ANNEX VI – Curia decision No. 1/2019, KMJE, January 2019

https://kuria-birosag.hu/hu/print/joghat/12019-szamu-kmje-hatarozat

ENGLISH TRANSLATION (Google Translate – unedited)
Original under

K Ú RIA (https://kuria-birosag.hu)
Home > 1/2019. of the CCIP

1/2019. of the CCIP

1/2019. KMJE Legal Unity Decision

The five-member Council of the Public Administration - Labor Rights Unit of the Mansion is the Kúv. CLXI of 2011 on the Organization and Administration of Courts. under Section 32 (1) (b) of the Act on the Protection of the Rights of the Child in the course of proceedings

unity decision:

I. If the client uses legal representation in the administrative procedure, service to the legal representative is a valid communication. In the absence of a lawful communication, the time limits for appeal will not begin.

II. If the client becomes aware of the content of the decision and submits his claim, the court may examine the manner in which failure to effect lawful communication has affected the client's right to a fair hearing and the need for legal certainty.

III. The Unity Council is EBH.2009. 2109 is terminated as a judicial decision in principle.

justification

I

The Council of the Courthouse Public Administration-Labor College is responsible for the organization and administration of courts CLXI 2011. Pursuant to Section 32 para. (1) (b) of the Act (hereinafter: Bszi.) - since it intended to depart from the decision of the other court of law of the Courthouse, which had been published as a preliminary ruling - on legal issues, it initiated the procedure of legal unity for the interpretation of the lawfulness of service to the client acting with the legal representative. .

The petitioner takes the view that there is legal uncertainty as to how the lack of service to a legal representative can be assessed if the decision is notified to the client and lodges an appeal in compliance with the time limit for appeal.

Some of the courts consider that in such a case the lack of service to the legal representative cannot be regarded as a serious procedural infringement affecting the merits of the case, which would justify the annulment of the decision.

However, the Supreme Court EBH.2009. According to its legal position in its decision No. 2109, if the client acts as a legal representative during the administrative procedure, the legal representative

must be involved in the proceedings. Consequently, in the absence of service to the legal representative, the decision is valid only if it is delivered to the legal representative. In the case of a non-final decision due to lack of proper service, no action can be instituted, the claim must be dismissed without issuing a summons (must be rejected in the wording of Act I of 2017 on Administrative Procedures), in the case of a lawsuit to be terminated.

The petitioner argued that the provisions of Act CXL of 2004 on the General Rules for Administrative Proceedings and Services were adopted. (hereinafter referred to as "Ket") [40. (1) and (7)] does not mean that service to clients acting with a legal representative is valid only if it is made to a legal representative. In his view, such a general theorem cannot be said without examining the substantive legal relationship of the background, and it cannot be deduced in every case that the client's procedural rights are impaired, only if this is clearly done in the particular case. For this reason, in view of the longer period of time since the decision in principle and the differing official and judicial interpretation of the procedural provisions referred to, the petitioner considered it necessary to "refine" the legal position contained in the ETA. year CL. (see below) does not contain any rules on communication to the legal representative, so the regularity and date of communication to the client during the administrative proceedings in the case of the same subject matter shall be examined.

The legal issues raised in the motion are:

- whether the communication to a client with a legal representative can be considered lawful, whether the time limits for appeal are legally open,
- the assessment of the lack of communication to the legal representative in the course of the assessment of the appeal (claim, review request) lodged within that period.

II.

The Prosecutor General, in his statement on the Unity of Legal Proposition, referred to Ket. Article 78 (1) and Section K (1) of the Referring to Section 40 (1) and (7), it explained that the decision can only be delivered to the client directly, instead of the customer's representative, if the customer expressly requests it. There are a number of legal consequences for the disclosure of the decision in relation to the rights and obligations of the client, for example the communication is an indispensable prerequisite for the enforcement of the decision, its enforceability and the opening of the time limits for appeal. Consequently, a breach of the rules governing service constitutes a serious procedural irregularity affecting the substance of the case.

In his statement, the Prosecutor General referred to the rule of law enshrined in Article B (1) of the Fundamental Law; Article 7 (7) and Article 25 (3), which provides that administrative courts are to decide on administrative disputes. In his view, the violation of delivery rules also results in a fundamental law violation, “emptying the client's right of redress”, because in the absence of proper delivery there is no official decision to which legal consequences could be attached, the decision cannot become legal and, in the absence thereof, Ket. § 109 is precluded. In such cases, the courts cannot carry out substantive control of the lawfulness of the administrative decision, although this constitutional requirement arises from the combined interpretation of the aforementioned statutory provisions.

In his statement, the Prosecutor General noted that Ákr. Article 13 (6) - which states that if the client has a representative and the client does not have a different document, the authority shall send the documents to the representative, except for the summons for personal appearance - the content is

identical to Ket. (§ 7 (7) of the Act), ie the Ákr. in the same subject matter, the same legal issues of interpretation as in the case of Ket are raised in connection with the lack of service to the legal representative. the provisions of the Directive.

