

## A TESTÜLETI FELELŐSSÉGMEGÁLLAPÍTÁS ALAPJAI A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK TÖRVÉNYESSÉGI SZEMPONTÚ VIZSGÁLATÁBAN

RÓNAY Zoltán  
doktorjelölt (SZTE ÁJK)

A felsőoktatási intézmények döntéshozatali mechanizmusában hagyományosan jelen van az egyszemélyi vezető mellett – a kezdetben csak az egyetem oktatóiból, jelenleg vagy az egyetemi polgáraiból (tehát oktatókból és hallgatókból), vagy más, a törvényben meghatározott személyekből álló – az ő döntéséhez szükséges előzetes véleményt vagy egyetértést megadó, javaslattevő testület, amely gyakran maga is döntési joggal rendelkezik.<sup>1</sup> Sem a korábbi felsőoktatási jogszabályok nem határozták meg, sem a jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) nem határozza meg, hogy e testületek vagy akár egyes tagjaik rendelkeznek-e felelősséggel az eljárásuk során gyakorolt hatáskörök vonatkozásában, s külön felelősségi szabályokat sem állapít(ottak) meg ezekre nézve. Pedig a szenátus a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságainak címzettjeként,<sup>2</sup> s mint a felsőoktatási intézmények legszélesebb és továbbra is meghatározó hatáskörrel rendelkező testülete,<sup>3</sup> hosszú távú következményekkel járó, az oktatás és tudomány minőségét befolyásoló, és ezáltal a társadalmi folyamatokra ható döntések meghozatalára jogosult, valamint a személyi tárgyú és gazdasági, pénzügyi konzekvenciákkal járó határozatai révén az intézmény mindennapjait és jövőbeni sorsát is befolyásolni képes.<sup>4</sup> Az állami felsőoktatási intézmények esetében külön említendő még a kon-

<sup>1</sup> Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. Budapest, 2011. 142–145., illetve Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon*. Doktori értekezés. Pécs, 2010. 63.

<sup>2</sup> Nftv. 12. § (2) bek.

<sup>3</sup> Bár a kancellár és a konzisztórium jogintézménye a költségvetéssel összefüggő, illetve a stratégiai tervek tárgyában hozott döntések tekintetében korlátozza az állami intézmények szenátusainak hatáskörét, az alapidokumentumok (szervezeti és működési szabályzat) vagy épp az első számú vezető, a rektor megválasztása továbbra is szenátusi hatáskör.

<sup>4</sup> Ld. Nftv. 12. § (3) bek.

zisztórium, amely a gazdasági tárgyú döntésekben gyakorolt egyetértési joga folytán az intézményi autonómiába közvetlenül beavatkozó szervként képes meghatározni az adott intézmény működésének irányát és kereteit.<sup>5</sup> E testületek mellett a felsőoktatási intézményekben számos más grémium működik,<sup>6</sup> ezek közül azonban a törvény csak kevéshez telepít döntési hatáskört, a legtöbb létrehozása és működési szabályainak megállapítása az intézmény önszabályozó autonómiájának része.<sup>7</sup>

A szakirodalom a testületek felelősségének vizsgálatához elsősorban az általuk el látott hatáskör alapján, azaz attól függően, hogy ügydöntő vagy csak véleményező, javaslattevő, tanácsadó hatáskört (esetleg ezeket együttesen) gyakorolnak, kollektív, kollegiális és vegyes testületeket különít el.<sup>8</sup> A felsőoktatási intézményekben valamennyi típust megtaláljuk. Ennek a felelősség vizsgálata szempontjából van jelentősége, mint-hogy a gazdálkodással kapcsolatos döntésekre vonatkozó azon megállapítás, miszerint a testületi döntések alkalmasak arra, hogy az egyénre szabott felelősségi konstrukciókat, illetve azok kialakításának lehetőségét gyengítsék, a felsőoktatási intézmények esetében is érvényes.<sup>9</sup> A testületi döntésben közreműködő tagok felelősségének vizsgálata is igazodik ahhoz, hogy ügydöntő vagy véleményező, tanácsadó hatáskörben jár el. Előbbiek esetében ugyanis a felelősség megoszlik a döntés előkészítéséért és előterjesztéséért felelősséggel terhelt személy és a testület között, másrészt a tagok is a döntésben való közreműködésük szerint lehetnek felelősek, így például a kártérítési felelősség sem terjeszthető ki azokra, akik a döntés ellen szavaztak.<sup>10</sup> Ugyanakkor a tisztán kollegiális testületek (azaz csak véleményező, tanácsadó, javaslattevő hatáskörrel bírók) tagjai esetében a kollektív felelősség eleve kizárt, hiszen a döntést nem ők, hanem az a személy (testület) hozza, amely számára véleményt, tanácsot adnak.<sup>11</sup> Ahhoz, hogy egyáltalán a felelősségmegállapítás szükségessége vizsgálható legyen, a testületi döntés nem megfelelő, hibás mivoltát kell kimutatni. Az alábbiakban tehát arra keressük a választ, hogy a jogalkotó milyen eszközöket alakított ki a testületi döntések megfelelőségének megállapításához. A vizsgálat – területi okokból – a jogszabályoknak megfelelőéssel összefüggő intézkedésekre korlátozódik.

A felsőoktatási intézmények testületei működésének közvetlen ellenőrzése átfogóan nem szabályozott. Az intézményen belül a belső működés rendjén nyugszik, intézményen kívül pedig csupán két testület vonatkozásában jelenik meg: a szenátus mint legfőbb döntéshozó testület működésének ellenőrzése, részben a fenntartó általános és

<sup>5</sup> Nftv. 13/B.–13/C. §

<sup>6</sup> Nftv. 12. § (5) bekezdés a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeinek intézésére állandó bizottság létrehozásának kötelezettségét írja elő. A 49. § (5) bekezdés a kreditátviteli bizottság, az 55. § (5) bekezdés a fegyelmi bizottság megalakításáról rendelkezik.

<sup>7</sup> KOCIS I. m. 63. Ld. még Nftv. 12. § (3) bek. eb) pont és 13. § (1) bek.

<sup>8</sup> SZAMEL Lajos: *Koncepció a testületi felelősség szabályozásához*. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata; Országos szintű kutatási főirány, A Főirány Programirodája, Budapest, 1982. (1984) 1–2.

<sup>9</sup> KAPA Máttyás: Felelősség a közvagyonnal való gazdálkodásért, avagy jogágak véletlen találkozása a boncasztalon. *Pénzügyi Szemle*, 2011/4. 471.

<sup>10</sup> SZAMEL Lajos: A testületek felelőssége. *Állam és Igazgatás*, 1986/5. 407–409.

<sup>11</sup> SZAMEL (1986) i. m. 399.

széles körű ellenőrzési jogosítványai körében,<sup>12</sup> részben pedig a szenátus egy döntése, illetve – ha a hallgatók jogorvoslati kérelmét testület bírálja el – a hallgatók ügyében másodfokon hozott döntések bírósági felülvizsgálata során.<sup>13</sup>

A jogalkotó az intézmények ellenőrzésére és felügyeletére működtetett komplex rendszerben<sup>14</sup> az intézményi körön kívüli, de ahhoz legszorosabban kapcsolódó körben a fenntartó számára ír elő, illetőleg biztosít törvényességi ellenőrzési jogkört.<sup>15</sup> Az állami felsőoktatási intézmények esetében ez ráadásul az állam nevében a fenntartói jogokat gyakorló minisztert illeti.<sup>16</sup> Az Nftv. emellett biztosítja a hallgatók számára, hogy a felsőoktatási intézmény döntése ellen, vagy annak, illetőleg intézkedésének elmulasztása esetén jogorvoslattal éljenek, és az így, másodfokon hozott határozatnak a bírósági felülvizsgálatát kérik.<sup>17</sup> Ugyancsak bírósági felülvizsgálatot biztosít a törvény a hallgatói önkormányzat számára az Nftv.-ben meghatározott jogainak megsértése esetén.<sup>18</sup>

Ha a fentiek szerint a felsőoktatási intézmények vonatkozásában – tehát kifejezetten magukra az intézményekre szűkítve (fenntartóra nem kiterjedően) – kívánunk a testületi felelősséget megalapozó törvényességi felügyeletről beszélni, akkor az alábbi három esetkört határolhatjuk el:

- a fenntartó törvényességi ellenőrzése keretébe eső, a szenátus által meghozott határozatokra, illetve az azokhoz vezető eljárásra vonatkozó ellenőrzés;
- a szenátusnak a hallgatói önkormányzati alapszabály jóváhagyását megtagadó határozata, illetve a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzati jogokat érintő intézkedésének bírósági felülvizsgálata;

<sup>12</sup> Nftv. 73. § (3)–(5) bek.

