

A Magyar Köztársaság nevében

A személyesen eljáró **F1** felperesnek

Ü1 ügyvéd által képviselt **Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete** (1013 Budapest, Krisztina krt. 39.) alperes ellen piacfelügyeleti jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében, melybe a felperes pernyertességének előmozdítása érdekében a személyesen eljáró **B1** elsőrendű beavatkozó és a személyesen eljáró **B2** másodrendű beavatkozó beavatkozott, meghozta az alábbi

ÍTÉLETET:

A bíróság a keresetet elutasítja.

Kötelezi a bíróság a felperest és a beavatkozókat, hogy az állami adóhatóság külön felhívására fizessenek meg egyetemlegesen X forint le nem rótt kereseti eljárási illetéket, valamint az alperes részére tizenöt nap alatt egyetemlegesen X forint perköltséget.

Az ítélet ellen a kézbesítéstől számított tizenöt nap alatt a Fővárosi ítélőtáblához címzett, a Fővárosi Bíróságon öt példányban benyújtandó fellebbezésnek van helye.

INDOKOLÁS

Alperes a 2008. november 7. napján hozott J-III-200/2008. Számú határozatával a határozat mellékletében felsorolt befektetési alapkezelők - közöttük a A1 Alapkezelő és a A2 Alapkezelő - által kezelt nyilvános vagy zártkörű nyílt végű ingatlanalapok, illetve a nyílt végű ingatlanalapokba befektető befektetési alapok (együtt ingatlanalapok) befektetési jegyeinek folyamatos forgalmazását tíz forgalmazását napra felfüggesztette, és kötelezte az alapkezelőket arra, hogy a felfüggesztés ideje alatt kezdeményezzék alperesnél az alapok kezelési szabályzatainak módosítását a 2001. évi CXX. törvény (Tpt.) 247.§ (3) és (4) bekezdése alapján. Kötelezte az alapkezelőket a felfüggesztés rendkívüli tájékoztatás keretében való közzétételére.

Határozatának indokolásában alperes a Tpt. 251.§, 236.§ (4) bekezdés, 247.§ (3)-(4) bekezdés, 290.§ (1) bekezdés i.) pontjaira hivatkozott. Megállapította, hogy 2008. októberében az ingatlanalapokból jelentős vagyon áramlott ki, az alapok saját tőkéje 20%-ot meghaladó mértékben csökkent, utalt a megtakarítások és a befektetők jogos érdekeinek védelmére, és az egyenlő elbánás elvére.

Felperes kereseti kérelmében eredendően az alperes határozatának megváltoztatását kérte oly módon, hogy a határozat hatálya ne terjedhessen ki azokra a befektetőkre, akik nem tudhatták, hogy a nyilvános nyílt végű alapok befektetési jegyeinek visszaváltására adott megbízások és az elszámolás értéknapi között kilencven forgalmazási nap is lehet. Pontosított keresetében elsődlegesen az alperes határozatának hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte, perköltséget igényelt.

Előadta, hogy XY Alap befektetési jegyeit kívánta visszaváltani a felfüggesztés ideje alatt, melyet megtagadtak, majd az Alap a kezelési szabályzatot akként módosította, hogy ezzel ténylegesen kb. négy hónapra zárolták befektetési jegyeinek értékesítését. Kifejtette, hogy a befektetési jegyek megvásárlásakor nem volt tudomása arról, hogy befektetése értékesítését bármely okból korlátozhatják, álláspontja szerint a kezelési szabályzat módosítás nem lehet visszaható hatályú. Álláspontja szerint mulasztott az alperes, amikor a konkrét esemény bekövetkezése előtt időben nem utasította az alapkezelőket befektetők teljes körű tájékoztatására. Pontosított keresetének indokaként előadta, hogy a Tpt. 251.§ (1) bekezdése naptári napot jelent, ezért a felfüggesztésnek csak 2008. november 17-ig volt jogalapja, nem november 21-ig, a XY Alap módosított alapkezelési szabályzata azonban november 21-én került közzétételre. Kifejtette, hogy az alperes számára jogszabály nem biztosít lehetőséget arra, hogy az alapkezelőket a kezelési szabályzatok módosításának kezdeményezésére kötelezze, a Tpt. 400.§ (1) bekezdés s.) pont a belső szabályzatokra vonatkozik, ilyenek a kezelési szabályzat nem minősül. Álláspontja szerint az alperes a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 72.§ (1) bekezdés e.) pontját, továbbá a 2007. évi CXXXV. törvény (Psztv.) 9.§ (1) bekezdés c.) pontját is megsértette. Nem értett egyet azzal az alperesi állásponttal, amely szerint végrehajtott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára nem kerülhet sor.

