

Molnár Csaba* – Szupera Péter**

A jogorvoslathoz való jog és a kereshetőségi jog kapcsolata a közigazgatási perekben



BEVEZETÉS

A peres eljárások egyik legizgalmasabb kérdésköre a kereshetőségi jog vizsgálata. A magyar perrendtartási joganyag név szerint nem említi ezt a fogalmat, ám mégis – ahogy *Rozsnyai Krisztina* nevezi – a bírósági peres eljárás „tűfokának” tekinthető, hiszen e jog meglététől függ, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – a felperes keresete alapján – milyen mértékben vizsgálhatja a vitatott közigazgatási cselekményt.¹ A kérdéskör fontosságát az is jól mutatja, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság határozataiban kijelentette, hogy a kereshetőségi jog bíróság általi vizsgálata szorosan összefügg a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjoggal. A tanulmányban a Kúriát és az Alkotmánybíróságot is megjárt építési ügy ismertetésével mutatjuk be a kereshetőségi jog főbb sarokpontjait, és az azokban foglalt megállapítások esetleges jövőbeni hatását a bírósági joggyakorlatra.

AZ ÜGY TÖRTÉNETI HÁTTERE ÉS A 3220/2019. (X. 11.) AB HATÁROZAT (A TOVÁBBIÁKBAN: ABH)

Az Alkotmánybíróság 2019-ben egy alkotmányjogi panasz – egy építésügyi hatósági engedély – kapcsán megvizsgálta a közigazgatási perekben alkalmazandó kereshetőségi jog kérdéskörét.

Hatósági szak

Az alapügyben az átruházott államigazgatási feladatkört ellátó, elsőfokú építésügyi hatóságként eljáró települési jegyző építési engedélyt² adott ki egy tizenhat lakásos társasház építésére, amely döntéssel szemben a leendő társasház szomszédja fellebbezést nyújtott be. A másodfokú építésügyi hatóság

az elsőfokú határozatot helybenhagyta³ arra hivatkozva, hogy a döntés megfelelt az akkor hatályos jogszabályoknak. Az építkezés megkezdésének építésigazgatási jellegű akadálya nem volt.

Közigazgatási per

A hatósági döntéseket kifogásoló ügyfél keresetet nyújtott be a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amelyben arra hivatkozott, hogy sem az elsőfokú, sem a másodfokú határozat nem felel meg az építési szabályzatnak (pl. a leendő épület teteje nem illeszkedik a városképbe, a parkolók alapterületét pontatlanul állapították meg, megnövekszik a zajterhelés, a lombkorona-fedettségi arány az előírt mértéket nem éri el). A felperes – a vélt építésügyi szabálytalanságok mellett – azt is sérelmezte, hogy a leendő épület beárnyékolná az udvarát, valamint az ingatlanának intimitása sérülne azzal, hogy a leendő társasház lakói belátnának az ingatlanába.

A közigazgatási bíróság alaptalannak találta a felperes érveit, így a keresetét az ítéletben elutasította.⁴ A bíróság – a felperes indítványára – igazságügyi szakértő kirendeléséről rendelkezett. A bizonyítási eljárás lefolytatása után a bíróság megállapította, hogy a kérdéses hatósági határozatok megfeleltek az eljárásjogi és anyagi jogi szabályoknak, vagyis a döntések nem jogszabálysértőek.

A bíróság azt is kiemelte, hogy a felperes nem igazolta a kereshetőségi jogát, így az általa hivatkozott jogsérelmek érdemben nem voltak vizsgálhatók. Az ítélet kimondta, hogy „[é]pítési ügyben a szomszéd kereshetőségi joga annak a jogszabálysértésnek a vitatására terjed ki, amely jogát vagy törvényes érdekét közvetlenül érinti, azaz a szomszéd kereshetőségi joga az építési ügyben nem korlátlan: kizárólag az építési engedély azon előírásait teheti vitássá, amelyek a saját tulajdonában álló ingatlan használatát, hasznosítását érintik”.⁵ Bár a bíróság elismerte, hogy a jövőben a leendő társasház kapcsán fennállhat egy esetleges polgári jogi (szomszédjogi) jogsértés (pl. zajterhelés), azonban az ilyen célú igényérvényesítésre nem alkalmas a közigazgatási per, azt csak a polgári bíróság előtti eljárásban lehet peresíteni.