<sup>13</sup> A sorból hiányzik a konzisztórium működésének ellenőrzése. Nem véletlenül: a jogalkotó e testületet gyakorlatilag kontroll és felelősség nélkül hagyta. Ld. ezzel kapcsolatban: RÓNAY Zoltán: Vezetői felelősség alakulása a felsőoktatási autonómia és a munkajogi szabályok változása tükrében. *Jura*, 2016/1. 298–315.

<sup>14</sup> E rendszer összetettsége abból adódik, hogy az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik a felsőoktatás ágazati irányítása és ennek keretében az ágazati működés egyes szereplői (fenntartói jogokat gyakorlók, intézmények, Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság) feletti törvényességi ellenőrzés, amely hatáskör gyakorlásában kezdeményezőként és közreműködőként az oktatási hivatal is bekapcsolódik. [Nftv. 60. § (4) bek., 64. § (1), (4) bek., 65–66. §, 68. § (1) bek. b) pont, (2) bek. b) pont, 71/A. § (1) bek.]. Az ágazatirányító miniszteri intézkedések közé tartozik az az általános eljárási hatáskör, amely alapján a miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a Magyarországon területén természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet által Nftv.-beli feltételek hiányában folytatott felsőoktatási alaptevékenység körébe tartozó tevékenység felett. Ezen eljárása során a miniszter az engedély nélküli felsőoktatási tevékenységet folytatókat e tevékenységtől eltiltja és bírsággal sújthatja, amely döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető. [Nftv. 66. § (1), (2), (4) bek.] A Magyar Rektori Konferencia, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája felett az ügyészség gyakorol törvényességi ellenőrzést. [Nftv. 62. § (3) bek., 72. § (1) bek.]. Az egyes intézményeken belül működő hallgatói önkormányzatok törvényes működésének ellenőrzése az adott felsőoktatási intézmény kötelezettsége. [Nftv. 60. § (4) bek.] Ebbe e rendszerbe igazodik a fenntartó említett hatásköre, valamint az intézményi hallgatói önkormányzatok törvényes működésének ellenőrzése.

<sup>15</sup> Nftv. 73. § (3) bek. da) pont, (4)–(5) bek.

<sup>16</sup> Nftv. 4. § (4) bek.

<sup>17</sup> Nftv. 58. § (1) bek.

<sup>18</sup> Nftv. 60. § (5)–(6) bek.

- a felsőoktatási intézmény erre hatáskörrel rendelkező testülete jogorvoslati kérelmet elbíráló határozatának bírósági felülvizsgálata.

### 1. A fenntartó törvényességi vizsgálata, a törvényességi felügyelet fogalma

A törvényességi felügyelet fogalmára általánosan elfogadott egységes meghatározást nem találunk, de az még a közigazgatási szervezetrendszeren belül sem bír egységes definícióval.<sup>19</sup> A felügyelet fogalma, amely magában foglalja az ellenőrzést, valamint a „javaslattételnél hatékonyabb intézkedési jogot az ellenőrzés során feltárt hibák megszüntetésére, orvoslására és ismétlődésük megelőzésére”, és amely együtt jár a bíróság ezen intézkedésekre kiterjedő felülvizsgálati hatáskörével,<sup>20</sup> több értelemben is használható a közigazgatási jogban és általában a közjogban.<sup>21</sup> A felügyelet további ismérve, hogy a felügyelő és a felügyelt szerv között aszimmetrikus a viszony, előbbi aktív, utóbbi passzív félként vesz részt abban.<sup>22</sup> A felügyelet előzőekben részletezett fogalom meghatározási kísérlete kiegészítendő azzal, hogy amennyiben a működés jogszerűségének vizsgálatát is magában foglalja, szükségképpen törvényességi felügyeletről kell beszélnünk.<sup>23</sup> E körben a törvényességi felügyelet technikája hasonló, nem mutat érdemi eltéréseket például a cégek és civil szervezetek esetében sem: „elsődlegesen papír alapú, a felügyeleti eljárás alá vont által átadott dokumentumok vizsgálatán alapul”.<sup>24</sup> Hangsúlyozandó azonban, hogy egyes szerzők szerint a törvényességi felügyelet hatáskörének gyakorlása megoszlik az államigazgatási szervek és a bíróságok között, ezért valamennyi esetben, amikor a jogalkotó a törvényesség biztosítását a bírósághoz telepíti, ugyancsak törvényességi felügyeletről kell beszélnünk.<sup>25</sup>

Azonban nem minden, a fenntartó számára rendelkezésre álló törvényességet biztosító eszköz törvényességi felügyeleti eszköz is egyúttal. A fenntartó a törvényességi ellenőrzés körében a következő pontokon érinti a szenátus működését: a felsőoktatási intézmény szenátus által elfogadott intézményfejlesztési tervének, költségvetésének, szervezeti és működési szabályzatának vizsgálata, utóbbi vonatkozásában annak egységességére, teljességére, törvényességére, hatékonyságnak való megfelelésére kiterjedően, illetőleg a törvényesség biztosítása keretében ellenőrzi a felsőoktatási intézmény – így magának a szenátusnak is – működése és a döntéshozatala jogszerűségét.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> IVANCSICS Imre: A törvényességi felügyelet a közigazgatásban. In: NOCHTA Tibor – MONORI Gábor (szerk.): *Ius est Ars. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 236.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 187. Idézi: IVANCSICS i. m. 237.

<sup>22</sup> ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014. 183.

<sup>23</sup> IVANCSICS i. m. 239.

<sup>24</sup> HORVÁTH László: Gondolatok a civil szervezetek törvényességi felügyeletének lehetséges irányairól. *Cég hírnök*, 2014/1. 7.

<sup>25</sup> IVANCSICS i. m. 240–242.

<sup>26</sup> Nftv. 73. § (3) bek. da) pont, (4)–(5) bek.

A törvény a fenntartói irányítással szembeni követelményként rögzíti, hogy az nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. Abban az esetben, ha az intézmény szenátusa azt állapítja meg, hogy a fenntartói intézkedés ellentétes ezzel a követelménnyel, döntésével felhatalmazhatja a rektort, hogy azzal szemben bírósági eljárást kezdeményezzen.<sup>27</sup> Ehhez kapcsolódik az a lényegében az ágazatirányítás keretébe tartozó eljárás is, amely során a miniszter a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenységének ellenőrzése alkalmával feltárt mulasztás esetén felhívja a fenntartót, hogy fenntartási kötelezettségének tegyen eleget.<sup>28</sup> Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedik, a miniszter pert indíthat annak érdekében, hogy a bíróság állapítsa meg a mulasztást. Ezt megteheti önállóan, illetőleg a felsőoktatási intézmény vizsgálóbizottságának jogának egyidejű felfüggesztéséhez kapcsolódóan is.<sup>29</sup> Ez az eljárás természetét tekintve nem a miniszteri intézkedés bírósági kontrollja, még akkor sem, ha a bíróság a per során praktikusán annak jogszerűségét is vizsgálja, hanem a fenntartó tevékenységének egyfajta ellenőrzése. Korábban jeleztem, hogy bizonyos esetekben az ágazatirányítás és a fenntartói működés körében is törvényességi ellenőrzésről rendelkezik az Nftv. E körben hangsúlyozni kell, hogy az ellenőrzés nem azonos a felügyelettel. Tartalmát tekintve az ellenőrzés – ahogy arra már utaltam – a felügyelet egyik szükségképpen eleme, ugyanakkor annál kevesebb, és jellegében is eltérő, mert a közvetlen befolyásolási lehetőséget magában nem hordozó eszköz.<sup>30</sup> Amikor tehát az említett vonatkozásban az Nftv. a törvényességi ellenőrzésre jogosultat intézkedési joggal ruházza fel, illetve kötelezettséggel terheli, kodifikációs hibával, téves szóhasználattal találkozunk, mert tartalmilag ezen esetekben is törvényességi felügyeletről van szó.<sup>31</sup>