Előadta, hogy kereshetőségi joga az 1952. évi III. törvény (Pp.) 327.§ (1) bekezdés alapján fennáll, mert a határozat hatályba lépésekor felperes rendelkezett ingatlanalap befektetési jegyekkel, és a határozat akadályozta meg abban, hogy azokat visszaválthassa. A 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 15.§ (1) bekezdésére utalva vitatta azt az alperesi álláspontot, amely szerint kereshetőségi joga annak van, aki a Psztv. szerint ügyfélnek minősül. Előadta, hogy kereseti kérelmének teljesítése esetén az eredeti állapot állna helyre.

Az I.r. és II.r. felperesi beavatkozók (a továbbiakban beavatkozók) az alperes határozatának hatályon kívül helyezését kérték. Előadták, hogy jelentős összegeket fektettek a XZ Alapba, az alapkezelőnek a felfüggesztés ideje alatt módosított kezelési szabályzata a korábbi három napos visszaváltási időt megszüntette, a bevezetett kilencven napos visszaváltás miatt visszaváltási megbízásaik nem teljesültek, az időközbeni eszközérték leértékelődés miatt jelentős összegű veszteség érte őket. Ezt meghaladóan a felperes keresetének indokaival egyezően nyilatkoztak azzal, hogy I.r. beavatkozó a felperes kereshetőségi joga vonatkozásában az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 57.§ (5) bekezdésére hivatkozott; nem vitatta, hogy az alperesi indokolási kötelezettségének eleget tett. A II.r. beavatkozó előadta, hogy tulajdonhoz való jogát korlátozta az alperes döntése, a felperes kereshetőségét pedig az a körülmény is megalapozza, hogy felperes és a beavatkozók kárigényt kívánnak érvényesíteni az alperessel szemben, melynek előkérdése az alperes határozatának bírósági felülvizsgálata. II.r. beavatkozó álláspontja szerint az alperesi indokolási kötelezettségét megsértette, mert határozatából nem állapítható meg, hogy az alperes az egyes alapkezelőknél milyen megállapításokat vizsgálatot végzett. A beavatkozók perköltséget nem igényeltek.

Alperes a kereset elutasítását, perköltsége megtérítését kérte. Álláspontja szerint a felperesnek kereshetőségi joga nincsen, az eljárásnak ügyfele felperes nem volt, a per tárgyához fűződő közvetlen anyagi jogi érdekeltisége hiányzik. Előadta, hogy a felperesnek a határozat megváltoztatására irányuló kereseti kérelme nem teljesíthető, az alperes határozatát a címzettek végrehajtották, végrehajtott határozat megváltoztatása nem értelmezhető igény, a bíróság az alperes hatáskörét nem vonhatja el, az alperes határozatának „személyi hatálya” a felperes által kért módon nem megváltoztatható, megállapítási keresetnek közigazgatási perben nincsen helye. Előadta, hogy a beavatkozók a felpereshez képest önálló jogérvényesítők, keresetük azonban elkésztett, felperes a Z Bank eljárását állította sérelmesnek, addig a beavatkozók más ténybeli alapra hivatkoztak.

A kereset nem alapos.