In the view of the Prosecutor General, if a client acting with a legal representative fails to deliver a decision to a legal representative, this constitutes a serious procedural irregularity affecting the merits of the case without further investigation, unless the client expressly requested the decision not to be legal. representative, but delivered to him. The unlawful conduct of the authority resulting in a contravention of the basic law resulting from the violation of the delivery rules as described above cannot be remedied by acknowledging the lawfulness of the service given that the client or his representative has appealed against the official decision and the rights of the client have not been impaired. This would go beyond the legal interpretation.

III.

The Jurisdiction Council has taken a position on the question raised by the petitioner as follows.

The two. According to Article 40 para. (1) of the Act, if the law does not prescribe the personal procedure of the client, it shall be replaced by a legal representative or a person authorized by its legal representative, and the client and his representative may act together. Representation of counterparties may not be represented by the same person.

The representative is entitled to act on behalf of the client and to exercise his / her rights under the authorization, and is entitled and obliged to perform his / her duties in his / her name. It should be emphasized that, through the representation mandate, an internal (civil law mandate) relationship between the representative and the person represented is established in addition to the procedural law relationship between the authority and the client, and, on the other hand, the authority and the representative have an external (administrative procedural law) relationship. between. This aspect of the external relationship is governed by Ket. Article 40.

The two. Article 40 (7) states that if the client has a representative, the documents are sent to the representative by the authority; however, the summons for a personal appearance is served on the summoned person by simultaneously notifying his representative. A client with procedural capability may request that the authority deliver the documents even if he has a representative in the case.

EBH 2009 referred to in the motion. 2109, where the customer is acting as a legal representative and does not request service of the documents on his own, the decision is valid only if it has been communicated to the legal representative. The EBA classified the breach of the communication rules as non-opening of the time limits for appeal by the non-lawful communication of the administrative decision to the client. According to EBA, in the absence of proper service, the legal consequences of the decision are not enforced, so there is no administrative decision that would be subject to judicial review. According to the EBA, the court of first instance should have refused the claim without the issuance of a summons as a result of the obstacle, or terminate the action in accordance with Section III of the 1952 Code of Civil Procedure. Article 130 (1) (b) and Section 157 (a) of the Act.

The first question to be examined by the unit of legal unity is therefore whether the service of the client acting on behalf of the representative is lawful if the service of the decision is made not directly to the representative but directly to the client.

Pursuant to Section 1 (1) of the Ket, the administrative authority is obliged to maintain and retain the provisions of the legislation during its proceedings. The two. Section 40 para. (7) clearly states that if the client has a representative, he must be served with the documents, but only at the request of the client can he deviate from this rule: the decision can be delivered to the client instead of the client's representative if the client expressly asks. The legal representation of the representation is that the representative has been authorized to act on behalf of and on behalf of the client. This authorization - in the interest of the client - can only be 'restricted' by the client himself, by asking for the decision to be served on his own.

Both the course of the procedure and the legal consequences relevant to the rights and obligations of the client are related to the notification of the decision. In many cases, the authority is mistakenly delivering its decision to the customer instead of the authorized representative, which results in a lack of communication and thus the inability of the decision to produce legal effects. Before the lawful communication, the time limit for lodging an appeal may not begin. In many cases, the Supreme Court has ruled that a decision that has not been properly served on all customers is not final [Legf. It is. Kfv.II.27.658 / 1997/4 .; Kf.III.28.998 / 1999/9 .; Kfv.III.38.087 / 2000/7.]. It is therefore also important for the time-limit for lodging appeals to be served as from the date of the proper service of the application and of the time-limit for lodging appeals. If the party has an authorized legal representative, the time limit for appeal should be calculated from the date of the regular communication with the legal representative [Legf. It is. Kpkf.II.27.813 / 1999 .; Főv. IT. 2.Kf.27.326 / 2011/2.].

Judging from the case-law relating to the provisions referred to above, it can be concluded that the assessment of the legal consequences of irregular service can be considered to be uniform in the examination of the question of the retention period. Not only the EBA referred to in the motion, but other cure decisions [Kfv.III.37.318 / 2016/6, Kfv.35.731 / 2015/7. KGD2016. 22.] also follow the unbroken practice of not being able to deprive the client of the right of redress if the decision is not properly served, if he cannot live within the deadline. The legal consequences of the delay cannot be disadvantaged for the party, because in the absence of proper service, the time-limit for bringing an action has not been opened, so that the applicant could not be late in submitting the application. If, in the absence of proper service, the application has nevertheless been lodged, the court seised must declare when the defendant has been notified of the service of the defendant's decision and when it has been served on the defendant. Compared to the content of this statement, the court can take a position on the retention of the time limit for bringing an action. [Főv.Ít. This means that in such cases it is no longer possible to disclose the knowledge of the decision, even if the communication was not lawful, as the time limit for appeal begins. At the same time, it is necessary to record that the failure of the authority, the delivery to the non-legal representative has automatically an adverse effect on the authority: the legal representative of the client can make a declaration of his or her decision to the decision, which reference should be accepted until the contrary is proved may serve as a basis for an application for failure to comply with the time limit for lodging an application. The party may be exempted from the non-lawful communication, such as late submission, by submitting a request for proof.