## 2. A hallgatói önkormányzati jogok megsértése esetén kezdeményezett bírósági nemperes eljárás

A hallgatói önkormányzat a felsőoktatási intézményen belül, annak részeként a hallgatói érdekek képviselőjeként működik.<sup>32</sup> A hallgatói önkormányzat szervezeti, személyiségi mivolta a törvényi rendelkezésből nem evidens, annak definiálását a jogalkotó a mondatszerkesztési technikával megkerüli. Az önkormányzat fogalmilag: „Valamely

<sup>27</sup> Nftv. 75. § (1) bek.

<sup>28</sup> Erről részletesebben lásd: G. KARÁCSONY Gergely: A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, tekintettel a kancellári rendszer által hozott változásokra. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/2. 41–42.

<sup>29</sup> Nftv. 65. §

<sup>30</sup> ÁRVA i. m. 183. A törvényességi felügyelet és ellenőrzés elhatárolásához lásd még: SZAKOS Judit: Az államigazgatás középszintjének főbb strukturális változásai 2011 óta. *Debreceni Jogi Műhely*, 2012/2. (<http://goo.gl/9tk8GN>)

<sup>31</sup> Ld. miniszter Nftv. 65. § szerinti felhívási, illetve felfüggesztési, 66. § szerinti eltiltási és bírságolási jogkörét, illetőleg a fenntartó Nftv. 74. § szerinti általános intézkedési jogkörét.

<sup>32</sup> Nftv. 60. § (1) bek.

testületnek, közösségnek az a joga, hogy ügyeit önállóan intézheti.”<sup>33</sup> Minthogy ez a fogalom-meghatározás nem kizárólag a helyi, területi önkormányzatokra, hanem az intézményekre, szervezetekre is vonatkozik, ezért alkalmazandó a hallgatói önkormányzatra is.<sup>34</sup> Ezt támasztja alá az a rendelkezés is, miszerint a hallgatói önkormányzatnak a doktori képzésben résztvevő hallgatók kivételével minden hallgató tagja, ők választók és választhatók.<sup>35</sup> A hallgatói önkormányzat jogosítványainak gyakorlását az Nftv. a következő feltételekhez köti: megválasztotta tisztségviselőit, a hallgatói önkormányzati választásokon a felsőoktatási intézmény teljes idejű nappali képzésben részt vevő hallgatóinak legalább huszonöt százaléka igazoltan részt vett, valamint jóváhagyták az alapszabályát.<sup>36</sup> Ez utóbbi több szempontból is lényeges kritérium, mivel e dokumentum határozza meg a hallgatói önkormányzat működésének a rendjét. Azt a hallgatói önkormányzat küldöttgyűlése fogadja el, és a szenátus jóváhagyásával válik érvényessé, amelyről legkésőbb a betérjesztést követő harmincadik nap eltelte utáni első ülésen nyilatkoznia kell.<sup>37</sup> A jóváhagyás csak akkor tagadható meg, ha az jogszabálysértő vagy ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatával. Az alapszabályt, illetve módosítását jóváhagyottnak kell tekinteni, ha a szenátus a meghatározott határidőn belül nem nyilatkozott.<sup>38</sup>

A törvény előírja a felsőoktatási intézmény számára, hogy a hallgatói önkormányzat működéséhez és a feladatai elvégzéséhez a felsőoktatási intézmény biztosítsa a feltételeket. Ezek jogszerű felhasználását, valamint a hallgatói önkormányzat törvényes működését a felsőoktatási intézmény köteles ellenőrizni.<sup>39</sup> Ez a jogosítvány, illetve intézményt terhelő kötelezettség garantálja a hallgatói önkormányzat autonómiáját, amelynek védelmét jelenti az a törvényi jogosultság, miszerint e jogainak megsértése esetén a hallgatói önkormányzat bírósághoz fordulhat. Ez a jog illeti meg akkor is, ha az alapszabályának jóváhagyását megtagadják.<sup>40</sup>

Az Nftv. szerint a bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz.<sup>41</sup> Maga az eljárás úgynevezett egyéb bírósági nemperes eljárás. A nemperes, azon belül is a bírósági nemperes eljárások közül azokat soroljuk e körbe, amelyek a nemperes eljárások szelekciós szempontjai<sup>42</sup> szerint más csoportosításban nem szerepelnek.<sup>43</sup> A nemperes

<sup>33</sup> BÓHM Antal: Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. *Ön-kor-kép*, 1997/4–5. 18–20. Idézi: TAMÁS Veronika: Létezik-e önálló helyi politika? In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2010. Ünnepi Konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 343.

<sup>34</sup> TAMÁS i. m. Uo.

<sup>35</sup> Nftv. 60. § (1) bek.

<sup>36</sup> Nftv. 60. § (1)–(2) bek.

<sup>37</sup> Nftv. 60. § (2) bek.

<sup>38</sup> Nftv. 60. § (3) bek.

<sup>39</sup> Nftv. 60. § (4) bek.

<sup>40</sup> Nftv. 60. § (5) bek.

<sup>41</sup> Nftv. 60. § (6) bek.

<sup>42</sup> KISS Daisy: *Per vagy nem per? Kérdések és válaszok a polgári nemperes eljárások köréből*. Budapest, HVG-Orac, 2008. 46.

<sup>43</sup> KISS i. m. 249.

eljárások vizsgálata során szóba jöhető szempontok,<sup>44</sup> ti. az eljárás tárgya, az abban részt vevő személyek és az eljárás lefolytatása (indító beadvány, ügyintézési határidő, eljárást befejező határozat stb.) alapján az alábbiak állapíthatóak meg. Az eljárás tárgya ebben az esetben a hallgatói önkormányzat törvényben és az adott felsőoktatási intézmény szabályzataiban biztosított jogainak védelme.<sup>45</sup> Az eljárás résztvevői – nemperes eljárásról lévén szó – a kérelmező (a hallgatói önkormányzat) és a kérelmezett, ebben az esetben a felsőoktatási intézmény, amelyről a kérelem azt állítja, hogy a kérelmező jogait megsértette. A harmadik személy a bíróság, amely ebben az esetben a kizárólagos illetékességgel eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.<sup>46</sup> Tekintettel arra, hogy a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában kiadott 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet (a továbbiakban: Ppék.) 13. § (3) bekezdése szerint amennyiben az egyes nemperes eljárásokra vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek, vagy az eljárás nemperes jellegéből más nem következik, a nemperes eljárásokban is a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni, ezen eljárásban is irányadó a Pp. alapvető szabálya, miszerint az első fokon eljáró bíróság – fő szabály szerint – egy hivatásos bíróból áll (egyesbíró).<sup>47</sup>

Minthogy a nemperes eljárások soha nem keresetre indulnak,<sup>48</sup> és az Nftv. az eljárás megindítására egyebet nem ír elő, a hallgatói önkormányzatnak beadványt kell benyújtania, azonban a kérelemmel szemben egyéb alaki követelményt nem támaszt.<sup>49</sup> A beadvánnyal szembeni tartalmi követelmény csak áttételesen következik a törvényi rendelkezésből, abban ugyanis elő kell adni, hogy a jogszabálysértőnek állított intézkedés, vagy az alapszabály jóváhagyásának megtagadása mely jogszabályi vagy intézményi szabályzati rendelkezést sérti, mennyiben és miért. Ennek alátámasztására a beadványhoz okirati bizonyítékok csatolhatók, illetve csatolandók. A bizonyítás tehát kizárólag okirati, személyes meghallgatást az Nftv. nem biztosít.<sup>50</sup> Értelemszerűen a beadványban meg kell jelölni azt is, hogy milyen intézkedést vár a kérelmező a bíróságtól.<sup>51</sup> Az eljárás megindítására a már említettek szerint harminc napot biztosít a törvény, a határidő kezdőnapja a sérelmezett intézkedés, vagy az alapszabály szenátusi jóváhagyását megtagadó nyilatkozat közlésének napja.<sup>52</sup> A kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására egyébként halasztó hatálya van.<sup>53</sup> Az eljárás végzéssel zárul,

<sup>44</sup> Kiss i. m. 61.