* MOLNÁR Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

** SZUPERA Péter: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

1 ROZSNYAI Krisztina: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem. *Jogtudományi Közlöny*, 2004/6., 213. o.

2 Pécs Megyei Jogú Város Jegyzőjének 09-9/626-41/2015. számú határozata.

3 Tolna Megyei Kormányhivatal TOD/25/212-8/2015. számú határozata.

4 Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú ítélete.

5 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [7] bekezdése.

Kúriai felülvizsgálat

A felperes a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben vitatta a közigazgatási és munkaügyi bíróság keresetösségi jogra vonatkozó megállapításait, valamint megismételte a vélt építésügyi és közigazgatási eljárásjogi sérelmeit. A Kúria a megtámadott ítélet hatályát fenntartotta.⁶ Az ítélet kitért arra, hogy az elsőfokú bíróság megfelelő módon járt el, amikor megállapította a felperes keresetösségi jogának hiányát, azonban az elrendelt bizonyítási eljárás jogszerűtlen volt, mivel a keresetösségi jog hiánya esetén érdemi bizonyítást nem lehet lefolytatni. A Kúria szerint a felperes által hivatkozott jogorvoslathoz való jog⁷ nem sérült azzal, hogy az eljáró bíróság a keresetösségi jog hiányának megállapítása következtében nem vette figyelembe a keresetlevélben leírtakat. A legfelsőbb bírói fórum szerint az ügy elbírálásakor hatályos polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 327. § (1) bekezdés a) pontja alapján a hatósági eljárás ügyfele, a későbbi felperes jogosult volt a közigazgatási per igénybevitelére, amelyet a közigazgatási ügyben eljáró bíróság lefolytatott, így nem sérült az alkotmányos alapjogként védett jogorvoslathoz való joga. A Kúria rávilágított arra, hogy a régi Pp. által biztosított bírói felülvizsgálati jog nem jelenti automatikusan valamennyi kereseti kérelem szükségszerű elbírálását is, amennyiben a fél nem igazolja megfelelően a keresetösségi jogát. Az ítélet rögzítette, hogy a keresetösségi jog az érdekelt fél és a per tárgya közötti közvetlen érintettséget feltételezi, azaz a fél jogvitában való anyagi jogi érdekeltiségre vonatkozik.

A Kúria – a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz hasonlóan – elismerte, hogy a felperes szomszédnak érdeke fűződik ahhoz, hogy a szomszédos telken történő építkezés miatt ingatlanában ne álljon be értékcsökkenés, valamint őt szükségtelenül ne zavarják, vagyis ne korlátozzák saját ingatlanának korábban megszokott, rendeltetésszerű használatában, de a vélt érdeksérelem orvoslására nem a közigazgatási per a megfelelő eljárás. A bíróság szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem vezethető le, hogy a felperes valamennyi igényét kizárólag közigazgatási perben, a sérelmezett hatósági döntés megsemmisítésével lehet orvosolni. A közigazgatási bíróság a felperes kereseti kérelmeit csak annyiban tudja érdemben figyelembe venni, amennyiben „kimutatható az építésügyi szabály megsértése és az ő jogi érdekeltisége közötti közvetlen összefüggés”.⁸ Ellenkező esetben a rendeltetésszerű használat csökkenéséből és az ingatlan gazdasági értékvesztéséből származó igények polgári peres eljárás keretén belül érvényesíthetők. A Kúria felidézte, hogy a magyar bírósági szervezetrendszer alapján a közigazgatási ügyben eljáró bíróság nem bírál el polgári jogi igényeket, és ha a közigazgatási bíróság a felperes keresetét nem tartja meg-alapozottnak, az nem jelenti a jogorvoslathoz való jog megsértését.⁹

Az Alkotmánybíróság eljárása

A felperes az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a két bírósági ítéletet az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint a 28. cikkel ellentétesnek találta, így kérte azok megsemmisítését.