According to the reasoning already established in the case law of the judiciary, the constitutional interest in the irrevocability of final decisions and the exercise of the right of appeal can be reconciled in such a way that the date of knowing the client should be investigated if the client was not properly served with the first instance decision but after a considerable time by appeal.

attacking. The two. Due to the bona fide procedural obligation arising from Section 6 para. (1) of the Act, non-notified clients, if they are aware of the decision despite the failure to notify, shall submit an application for verification within the time limit specified in the law, appeal against the decision or request delivery of the decision, and to exercise his right of appeal afterwards. This procedure should also be followed in the judicial review procedure, but it could be the undesirable, cf. since its entry into force, the objective of the procedure has been incompatible with the objective legal protection function that the decision could be challenged by an informed customer after an unlimited period of time with reference to a non-lawful communication. In a multi-client process, this would be a particular violation for customers who, by entrusting a final decision (in the final wording of the pledge), obtained rights [for example, in the case of a second-level or court destruction of a building permit that has been finalized for a number of years (final) in a building case or an application for a residency permit.)).

The second question to be examined by the Jurisdiction Council is how the lack of communication can be assessed by reason of the lack of notification if the decision was not served on the representative but on the client, and the client appealed against the decision within the legal deadline.

The Courts Jurisdiction Council of the Courts considered that the lack of legal notice in itself would not, in addition to the examination of other clients' violations, be refused on the merits.

It is essential that the purpose of the administrative procedure is to make a well-founded decision, in which the rights of the client are fully enforced. The procedural principles mentioned in the Fundamental Law and in international documents are governed by both judicial and administrative (administrative) procedures. In the view of the Constitutional Court, the requirement of a fair trial is a quality that can only be judged by taking into account the whole and the circumstances of the proceedings. Therefore, in spite of the lack of certain details, the procedure may be unfair or unfair, as well as unfair, despite all the details. [6/1998. (III. 11.) AB]

The right to a fair trial also includes the right to go to court, the organizational side of which is the principle of the judicial monopoly of the judiciary, also proclaimed by the Fundamental Law. The Constitutional Court also examined the relationship between these two principles as the subjective and organizational side of eligibility. The organization page is from the individual side, but it can be restricted by the Basic Law on the basis of the procedural laws based on the necessity-proportionality test. Such a limitation is the exclusion of litigation or judicial review in procedural law. [71/2002. (XII. 17.) AB]

Article XXVIII of the Fundamental Law The right to remedy under Article 7 (7) of the Constitutional Court in the meaning of the Constitutional Court is the possibility of turning to another body or a higher forum within the same organization for substantive decisions. [5/1992. (I. 23.) AB Decision] “The Fundamental Law requires that the remedy provided by the right of appeal is effective, that is, to be effective and be able to remedy the damage caused by the decision. The effective exercise of the right of appeal may be influenced by a number of factors, including the scope of the possibility of review, the time limit for reviewing the remedy, or the possibility of being served with the contested decision and the possibility of being made aware of it ”[22/2013. (VII. 19.) AB]. In addition, the possibility of legal remedy is an essential and immanent element of any legal remedy, ie the remedy contains conceptually and substantively the possibility to remedy the violation. It does not follow that the review body must approve the application in all

circumstances, but it is essential that the appeal procedure is conducted within the limits set by the Rules of Procedure and that the claims made in the appeal are examined as to the substance. [9/2017. (IV. 18.) AB]

The following conclusions can be drawn from the above-mentioned judgments of the Constitutional Court interpreting the relevant provisions of the Fundamental Law regarding the legal issue examined by the Legal Unity Council.

In the specific case raised by the petitioner, the legal remedy of the client was open, appealed against the decision of the authority, and the final decision of the second instance was reviewed by the court in administrative proceedings. Thus, the constitutionally protected content of the fundamental right to remedy provided by the Fundamental Law has been fulfilled. (In addition, the review request was also secured for him.) As a result, the client's right of redress has not been violated.

Likewise, there was no breach of the requirement of a fair trial, nor of the right to apply to a court which included this requirement, nor was it the principle of the judicial monopoly of the judiciary, as the client had been informed of the merits, and could turn to court, which had adjudicated on its merits. In the particular case, the latter two principles would have been infringed at the time and the right to a fair trial would have been ruled out if the court had failed to examine the merits of the client's claim in the absence of the lawfulness of service. In this respect, particular attention must be paid to the requirement of legal certainty that a final (final) final judgment, or even a decision which has legal effect, should be annulled in order to enforce the order properly and to declare the decision, but not properly communicated to other customers. There are no effective redress procedures in addition to the statutory appeal against the basic decision or the administrative action against the basic decision. Therefore, inappropriate delivery should not have the legal effect of violating the client's right of appeal.

It is also apparent from the AB decisions that the application of the requirement of a fair trial can only be judged on the basis of the whole procedure and the circumstances of the case. The enforcement of client rights is a Ket. (Article 1 (2) - (3)) is an important issue, which is a serious violation of the rules. The fact that the customer is in a position to exercise his right of appeal does not mean that his client's rights are fully enforced or that the authority is the Ket. Article 40 (7) may be ignored and the involvement of the representative in the proceedings may be omitted without any legal consequences in the external legal relationship. Therefore, it requires careful consideration by the court of the way in which the lack of lawful communication affected the client's right to redress, and how certain procedural acts disregarded by the legal representation have affected the merits of the case. Customer's right to a fair trial and to promote effective legal protection Ket. whether the requirements of client rights and legal certainty under the law have been violated to such an extent that it can only be remedied by repeating the administrative procedure. In any event, the deduction of the legal consequences of procedural offenses committed by the authority in appeal proceedings is a matter for the interpretation of the law by the law enforcement authorities.