<sup>45</sup> Kiss i. m. 279.

<sup>46</sup> Nftv. 60. § (6) bek.

<sup>47</sup> Pp. 11. § (1) bek.

<sup>48</sup> Kiss i. m. 60.

<sup>49</sup> Ebből és a Ppék. 13. § (3) bekezdésének már hivatkozott szabályából adódóan a beadványnak a Pp. 93–94. § szerinti követelményeknek kell eleget tennie.

<sup>50</sup> Kiss i. m. 280.

<sup>51</sup> Ugyan az Nftv. erre vonatkozóan sem tartalmaz előírást, de ez következik a Ppék. 13. § (3) bekezdéséből, a keresetlevélre vonatkozó szabályok analóg alkalmazásával.[Pp. 121. § (1) bek. e) pont].

<sup>52</sup> Nftv. 60. § (5) bek.

<sup>53</sup> Nftv. 60. § (6) bek. utolsó mondat.

amellyel a bíróság a döntést megváltoztathatja,<sup>54</sup> és amely ellen – jogorvoslatot kizáró rendelkezés hiányában – fellebbezésnek és felülvizsgálatnak is helye van.<sup>55</sup>

Az eljárással kapcsolatos kodifikációs hiba, amely – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXIX. törvény rendelkezésének szinte szó szerinti átvételéből adódóan – a hatályos törvényben is tovább él, hogy a bíróságot terhelő ügyintézési határidő rögzítését követően szerepel a határidő jogvesztő mivoltát kimondó szabály. „Mivel az eljárások a gazdasági társaság, egyéb szervezetek határozatainak bírósági felülvizsgálatára hasonlítanak, amelyek esetében a keresetindítási határidő anyagi jogi és jogvesztő, vélhetően az volt a jogalkotó szándéka, hogy a kérelem benyújtására nyitva álló határidőt tegye jogvesztővé.”<sup>56</sup> Ahogy arra e körben Kiss Daisy rámutat, e kodifikációs hiba értelmetlen szabályozáshoz vezetett, a kérelem benyújtására nyitva álló határidőtől szerkezeti-  
leg elvált, „a bíróság soronkívüli eljárásával összefüggésben pedig nem világos, hogy mi az a jog, amit a bíróság elveszít, ha nem soron kívül hozza meg döntését.”<sup>57</sup>

### **3. Az egyedi hallgatói határozatokkal szembeni jogorvoslati kérelem tárgyában hozott határozat bírósági felülvizsgálata**

Amikor az Nftv. biztosítja a felsőoktatási intézmény hallgatója számára a jogot, hogy az ügyében – a hallgatói jogviszonyával összefüggésben – hozott másodfokú döntés bírósági felülvizsgálatát kérje, fő szabályként a Pp. XX. fejezetét, azaz a közigazgatási perek sajátos szabályait rendeli alkalmazni. Emellett maga is további eltérő rendelkezéseket állapít meg annyiban, amennyiben előírja egyrészt, hogy a keresetlevél benyújtása a törvény erejénél fogva felfüggesztő hatályú a másodfokú döntés végrehajtása tekintetében; másrészt, hogy a bíróság az ügyet soron kívül köteles elbírálni; harmadrészt pedig, hogy a bíróság a döntést megváltoztathatja. Minthogy a jelen dolgozatnak nem tárgya a közigazgatási perek általánosságban történő bemutatása, a továbbiakban csak a felek, különösen az alperes személyére térek ki, mint olyan eltérésre amely kifejezetten e pernek a sajátossága.

Az Nftv. átfogóan szabályozza a jogorvoslat jogát, kimondva, hogy a hallgató alapvető joga jogorvoslati kérelmet előterjeszteni, amelyet a felsőoktatási intézmény köteles elbírálni.<sup>58</sup> Azaz jogorvoslati kérelem tárgyba lehet a hallgatók ügyében első fokon hozott határozatok szinte teljes köre. Ilyen határozat keletkezhet nem csupán a hallgatók, hanem a doktoranduszok<sup>59</sup> és a doktorjelöltek<sup>60</sup> ügyében, továbbá olyan személyek

<sup>54</sup> Nftv. 60. § (6) bek.

<sup>55</sup> Kiss i. m. 280.

<sup>56</sup> Uo.

<sup>57</sup> Uo.

<sup>58</sup> Nftv. 57. §.

<sup>59</sup> A doktori képzésben részt vevő személy hallgatói jogviszonyban áll [Nftv. 39. § és 40. § (5) bek.].

<sup>60</sup> A doktorjelölt jogaira és kötelezettségeire is a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezések alkalmazandók kötelezően [Nftv. 53. § (4) bek.]. Itt szükséges arra utalnom, hogy 2016. szeptember 1. napjától jelentősen átalakul a doktori képzés, ennek keretében megszűnik a doktorjelölti jogintézmény (lásd az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CCVI. törvényt).



esetében is, akik még vagy már nem rendelkeznek hallgatói jogviszonnyal. Előbbi körbe tartoznak a felsőoktatási intézménybe jelentkező személyek.<sup>61</sup> Utóbbiba pedig az időközben megszűnt hallgatói jogviszonnyal rendelkező volt hallgatók, a jogviszony megszűnését eredményező határozat tekintetében. Emellett a jogorvoslat tárgya lehet ezen személyeket érintő (intézkedés vagy határozat meghozatalának elmaradásában megnyilvánuló) mulasztás is.<sup>62</sup>

A jogorvoslati kérelem elbírálására – az esetlegesen alkalmazandó speciális, többnyire anyagi jogi jogszabályok<sup>63</sup> mellett – három norma: az Nftv.,<sup>64</sup> a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata irányadó.

A hallgató a felsőoktatási intézménynek a vele kapcsolatos, írásban közölt döntése vagy intézkedése, illetve intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: döntés) ellen – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – jogorvoslattal élhet. Korlátozottan vonatkozik a jogorvoslati jog a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntésre, amely ellen akkor indítható, ha az nem a felsőoktatási intézmény által elfogadott követelményekre épült, illetve ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, vagy megszünték a