Mivel az alkotmányjogi panasz egy része nem tartalmazott érdemi alkotmányjogi érvelést a vélt alapjogsérelmek tárgyában, valamint az Alaptörvény 28. cikke nem minősül Alaptörvényben biztosított alapjognak, az Alkotmánybíróság érdemben csak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elsőfokú közigazgatási határozattal szemben – a fellebbezés keretén belül – biztosított volt a jogorvoslat, valamint a végleges hatósági döntést rendes jogorvoslati eljárás keretén belül meg lehetett támadni bíróság előtt. Ugyanígy, az elsőfokú bíróság ítéletével szemben is biztosított volt a jogorvoslati jog, mivel azt a kúriai felülvizsgálat keretén belül meg lehetett támadni. A testület szerint az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogból az nem következik automatikusan, hogy a bíróság érdemben elbírálja a keresetet, ha az erre alkalmatlan. A határozat alapján a pusztán jogorvoslati indítvány (keresetlevél) az érdemi bírósági döntéshez nem elégséges. „Ahogy a büntetőbíróságtól nem várható el, hogy szomszédjogi perekben hozzon ítéletet, úgy egy hatósági határozat felülvizsgálata iránti eljárást lefolytatni hivatott közigazgatási és munkaügyi bíróságtól sem várható el, hogy polgári jogi igénynek minősülő kereseti követeléseket bíráljon el.”¹⁰

Az Alkotmánybíróság egyetértett a Kúria ítéletével, ugyanis „önmagában nem sérti a jogorvoslathoz való jogot az, hogy az eljáró bíróság vizsgálja a keresetet benyújtó személy közvetlen érintettségét,¹¹ és ilyen érintettség hiányában a kereseti kérelmekről nem hoz érdemi döntést”.¹²

Az alkotmányjogi panasz arra hivatkozott, hogy a keresetösségi jog normatív tartalommal nem rendelkező látszólagos fogalom, így arra bírósági ítéletet alapozni nem lehetett volna. Az Alkotmánybíróság e ponton kifejtette, hogy – bár a keresetösségi jog kifejezés valóban nem szerepel a magyar jogszabályokban – az a jogtudomány és a joggyakorlat által kimunkált elnevezése egy tételes jogi fogalomnak, amely korábban a régi Pp. 3. § (1) bekezdésének,¹³ jelenleg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 17. § a) pontjának¹⁴ felel meg. A határozat rámutatott arra is, hogy a perrendtartási kódexben előírt érdekelttség vizsgálata nemcsak joga, hanem kötelezettsége is az eljáró

10 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [29] bekezdése.

11 Lásd keresetösségi jog.

12 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [30] bekezdése.

13 „A bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő” [rég. Pp. 3. § (1) bekezdése]. De „Az I–XIV. fejezet rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni” [rég. Pp. 324. § (1) bekezdése].

14 „A per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti” [Kp. 17. § a) pontja].

6 Kúria Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete.

7 Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése.

8 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [10] bekezdése.