The Ákr. According to Section 13 (6) of the Act, if the client has a representative and the client does not have a different view, the document will be sent to the representative by the authority, except for the summons for personal appearance. This rule is identical to Ket in content. Article 40 7 (7). Consequently, the Ákr. in the case of non-delivery to the legal representative, subject to changes in the rules on service, the provisions of this decision of the Unity Council shall apply.

IV.

The Unity Council's position is that, in principle, no legal effect is imposed on the service to the client in the proceedings with the legal representative, the time limit for appeal does not open only if the client becomes aware of the content of the decision by unauthorized delivery or otherwise. In such a case, it is necessary to ensure the protection of the rights of the client with the right of appeal, so the court can always examine, depending on the specific facts, the failure of the lawful communication and the failure of the legal representative in the administrative procedure to act as a breach of procedure; has affected the client's right to redress and a fair trial and the requirement of legal certainty.

As a result of its position as set out above, the Legal Unity Council has adopted the EBH2009. No. 2109 is not retained as a judicial decision.

For the reasons stated, the Jurisdiction Council has decided in accordance with the provisions of the enacting terms to ensure the unity and further development of judicial application. Article 40 (2)]. The decision of Bszi. In accordance with Section 42 para. (1) of the Hungarian Official Gazette, on the central website and on the website of the Mansion.

Budapest, January 14, 2019

Dr. Kalas Tibor sk
President of the Unity Council

Dr. Dobó Viola sk
Judge-Rapporteur

Dr. Sperka Kálmán sk
judge

Dr. Kurucz Krisztina sk
judge

Dr. Mudráné Dr. Láng Erzsébet sk
judge

1/2019. számú KMJE határozat

1/2019. KMJE jogegységi határozat

A Kúria öttagú Közigazgatási - Munkaügyi Jogegységi Tanácsa a Kúria Kfv.III. számú tanácsa által, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 32. § (1) bekezdés b) pontja alapján indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő

jogegységi határozatot:

I. Ha az ügyfél a közigazgatási eljárásban jogi képviseletet vesz igénybe, a jogi képviselő részére történő kézbesítés minősül joghatályos közlésnek. Joghatályos közlés hiányában a jogorvoslati határidők nem kezdődnek meg.

II. Amennyiben az ügyfél tudomást szerez a határozat tartalmáról és a keresetlevelét előterjeszti, a bíróság vizsgálhatja, hogy a joghatályos közlés elmaradása milyen módon érintette az ügyfél jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a jogbiztonság követelményét.

III. A jogegységi tanács az EBH.2009. 2109. számon közzétett határozat elvi bírósági határozatként való fenntartását megszünteti.

Indokolás

I.

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 32. § (1) bekezdés b) pontja alapján – mivel jogkérdésben el kívánt térni a Kúria másik ítélkező tanácsának korábban elvi határozatként közzétett határozatától – jogegységi eljárás lefolytatását kezdeményezte a jogi képviselővel eljáró ügyfél részére történő kézbesítés joghatályosságának értelmezéséről.

Az indítványozó álláspontja szerint jogbizonytalanság tapasztalható annak a kérdésnek a megítélésében, hogy a jogi képviselőnek történő kézbesítés hiánya miként értékelhető, amennyiben a döntésről az ügyfél igazoltan értesül és a jogorvoslati határidő betartásával terjeszt elő jogorvoslat kérelmet.

A bíróságok egy része úgy értékeli, hogy ilyen esetben a jogi képviselő részére történő kézbesítés hiánya nem tekinthető az ügy érdemére kiható súlyos eljárási jogszabálysértésnek, amely a határozat hatályon kívül helyezését megalapozná.

Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság EBH.2009. 2109. számú elvi döntésében foglalt jogi álláspontja szerint, amennyiben az ügyfél a közigazgatási eljárás során jogi képviselővel jár el, úgy az eljárásba a jogi képviselő bevonása kötelező. Ebből következően a jogi képviselőnek történő kézbesítés elmaradása esetén a határozat csak akkor joghatályos, ha annak kézbesítése/közlése a jogi képviselő részére történik meg. Az elmaradt szabályszerű kézbesítés folytán nem jogerős határozat ellen nem lehet pert indítani, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani (a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény szóhasználatában vissza kell utasítani), megindult per esetén, pedig a pert meg kell szüntetni.

Az indítványozó azzal érvelt, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) vonatkozó rendelkezéseinek [40. § (1) és (7) bekezdés] nyelvtani, rendszertani és logikai értelmezéséből nem következik, hogy a jogi képviselővel eljáró ügyfelek részére történő kézbesítés csak akkor joghatályos, ha az a jogi képviselő részére történik. Megítélése szerint ilyen generális elvi tétel a háttér anyagi jogviszony vizsgálata nélkül nem mondható ki, nem vonható le minden esetben az a következtetés, hogy az ügyfél eljárási jogosultságai csorbát szenvednek, erre csakis akkor kerülhet sor, ha a konkrét ügyben ez egyértelműen megtörténik. Ennek okán – figyelemmel az elvi döntés meghozatala óta eltelt hosszabb időre és hivatkozott eljárási rendelkezések eltérő hatósági és bírósági értelmezésére – szükségesnek tartotta az indítványozó az EBH-ban foglalt jogi álláspont „finomítását".Az indítványozó végül utalt arra, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) a jogi képviselő részére történő közlésre vonatkozó szabályozást egyáltalán nem tartalmaz, így a hasonló tárgyú ügyben indult közigazgatási per során kizárólag az ügyfél részére történő közlés szabályszerűsége, időpontja vizsgálandó.