<sup>61</sup> A felsőoktatási intézménybe jelentkezők esetében az intézménnyel szembeni perindítási jogosultság rendkívül szűk, hiszen a felvételi jelentkezéssel kapcsolatos döntést elsődlegesen nem az intézmény, hanem a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv (*a kézirat lezárásakor ez a szerv az Oktatási Hivatal*) hozza. Ugyan az Nftv. 39. § (5) bekezdése szerint a felsőoktatási szakképzésre, alapképzésre, mesterképzésre és osztatlan képzésre történő jelentkezés esetében a felvételtől a felsőoktatási intézmény dönt, de azt a mesterképzés kivételével országosan egységes rangsorolás alapján hozza meg, amely rangsorolásról a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv [az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 16. § (4) bek. és a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bek. alapján az Oktatási Hivatal] besorolási döntéssel gondoskodik. Gyakorlatilag a besorolási döntés alapján dől el, hogy a jelentkező felvételt nyert-e, és hová. Ezt támasztja alá az Nftv. 41/G. § (2) bek. is, miszerint szükség esetén meg kell kérni az érintett felsőoktatási intézmény állásfoglalását a fellebbezésben foglaltakról. Intézményi hatáskörbe tartozik a mesterképzésre, szakirányú továbbképzésre, illetve a doktori képzésre történő jelentkezés elbírálása [Nftv. 39. § (6) bek., 40. § (7) bek.], illetve az alkalmassági vizsga [Nftv. 40. § (1) és (3) bek.]. 2016. január 1. napjától valamennyi felvételi elsőfokú határozattal szemben benyújtott fellebbezés elbírálása a felügyeleti szerv hatáskörébe tartozik [Nftv. 41/G. § (1) bek.]. A felügyeleti szerv ebben az esetben az elsőfokú döntést hozó felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv [Nftv. 44/A. § (1) bek.], azaz az Oktatási Hivatal [az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § d) pont] felügyeletét ellátó minisztérium. (2015. december 31. napjáig a felügyeleti szerv csak a besorolási döntéssel szembeni fellebbezés elbírálására rendelkezett hatáskörrel.) E másodfokú döntés is megtámadható a Pp. XX. fejezete szerinti perben, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak kizárólagos hatásköre és illetékessége mellett [Nftv. 41/H. § (5) bek.].

<sup>62</sup> Az Nftv. 58. § (3) bekezdése az 57. §, és az 58. § (1)–(2) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazását írja elő ezen személyek vonatkozásában is.

<sup>63</sup> Különösen ilyen pl. a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet, a doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (XII. 19.) Korm. rendelet vagy a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet.

<sup>64</sup> Nftv. 57. § (1) bek. a) pont, (3)–(7) bek.

vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket. A jogorvoslati kérelem tárgyában a kérelmet elutasító, a döntés elmulasztóját döntéshozatalra utasítható, a döntést megváltoztató, a döntést megsemmisítő, és a döntéshozót új eljárás lefolytatására utasító határozat hozható.

A jogorvoslat szabályai között tehát egyértelműen a másodfokú eljárásra korlátozva utal a törvény a Ket. alkalmazására a tényállás tisztázása, a határidők számítása, az igazolás, a határozat alakja, tartalma és közlése, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítása, kicserélése, kiegészítése, módosítása vagy visszavonása körében.<sup>65</sup> Emellett kógens szabályként írja elő a felsőoktatási intézmény számára, hogy a jogorvoslati eljárás rendjét a szervezeti és működési szabályzatában az Nftv. keretei között szabályozza.<sup>66</sup>

Azzal, hogy az Nftv. e jogorvoslati eljárás eredményeképpen születő határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét teremti meg, és a hallgatókkal kapcsolatos első fokú intézkedésekre más körben nem biztosít bírósági felülvizsgálati utat, egyértelmű, hogy a per tárgya kizárólag e másodfokú döntés. A kereset jogalapja tekintetében kizárólag jogszabálysértésre vagy hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással teszi lehetővé a keresetlevél benyújtását. Ebből adódóan az elsőfokú határozatot csak annyiban vizsgálhatja a bíróság, amennyiben a másodfokú eljárás jogszabálysértő mivolta abban áll, hogy az elsőfokú határozat jogszabálysértő jellegét nem orvosolta. Önmagában az elsőfokú határozat nem vizsgálható, kizárólag azokban az esetekben, amikor a közigazgatási fellebbezés kizárt volt.<sup>67</sup> A jogszabálysértés anyagi és eljárásjogi egyaránt lehet, azaz a határozat „érdemben nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, meghozatalakor nem a megfelelő jogszabály alkalmazására került sor, vagy a helyesen kiválasztott jogszabályt tévesen értelmezték”.<sup>68</sup> Emellett megvalósulhat a jogszabálysértés a mérlegelési szabályok megsértése útján is, valamint bizonyos körben méltányossági döntés meghozatalakor is.<sup>69</sup>

A bírósági jogorvoslat lehetőségét megteremtő törvényi rendelkezésekből<sup>70</sup> egyértelmű, hogy az egyedi hallgatói határozatokkal szembeni jogorvoslati kérelem tárgyában hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránti per felperese minden esetben a hallgató, illetve a vele ebből a szempontból egy elbírálás alá eső olyan személy, aki jogorvoslati

<sup>65</sup> Nftv. 57. § (6) bek. Az Országgyűlés 2016. július 1. napjával módosította az Nftv. (6) bekezdését, kiegészítve a Ket. szabályaira utalást azzal, hogy azok a jogorvoslati eljárás során alkalmazandóak.

<sup>66</sup> Nftv. 58. § (4) bek. Ezzel összhangban rögzíti az Nftv. 2. melléklet II. 3. b) pontja is – némiképp feleslegesen –, hogy a hallgatói követelményrendszerben kell meghatározni különösen a jogorvoslat rendjét.

<sup>67</sup> NÉMETH János – KISS Daisy (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*. 2. kötet. Budapest, CompLex, 2010. 1248.

<sup>68</sup> NÉMETH–KISS i. m. 1247–1248.

<sup>69</sup> A mérlegeléssel és a méltányossággal meghozott döntések bírósági felülvizsgálata a felsőoktatási intézmények esetében tipikusan felmerülő lehetőség. E két jogintézmény részletesebb tárgyalására lásd: NÉMETH–KISS i. m. 1248.

<sup>70</sup> Nftv. 57. § (7) bek., 58. §.

kérelem előterjesztésére jogosult volt.<sup>71</sup> A perben felperesként eljárni jogosult személyek köre egyrészt azonos a hallgatói jogviszonyban álló személyek körével, másrészt bővebb is annál, hiszen a felsőoktatási intézménnyel még és már jogviszonyban nem álló személyek számára is lehetőség van a keresetindításra. Ez utóbbi körbe tartozó személyek által indított perek igen nagy számban fordulnak elő, hiszen a döntések sokszor éppen a hallgatói jogviszony megszüntetésére irányulnak (akár tanulmányi,<sup>72</sup> akár fegyelmi<sup>73</sup> okból).

A per alperese a felülvizsgálni kért határozatot hozó személy vagy szerv. A Pp. ugyanis egyértelműen meghatározza a közigazgatási szerv, és ezáltal a közigazgatási perben alperesi pozíciót elfoglalni képes fél személyét. Egyrészt kimondja, hogy a Pp. XX. fejezet alkalmazásában közigazgatási szervnek, azaz a közigazgatási per lehetséges alperesének az alábbi közigazgatási határozatok valamelyikének meghozatalára jogosult szerv, szervezet vagy személy<sup>74</sup> tekintendő:

- a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés;
- a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata;
- más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az a) pont hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény a Pp. XX. fejezet alkalmazását rendeli.<sup>75</sup> Azaz az alperes a felülvizsgálható közigazgatási aktusok kibocsátására jogosult (hatáskörrel rendelkező) szervvel azonos.<sup>76</sup>

A Pp. tehát azt mondja ki, hogy a XX. fejezet alkalmazásában közigazgatási határozat más szervnek (azaz nemcsak közigazgatási szervnek), szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik a Pp. 324. § (2) bek. előbbieken ismertetett a) pontja hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény e fejezet alkalmazását rendeli.<sup>77</sup> Ilyen külön törvény az Nftv. is. Az, hogy ez esetben magát a határozat meghozóját kell alperesnek tekinteni, nem kérdés a jogirodalomban sem.<sup>78</sup> Ezen túlmenően a Pp. még azt is rögzíti, hogy a XX. fejezet alkalmazásában közigazgatási eljárás a közigazgatási szerv által hozott közigazgatási határozat meghozatalát megelőző eljárás.<sup>79</sup> Azaz minden, a Pp. 324. § (3) bekezdés a) pontnak megfelelő közigazgatási szerv által hozott határozatot megelőző eljárás, a Ket. hatálya alá egyébként nem eső

<sup>71</sup> Az Nftv. 58. § (3) bekezdése az 57. §, és az 58. § (1)–(2) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazásában írja elő ezen személyek vonatkozásában is.