9 Lásd Kúria Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete.

bíróságnak, így e tulajdonság meglététől függ, hogy a bíróság milyen irányba haladhat tovább az adott peres eljárásban.¹⁵

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felperes érdemben nem támasztotta alá a keresetösségi jogát, így a bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.¹⁶

A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG ALKOTMÁNYOS FELTÉTELEI

Az Alkotmánybíróság több ügyben is megfogalmazta az alkotmányos jogorvoslathoz való jog feltételrendszerének ismérveit, amelyet az alábbiakban foglalunk össze:

Az Alkotmánybíróság már működésének első évtizedében kijelentette, hogy a megfelelő jogorvoslati mechanizmus biztosítása a jogállam céljainak és feladatainak megvalósítását szolgálja, azaz a jogállam meglétének egyik alapvető feltétele.¹⁷ Azt, hogy ki és mikor élhet jogorvoslattal, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szabályozza. Kimondja: mindenkinek joga jogorvoslattal élni olyan döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság az 1990-es években szükségesnek tartotta kijelenteni, hogy az államnak olyan jogszabályokat kell kialakítania, amelyek eljárási garanciákkal megteremtik és biztosítják az alanyi jogok érvényesíthetőségének lehetőségét,¹⁸ azaz csak akkor valósulhat meg a jogorvoslat alkotmányos feladata, ha a felek meghatározott feltételekkel, vagyis elsősorban megfelelő alanyi joggal rendelkeznek.¹⁹

Nem elegendő, ha az állam csupán formálisan biztosítja a jogorvoslat lehetőségét, mivel a szabályozás csak akkor lehet alkotmányos, ha a jogorvoslati eljárás a felmerült jog vagy érdeksérelem hatékonyan és érdemben orvosolni tudja.²⁰ A hatékonyság fokmérője nemcsak abban áll, hogy biztosított a fél – jogát vagy jogos érdekét sértő – garantálni szükséges azt is, hogy a jogszabályban biztosított jogorvoslati lehetőség a valóságban ténylegesen érvényesülni tudjon.²¹

PERBELI LEGITIMÁCIÓ ÉS ÜGYFÉLFOGALOM

Az aktív perbeli legitimáció határozza meg a közigazgatási perek esetében, hogy ki tartozik a jogorvoslathoz való jog szempontjából a „mindenki” fogalma alá. Általánosság szintjén a Kp. 17. § a) bekezdése határozza meg, hogy ki indíthat közigazgatási pert („akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti”). Tekintettel arra, hogy a közigazgatási perek döntő többségében van megelőző tevékenység (hatósági eljárás, törvényességi felügyeleti intézkedés, szerződéskötés stb.),

az aktív perbeli legitimáció rendszerint eldől a hatósági eljárásban.

A hatósági eljárások és a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási per eltérő anyagi jogi alapon állnak. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 7. § (2) bekezdése határozza meg a hatósági ügy tárgyat, ami jog vagy kötelezettség realizálása, hatósági jogvita lefolytatása, jogsértés megállapítása (és szankcionálása), adat igazolása, hatósági nyilvántartás vezetése, valamint az ezeket érintő döntés érvényesítése.²² Ezzel szemben a Kp. generálklauzulája a közigazgatási szerv tevékenységének jogszerűségét állítja a közigazgatási per középpontjába. Tehát a bíróság nem a hatósági ügy által érintett anyagi jogviszonyt bírálja el elsődlegesen – erre csak a megváltoztatási jogkör esetében kerül sor, kvázi járulékos jelleggel –, hanem azt, hogy a közigazgatási szerv anyagi jogot érintő tevékenysége jogszerű volt-e. Ehhez képest az Ákr. ügyfél- [10. § (1) bekezdés] és a Kp. felperesfogalma szinte teljesen megegyezik. Ennek az az oka, hogy a hatósági eljárások ügyfélfogalma megfeleltethető a közigazgatási per aktív perbeli legitimációjának.²³ A bírósági joggyakorlatban ezért a megelőző eljárásban részt vevő ügyfelek vagy egyéb eljárási szereplők aktív perbeli legitimációja elismert. Ezt a kört még tovább bővíti az Alkotmánybíróság, ugyanis, ha az I. vagy II. fokú hatóság döntése valamely személyre rendelkezést tartalmaz, függetlenül attól, hogy az eljárásban ügyfél volt-e (azt közölni kell vele), mert érintettnek minősül, ezáltal pedig megilleti a jogorvoslathoz való jog, a bírósági jogorvoslat esetén a perbeli legitimáció.²⁴