Az indítványban megfogalmazott jogkérdések a következők:

- a jogi képviselővel rendelkező ügyfél részére történő határozatközlés joghatályosnak tekinthető-e, annak megtörténtekor törvényesen megnyílnak-e a jogorvoslati határidők,
- az ezen határidőn belül benyújtott jogorvoslati kérelem (kereset, felülvizsgálati kérelem) elbírálása során a jogi képviselő részére történő közlés hiánya miként értékelhető.

II.

A legfőbb ügyész a jogegységi indítványra tett nyilatkozatában a Ket. 78. § (1) bekezdésére, valamint a Ket. 40. § (1) és (7) bekezdésére hivatkozva kifejtette, hogy a határozat akkor kézbesíthető csak az ügyfél képviselője helyett, közvetlenül magának az ügyfélnek, ha az ügyfél azt kifejezetten kéri. A határozat közléséhez az ügyféli jogok és kötelezettségek vonatkozásban számos jogkövetkezmény fűződik, így például a közlés nélkülözhetetlen előfeltétele a határozat jogerőre emelkedésének, végrehajthatóvá válásának és a jogorvoslati határidők megnyílásának. Ebből következően a kézbesítésre irányadó előírások megsértése az ügy érdemére kiható súlyos eljárási szabályszegésnek minősül.

A legfőbb ügyész nyilatkozatában hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságra, a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogra és a 25. cikk (3) bekezdésében foglaltakra, mely szerint a közigazgatási bíróságok döntenek a közigazgatási jogvitákban. Álláspontja szerint a kézbesítési szabályok megszegése alaptörvény-ellenességet is eredményez, „kiüresíti az ügyfél jogorvoslati jogát", ugyanis szabályszerű kézbesítés hiányában nincs olyan hatósági döntés, amelyhez jogkövetkezmények fűződhetnének, a határozat nem emelkedhet jogerőre, ennek hiányában pedig a Ket. 109. §-a alapján kizárt a perindítás. A bíróságok ilyen esetben nem tudják elvégezni a közigazgatási döntés törvényességének érdemi kontrollját, holott a hivatkozott alaptörvényi előírások együttes értelmezéséből ez az alkotmányos követelmény fakad.

A legfőbb ügyész nyilatkozatában megjegyezte, hogy az Ákr. 13. § (6) bekezdése – mely kimondja, hogy ha az ügyfélnek képviselője van, és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság, a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével, a képviselő számára küldi meg – tartalmilag megegyezik a Ket. 40. § (7) bekezdésében foglaltakkal, tehát az Ákr. alapján lefolytatott hasonló

tárgyú ügyekben, a jogi képviselőnek történő kézbesítés elmaradásával összefüggésben ugyanazok a jogértelmezési kérdéseket vetődnek fel, mint a Ket. felhívott rendelkezései kapcsán.

A legfőbb ügyész álláspontja szerint, ha a jogi képviselővel eljáró ügyfél esetében a határozat jogi képviselőnek történő kézbesítése elmarad, akkor ez minden további vizsgálat nélkül az ügy érdemére kiható súlyos eljárási szabálysértést jelent, kivéve, ha az ügyfél kifejezetten kérte, hogy a határozatot ne a jogi képviselő, hanem az ő részére kézbesítsék. A hatóságnak a kézbesítési szabályok előzőek szerinti megszegéséből eredő alaptörvény-ellenességet is eredményező jogellenes eljárása nem orvosolható a kézbesítés joghatályosnak elismerésével arra tekintettel, hogy az ügyfél vagy képviselője a hatósági döntés ellen jogorvoslattal élt és az ügyfél jogai nem csorbultak. Ez már meghaladná a jogértelmezés kereteit.

III.

A jogegységi tanács az indítványozó által feltett kérdésben az alábbiak szerint foglalt állást.

A Ket. 40. § (1) bekezdésének értelmében, ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője, vagy törvényes képviselője által meghatalmazott személy jár el, továbbá az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat. Az ellenérdekű ügyfelek képviseletét nem láthatja el ugyanaz a személy.

A képviselő jogosult az ügyfél nevében eljárni és a meghatalmazás keretei között az őt megillető jogait gyakorolni, jogosult és köteles a kötelezettségeit helyette, az ő nevében teljesíteni. Kiemelendő, hogy a képviseleti megbízás révén a hatóság és az ügyfél közti eljárásjogi jogviszony mellé létrejön egyrészt egy belső (polgári jogi megbízási) jogviszony a képviselő és a képviselt személy között, másrészt a meghatalmazás folytán egy külső (közigazgatási eljárásjogi) jogviszony a hatóság és a képviselő között. Ennek a külső jogviszonynak az egyes aspektusait rendezi a Ket. 40. §-a.