<sup>72</sup> Nftv. 59. § (3)–(4) bek.

<sup>73</sup> Nftv. 55. § (2) bek. e) pont, 59. § (1) bek. g) pont.

<sup>74</sup> Pp. 324. § (3) bek. a) pont.

<sup>75</sup> Pp. 324. § (2) bek.

<sup>76</sup> BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György – ASZALÓS Dániel (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013. 765. Ld. még ehhez: JÓZSA FÁBIÁN: *Ket. Kérdezz–felelek*. Budapest, Opten, 2009. 300.

<sup>77</sup> Pp. 324. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>78</sup> NÉMETH–KISS i. m. 1238., 1245., 1258., 1274–1275.

<sup>79</sup> Pp. 324. § (3) bek. b) pont.

is.<sup>80</sup> Végül a Pp. azt is lehetővé teszi, hogy a perben fél legyen az a közigazgatási szerv is, amelynek egyébként nincs perbeli jogképessége.<sup>81</sup> Mindebből következően teljesen egyértelmű, hogy annak a személynek vagy testületnek a határozata, aki, amely a hallgató által előterjesztett jogorvoslati kérelem tárgyában döntött, a Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontja hatálya alá eső határozat, az a személy vagy testület pedig, aki, amely ezt a határozatot hozta, – perben – a Pp. 324. § (3) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szervnek minősül. Közigazgatási szervi mivolta pedig nem a Ket., hanem a Pp. ezen rendelkezésein alapul. Ezt azért is szükséges hangsúlyozni, mert a bíróság által felülvizsgálható határozatot megelőző eljárás csak a Pp. szabályainak, azaz a pernek a szempontjából minősül közigazgatási eljárásnak. Egyébként nem, tehát amíg valaki nem nyújt be keresetlevelet, ezen szabályra alapozva nem hivatkozhat arra, hogy a felsőoktatási intézmény eljárása közigazgatási eljárás, mint ahogy sem a felsőoktatási intézmény, sem az előbbieik szerinti határozatot hozó testület sem válik általában véve közigazgatási szervvé.

Ezen túlmenően – figyelemmel a Pp. 327. § (4) bekezdésében foglaltakra – nincs jelentősége annak, hogy a másodfokú határozatot hozó testület jogi személyiséggel, tehát polgári jogi jogképességgel rendelkezik-e, hiszen maga a Pp. teszi lehetővé, hogy perbeli jogképességgel egyébként nem jogképesek is rendelkezhessenek. Ugyanis csak így teljesíthető az a követelmény, miszerint a pert minden esetben a jogerős másodfokú határozatot hozó közigazgatási szerv ellen kell megindítani, illetve ha a másodfokú határozatot vezető volt jogosult meghozni, akkor a vezető ellen, mert ilyenkor maga a szerv nem állhat alperesi pozícióban, csak e személy.<sup>82</sup> Erre egy eseti döntésében a Fővárosi Törvényszék is kifejezetten rámutatott: a töretlen és jogszabály által szabályozott bírósági gyakorlat szerint a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell megindítani, amelynek döntése felülvizsgálatát a felperes kéri, s alperes lehet e perben az a szerv is, amely önálló jogképességgel nem rendelkezik.<sup>83</sup> Az esetleges értelmezési zavart álláspontom szerint az Nftv. pontatlan megfogalmazása okozza, hiszen abban az szerepel, hogy a jogorvoslati kérelem tárgyában a felsőoktatási intézmény határoz.<sup>84</sup> Ebből az a következtetés is levonható lenne, hogy maga az intézmény a másodfokú szerv, és ezáltal egyúttal az alperes is, azonban az Nftv. alábbi rendelkezéseit átvizsgálva – továbbá figyelemmel a Ket.-ben is megjelent vitathatatlan dogmatikai elvekre – ez oda vezetne, hogy egyazon személy hozza az első- és a másodfokú határozatokat is.

<sup>80</sup> BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS–ÁSZALÓS i. m. 765.

<sup>81</sup> Pp. 327. § (4) bek.

<sup>82</sup> BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS–ÁSZALÓS i. m. 782–783. Illetve ehhez még: PETRIK Ferenc: *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 256–258.

<sup>83</sup> Ld. Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.603/2015/3. sz. végzése.

<sup>84</sup> Nftv. 57. § (5) bek. A korábban hatályos rendelkezések e körben egyértelműbben foglalmazták: a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 34. § (5) bekezdés egyértelműen arról rendelkezett, hogy bizottság dönt másodfokon, a 2005. évi CXXXIX. törvény 73. § (3) pedig a jogorvoslati kérelem elbírálójaként a felsőoktatási intézmény vezetőjét vagy az általa létrehozott bizottságot határozta meg.

Az Nftv. ugyanis szinte<sup>85</sup> valamennyi, az esetlegesen a hallgató ügyében meghozható elsőfokú határozatról kimondja, hogy azt – tehát a jogorvoslati eljárás tárgyát képező határozatot – a felsőoktatási intézmény hozza meg: a hallgató kérelmére a hallgatói jogviszony szünetelését engedélyező,<sup>86</sup> a fogyatékossgal élő hallgató támogatási idejének legfeljebb négy félévvel történő megnöveléséről rendelkező,<sup>87</sup> a költségtérítéses, önköltséges képzésre, vagy onnan államilag támogatott, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésre átsoroló,<sup>88</sup> valamely EGT-államban részképzésben a felsőoktatási intézmény által ösztöndíjjal támogatott külföldi tanulmányokhoz való hozzájárulást kimondó,<sup>89</sup> valamint a hallgatói jogviszonyt megszüntető határozat sorolható ebbe a körbe. A jogviszony megszüntetésére sor kerülhet az azt eredményező törvényi feltételek bekövetkezése vagy a jogviszony fenntartásához szükséges feltételek hiánya miatt, az alapulhat a belső szabályozáson, de a törvényi szóhasználat minden esetben a ‘megszünteti’ kifejezést alkalmazza, azaz általánosságban konstitutív hatályú aktusokról van szó (a jogviszonyt maga a határozat szünteti meg).<sup>90</sup> Ugyanakkor az irodalom a hallgatói jogviszonynak egyes esetekben a törvény erejénél fogva történő megszűnését is ismeri, jellemzően a képzés befejezésével összefüggésben.<sup>91</sup> Ilyen esetekben az intézmény csak megállapítja a tény, aktusa deklaratív lesz.<sup>92</sup> Előbbi körbe tartozik, amikor a felsőoktatási intézmény a hallgatói jogviszonyt azért szünteti meg, mert az annak létesítéséhez előírt törvényi feltétel a továbbiakban már nem áll fenn,<sup>93</sup> illetve akkor is, amikor a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgató – nyilatkozatát visszavonva – nem vállalja az önköltséges képzésben való részvételt.<sup>94</sup> Egy egyoldalú nyilatkozattal akkor szüntethető meg a hallgatói jogviszony, ha a hallgató a tanulmányi és vizsgaszabályzatban, illetve a tantervben rögzített, a tanulmányokban való előrehaladással kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, vagy egymást követően harmadik alkalommal nem jelentkezik be a következő tanulmányi félévre, vagy a hallgatói jogviszony szünetelését követően nem kezdi meg tanulmányait, illetőleg ha a hallgató azonos tanegységből tett sikertelen javító, és ismétlő javító vizsgái összesített

<sup>85</sup> Az Nftv. 49. § (5)–(6) bek. szerint a kreditelismerés során a kredit megállapításának alapjául szolgáló tudás összevetését, illetőleg az előzetesen nem formális, informális tanulás során megszerzett tudás, munkatapasztalat tanulmányi követelmény teljesítéseként elismerését a felsőoktatási intézmény e célra létrehozott bizottsága végzi. A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 4. § (6) bek., illetve a 21. § (4) bek. is utal egyes szociális jellegű döntések esetén bizottsági eljárásra. Az Nftv. egyetlen esetben [59. § (1) bek. f) pont] nevesíti a rektort, mint aki fizetési hátralék miatt megszünteti hallgatói jogviszonyt.