E kapcsán szükséges kitérni a „közvetlenül érinti” fordulat magyarázatára is. Az Alkotmánybíróság egy munkaügyi ellenőrzés kapcsán indult ügyben kimondta, hogy csak a munkáltató minősül ügyfélnek, a munkavállaló nem. Közvetlen érintettség hiányában ugyanis nem jön létre a közjogi jogviszony a munkaügyi szerv és az ellenőrzés alá vont munkáltató munkavállalói között. A hatósági ügyfél-fogalom csak a közvetlen érintettség esetén használható az ügyféli jogállás megapozására. A hivatkozott alkotmánybírósági határozat által érintett ügyben a munkaügyi hatóság ellenőrzése a közérdeken alapult, nem pedig a konkrét munkavállaló egyedi jogának érvényesítésén, hiszen az a munkaügyi bíróság útján érvényesíthető. Ahhoz, hogy valaki ügyfél legyen a hatósági eljárásban, az szükséges, hogy a hatósági eljárás alapjául olyan jogszabály szolgáljon, amit az ő közvetlen jogának vagy jogos érdekének biztosítására adtak ki. Amennyiben ez a jogi határvonal nem létezne, akkor például a munkáltatót érintő összes hatósági eljárásba (adó, építésügy stb.) ügyfélként be kellene vonni a munkavállalókat.²⁵

15 Lásd 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [31] bekezdése.

16 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [33] bekezdése.

17 696/D/2000. AB határozat.

18 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

19 930/B/1994. AB határozat.

20 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

21 3088/2019. (IV. 26.) AB határozat.

22 A közigazgatási eljárás szabályai I. – Ákr. – Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. Szerkesztette: PETRIK Ferenc. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 17–18. o.

23 A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata. Szerkesztette: PETRIK Ferenc. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 73. o.

24 6/2017. (III. 10.) AB határozat [39] bekezdés.

25 29/1998. (VI. 17.) AB határozat III. 1.3. pont.

KERESHETŐSÉGI JOG A KÖZIGAZGATÁSI PEREKBEN

Gáspárdy László meghatározása szerint a kereshetőségi jog a pernyertességhez való jog.²⁶ Ez a közigazgatási perek esetében alapvetően a jogszerűtlen közigazgatási tevékenység megállapítását és hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását jelenti, ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyét jogszerűen intézze el a közigazgatási szerv.²⁷ Ez kiterjed mind az anyagi, mind az eljárásjogi szabálysértésekre is. A közigazgatási perek esetében az eljárásjogi igazságosság megelőzi az anyagi jogi igazságosságot is. Súlyos eljárási szabályszegés megalapozhatja a felperes pernyertességét függetlenül attól, hogy a közigazgatási szervnek szabályszerű eljárás esetén is ugyanarra a döntésre kellett volna-e jutnia.²⁸

A hatósági döntés elleni kereseti kérelemben a jogsérelem valószínűsítése elegendő a perbeli legitimáció megteremtésére, azonban lehetséges, hogy ez már kevésnek bizonyul a kereshetőségi jog megalapozásához. A bíróságnak a jog vagy a jogos érdek sérelmét a közigazgatási per során érdemben vizsgálni kell, és minden esetben ítéletben kell határoznia róla.²⁹ A közigazgatási perek esetében tehát a kereshetőségi jog hiánya nem minden esetben kerül érdemben elbírálásra. Hanem az aktív perbeli legitimáció hiánya esetén a bíróság a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja alapján visszautasítja, amennyiben a felperes nem felel meg a Kp. 17. §-ában foglaltaknak. Ha valaki a hatósági eljárásban nem volt ügyfél, és nem amiatt, mert a hatóság jogszabálysértő módon nem értesítette, akkor a bíróság nem fogja érdemben elbírálni a kereseti kérelmét, hanem visszautasítja. Ennek a jelentősége az, hogy ebben az esetben nem keletkezik *res iudicata*.