A Ket. 40. § (7) bekezdése kimondja, hogy ha az ügyfélnek képviselője van, az iratokat a hatóság a képviselő részére küldi meg; a személyes megjelenésre szóló idézés kézbesítése azonban a megidézett részére történik képviselőjének egyidejű értesítésével. Az eljárási képességgel rendelkező ügyfél kérheti, hogy a hatóság akkor is a számára kézbesítse az iratokat, ha az ügyben képviselője van.

Az indítványban hivatkozott EBH.2009. 2109. számú elvi döntés értelmében, amennyiben az ügyfél jogi képviselővel jár el, és nem kéri az iratok saját részére történő kézbesítését, a határozat csakis akkor joghatályos, ha azt a jogi képviselővel közölték. Az EBH a közlési szabályok megszegését úgy minősítette, hogy a közigazgatási határozatnak csakis az ügyféllel történő nem joghatályos közlésével a jogorvoslati határidők nem nyílnak meg. Az EBH szerint ugyanis szabályszerű kézbesítés hiányában a határozathoz fűződő jogkövetkezmények nem állnak be, így nincs olyan közigazgatási határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatára lehetőség lenne. Az EBH értelmében az I. fokú bíróságnak a pergátló akadály következtében a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül kellett volna elutasítani, illetve a pert megszüntetni a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 130. § (1) bekezdés b) pontja, illetve a 157. § a) pontja alapján.

A jogegységi tanács által vizsgálandó első kérdés tehát, hogy a képviselő útján eljáró ügyfél esetén joghatályos-e a kézbesítés akkor, ha a határozat kézbesítése nem a képviselő, hanem közvetlenül az ügyfél számára történik.

A Ket 1. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. A Ket. 40. § (7) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy amennyiben az ügyfélnek van képviselője, akkor neki kell kézbesíteni az iratokat, csak az ügyfél kérésére lehet eltérni ettől a szabálytól: a határozat akkor kézbesíthető az ügyfél képviselője helyett az ügyfél számára, ha azt az ügyfél kifejezetten kéri. A képviselet jogintézményének lényege, hogy a képviselő az ügyfél helyett és annak nevében való eljárásra kapott felhatalmazást. Ezt a felhatalmazást – éppen az ügyfél érdekében – csak maga az ügyfél „korlátozhatja", azzal, hogy a fentiek szerint kéri a határozat saját részére történő kézbesítését.

A határozat közléséhez mind az eljárás menete, mind az ügyféli jogok és kötelezettségek szempontjából lényeges jogkövetkezmények fűződnek. A hatóság számos esetben tévesen az ügyfél számára kézbesíti a határozatát a meghatalmazott képviselő helyett, ami pedig a közlés hiányát eredményezi és így azt, hogy a határozat nem képes joghatást kiváltani. A jogszerű közlés előtt a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő sem kezdődhet el. A Legfelsőbb Bíróság számos esetben kimondta, hogy nem jogerős az a határozat, amely szabályszerűen nem lett minden ügyfél számára kézbesítve [Legf. Bír. Kfv.II.27.658/1997/4.; Kf.III.28.998/1999/9.; Kfv.III.38.087/2000/7.]. A keresetindítási és a fellebbezési határidő szempontjából is fontos tehát a kézbesítés, hiszen a szabályszerű kézbesítés időpontjától kell számítani a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidőt. Amennyiben a félnek meghatalmazott jogi képviselője van, a jogorvoslatra nyitva álló határidőt a jogi képviselővel való szabályos határozati közlés időpontjától kell számítani [Legf. Bír. Kpkf.II.27.813/1999.; Főv. Ít. 2.Kf.27.326/2011/2.].

A hivatkozott rendelkezésekhez kapcsolódó bírói gyakorlatot áttekintve az állapítható meg, hogy a szabálytalan kézbesítés jogkövetkezményének megítélése egységesnek mondható a jogorvoslati határidő megtartottsága kérdésének vizsgálata során. Nem csak az indítványban hivatkozott EBH, hanem más kúriai döntések [Kfv.III.37.318/2016/6, Kfv.35.731/2015/7. KGD2016. 22.] is azt a töretlen gyakorlatot követik, hogy a határozat szabálytalan kézbesítése miatt az ügyfél jogorvoslati jogától nem foszthető meg, amennyiben azzal határidőben nem tud élni. Az elkésettség jogkövetkezményeit nem lehet a félre hátrányosan alkalmazni, mivel szabályszerű kézbesítés hiányában nem nyílt meg a keresetindítási határidő, így a felperes a keresetlevél benyújtásával nem eshetett késedelembe. Amennyiben szabályszerű kézbesítés hiányában a keresetlevél benyújtása mégis megtörtént, az eljáró bíróságnak meg kell nyilatkoztatnia a felperes jogi képviselőjét arról, hogy mikor értesült az alperes határozatának kézbesítéséről, azt részére mikor adta át ügyfele. E nyilatkozat tartalmához képest tud állást foglalni a bíróság a keresetindítási határidő megtartottságáról. [Főv.Ít. 3.Kf.27.330/2007/2.] Mindez azt jelenti, hogy a határozatról való tudomásszerzéstől ilyen esetekben már nem lehet eltekinteni, még akkor sem, ha a közlés nem volt szabályszerű, azzal ugyanis elkezdődik a jogorvoslati határidő. Szükséges ugyanakkor rögzíteni, hogy a hatóság mulasztásának, a nem jogi képviselőnek történő kézbesítésnek automatikusan van egy a hatóságra nézve hátrányos következménye: az ügyfél jogi képviselője maga tehet nyilatkozatot a határozat részére történő átadásáról, mely hivatkozást az ellenkező bizonyításáig el kell fogadni, és amely hivatkozás a keresetlevél benyújtási határideje esetleges elmulasztására vonatkozó igazolási kérelem alapjául szolgálhat. A fél a nem joghatályos közlés hátrányos jogkövetkezményei, – mint amilyen az elkésettség – alól az igazolási kérelem benyújtásával mentesülhet.