<sup>86</sup> Nftv. 45. § (2) bek.

<sup>87</sup> Nftv. 47. § (4) bek.

<sup>88</sup> Nftv. 48. § (2)–(3) bek.

<sup>89</sup> Nftv. 81. § (3)–(4) bek.

<sup>90</sup> BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Budapest, Rejtjel, 1997. 54., illetve ehhez részben kapcsolódóan ld. még BOÉR Elek: *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1910. 54.

<sup>91</sup> SZÜDI János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2006. 840.

<sup>92</sup> BERÉNYI i. m. 55.

<sup>93</sup> Nftv. 59. § (1) bek. h) pont.

<sup>94</sup> Nftv. 59. § (1) bek. i) pont.

száma eléri az ötöt.<sup>95</sup> A hallgatói jogviszony megszüntetését eredményezi a 'kizárás a felsőoktatási intézményből' típusú fegyelmi büntetés alkalmazása is.<sup>96</sup>

A felsőoktatási intézmény bizonyos esetekben akkor is határozatot hoz, amikor az Nftv. vonatkozó rendelkezéseiből ez nem feltétlenül tűnik ki: mielőtt ugyanis kiállítja a végbizonyítványt,<sup>97</sup> abszolutóriumvizsgálatot végez, amelynek eredményeképpen hiányzó kreditek megszerzését és/vagy további kurzusok felvételét írhatja elő. Erről határozatban dönt, amely az általános szabályok szerint fellebbezéssel megtámadható. Sőt – minthogy jogorvoslat tárgya lehet – ebből a szempontból a tanulmányi értékelés is ide sorolható.<sup>98</sup>

Több végrehajtási rendelet is tartalmaz az előbbieken ismertetett határozati körbe tartozó döntést. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet a fogyatékkal élő hallgató segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló kérelmének elbírálását határozza meg ilyenként.<sup>99</sup> A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet is rendelkezik több olyan szociális jellegű döntésről, amelyet a felsőoktatási intézmény hatáskörébe utal: a térítési, illetve a kollégiumi díjra irányuló fizetési kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó kérelem tárgyában a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint létrehozott bizottság vagy az intézményi szabályzat hallgatói követelményrendszere részében megjelölt szervezet jár el, amely a fizetési kötelezettség teljesítése tárgyában hozott döntésről határozatot hoz.<sup>100</sup> De a rendelet az Nftv. 85/B. §-ában meghatározottak szerint a hallgató részére nyújtható szociális, illetve teljesítmény alapú támogatásokat, valamint az azokon túlmenően a felsőoktatási intézmény saját bevétele terhére, szabályzatában meghatározott módon, pályázati úton adományozható egyéb ösztöndíjakat is úgy szabályozza, hogy az arról való döntés egyértelműen jogorvoslat tárgya lehet – különös tekintettel az Nftv. 57. § általános szabályaira.<sup>101</sup>

Azt azonban szükséges jelezni, hogy szemben az Nftv. és a végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet rendelkezéseivel, az 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet

<sup>95</sup> Nftv. 59. § (3)–(4) bek.

<sup>96</sup> Nftv. 55. § (2) bek. e) pont, 59. § (1) bek. g) pont.

<sup>97</sup> Nftv. 50. § (1) bek. szerint annak a hallgatónak, aki a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelményeket és az előírt szakmai gyakorlatot – a nyelvvizsga letétele, a szakdolgozat, diplomamunka elkészítése kivételével – teljesítette, és az előírt krediteket megszerezte, végbizonyítványt (abszolutórium) kell kiállítani.

<sup>98</sup> Az Nftv. 49. § (1) bek szerint a felsőoktatási intézményben folytatott tanulmányok során a tanulmányi követelmények teljesítését – az egyes tantárgyakhoz, tantervi egységekhez rendelt – tanulmányi pontokban (a továbbiakban: kredit) kell kifejezni és érdemjeggyel minősíteni. A hallgatónak az adott képzésben történő előrehaladását a megszerzett kreditek összege, minőségét az érdemjegye fejezi ki.

<sup>99</sup> Vhr. 64. § (2) bek. a) pont.

<sup>100</sup> A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 4. §.

<sup>101</sup> A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 6. §.

e döntéseket nem kifejezetten a felsőoktatási intézmény hatáskörébe utalja, hanem a jogosult oldaláról közelíti meg a szabályozást, ‘kaphat’, ‘részesülhet’, ‘adható’ szavakat használva. Ugyanakkor ebben az esetben sem lehet másról szó, minthogy a felsőoktatási intézmény hozza az elsőfokú döntést, hiszen a rendelet szerint annak hatálya az Nftv. 1. § (2) bekezdésében meghatározott természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint az általuk folytatott tevékenységre terjed ki,<sup>102</sup> azaz a felsőoktatás tevékenységében és irányításában részt vevő valamennyi személyre, szervezetre, valamint a magyar felsőoktatási intézményeknek a Magyarország területén kívül folytatott felsőoktatási tevékenységére is. Ebből következően, minthogy az Nftv. a felsőoktatási intézmény szintjén elkülönülő, a térítési és juttatási ügyekben eljárni jogosult szervezetet nem nevesít, a döntéshozó csak maga a felsőoktatási intézmény lehet. Ha pedig a felsőoktatási intézmény mint jogi személy hozza a határozatot, akkor a cselekvőképességét csak képviselője útján tudja megvalósítani, e körben akár a Ptk. 3:29. § (1) bekezdése analóg alkalmazásával is. Az Nftv. egyértelműen kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor, aki eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.<sup>103</sup> A feladatai tekintetében a kancellár is a felsőoktatási intézmény vezetőjeként és képviselőjeként jár el. Mindkét vezető számára lehetővé teszi a törvény, hogy – amint az előzőekben is láttuk, a belső szabályozásban, vagy akár saját hatáskörben – egyes jogkörök gyakorlását átruházza.<sup>104</sup>

Ezekben az esetekben tehát a különböző vezetők, hivatalok vagy bizottságok nem önálló hatáskörben járnak el, hanem a rájuk a rektortól átháramló képviseleti jogosultsággal élve, de a döntést a felsőoktatási intézmény nevében meghozva. Ezért ezeket a határozatokat is úgy kell tekinteni, mint a felsőoktatási intézmény határozatát. Ez alól azok az esetek (pl. fegyelmi eljárás) képeznek kivételt, ahol az elsőfokú határozatot testület hozza. Ha azonban az elsőfokú határozat meghozatalára jogosultként nem a felsőoktatási intézményt, hanem a ténylegesen eljáró személyt vagy testületet tekintjük, végső soron akkor sem jutunk ellenkező következtetésre. Ha a felsőoktatási intézmény az, aki az elsőfokú határozatot meghozza, akkor alperesi pozíciója azért nem merülhet fel, mert az első fokon eljáró szerv perben állása kizárt.<sup>105</sup> Abban az esetben, ha úgy tekintjük, hogy az elsőfokú határozat meghozója a ténylegesen eljáró személy vagy testület, akkor ez az előzőekben kifejtettek szerint csak a felsőoktatási intézmény nevében eljárva gyakorolhatja e hatáskört. Ugyanezen logika mentén ugyanakkor a másodfokon eljáró személyt vagy szervet sem tekinthetjük önállóknak, ez esetben ugyanis ő is csak a felsőoktatási intézmény nevében volt jogosult dönteni. Ekkor viszont végső soron az a sajátos helyzet áll elő, hogy az első- és másodfokú határozatot egyazon jogi

<sup>102</sup> A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

<sup>103</sup> Nftv. 13. § (1) bek.