A közigazgatási perek esetében tehát az aktív perbeli legitimáció a hatósági eljárásjogból, konkrétan az ügyféli jogállásból ered elsődlegesen, viszont a kereshetőségi jog esetén újra kell vizsgálni a közvetlen érintettséget. Felvetődik a kérdés, hogy amennyiben mégis azonos az ügyfél- és felperesfogalom, akkor miért lehetséges az, hogy valaki hatósági eljárásban ügyfél, viszont a kereshetőségi jogát elutasítják?³⁰ Ennek az egyik lehetséges oka, hogy a közigazgatási szerv eljárása jogszerű volt. A másik – ritkább, de annál érdekesebb – eset az ABH által is érintett ügytípus. Az Ákr. 10. § (2) bekezdése alapján törvény vagy kormányrendelet ügyfélle minősíthet olyan személyeket, akik az Ákr. 10. § (1) bekezdése alapján nem lennének azok. Tipikus esetei ennek az építési ügyek, amelyekben a szomszéd ingatlanok tulajdonosai a törvény erejénél fogva ügyfelek, ez esetben azonban ezen ügyfelek érintett joga vagy jogos érdeke nem lesz feltétlenül közvetlen. Amennyiben például a felperes azért fordul

a közigazgatási bírósághoz, mert állítása szerint a szomszéd telekre kiadott építési engedélyben az építendő ház hőszigetelése a törvényben előírtaknak nem felel meg, a közigazgatási bíróság el fogja utasítani a keresetét. Figyelemmel arra, hogy a felperes nem a határozat címzettje, és a szomszéd ház hőszigetelése nincs hatással az ő telkére, így joga vagy jogos érdeke nem sérült, legfeljebb környezetvédelmi érdeksérelemre tud hivatkozni. Ugyanakkor, ha a szomszéd telken egy műhely épül, és a kereseti kérelemben az épület zajszigetelését kifogásolja a felperes, a kereseti kérelemnek helyt adhat a bíróság, mivel a felperes a zajkibocsátás hatásterületén belül lakik, ezért jogos érdeke, hogy a törvényben meghatározott zajkibocsátás a törvényi szint alatt maradjon. Erre tekintettel a felperesnek minden ügyben azt kell bizonyítania, hogy a közigazgatás olyan jogszabályt sértett meg, amit az ő jogának vagy jogos érdekének biztosítására alkottak meg.³¹

Az aktív perbeli legitimáció és a kereshetőségi jog elválása szempontjából fontos még elhatárolni egymástól a jog- és az érdeksérelmet is. A közigazgatási tevékenység elleni bírói jogorvoslat jogsérelemre alapozása elegendő a perbeli legitimáció megteremtésére, ezzel szemben az érdeksérelemre alapozott kérelem már kevésnek bizonyul a keresetlevél bíróság általi befogadhatóságához.³² Martonyi János meghatározása szerint az érdeksérelem esetén a közigazgatási tevékenység nem feltétlenül sért tárgyi jogot, de egyesek érdekét nem megengedhetően csorbítja.³³

A közigazgatási döntés a közérdeket hivatott kifejezésre juttatni. A közigazgatás jogsértő tevékenysége, tehát függetlenül attól, hogy valamely személy szubjektív jogát is sérti-e, a közérdekre nézve sértő.³⁴ Magyarországon a közigazgatási bíraskodás elsődlegesen szubjektív jogvédelmet nyújt, ezért csak személyes jogsérelem alapján van helye bírósági eljárásnak a közigazgatás tevékenységével szemben. Ebben a közigazgatási bíraskodás megjelenése óta nem volt változás a magyar szabályozásban, főszabályként mindig a szubjektív jogvédelmi rendszer érvényesült.³⁵