A bírói gyakorlatban már megjelenő érvelés szerint a jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához fűződő alkotmányos érdek és a jogorvoslathoz való jog

gyakorolhatósága olyan módon egyeztethető össze, hogy vizsgálni kell az ügyfél tudomásszerzésének időpontját, amennyiben az ügyfél számára az elsőfokú határozatot nem szabályszerűen kézbesítették, de jelentős idő elteltével azt fellebbezéssel támadja meg. A Ket. 6. § (1) bekezdéséből fakadó jóhiszemű eljárási kötelezettség miatt a nem értesített ügyfeleket, amennyiben az értesítés elmaradása ellenére tudomást szereznek a határozatról, kötelesek a törvényben meghatározott határidőn belül igazolási kérelemmel élni, a határozat ellen fellebbezést előterjeszteni, vagy kérni a határozat kézbesítését, és azt követően élni a fellebbezési jogával. Ez az eljárás a bírósági jogorvoslati eljárásban is követendő kell, hogy legyen, ellenben előállhatna az a nem kívánatos, a Kp. hatályba lépése óta az eljárás objektív jogvédelmi funkciójával össze nem egyeztethető helyzet, hogy a határozatot az arról tudomást szerzett ügyfél korlátlan idő elteltével is megtámadhatná a nem joghatályos közlésre hivatkozással. Ez egy több ügyfeles eljárásban különös jogsérelemmel járna azon ügyfelekre nézve, akik a jogerős (Ákr. szóhasználatában végleges) határozatban bízva szereztek jogosultságokat [például építési ügyben az évekig jogerősnek (véglegesnek) hitt építési engedély másodfokú vagy bírósági megsemmisítése esetén az építkező bontásra vagy fennmaradási engedély kérelmezésre lenne kötelezhető)].

A jogegységi tanács által vizsgálandó második kérdés, hogy a nem szabályszerű kézbesítés miatt a közlés hiánya miként értékelhető, ha a határozatot nem a képviselő, hanem az ügyfél részére kézbesítették, és az ügyfél törvényes határidőn belül jogorvoslattal él a határozat ellen.

A Kúria jogegységi tanácsa úgy ítélte meg, hogy a joghatályos közlés hiánya miatt önmagában a határidőben benyújtott jogorvoslati kérelem érdemi elbírálása – egyéb ügyféli jogsérelem vizsgálata mellett – nem tagadható meg.

Alapvetés, hogy a közigazgatási eljárás célja a megalapozott döntés meghozatala, melynek során az ügyfél jogai teljes körűen érvényesülnek. Az Alaptörvényben és nemzetközi dokumentumokban nevesített eljárási alapelvek mind a bírósági, mind a közigazgatási (hatósági) eljárásban irányadók. A tisztességes eljárás követelménye az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes. [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

A tisztességes eljáráshoz való jog magába foglalja a bírósághoz fordulás jogát is, amelynek szervezeti oldala – a szintén az Alaptörvény által deklarált – az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve. E két elv összefüggéseit, mint a jogosultság alanyi és szervezeti oldalát az Alkotmánybíróság is vizsgálta. A szervezeti oldal az egyén oldaláról jelentkezik, amely azonban az Alaptörvény alapján korlátozható az eljárási törvények által a szükségességi-arányossági teszt alapján. Ilyen korlátozást jelentenek az eljárási jogszabályokban található perakadályok vagy bírósági felülvizsgálat kizárása. [71/2002. (XII. 17.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992.(I. 23.) AB határozat] „Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges

lehetősége” [22/2013. (VII. 19.) AB határozat]. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. [9/2017. (IV. 18.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény releváns rendelkezéseit értelmező fent hivatkozott határozataiból, – a jogegységi tanács által vizsgált jogkérdésre vonatkozóan – az alábbi következtetések vonhatók le.

Az indítványozó által felhozott konkrét esetben az ügyfél jogorvoslati lehetősége nyitva állt, a hatóság határozatával szemben fellebbezett, a másodfokú jogerős határozatot pedig a bíróság közigazgatási perben felülvizsgálta. Ezzel az Alaptörvényben foglalt jogorvoslathoz való alapjog alkotmányosan védett tartalma teljesült. (Emellett a felülvizsgálati kérelem is biztosítva volt a számára.) Ebből következően nem sérült az ügyfél jogorvoslathoz való joga.

