

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGA

1/2003. KPJE

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási és Polgári Jogegységi Tanácsa 2003. április 9. napján megtartott nem nyilvános ülésén a Legfelsőbb Bíróság K.V. számú ítélkező tanácsának indítványa alapján meghozta a következő

jogegységi határozatot

I. A közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át (delegálhatja).

II/a. A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti.

II/b. A kiadmányozási (alírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (alíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el.

III. Amennyiben valamelyik közigazgatási szerv határozata elleni fellebbezés elbírálására a jogszabályban megjelölt szerv vezetője rendelkezik hatáskörrel, a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben alperesként a szerv vezetőjét kell megjelölni.

IV. A megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek határozata ellen benyújtott fellebbezés elbírálására a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója) rendelkezik hatáskörrel, ezért a másodfokú közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett közigazgatási per alperese a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója).

V. Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Elnöke felettes szervnek minősül a megyei, fővárosi felügyelőség vezetője, illetve az Országos Munkabiztonsági és

Munkaügyi Főfelügyelőség által a munkavédelmi hatósági felügyelet tárgyában hozott határozatok vonatkozásában.

INDOKOLÁS

I.

A Legfelsőbb Bíróság K.V. számú ítélező tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bszi) 29.§ (1) bekezdés b) pontjában írt okból jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát indítványozta abban a kérdésben, hogy ha másodfokú fogyasztóvédelmi hatóságként - törvényi rendelkezés alapján - a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója) jár el, a határozat felülvizsgálata iránti per alpereseként nem a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget, hanem annak Vezetőjét (Főigazgatóját) kell megjelölni. Továbbá, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője a törvényben előírt hatáskörét a felügyeletet gyakorló miniszter által jóváhagyott Szervezeti és Működési Szabályzatban delegálhatja-e a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség valamely osztályára (szervezeti egységére) és ez esetben az osztály vezetője által aláírt másodfokú határozat ellen kezdeményezett per alpereseként kit kell perbe vonni.

Ezzel egyidejűleg a Bszi. 29.§ (2) bekezdése alapján a jogegységi határozat meghozataláig az előtte folyamatban lévő Kfv.V.37.297/2000. számú felülvizsgálati ügy elbírálását felfüggesztette.

A felfüggesztett eljárásban a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség járt el alperesként, felülvizsgálati ellenkérelmében arra hivatkozott, hogy ugyan a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójának van jogszabályban biztosított hatásköre a másodfokú határozat meghozatalára, azonban ez a jogkör a szervezeti és működési szabályzatban átruházható.

A Legfelsőbb Bíróság K.III. tanácsa a Kf.III.28.847/1999. számú ügyben - mely perben alperesként a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szerepelt - hozott végzésével hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság ítéletét. Az elsőfokú bíróság keresetnek helyt adó ítéletében megállapította, hogy a másodfokú határozatot jogszabályi rendelkezés ellenére nem a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője, hanem a hatáskör hiányában eljáró Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Szolgáltatási Főosztálya hozta. A másodfokon eljáró K.III. tanács határozatában kifejtett álláspontja szerint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 66.§ (1) bekezdése értelmében az elsőfokú közigazgatási határozat ellen benyújtott fellebbezésről a felettes államigazgatási hatóság dönt. Az Áe. 96.§-a szerint a 94.§-ban nem említett államigazgatási szervek felettes szerve - eltérő törvényi rendelkezés hiányában - a közvetlen irányító szerv, minisztérium esetében pedig a miniszter.

A K.III. tanács előtt folyamatban volt ügyben a fogyasztóvédelmi hatóságok gazdasági