Ez nem azt jelenti, hogy a magyar közigazgatási bíraskodás teljesen feladná az objektív jogvédelmet. Az ügyészség feladata a közérdekvédelem érvényre juttatása nem csupán a büntetőügyekben, hanem polgári és közigazgatási ügyekben is. Az ügyész a törvényesség biztosítása érdekében perindítási joggal rendelkezik, folyamatban lévő perben beavatkozóként felléphet, vagy olyan közigazgatási perben, ahol a bíróság hivatalbóli bizonyítást rendelt el, a felperes jogutódjaként perbe léphet, ha a per megszüntetésének lenne helye.³⁶ Az objektív jogvédelem biztosításának másik eszköze, mely a XX. század második felében

26 *A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Szerkesztette: PETRIK Ferenc. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 74. o.

27 Vö. Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés.

28 EBH 2017.K.8.

29 KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog (kivonat)*, [195] bekezdés. [Letöltve: 2021. 01. 28.]

<https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/>

2011_0001_520_magyar_polgari_eljarasjog/ch03s02.html

30 ROZSNYAI Krisztina: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem. *Jogtudományi Közöny*, 2004/6., 213–214. o.

31 *A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Szerkesztette: PETRIK Ferenc. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 74. o.

32 VINCZE Attila: Alanyi jog és jogos érdek – az ügyfélképesség a monarchiától a legújabb kodifikációig. *Közjogi Szemle*, 2017/3., 10–12. o.

33 MARTONYI János: *A közigazgatási bíraskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi nyomda, 1932, 44. o.

34 MARTONYI (1932) i. m.: 43. o.

35 *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Szerk.: PATYI András. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 487–488. o.

36 VARGA Zs. András: *A közigazgatási jog és a központi államigazgatás alkotmányos meghatározottsága*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2010, 71–73. o.

terjedt el³⁷, és a hatályos magyar szabályozás is ismeri, a valamely ösztársadalmi érdeket képviselő szervezeteknek adott perindítási jogosultság [vö. Kp. 17. § d) pont].³⁸ Az európai országok a növekvő állami beavatkozás és a közigazgatás terebélyesedése miatt vezették be, hogy elsősorban a szabályozó aktusok tekintetében bizonyos civil szervezeteket megillessa a keresetindítási jogkör, ezzel enyhítve a közérdek fokozott védelmét olyan jogterületeken, mint például a környezetvédelem vagy az adatvédelem, ahol a szubjektív védelem nem elegendő.³⁹

KÖZHATALOMMAL OKOZOTT KÁRÉRT VALÓ FELELŐSSÉG

A kereshetőségi jog szempontjából érdemes még kiemelni az indítványozó azon felvetését, miszerint a közigazgatási bíróság megfosztotta attól, hogy közhatalommal okozott kárért való megtérítési igényét az építési hatósággal szemben érvényesíthesse.⁴⁰

A közigazgatási bíróság indokolásában megemlíti a felperes méltányolható érdekét az ABH-val érintett ügyben, azonban mégsem fogadta el a kereshetőségi jogát.⁴¹ A közigazgatási perben a polgári jogi igény nem bírálható el, azonban ez nem zárja ki, hogy a kereshetőségi jogot [vö. Kp. 4. § (1) bekezdés 17. § a) pont] polgári jogra (például birtokjog) alapítsa a felperes.

A kártérítési igény érvényesítése szempontjából a bíróságoknak és az Alkotmánybíróság jogértelmezésének komoly kihatásai lehetnek. A felperes az alkotmányjogi panaszában sérelmezte, hogy a közigazgatási bíróságok megfosztották a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének lehetőségétől. Álláspontom szerint ez az állítás nem feltétlenül igaz. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:548. § (1) bekezdése szerint az ilyen esetekben a kár nem volt elhárítható jogorvoslati eljárásban, mivel a közigazgatási perben a bíróság nem ismerte el a felperes kereshetőségi jogát. Mivel a közigazgatási bíróság nem vizsgálta érdemben az építési engedély jogszerűségét, ezért a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 24. § (3) bekezdése szerinti feltétel – a bírói út kizártsága miatt – a megtérítési igény érvényesítése szempontjából nem áll fenn. A közigazgatási bíróság ítélete így nem fogja kötni a polgári bíróságot, mivel érdemben nem vizsgálta az építési engedély jogszerűségét [vö. Pp. 264. § (2) bekezdés]. Tehát felmerülhet olyan jogértelmezés, miszerint ebben az esetben is indítható kártérítési igény érvényesítése a közigazgatási szervvel szemben.