A bíróság a Psztv. 34.§ (1) bekezdés és a Pp. 324.§ (2) bekezdés a.) pontjára figyelemmel indított perben az alperes határozatának érdemi értékelését megelőzően - figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság 3/2006. közigazgatási jogegységi határozat III. részére - a felperes keresetjogi jogát vizsgálta.

A Pp. 3. § (1) bekezdése értelmében 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.

A Pp. 327.§ (1) bekezdése szerint a közigazgatási per indítására az jogosult:

- aki a felülvizsgálható közigazgatási határozat alapjául szolgáló eljárásban ügyfél volt vagy az ügyfél jogállása illette meg,
- akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási határozat közvetlenül érinti, vagy
- aki nemzetközi szerződés alapján környezeti információt kér a közigazgatási szervtől, és e kérelmét a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta, helytelen módon elutasította vagy nem adott kielégítő választ.

A Psztv. 28.§ (1) bekezdése: A Felügyelet előtti eljárásban ügyfél az a természetes személy vagy jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet,

- akire nézve a Felügyelet jogot vagy kötelezettséget állapíthat meg,
- akit a Felügyelet hatósági ellenőrzés alá von,
- aki a Felügyelethez a 37. § (1) bekezdése szerinti kérelem benyújtásával közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását kezdeményezi,
- akire nézve a Felügyelet által vezetett hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A Ket. 15. § (1) bekezdése: Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A bíróság - figyelemmel az alperesnek a beavatkozás megengedhetősége tárgyában előadottakra - megállapította, hogy a Pp. 54.§ (1) bekezdés tekintetében elégséges bármely olyan közvetett jogi érdek igazolása, amelynek következtében a beavatkozó jogi helyzete a felperes keresetének sikere esetén változik, függetlenül attól hogy a felperes keresetjogi joga fennáll-e. A beavatkozás megengedhetősége körében a bíróság nem értékelhet az ügy érdemére vonatkozó kérdéseket (így a keresetjogi jogot sem), ezért a beavatkozásnak helye lehet olyan esetben is, amikor a felperes keresetjogi joga egyébként hiányzik. Tekintettel azonban arra, hogy a beavatkozó jogállása a fél jogállásához tartozó perbeli jogoknál több nem lehet, a beavatkozó által támogatott fél keresetjogi jogának hiányában a beavatkozó érdemi nyilatkozatainak - kivéve a keresetjoggal összefüggő nyilatkozatokat - relevanciája nincsen.

Felperes kereseti kérelmét a per első tárgyalását megelőzően egyértelművé tette azzal, hogy az alperesi határozat egészének hatályon kívül helyezését kérte; e nyilatkozat - figyelemmel a Pp. 3.§ (2) bekezdésére is - nem volt harminc napon túli keresetváltogatás, hiszen felperes tartalma szerint nem tett olyan nyilatkozatot a keresetindítási határidő alatt, amely szerint a határozatnak csak egyes - a határozat rendelkező része alapján jól elkülöníthető - részét támadja. A per első tárgyalását megelőző keresetmódosításnak nevezett felperesi nyilatkozat a Pp. 335/A.§ (1) bekezdésének megfelelt, ezzel felperes egyértelművé tette, hogy az alperes határozatának egészét - ide értve a határozat mellékletét is, melyben a beavatkozók által hivatkozott alapkezelő is szerepelt - kérte hatályon kívül helyezni, illetve keresete szerinti tartalommal megváltoztatni. A felperes kereseti kérelmének teljesítése így a beavatkozóknak is jogi érdeke volt, függetlenül attól, hogy a felperes és a beavatkozók befektetéseiket nem azonos alapba helyezték. Ennek megfelelően a bíróság nem tartotta megalapozottnak azt az alperesi álláspontot, amely szerint a beavatkozásnak felperesi oldalon az igényérvényesítés módja miatt nem lehetett helye.

*

A bíróság a felperes perindítási illetve keresetjogi jogát az alábbiak szerint értékelte.