Ugyanígy nem sérült a tisztességes eljárás követelménye sem, sőt az e követelményt magába foglaló bírósághoz fordulás joga, és ennek szervezeti oldalát jelentő, az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve sem, hiszen az ügyfél az érdemi döntésről értesült, ez ellen bírósághoz fordulhatott, amely érdemben elbírálta keresetét. A konkrét esetben éppen akkor sérült volna ez utóbbi két elv, és így a tisztességes eljáráshoz való jog, ha a bíróság az ügyfél keresetét – a kézbesítés joghatályosságának hiányára tekintettel – érdemben nem vizsgálta volna. E körben különösen figyelemmel kell lenni arra a jogbiztonságból eredő követelményre, hogy a határozat szabályszerű kézbesítésének kikényszerítésére, illetve a megtámadni kívánt, de szabályszerűen nem közölt, míg más ügyfelek vonatkozásában szabályosan közölt jogerős (végleges), így akár joghatást is kiváltó határozatra felvezetett jogerősítő záradék törlésére nézve nincsenek hatékony jogorvoslati eljárási eszközök az alaphatározattal szembeni – törvény által megengedett fellebbezés –, illetve az alaphatározattal szembeni közigazgatási peren kívül. Ezért a nem szabályszerű kézbesítésnek nem lehet az a jogkövetkezménye, hogy az ügyfél jogorvoslati joga sérüljön.

Az AB határozatokból az is kitűnik, hogy a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Az ügyféli jogok érvényesülése olyan, a Ket. alapelveinek körében (1. § (2)-(3) bekezdés) rögzített fontos kérdés, melyek csorbulása az eljárás érdemére kiható, lényeges szabályszegést jelent. Az a tény, hogy az ügyfél olyan helyzetben van, hogy jogorvoslati jogát gyakorolni tudja, még nem jelenti azt, hogy ügyféli jogai maradéktalanul érvényesülnek, sem azt, hogy a hatóság a Ket. 40. § (7) bekezdését figyelem kívül hagyhatja és a külső jogviszonyban jogkövetkezmény nélkül mellőzheti a képviselő bevonását az eljárásba. Éppen ezért gondos mérlegelést igényel a bíróság részéről, hogy a joghatályos közlés elmaradása milyen módon érintette az ügyfél jogorvoslathoz való jogát, a jogi képviselet figyelmen kívül hagyásával végzett egyes eljárási cselekmények miként hatottak ki az ügy érdemére. Az ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga, valamint a hatékony jogvédelmét elősegíteni hivatott, Ket. szerinti ügyféli jogosultságok és a jogbiztonság követelménye sérültek-e oly mértékben, hogy az csak a közigazgatási eljárás megismétlésével orvosolható. A hatóság által elkövetett eljárási szabálysértések jogkövetkezményeinek levonása a jogorvoslati eljárásokban tehát minden esetben a jogalkalmazókra háruló jogértelmezési kérdés.

Az Ákr. 13. § (6) bekezdése szerint, ha az ügyfélnek képviselője van és az ügyfél eltérően nem rendelkezik, az iratokat a hatóság – a személyes megjelenésre szóló idézés kivételével – a képviselő részére küldi meg. Ez a szabály tartalmilag megegyezik a Ket. 40. §. (7) bekezdése rendelkezésével. Ebből következően az Ákr. alapján lefolytatott eljárásokban, a jogi képviselőnek történő kézbesítés elmaradása esetére – a kézbesítési szabályok változásának függvényében – a jogegységi tanács jelen határozatában foglaltak irányadóak.

IV.

A jogegységi tanács álláspontja az, hogy a jogi képviselővel való eljárásban az ügyfél részére történő kézbesítéshez fő szabály szerint joghatály nem fűződik, a jogorvoslati határidő nem nyílik meg, csak akkor, ha az ügyfél a határozat tartalmáról a nem szabályos kézbesítés révén vagy egyéb módon tudomást szerez. Ilyen esetben is biztosítani kell a jogorvoslati jogával élő ügyfél garanciális jogainak védelmét, ezért a bíróság mindig a konkrét tényállás függvényében vizsgálhatja, hogy a joghatályos közlés elmaradása és a jogi képviselő mellőzése a közigazgatási eljárásban, mint megvalósult eljárási jogsértés milyen módon hatott ki az ügy érdemére, érintette-e az ügyfél jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a jogbiztonság követelményét.

A jogegységi tanács a fentiekben kialakított álláspontja következtében az EBH2009. 2109. számon közzétett határozatot elvi bírósági határozatként nem tartja fenn.

A kifejtett indokok alapján a jogegységi tanács a bírósági jogalkalmazás egységének és továbbfejlesztése biztosítása érdekében a rendelkező részben foglaltak szerint határozott [Bszi. 40. § (2) bekezdése].
Határozatát a Bszi. 42. § (1) bekezdésének megfelelően a Magyar Közlönyben, a központi honlapon és a Kúria honlapján közzéteszi.

Budapest, 2019. január 14.

Dr. Kalas Tibor s.k.
a jogegységi tanács elnöke

Dr. Dobó Viola s.k.
előadó bíró

Dr. Sperka Kálmán s.k.
bíró

Dr. Kurucz Krisztina s.k.
bíró

Dr. Mudráné Dr. Láng Erzsébet s.k.
bíró