A Kp. hatálybalépésével a közigazgatási jogkörben okozott kárfelelősség szabályait arra tekintettel módosították, hogy a jogági függetlenség keretében a közigazgatási bíróság döntően a közigazgatási tevékenység jogszerűségéről, tehát a közigazgatási bíróság által is elbírált jogszerű hatósági engedély birtokában való építkezés esetén az építetetőt és a közigazgatási szervet kárfelelősség ne terhelje.⁴²

KÖVETKEZTETÉSEK

Az ABH jelentősége elsődlegesen abban áll, hogy a közigazgatási perekben megjelenő kereshetőségi jog összefüggéseit a jogorvoslatihoz való joggal tisztázza, továbbá az Alkotmánybíróság – a Kúriával együtt – kimondja, hogy a jogorvoslat teljes értékű, ha a kereshetőségi jog hiányában kerül sor a kereset elutasítására. Közvetlen jogsérelem hiányában a megelőző eljárásban részt vevő ügyfél keresetlevele alapján nem kell a közigazgatási bíróságnak vizsgálnia a hatósági döntést.

Ez az ügy jó példája annak, hogy azokban az esetekben, amikor valaki jogszabály erejénél fogva válik ügyfélle, a közigazgatási perben nem mindig áll fenn a kereshetőségi joga. Ennek az az oka, hogy az érdekeltsége nem terjed ki az ügy teljes egészére, mint az együgyfeles eljárásokban, amelyekben nem merülhet fel a kereshetőségi jog ilyen jellegű hiánya. Ez a sokügyfeles, hatásterület megállapításával járó eljárások kapcsán indított közigazgatási perek esetében segítheti a bírósági joggyakorlat abban, hogy kiszűrje a nem közvetlen érintettségű felpereseket.

Az ABH-hoz hasonló ügyekben a további joggyakorlat-elemzés egyik fontos vizsgálati pontját képezi a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok tevékenysége annak kapcsán, hogy a bírók hol választják szét az építési engedély jogszerűségének és az esetleges polgári jogi igényeknek a vizsgálatát, vagyis miképpen húzzák meg a határvonalat a közigazgatási és a polgári bíróság hatásköre között. Ehhez kapcsolódóan kiemelt figyelemmel kell kísérni a polgári bíróságok joggyakorlatának alakulását a tekintetben, hogy az olyan esetekben, amikor a közigazgatási bíróság a kereshetőségi jog alapján utasítja el a keresetet, a polgári bíróságok ezt miképpen értékelik abban az esetben, ha a közigazgatási perben érintett ingatlan kapcsán kártérítési pert indít a közigazgatási per felperese.

A közigazgatási és polgári bíróságok joggyakorlata a jogalkotó számára hasznos visszajelzéseként szolgál arról, hogy a 2018. január 1-jén hatályba lépett szabályozás hogyan érvényesül a gyakorlatban.

37 Kovács András György: A polgárok igazságszolgáltatáshoz és jogszolgáltató szervezetekhez való hozzáférése környezetvédelmi ügyekben – nemzeti sajátosságok és az uniós jog hatásai. *Kúriai Döntések*, 2013/3., 317–318. o.

38 *A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Szerkesztette: PETRIK Ferenc. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 83. o.

39 TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990, 124–126. o.

40 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [13] bekezdése.

41 3220/2019. (X. 11.) AB határozat [7] bekezdése.

42 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. 12. o.