

Bándi Imre

V. rész

A köztestületek eljárásai

1. A köztestületek eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A köztestületek egyértelmű meghatározását a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, azaz az új Ptk. már nem tartalmazza (szemben a régi Ptk.-val). Külön törvényeknek kell létrehozniuk a köztestületeket, s külön szabályozásban kell sort keríteni az állam és a köztestületek közötti feladat- és hatáskörmegosztásra. Az esetek többségében ez a lényegyet tekintve az állami feladatok köztestületre való átruházását jelenti, más esetben a feladatok esetleges módosulását, bővítését.¹

A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, ezek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy, köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara. A törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti. Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve azt is, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható. A köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a Polgári Törvénykönyv egyesületekre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. A köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt.²

Ezek a szervezetek tevékenységüket döntő részben nem nyereségorientáltan végzik. A jogszabályoknak azonban meg kell teremteni a működéshez szükséges garanciákat (a hi-telezők védelmét, a felelősségvállalás vagyoni biztosítékait stb.).³

A külön törvények a köztestületek közül kiemelten foglalkoznak a gazdasági, illetőleg szakmai kamarákkal. E kiemelés elsősorban a különböző szakmai (ügyvédi, közjegyzői, orvosi, mérnöki stb.), illetve gazdasági (ipari és kereskedelmi, kézműves, agrár) kamarák

¹ PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási eljárás szabályai I–III. Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest, HVG-ORAC.

² 2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 8/A. §.

³ PETRIK 2017.

társadalmi súlya teszi indokolttá. A társadalmi jellegű szervezetek által hatékonyan ellátható közfeladatok köre azonban ennél szélesebb, így idesorolhatjuk a biztosítással, egészségvédelemmel, a helyi közbiztonsággal stb. kapcsolatos feladatokat. A köztestületek minden esetben közfeladatot látnak el, mégpedig általában olyan feladatot, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.

A köztestületek közigazgatási tevékenységének, működésük feletti törvényességi felügyelet bírósági kontrolljának újraszabályozása aktuális kérdés volt, hiszen korábban a köztestületekre vonatkozó külön törvények eltérő elvek szerint szabályozták a törvényességi ellenőrzés rendjét. Ennek oka lehetett, hogy a köztestületek esetében a magánjogi és közjogi jelleg egyaránt érvényesül, s a szabályozás irányát az egyik vagy másik jelleg aktuális hangsúlyozása döntötte el. Abban megvolt a hasonlóság, hogy az ágazati miniszter feladatát képezte a törvényességi ellenőrzés, azonban az e tevékenység feletti bírói kontroll már eltérően alakult.

A vonatkozó kamarai törvények szerint a törvényességi ellenőrzést gyakorló miniszternek a kamara határozatát megtámadó keresetét a bírósági végrehajtói kamara, az ügyvédi kamara, a közjegyzői kamara, az igazságügyi szakértők esetében a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.) általános szabályai szerint kellett elbírálni, az orvosi, a gyógyszerész-, a mérnök-, az építész-, az állatorvosi és a vadász kamarák esetében a Pp. XX. fejezete szerint kellett eljárni.⁴

Mindezek miatt igény volt a szabályozás egységesítésére és a köztestületek közigazgatási tevékenységével, törvényességi ellenőrzésével kapcsolatos jogviták közigazgatási perben történő elbírálására vonatkozó szabályok megteremtésére.

2. A köztestületek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) – kiemelve a köztestületi felügyeleti perek jelentőségét és sajátosságait – külön fejezetben (XXIV. fejezet) állapít meg szabályokat, kimondva, hogy a köztestület felett törvényességi felügyeletet és ellenőrzést gyakorló szerv az eredménytelen törvényességi felhívást követően jogosult e per megindítására, amelyre az egyszerűsített per szabályait kell alkalmazni. Az e körben eljáró törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kérheti – a törvényes helyzet, működés helyreállítására való kötelezésen vagy érdekében történő intézkedésen túl – felügyelőbiztos kijelölését is. Ilyen köztestületi felügyeleti pert nevesít a 2012. évi CXXVI. törvény 43. § (3) bekezdése vagy a 2011. évi CCIV. törvény 71/A. § (5) bekezdése.

Ad a) Egyes köztestületi eljárások⁵

A köztestületek működése során a Kp. hatálya alá tartozó közigazgatási cselekmények három relációban keletkeznek.

⁴ PETRIK 2017.

⁵ FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. (Az Ákr. és Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése.) *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.

Az első reláció a köztestület és a tagok viszonya, illetőleg a köztestület belső működése. A köztestületek alapvető rendeltetése, hogy a tagjaik az általuk végzett tevékenységhez kapcsolódóan lássanak el olyan közfeladatokat – ezen belül közigazgatási feladatokat –, amelyeket célszerűbb a tagok öngazgatására, s nem a klasszikus közigazgatási szervekre bízni.