A keresetjogi jog a Pp. 3.§-ra is figyelemmel azt a konkrét anyagi jogi kapcsolatot jelenti, amely a per tárgya és a fél valamely anyagi joga között fennáll. A közigazgatási per tárgya minden esetben a Pp. 324.§ (2) bekezdésében felsorolt valamely eljárásban hozott jogi aktus törvényességi felülvizsgálata. Közigazgatási perben a felperes keresetjogi joga akkor áll fenn, amennyiben a felülvizsgálható közigazgatási aktus alkalmas arra, hogy a felperes valamely anyagi jogszabályban meghatározott (alanyi) jogát alakítsa. A perindítási jog a közigazgatási határozat érdemi vitatásához önmagában -keresetjogi hiányában - nem elegendő. Létezhet olyan helyzet, amikor a felperes perindítási jogosultsága fennáll, de keresetjogi joga nincsen (pl. ha a közigazgatási eljárásba olyan személyt vonnak be, kinek ügyféli jogállást megalapozó érdekeltisége sincsen). A keresetjogi jog ugyanakkor perindítási jogosultság hiányában kizárt.

A bíróság megállapította, hogy felperes a közigazgatási eljárásnak nem volt ügyfele. A Ket. 15.§ (3) bekezdésére figyelemmel az alperes hatósági hatásköre gyakorlása során a Psztv. 28.§-ban a Ket. általános ügyfélfogalma részletesebben, egyszersmind tartalmilag korlátozottan került meghatározásra.

A bíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy felperes perindítási joga a Pp. 327.§ (1) bekezdés b.) ponttal összefüggésben elismerhető-e.

A bíróság álláspontja az, hogy a Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pontja nem értelmezhető a közigazgatási per tárgyat képező közigazgatási jogviszony létrehozó közigazgatási eljárási jogszabályoktól elvonatkoztatva. A Ket. 15.§ (1) bekezdés általános ügyfélfogalma nagyobb halmaz, mint a 327.§ (2) bekezdés b.) pontja, hiszen a Ket. szerinti ügyfélfogalomhoz nem kell a közvetlen jogi érintettség, elég a közvetett is. A Ket. 15.§ (3) bekezdésben a jogalkotó elismerte viszont azt, hogy léteznek olyan közigazgatási ügyek is, melyekben a hatóság eljárása, illetve az eljárásban hozott döntés bárkinek érintheti jogát, jogos helyzetét (ekként a Ket. 15.§ (1) bekezdés szerint ügyféli jogállás megilletné), az ügyféli jogállás ennek ellenére mégis csak bizonyos személyeket illet.

A Psztv. 28.§ (1) bekezdésének jelentősége abban áll, hogy a jogalkotó a Ket. 15.§ (1) bekezdés szerinti ügyfélfogalmat egy speciálisan szűkített ügyfélfogalommal helyettesítette, amely azt is jelenti, hogy az ügyfélként elismerhető jogalanyokon kívül másnak de iure nem érintheti jogát, jogos helyzetét az ügy. De facto ez nem feltétlenül van így, a jogalkotói szándék azonban egyértelmű abban a tekintetben, hogy az ügyben nyilatkozatot tenni, a hatósággal 'párbeszédet folytatni', és ezáltal eljárási jogokat gyakorolni a törvény erejénél fogva csak meghatározott személyek jogosultak.

A Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pont ezért az a.) pontra tekintettel, azzal összefüggően értelmezhető. Amennyiben speciális ügyfélfogalom a peresített határozatot megelőző közigazgatási eljárásra nincsen, akkor a Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pont ténylegesen azt fejezi ki, hogy az ügyféli jogállással nem rendelkező, az eljárásban ügyfélként ténylegesen részt nem vett személy is vitathatja a határozat törvényességét, feltéve, hogy ahhoz közvetlen jogi érdeke fűződik. A Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pont alapján azok a személyek, akik egyébként ügyféli jogállással rendelkeztek volna a közigazgatási eljárásban, de valamely oknál fogva ez nem vált valóságossá (pl. nem szereztek tudomást az eljárásról vagy a hatóság mulasztása miatt nem váltak ügyfélle), úgy e személyek ne legyenek elzárva attól, hogy az egyébként rájuk nézve közvetlen joghatást kifejtő közigazgatási döntés jogszerűségét vitathassák. A Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pontja esetén feltétel a közvetlen érintettség, ezért a jogszabályhely alapján a perindítási jogot azoknak a személyeknek vonatkozásában lehet elismerni, akik (1) ügyfelek vagy ügyféli jogállással rendelkeztek volna, de (2) ténylegesen nem voltak ügyfelek, ügyféli jogállásúak, és (3) jogi érdekeltiségük közvetlen. Következésképpen az ügyfélként az eljárásban részt nem vett azon személyek,

melyek ügyfélként mint közvetett érintettek részt sem vehettek volna, perindítási joggal sem a Pp. 327.§ (2) bekezdés a.), sem a b.) pont alapján nem rendelkeznek.

Tekintettel arra, hogy az alperes eljárására irányadó ügyfél fogalomba a befektetők nem tartoznak bele, nincsen olyan jogilag elismert viszonyítási halmaz sem (az eljárásban ügyfélként elismerhető összes személy), melyhez képest a Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pont szerinti érintettség megállapítható.

Fentiek alapján a bíróság megállapította, hogy a Pp. 327.§ (2) bekezdés b.) pont nem önmagában, hanem a közigazgatási eljárásra irányadó eljárásjogi normák alapján vizsgálható. A közigazgatási eljárás eredményeként hozott határozat közigazgatási jogviszonyt keletkeztet. Azt, hogy a jogviszony tartalmát meghatározó határozat kinek érintheti jogát, a jogalkotó a széles körrel meghúzott ügyfél fogalmában fejezte ki. Azokban az esetekben, melyekben a jogalkotó az ügyfél fogalmat szűkítette, azt fejezte ki, hogy a speciális ügyfeleken kívül a közigazgatási hatósági ügy másnak jogát a jog erejénél fogva nem érinti. Amennyiben olyan személy kéri a közigazgatási határozat felülvizsgálatát, amely személy a közigazgatási eljárásban ügyfél eleve nem lehetett, perindítási joga a Pp. 327. (2) bekezdés b.) pont alapján sincsen.

A jogvitában való érdekelttség (Pp. 3.§) közigazgatási perben akkor áll fenn, ha a felperes egyértelműen bemutatja azt, hogy az általa jogszerűségét tekintve vitatott közjogi aktus hogyan képes közvetlenül jogát vagy jogos érdekét megváltoztatni, alakítani. A kereshetőség ténylegesen akkor áll fenn, ha felperes igazolja azt is, hogy keresete elfogadása esetén alanyi joga keletkezik, módosul, kötelezettsége megszűnik. Felperes nem igazolta, hogy jogszabály által garantált szerzett joga lenne arra, hogy az alperes felügyeleti jogkörének gyakorlása körében a felügyelt intézményre kötelezettséget tartalmazó közigazgatási határozat megalapozottságát vitassa. Felperes - a kereshetőségi jogaként megjelölt befektetői minőségének igazolásával - az alperes hatáskörgyakorlásának terjedelmét kívánta a közigazgatási perbe vinni. A közigazgatási per ugyanakkor nem alkalmas a felperes tényleges igényének érvényesítésére; arra felperesnek polgári perben van lehetősége az 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 7.§ szerint.

Felperes pontosított keresetében az alperes határozatának hatályon kívül helyezését kérte. Felperes nem igazolta, hogy amennyiben a bíróság a kereseti kérelemnek megfelelően az alperes határozatát hatályon kívül helyezné, úgy a felperesre milyen anyagi jog keletkezne, vagy kötelezettség szűnne meg.