reklámtevékenységgel kapcsolatos jogvitában jártak el. A másodfokú határozatot a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Szolgálati Főosztályának Vezetője írta alá, a határozaton nem került feltüntetésre, hogy a Főosztályvezető - a jogorvoslat elbírálására jogosult Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetőjének megbízásából - csak a kiadmányozási jog gyakorlója. A határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett közigazgatási per alperese a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség volt, melyet az eljáró tanács határozatában nem kifogásolt, mert - a hatályon kívül helyező végzésben kifejtett álláspontja szerint - alaptalan a felperesnek és az elsőfokú bíróságnak az alperessel kapcsolatos hatásköri kifogása, a másodfokú közigazgatási határozat meghozatala tekintetében. A bírósági végzés tényként rögzíti, hogy a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. (Grtv.) 20.§ (1) bekezdés rendelkezése szerint a felügyelőség elsőfokú határozata ellen benyújtott fellebbezést a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetőjének kell elbírálnia. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója) a Grtv., valamint a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fvtv.), továbbá a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bírság felhasználásáról rendelkező 89/1998. (V.8.) Korm. rendelet eltérő rendelkezése hiányában a számára jogszabályban megállapított feladatot és hatósági jogkört a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Szervezete útján gyakorolhatja. A szervezeti és működési szabályzatot a hivatkozott Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdése értelmében az alperes irányítására kijelölt miniszter hagyta jóvá, ezért a felülvizsgálni kért határozatot a szervezeti és működési szabályzatban megjelölt jogosult - a Szolgáltatási Főosztály Vezetője - írta alá, így megállapítható, hogy az elsőfokú határozat ellen benyújtott fellebbezést az Áe. 96.§-ában megjelölt szerv bírálta el, hatáskör hiánya nem áll fenn.

A jogegységi eljárást indítványozó tanács a fent említett álláspontot nem osztotta.

Előterjesztésének indokolása szerint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője törvényben biztosított hatáskörét - törvényi felhatalmazás hiányában - a felügyelőség szervezeti egységére nem ruházhatja át (nem delegálhatja). A határozathozatalhoz szükséges eljárás lefolytatása történhet a főfelügyelőség valamely - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - szervezeti egysége útján, azonban ez a Főfelügyelőség Vezetőjének hatáskörét és személyes felelősségét nem érinti, a határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett per alpereseként nem a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget, hanem a törvény rendelkezése alapján a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatóját kell perbe vonni.

Nincs akadálya annak, hogy a szerv vezetője belső szabályzatban kiadmányozási joggal valamely más alsóbb szintű vezetőt bízjon meg. A hatáskörrel rendelkező vezető megbízásából gyakorolt kiadmányozási jog azonban nem érinti a vezető hatáskörét és személyes felelősségét, ez az indoka annak, hogy a másodfokú közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett per alperese kizárólag a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője (Főigazgatója) lehet.

A határozatból ki kell tűnnie, hogy a hatáskör gyakorlója a törvény felhatalmazása alapján a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője, ezért a kiadmányozónak fel kell tüntetnie, hogy a hatáskörrel rendelkező személy megbízása alapján jár el, felhatalmazása alapján gyakorolja a kiadmányozási jogot, amely azonban a Főfelügyelőség Vezetőjének hatáskörét nem érinti. Nem

hatáskörében hozott határozatnak minősül az, amelyen a kiadmányozó nem tünteti fel, hogy kiadmányozási jogát a törvényben hatáskörrel felruházott személy nevében, annak megbízásából gyakorolja.

A fenti állásponthoz hasonlóan a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.27.716/1999/5. sorszámú határozatában kifejtette, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét mindig jogszabály határozza meg, jogszabály telepíti, ezért azt Szervezeti és Működési Szabályzat útján átruházni nem lehet.

Hasonló jogkérdés merült fel a munkavédelmi hatósági felügyelet tárgyában hozott határozatok bírósági felülvizsgálata során.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 82.§ (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a munkavédelmi bíróságot a súlyos veszélyeztetést feltáró felügyelő javaslata alapján az illetékes megyei (fővárosi) szerv vezetője szabja ki.

Az Mvt. 85.§ a) pontja szerint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség elnöke hatósági ügyekben felettes szervnek minősül a megyei (fővárosi) felügyelőség vezetője, illetve az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség által hozott határozatok vonatkozásában.

A joggyakorlat a fenti szabály alkalmazása tárgyában nem egységes.

A Legfelsőbb Bíróság K.IV. tanácsa a Kfv.IV.29.102/1999/6. sorszámú végzésében hatályon kívül helyezte az első- és a másodfokú bíróság ítéletét és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította, mert megállapította, hogy a felperes a munkavédelmi bíróság megfizetésére kötelező közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett per alpereseként az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőséget jelölte meg, holott a másodfokú határozatot - azt szabályszerűen aláírva - az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Elnöke hozta.