Kp. előtti jogi szabályozásban a tagsági viszonyra vonatkozó köztestületi döntések csak akkor minősültek közigazgatási aktusnak, ha a köztestületben kötelező tagságot írt elő a jogi szabályozás. Önkéntes tagság esetén, illetőleg bármilyen belső működési ügyben az egyesületekre vonatkozó magánjogi rendelkezések voltak irányadók. A Kp. hatálybalépése – a köztestületek tagsági viszonyait és belső működését tekintve – két alapvető változással jár. Egyrészt a jogalkotó az Ákr. és a Kp. hatálybalépésével összefüggésben kiegészítette a köztestületek fogalmát meghatározó 2006. évi LXV. törvény 8/A. §-át egy új, (6) bekezdéssel. Ebben kimondta, hogy „a köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában [...] a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt”. Ezzel tehát a Kp. hatálya alá vonta a köztestületek belső viszonyaiban keletkező összes tevékenységet. A másik lényeges változás, hogy a köztestületek egyedi ügyekben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéseit az érintettek is megtámadhatják.⁶ Ez azért fontos változás, mert a köztestületi belső szabályozási jogkör a köztestületi autonómia következtében meglehetősen széles körű. Ugyanakkor e belső szabályzatok bírósági felülvizsgálatát eddig csak a törvényességi felügyeleti szerv kezdeményezhette.

A második reláció a köztestületek kifelé irányuló hatósági tevékenysége. A köztestületek – eddig és az Ákr. szabályai alapján is – mint „egyéb (nem közigazgatási) szervek” hatósági jogkörrel ruházhatók fel. Eljárásukra ezekben az ügyekben – mint bármely más hatóság esetében – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai, valamint az adott ügyfajta-ra vonatkozó különös anyagi és eljárásjogi szabályok az irányadók, a hatósági cselekményeik (mulasztásuk) közigazgatási per tárgyát képezi.

A harmadik viszonyrendszer a köztestületek feletti törvényességi felügyelet (törvényességi ellenőrzés). E felügyeletnek (ellenőrzésnek) nincsenek általános szabályai, ezért köztestületfajtánként eltérő megoldások alakultak ki. A Kp. előtti köztestületi törvényi szabályozásban nem volt egységes az sem, hogy a felügyeleti szerv milyen bíróság előtt, milyen pert kezdeményezhet a köztestületi szervek jogsértésének orvoslása érdekében. A Kp. e tekintetben is lényeges változásokat hozott, mert a már hivatkozott 2006. évi LXV. törvény új, 8/A. §-a azt is általános érvénnyel kimondja, hogy „a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt”.

Ad b) A köztestületi felügyeleti per

A köztestületekkel kapcsolatban számos alapvető változást hozott a Kp. Egyrészt a köztestületet közigazgatási szervvé minősíti, így a köztestület közigazgatási jog által szabályozott, jogalanyok jogi helyzetének megváltoztatására irányuló döntései közigazgatási cselekményeknek minősülnek. Ez azt jelenti, hogy a köztestület tagokkal kapcsolatos

⁶ Kp. 4. § (3) bekezdés c) pont és 17. § a) pont.

döntései – abban az esetben is, ha nem minősülnek hatósági döntéseknek – a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt megtámadhatók. Tehát mind a fegyelmi döntések, mind a köztestületi szabályzatok mint egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezések a Kp. 4. §-ának értelmében közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik.

A Kp. 136. § (1) bekezdése szerint a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által az eredménytelen törvényességi felhívást követően indított perre kell a felügyeleti per rendelkezéseit alkalmazni. Az Ákr. és Kp. Módtv. szerint több kamara esetében a pert a Pp. általános szabályai szerint kell megindítani.

A törvényességi felügyeletet gyakorló szervet (amely lehet a törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy a törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyészség) külön törvények határozzák meg, továbbá az általa teendő intézkedéseket is. Ezek lényege a következőkben foglalható össze:

- A köztestület felett a törvényességi felügyeletet általában a miniszter gyakorolja. A miniszter ellenőrzi, hogy a köztestület alapszabálya, egyéb önkormányzati szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá azt, hogy szerveinek határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt és az egyéb önkormányzati szabályokat.
- A miniszter törvényességi felügyelet keretében ellenőrzi a képzési program és a szakmai vizsgáztatás gyakorlati végrehajtását.
- A törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.
- Ha a miniszter az ellenőrzés során szabálytalanságot tapasztal, a szabálytalanság megállapításától számított 30 napon belül a törvényesség helyreállítására felhívja a köztestület elnökét.
- Ha a köztestület működésének törvényessége másképpen nem állítható helyre, akkor a miniszter a bírósághoz fordul.