A felperesre közvetlenül jogot, kötelezettséget nem tartalmazó közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt kezdeményezett közigazgatási perben a bíróság olyan tartalmú döntést nem hozhat, amely a felperes valamely anyagi jogszabályban garantált - a felperes álláspontja szerint az alperes által megsértett - jogát helyreállítja; e tekintetben a bíróság az alperes álláspontjával egyetértett. A felperes arra vonatkozó előadása, amely szerint az alperes határozatának hatályon kívül helyezésével az eredeti állapot állna vissza, nem megalapozott. A közigazgatási perekben eljáró bíróság restitúcióról döntést nem hozhat, a felperes közigazgatási perbe vitt igénye polgári jogi igény, melynek bírói úton való érvényesítésére a közigazgatási per nem alkalmas.

A bíróság - figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37075/2005/5. és Kfv. 37112/2006/17. ítéleteiben kifejtettekre - arra is rámutat, hogy a közigazgatási per önmagában nem lehet eszköz a más jogág szabályai szerint elbírálandó igények érvényesítéséhez, ezért a felperes kereshetőségi jogát - a fentiekén túl - a II.r. beavatkozó által e körben előadottak sem alapozzák meg.

A felperes kereshetőségi jogának az is akadályát képezi, hogy populáris kereset előterjesztésére felperesnek nincsen jogszabályi felhatalmazottsága, így felperes önállóan nem terjeszthet elő olyan kereseti kérelmet - konkrét esetben az alperesi határozat egészének hatályon kívül helyezését -, amelynek eredményessége de facto a társadalom széles körét érintheti (figyelembe véve azt is, hogy a perben nem álló, vagy a perről tudomással nem rendelkező befektetői tömeg érdeke nem feltétlenül azonos a keresetben előadottakkal). A populáris kereset előterjeszhetőségének hiánya szintén összefüggésben áll azzal, hogy a jogalkotó az alperes eljárásában ügyfélnek elismert személyek körét az általános ügyfélfogalomhoz képest keskeny rádiusszal húzta meg.

Az Alkotmány 57.§ (5) bekezdése törvényben meghatározott feltételek mellett deklarálja a jogorvoslati jogot. A törvényben meghatározott feltételeket a bíróság a fentiek szerint értelmezte. Ezt meghaladóan a bíróság az Alkotmány értelmezését - hatáskör hiányában - nem végezheti el.

A bíróság összefoglalva megállapította, hogy a felperes perindítási, illetve kereshetőségi joga hiányzik, ezért a bíróság a keresetet elutasította.

A felperesi beavatkozók nem önálló beavatkozók voltak, ezért az 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 62.§ (1) bekezdés h.) pont alapján feljegyzett 43.§ (3) bekezdés szerinti X forint kereseti eljárási illetéket a felperes és a beavatkozók egyetemlegesen viselik a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13.§ (2) bekezdése alapján, figyelemmel a Pp. 78.§ (1) bekezdés és 83.§ (1) bekezdés második mondat második fordulatára.

Az ügyvéd által képviselt alperes munkadíját perköltségként a bíróság a 32/2003. (VIII.22.) IM 2K.34950/2008/15. rendelet 3.§ (3) bekezdés alkalmazásával X forintban állapította meg, figyelembe véve egyrészt azt, hogy az alperes kereshetőséggel összefüggő nyilatkozata megalapozott volt, másrészt azt, hogy egyéb perjogi vonatkozásokban a bíróság nem osztotta az alperes álláspontját. Az alperes javára megítélt perköltségben kifejeződik, hogy a perben a bíróság egy tárgyalást tartott. A perköltséget a felperes és a beavatkozók egyetemlegesen kötelesek megtéríteni alperesnek a Pp. 83.§ (1) bekezdés második mondat második fordulatára alapján. Az ítélet ellen a fellebbezést a Pp. 340.§ (2) bekezdés biztosítja.

- Budapest, 2009. április 17.

sk. bíró