A Legfelsőbb Bíróság K.VI. tanácsa a Kf.VI.37.022/2000/4. sorszámú végzésével hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság ítéletét - a pert megszüntető részében - téves jogi álláspontja, illetve a keresetet elutasító rész megalapozatlansága miatt, ugyanakkor nem észlelte, hogy a per az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség alperes ellen folyt - tévesen.

II.

A jogegységi tanács nem nyilvános ülésén a legfőbb ügyész képviselője útján tett felszólalásában kifejtette, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabályi felhatalmazás alapján ruházhatja át valamely szervére. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatóját a törvényben biztosított hatáskörének átruházására jogszabály nem jogosítja fel. A

Főfelügyelőség Szervezeti és Működési Szabályzatát a hatáskörrel rendelkező miniszter utasítással hagyja jóvá, illetőleg teszi közzé. Az utasítás, mint úgynevezett "alaki jogforrás", a jogalkotási törvény értelmében nem minősül jogszabálynak, így a hatáskör delegálását nem alapozza meg. Nincs akadálya annak, hogy a szerv vezetője belső szabályzatban kiadmányozási joggal valamely alsóbb szintű vezetőt bízjon meg. A hatáskörrel rendelkező vezető megbízásából gyakorolt kiadmányozási jog nem érinti a vezető hatáskörét és személyes felelősségét, ennek megfelelően a jogerős másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a szerv vezetőjét kell alperesként megjelölni. A területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek határozatai ellen benyújtott fellebbezés elbírálására a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője jogosult, a területi munkabiztonsági és munkaügyi főfelügyelőség vezetője és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség által hozott határozatok tekintetében a fellebbezés elbírálására a törvény az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Elnökét hatalmazza fel. Mindkét esetben a vezető személyes felelősségét nem érintően a kiadmányozás joga alsóbb szintű vezetőnek átengedhető, a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben az alperes a szerv vezetője.

III.

Az ellentétes álláspontok feloldása és az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében a jogegységi tanácsnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jogszabályi felhatalmazás hiányában, szervezeti és működési szabályzat útján a közigazgatási szerv vezetője hatáskörét átruházhatja-e valamely szervezeti egységre, továbbá, hogy a közigazgatási szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó határozat felülvizsgálata iránt indult perben kit kell a felperesnek alperesként perbe vonnia.

A közigazgatási jogviszonyokban eljáró hatóságok által alkalmazandó eljárási szabályokat részben az adott eljárásra vonatkozó különleges szabályok (lex speciális) részben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezései tartalmazzák.

Az Áe. 5.§ (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg, ebben kell meghatározni azt a szervet, amely az ügyben elsőfokon eljár. Az Áe. 93.§-ának rendelkezése szerint, ha törvény, törvényerejű rendelet, kormányrendelet, vagy miniszteri rendelet másként nem rendelkezik a törvény alkalmazása során felettes szervként az Áe. 94-96.§-ában meghatározott államigazgatási szervek járnak el. Az Áe. 4.§ (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni.

Az Áe. 4.§ (6) bekezdése szerint a közigazgatási és önkormányzati szervtől - a törvényben foglalt kivételekkel - a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Delegálási jogosultság hiányában hatáskör elvonásnak minősül az a körülmény, ha a közigazgatási határozatot nem a jogszabályban megjelölt szerv vagy személy hozza.

Az Áe. 43.§ (1) bekezdése szerint a határozatnak tartalmaznia kell egyebek mellett az a) pont

alapján: az eljáró közigazgatási szerv megnevezését és a c) pont alapján a határozat hozatalnak helyét és idejét, a határozat aláírójának nevét, hivatali beosztását és a közigazgatási szerv bélyegző lenyomatát.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fvtv.) VII. fejezete foglalkozik a fogyasztóvédelem állami intézményrendszerével. Az Fvtv. 43.§ a-o) pontjai részletezik a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek, illetőleg a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség hatáskörét, a X. fejezet tartalmazza a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi felügyelőségek eljárására vonatkozó szabályokat.

Az Fvtv. 50.§-a szerint a területi felügyelőség elsőfokú határozata ellen benyújtott fellebbezést a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője bírálja el. A (2) bekezdés szerint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetője határozatának felülvizsgálata keresettel kérhető a bíróságtól. A bíróság a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetőjének határozatát megváltoztathatja.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Vezetőjének pontos megnevezése - a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bíróság felhasználásáról rendelkező 89/1998. (V.8.) Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdés a) pontja szerint -
: a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója.