A Kp. rendelkezése szerint a köztestületi felügyeleti per megindításának a következők a szabályai:

- A pert a törvényességi felhívást követően annak eredménytelensége után lehet megindítani.
- A keresetlevelet a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által megszabott határidő eredménytelen elteltétől számított 30 napon belül kell benyújtani.⁷
- A perre a Kp.-nek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályai⁸ vonatkoznak. Az egyszerűsített perek szabályait alkalmazó pereket a törvény határozza meg.

A jogtudomány és a joggyakorlat is elfogadta a „kvázi” közigazgatási szerv fogalmát, így a közigazgatási bíráskodás részére nem jelentett különös problémát a köztestületek és egyéb atipikus szervezetek felhatalmazás alapján hozott hatósági határozatai elleni keresetek

⁷ Kp. 136. §-a.

⁸ Kp. 124–126. §-ai.

befogadása és megfelelő szintű elbírálása sem. Az elvi elhatárolás a polgári jogi jogviszony és a hatósági jogviszony között e téren kellő megoldást jelent.⁹

A közttestületek részére az állam speciális feladatokat és lehetőségeket ad, köztük korábban állami funkciók átadásával. Működésük ugyanakkor tagságuk akarata alapján önszerveződő.

1994 márciusában fogadta el a Parlament a XVI. számú, a gazdasági kamarákról szóló törvényt, amely újból intézményesítette a közttestületi, kötelező tagságú gazdasági kamarákat, 1995. január 1-jei hatállyal. A törvény kimondta, hogy a gazdasági kamarák hivatása a gazdaság fejlődésének és szerveződésének előmozdítása, az üzleti forgalom biztonságának fenntartása, a piaci magatartás tisztességének biztosítása, valamint a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekérvényesítésének segítése.¹⁰

Ad c) Az egyes közttestületek legfontosabb (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A továbbiakban bemutatjuk, hogy a közttestületek esetében milyen sajátos közigazgatási eljárásokkal találkoztunk a kutatásaink során. A kutatásaink során az alábbi közttestületeket vizsgáltuk:

- a Magyar Tudományos Akadémia;
- a Magyar Művészeti Akadémia;
- a gazdasági kamara, amely alatt a kereskedelmi és iparkamara területi és országos szervezeteit, továbbá az agrárkamarát kell érteni;
- a szakmai kamarák:
 - a) Magyar Bírósági Végrehajtói Kar;
 - b) Igazságügyi Szakértői Kamara;
 - c) Magyar Állatorvosi Kamara;
 - d) Magyar Orvosi Kamara;
 - e) Magyar Gyógyszerész Kamara;
 - f) Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara;
 - g) Magyar Könyvvizsgálói Kamara;
 - h) Magyar Országos Közjegyzői Kamara;
 - i) Magyar Mérnöki Kamara és a Magyar Építész Kamara;
 - j) Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara;
 - k) Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara;
 - l) Magyar Ügyvédi Kamara, területi ügyvédi kamarák;
 - m) Országos Magyar Vadászkamara;
 - n) Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara.

⁹ Lásd: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 10.)

¹⁰ SZILÁGYINÉ FÜLÖP Erika (2015): A gazdasági kamarák működési feltételeinek alakulása a kezdetektől napjainkig. In KARLOVITZ János Tibor szerk.: *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. Komárno, International Research Institute. 232–240. Elérhetőség <http://real.mtak.hu/24054/1/48SzilagyneFulopErika.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 10.)

Továbbá olyan köztestületeket is, amelyek valamely szakmai tevékenységhez kapcsolódóan szerveződnek:

- a) hegyközség;
- b) Magyar Olimpiai Bizottság;
- c) Magyar Paralimpiai Bizottság;
- d) Nemzeti Versenysport Szövetség;
- e) Nemzeti Diák, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség;
- f) Magyar Szabványügyi Testület;
- g) Önkormányzati Tűzoltóság;
- h) Magyar Kormánytisztviselői Kar;
- i) Honvédelmi Sportszövetség;
- j) Nemzeti Pedagógus Kar;
- k) Országos Polgárőr Szövetség;
- l) Pálinka Nemzeti Tanács.

A Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: Akadémia vagy MTA) önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület, amely a tudomány művelésével, támogatásával és képviseletével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el.¹¹ Az Akadémia¹² közfeladatai körében számos eljárást folytat, így különösen tudományos minősítési rendszert működtet, amelynek keretében a Magyar Tudományos Akadémia doktora, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia levelező és rendes tagja címet adományoz. Az adományozás feltételeit és eljárási szabályait az *Akadémia szabályzata* határozza meg.¹³ Emellett az MTA a tudományos utánpótlást ösztöndíjrendszer fenntartásával segíti, amelynek fedezete az Akadémia költségvetésében elkülönítetten szerepel; kiemelkedő tudományos eredményeket elérő kutatók részére – saját forrásaiból vagy egyetemleges közérdekű kötelezettségvállalás alapján – határozott időre tudományos ösztöndíjat, díjakat alapíthat, díjkitűzést tehet, amelynek feltételeit és részletes rendjét az Akadémia szintén szabályzatban állapítja meg.¹⁴

A Magyar Művészeti Akadémiáról a 2011. évi CIX. törvény rendelkezik. E törvény szerint a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) az önkormányzás elvén alapuló köztestület, amely a művészettel – különösen az irodalommal, a zenével, a képző- az ipar- és tervezőművészettel, valamint az építészettel, a fotó-, a film-, az előadó-, a népművészettel –, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsé tételével és a magyar művészek képviseletével összefüggő országos közfeladatokat lát el.

Az MMA az MTA-hoz hasonlóan pályázatok kiírásával, díjak és ösztöndíjak adományozásával ösztönzi a hazai művészeti életet. A pályázatok feltételeit, eljárási szabályait az MMA saját hatáskörben határozza meg.¹⁵ Emellett az MMA ellátja a Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ fenntartói feladatait is.

¹¹ 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 1. §-a.

¹² 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 3. § (1) bekezdése.

¹³ Lásd: <https://mta.hu/doktori-tanacs/tajekoztato-az-mta-doktora-tudomanyos-cimre-torteno-palyazat-benyujtasahoz-105291> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

¹⁴ Lásd: <https://mta.hu/palyazatok/az-osszes-palyazat-105933> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

¹⁵ Lásd: www.mma.hu/palyazatok (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

A szakmai kamarák egy részéről már szoltunk a korábbi fejezetekben. Alapvetően az adott tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és onnan való törlés mint hatósági feladat képezi a kamarák egyik fontos közigazgatási tevékenységét. Szintén közigazgatási, ám nem hatósági, de közigazgatási természetűek ugyanakkor a fegyelmi és az etikai eljárások. Ezeknek a szabályait az adott szakmai kamarára vonatkozó jogi szabályozók határozzák meg.

Emellett – ahogy arra már utaltunk – vannak olyan köztestületek is, amelyek valamely szakmai tevékenységhez kapcsolódóan szerveződnek: a Magyar Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: MOB) a Nemzetközi Olimpiai Bizottság által kizárólagos nemzeti olimpiai bizottságként elismert, az olimpiai mozgalommal kapcsolatos szervezett versenysporttal összefüggő országos közfeladatokat ellátó köztestület, amely a civil törvény szerinti nyilvántartásba vétel nélkül közhasznú szervezetnek minősül, és amelyet a Fővárosi Törvényszék tart nyilván.¹⁶

A versenyengedélyek egységes tartalmát és formáját a Magyar Olimpiai Bizottság az amatőr és a hivatásos sportolói versenyengedély kiadásának feltételeiről szóló miniszteri rendeletben foglaltakra figyelemmel határozza meg.¹⁷

A MOB kizárólagos jogokat gyakorol az alábbi területeken:

- a sportágak és a sportolók nevezése és sportszakemberek akkreditálása a nyári és téli olimpiai játékokra, a nyári és téli ifjúsági olimpiai játékokra, valamint az európai ifjúsági olimpiai fesztiválra, a NOB és az Európai Olimpiai Bizottság által elismert sporteseményekre, játékokra, továbbá a nyári és a téli európai ifjúsági olimpiai fesztiválokra;
- a NOB szabályzataiban meghatározott olimpiai tulajdonelemeknek – különösen az olimpiai szimbólumnak, zászlónak, jelmondatnak, lángnak, fáklyának, az „olimpia” és „olimpiai” elnevezésnek –, valamint azok bármely nyelvű fordításának bármilyen módon és formában történő megjelenítése, felhasználása, illetve ezek mások általi bármilyen módon és formában történő megjelenítésének, felhasználásának engedélyezése, valamint az ezzel kapcsolatos vagyoni jogok gyakorlása, illetve az ezekkel való rendelkezés. Az olimpiai tulajdonelemek megjelenítésének tekintendők az olimpiai tulajdonelemekhez hasonló, azokkal összevethető, azokra közvetett, de egyértelműen azonosítható formában utaló megjelenítések.¹⁸

3. Összegzés

Az egyes köztestületek eljárásai vonatkozásában a meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódóan az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ágazati törvények egyértelműen rögzítik a köztestületek feladatait, így azok eljárásjogi rendszere az Ákr. ismeretében egyértelmű, világos.

¹⁶ 2004. évi I. törvény a sportról 38. § (1) bekezdése.

¹⁷ 2004. évi I. törvény a sportról 3. §.

¹⁸ 2004. évi I. törvény a sportról 38. § (3) bekezdése.