<sup>104</sup> Nftv. 13. § (1)–(3) bek., 13/B. § (5) bek., 12. § (5) bek.

<sup>105</sup> PETRIK i. m. 259. Ld. ehhez még: KOZMA György – PETRIK Ferenc: *Közigazgatási perek a gyakorlatban*. Budapest, Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia, 1994. 115–117.

személy (az egyetem vagy főiskola), illetve ténylegesen más (a konkrét döntéshozó) hozza meg, mint aki a per alperese. A közigazgatási eljárás és perek dogmatikájában egyik sem járható út: nem lehet azonos az első- és másodfokú döntéshozó személy, és nem lehetséges, hogy más legyen az alperes, mint aki a felülvizsgálni kívánt határozatot hozta. Ez a helyzet csak látszólag emlékeztet a komplex közigazgatási szervek problémájára. Ezek ugyanis több hatósági funkciót, jogkört egyesítenek, de viszonylagos önállósággal bírnak és nincs belső jogorvoslati rendjük.<sup>106</sup> Ezen szervek esetében azonban párhuzamosság és nem hierarchia van. A felsőoktatási intézmények első- és másodfokon eljáró döntéshozói viszont hierarchikus viszonyban állnak, emellett pedig saját jogorvoslati rendjük is van.<sup>107</sup>

Minthogy – a már említettek szerint – a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezései irányadóak, szükséges megvizsgálni, hogy a jogorvoslati rendje milyen, a Ket. alkalmazandó rendelkezéseinek megfelelő szervezeti keretek között alakítható ki. Álláspontom szerint egyértelmű, hogy bár az Nftv. a másodfokú határozatok meghozatala körében a felsőoktatási intézménye utal, de e döntést ténylegesen az Nftv. 58. § (4) bekezdése szerint kialakított egyetemi eljárásrendben e hatáskörrel felruházott személy vagy testület hozhatja csak meg, és így ez a személy vagy szervezet lehet a határozat felülvizsgálatára irányuló per alperese.

Ugyanakkor a felsőoktatási intézmény közigazgatási szervi mivolta egyébként is kizárt, mind a közigazgatás rendszerének jogszabályi és dogmatikai alapjaiból következően, mind a felsőoktatási intézmény Nftv.-ben rögzített meghatározása, mind a Ket. tárgyi és személyi hatálya alapján. A felsőoktatási intézmények a közigazgatási szervezetrendszer<sup>108</sup> részei, a közigazgatás-tudományban általánosságban elfogadott nézet szerint köztisztviselői jegyeket is magukon viselő közjogi jogi személyiségű közintézetek.<sup>109</sup> Az a körülmény, hogy a felsőoktatási intézmények a közigazgatási szervezet részeként működnek, nem eredményezi közigazgatási szervi mivoltukat, hiszen ez utóbbiak célja rendeltetésükkel összhangban az állam végrehajtó-rendelkező tevékenységének megvalósítása.<sup>110</sup> Az elhatárolás lényeges további ismérve az államszerv sajátos tevékenysége, amely a saját szervezetén kívülálló személyekre is kiterjedő kötelező

<sup>106</sup> PETRIK i. m. 122–123.

<sup>107</sup> Nftv. 58. § (4) bek.

<sup>108</sup> A fogalomra lásd: JÓZSA Zoltán: *Közigazgatás, mint szervezet*. (www.u-szeged.hu/jozsa-zoltan-kozigazgatas 2016.06.08.) 2.

<sup>109</sup> FAZEKAS Marianna: A közigazgatási szerv fogalma, jogképessége. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 88.; BARTA Attila: A közigazgatás intézményrendszere. In: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012. 118.; BERÉNYI Sándor – NAGY Marianna: Oktatásügyi igazgatás. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011. 303.

<sup>110</sup> KALAS Tibor: A közigazgatási szerv. In: TORMA András (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012. 105–106., BARTA i. m. 121.



aktusok kibocsátásban nyilvánul meg és végső soron elvezet az államszervek specifikus csoportját alkotó közigazgatási szervekhez, ezekhez a kifejezetten és az egész társadalom viszonylatában végrehajtó-rendelkező tevékenység ellátására létrehozott közhatalommal bíró szervekhez.<sup>111</sup> A Ket. 12. § (2) bekezdése taxatív módon határozza meg a közigazgatási hatósági ügyeket, a 12. § (3) bekezdés a)–e) pontja szerinti személyi körből, az a)–d) pontban foglaltak alkalmazása a felsőoktatási intézmények esetében fel sem merül. A felsőoktatási intézmény nem államigazgatási szerv, hanem az Nftv. 2. § (1) bekezdése szerint az Nftv.-ben meghatározottak szerint – az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására – létesített szervezet. Sem az Nftv., sem a végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet nem rendelkezik arról, hogy a hallgatói ügyekben eljárva a felsőoktatási intézmény közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervezet lenne. Ezzel szemben még a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező másodfokú határozat kapcsán is arról rendelkezik az Nftv., hogy (a jogorvoslati eljárás során) a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Azaz csupán a másodfokú döntésre és az azt megelőző eljárásra kell a Ket. egyes rendelkezéseit megfelelően alkalmazni mintegy szubszidiárius jogszabályként, amennyiben az Nftv. maga nem tartalmaz sajátos eljárási szabályokat. Ebből sem vonható le olyan következtetés, hogy a felsőoktatási intézmény közigazgatási szerv lenne.

Mindebből megint csak az következik, hogy a felsőoktatási intézmény mint jogi személy a perben sem járhat el alperesként, tehát ezen okfejtés is a másodfokú határozat meghozójának alperesi pozícióját támasztja alá.

#### 4. Konklúzió

A bevezetőben utaltam arra, hogy a testületi tagok megállapításához elengedhetetlen a hatáskörök részletes és pontos meghatározása, az eljárás pontos szabályozása, mert – különösen a laikus elemekkel működő – testületek esetében előfordulhat, hogy a hibás döntés nem a testületek tagjainak mulasztásán, hanem a nem egyértelmű szabályozáson alapult.<sup>112</sup> Ezen okok feltárásához pedig a törvényességi vizsgálatot jogszabályi kereteinek precízebb kimunkálása elengedhetetlen.

A felsőoktatási intézmények egyes döntéseinek felülvizsgálata – amint azt bemutattam – közel másfél évtizedes múltra tekint vissza, ezért egy – különösen a hazai ko-

<sup>111</sup> KALAS i. m. 106. Ehhez kapcsolódóan írja azt Patyi András, hogy el kell különíteni egymástól közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerinti közigazgatási szerveket – amely körbe a közjogi jogi személyek egyértelműen nem tartoznak bele – a Ket. hatálya alá tartozó, tehát a hatósági ügy szervei joganyaitól, amelyek nem közigazgatási szervek, de hatósági jogkört gyakorolnak; azonban őket is csak az adott hatósági ügy és csak annak szempontjából emeli őket a hatóságok körébe, miközben ez sem változtat nem közigazgatási szervei mivoltukon. PATYI András: *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok*. In: PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. (2013.) 273.

<sup>112</sup> SZAMEL (1982) i. m. 6., 8.; SZAMEL (1986) i. m. 399–400.

difikációs viszonyok között – többé-kevésbé kiforrott jogintézményről beszélhetünk. Mindazonáltal sajnálatos, hogy a törvényességi vizsgálatot jelentő eljárások bevezetését követő két kodifikációs próbálkozás a kezdeti hibákat nem korrigálta, a hibás kodifikációs megoldásokon nem javított, sőt valamiféle rosszul értelmezett szövegegyszerűsítésből fakadóan bizonytalanabbá tette a jogalkalmazó dolgát. Ezért célszerű lenne a közigazgatási és perjogi dogmatikával összhangban álló pontosabb megfogalmazással egyértelműbb jogszabályi alapokat teremteni, egyúttal a testületi tagok felelősségére vonatkozó szabályozás mulhatatlanul szükséges kidolgozását ezen összefüggésekkel összehangoltan kidolgozni.