A hivatkozott kormányrendelet 3.§ (2) bekezdésének rendelkezése is megerősíti, hogy a felügyelőségek határozata ellen benyújtott fellebbezést a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója bírálja el.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség olyan önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező központi hivatal, amelynek irányítására a Kormány az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztert (jelenleg Gazdasági és Közlekedési Miniszter) jelölte ki.

A miniszter irányítási és felügyeleti jogkörében:

a., kinevezi a főfelügyelőség főigazgatóját és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat,

b., jóváhagyja a főfelügyelőség szervezeti és működési szabályzatát, valamint éves programját,

c., ellenőrzi és beszámoltattatja a Főigazgatót.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatóját hatáskörének átruházására jogszabály nem jogosítja fel.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1.§ (1) bekezdése sorolja fel a jogszabályokat, melyek között valamely szerv szervezeti és működési szabályzata nem szerepel és az akkor sem minősül jogszabálynak, ha azt a felügyeletet gyakorló miniszter hagyja jóvá. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Szervezeti és Működési Szabályzatát az irányítási és felügyeli jogkörrel rendelkező miniszter miniszteri utasítással hagyja jóvá, illetőleg teszi közzé. Az utasítás a jogalkotási törvény értelmében ugyancsak nem minősül jogszabálynak, így a hatáskör delegálását nem alapozza meg.

A jogegységi tanács álláspontja szerint annak nincs akadálya, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója a törvényben biztosított hatáskörét a Szervezeti és Működési Szabályzatban megjelölt - kiadmányozási joggal felruházott - Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezeti egységének vezetője útján gyakorolja. Ez azonban személyes hatáskörét és felelősségét nem érinti, a másodfokú határozatot a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójának kell meghoznia és a másodfokú határozatban az Áe. 43.§ (1) bekezdés a) pontja szerint az eljáró közigazgatási szervként a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatóját kell feltüntetni. A szervezeti és működési szabályzatban kijelölt kiadmányozónak az Áe. 43.§ (1) bekezdés c) pontja alapján a határozat aláírásakor utalni kell arra, hogy ezt a jogát a hatáskörrel rendelkező személy nevében és megbízása alapján gyakorolja.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójának határozata ellen az Fvtv. 50. § (2) bekezdése szerint bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) XX. fejezetében foglalt szabályok szerint lefolytatandó per alperese a Pp. 327.§ (2) bekezdésében írt rendelkezés alapján a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója, mert a keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell megindítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta.

Ezekben a közigazgatási perekben ezért nem a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, hanem a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója az alperes.

_____ . _____

A munkavédelmi hatósági ügyekben az Mvt. 85.§-ának a) pontja rendelkezéséből következően a hatáskörre vonatkozó jogszabályok helyes értelmezése szerint felettes szervként az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Elnökének kell eljárnia, és ebből következően a közigazgatási pert is vele szemben kell megindítani.

Amennyiben a bíróság - erre irányuló kereseti kérelem esetén - azt állapítja meg, hogy a közigazgatási határozatot nem az arra hatáskörrel rendelkező szerv (személy) hozta, azt az ügy érdemére kiható súlyos eljárási szabálysértés miatt helyezi hatályon kívül.

Tekintettel arra, hogy a Pp. módosított 349.§ (5) bekezdése alapján a munkaügyi ellenőrzés és

a munkavédelem körében hozott közigazgatási határozatok elbírálása 2000. március 1. napjától a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik, a jogegységi határozat a Polgári Kollégium Munkaügyi Szakágához tartozó ügycsoportot is érintette, ezért az 1997. évi LXVI. törvény 30.§ (2) bekezdése alapján héttagú jogegységi tanács járt el.

A kifejtettekre figyelemmel a jogegységi tanács az ellentétes álláspontok feloldása és a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében (Bsz. 27.§) a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, és döntését a Bsz. 32.§ (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 2003. április hó 9. napján

Dr.Lomnici Zoltán a jogegységi tanács elnöke,

Dr.Kaszainé dr. Mezey Katalin előadó bíró,

Bauer Jánosné dr. bíró, Dr.Buzinkay Zoltán bíró,

Dr.Kozma György bíró, Dr.Tallián Blanka bíró,

Dr.Fekete Zsuzsanna bíró