



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	1.Kf.700.073/2026/4.
Az I. rendű felperes:	
A II. rendű felperes:	
A III. rendű felperes:	felperes1 (cím1)
A IV. rendű felperes:	felperes2 (cím2) felperes3 (cím3)
A VI. rendű felperes:	felperes4 (cím4) felperes6 (cím6)
A VII. rendű felperes:	felperes7 (cím7)
A VIII. rendű felperes:	felperes8 (cím8) felperes9 (cím9)
A IX. rendű felperes:	felperes10 (cím10)
A X. rendű felperes:	felperes11 (cím11) felperes12 (cím12)
A XI. rendű felperes:	felperes13 (cím13)
A XII. rendű felperes:	dr. Kiss D. Csaba ügyvéd (felperesi képviselő címe)
A XIII. rendű felperes:	alperes (alperes címe)
A felperesek képviselője:	
Az alperes:	
Az alperes képviselője:	dr. Tálos Kristóf kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	mulasztási per

A fellebbezést benyújtó fél:	felperesek (4. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Pécs Törvényszék 103.K.700.953/2025/3. számú végzése

Í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatja, és a felpereseket személyenként 2.000 (kétezer) forint elsőfokú perköltség megfizetésére kötelezi; ezt meghaladóan helybenhagyja.

Kötelezi a felpereseket, hogy 15 napon belül fizessenek meg az alperesnek személyenként 10.000 (tízezer) forint másodfokú perköltséget.

A fellebbezési illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] A hivatásos szolgálati jogviszonyban álló felperesek jogi képviselőjük útján 2024. április 13. napján az alperesi munkáltatónál – eltérő összegben, de azonos jogi indokok alapján – előterjesztett szolgálati panaszukban az általuk teljesített túlszolgálat ellenértékének megfizetését kérték. Jogi képviselőjüket a részére adott meghatalmazásban a név1 Főigazgatósága (a továbbiakban: BM OKF) előtti eljárásra jogosították fel. Az alperes a jogi képviselőt 2024. április 29. napján külön-külön, valamennyi felperes vonatkozásában arról tájékoztatta, hogy a meghatalmazás nem hatályos, a kérelem joghatás kiváltására nem alkalmas; ennélfogva a szolgálati panaszok kivizsgálására eljárást nem indított.

A kereset és a védirat

[2] A felperesek 2024. november 28. napján egy keresetlevélbe foglaltan a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1)

bekezdés b) pontja alapján mulasztási keresetet terjesztettek elő, amelyben elsődlegesen a szolgálati panasz jogszabályban meghatározott határidőn belüli el nem bírálása miatt az alperes mulasztásának megállapítását; másodlagosan az alperesnek a Kp. 38. § (1) bekezdés d) pontja és 129. § (1) bekezdése alapján a kérelmek elbírálására kötelezését kérték.

[3] A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2024. (XII. 13.) BM OKF utasításra (a továbbiakban: SZMSZ) és az alperes Alapító Okiratára hivatkozva amellettt érveltek, hogy az alperes a BM OKF területi szerve, annak alárendeltségébe tartozik, következésképp a BM OKF előtti képviselőben – még ha különálló jogi személyek is – a területi igazgatóság előtti képviselői jogosultság benne foglaltatik. Megjegyezték, az ügyvédi meghatalmazások esetleges hatálytalansága esetén is el kellett volna járnia az alperesnek, nyilatkoztatnia kellett volna őket, hogy szolgálati panaszukat fenntartják-e.

[4] A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 267. § (1), (3) és (4) bekezdéseit, 268. § (1)-(2) bekezdéseit idézve hangsúlyozták, hogy az alperes tájékoztatása nem tekinthető a szolgálati panaszok érdemi elbírálásának. A Hszt. ilyen esetben jogorvoslati lehetőséget nem biztosít, ezért a helyzet rendezése csupán bírói úton eszközölhető.

[5] Az alperes a védiratában elsődlegesen a kereset elutasítását, másodlagosan – elkészttség okán – az eljárás megszüntetését kérte.

Az előzményi eljárás

[6] Az elsőfokú bíróság – az alperes pergátló akadályra való hivatkozását értékelve – a 103.K.701.112/2024/6. számú végzésével a keresetlevelet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés i) pontja alapján visszautasította.

[7] A felperesek fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla az 1.Kpkf.750.782/2025/2. számú végzésével – megállapítva, hogy a keresetlevél nem készt el – az elsőfokú bíróság előzményi végzését hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Meghagyta, a megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak – ha egyéb pergátló akadályt nem észlel – a keresetet érdemben kell elbírálnia, vizsgálva azt is, hogy a mulasztási perrel érintett tevékenység közigazgatási cselekményként minősíthető-e, ami a kereseti kérelem teljesíthetőségét befolyásoló, azaz az ügy érdemére kiható körülmény (Fővárosi Ítéltábla 1.Kpkf.750.792/2023/4., Kúria BH2022.194., Kf.III.39.133/2022/6.).

Az elsőfokú bíróság ítélete

[8] Az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban – az V. rendű felperes keresettől való elállása folytán az eljárás részbeni megszüntetését követően – hozott ítéletével a

keresetet elutasította. Kötelezte a felpereseket, hogy fizessenek meg az alperesnek személyenként 23.000-23.000 forint elsőfokú perköltséget.

[9] A Kp. 4. § (1), (3) bekezdései, valamint a Hszt. 3. §-a alapján hangsúlyozta, hogy a szolgálati panaszokra adott alperesi tájékoztatás nem minősül közigazgatási cselekménynek, azzal összefüggésben mulasztási ítélet nem hozható.

[10] Megállapította továbbá, hogy a perbeli ügyvédi meghatalmazások a jogi képviselőt a BM OKF és nem az alperesi munkáltató szerv előtti eljárásra jogosították fel. Az alperes – az Alapító Okirata szerint – önálló jogi személy, elkülönül a BM OKF szervezetétől. Ennek folytán az alperes nem mulasztott, amikor a szolgálati panaszokat érdemben nem bírálta el. A munkáltató előtti eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) és a Kp. szabályai nem vonatkoznak.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[11] A felperesek a fellebbezésükben elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását és az alperes mulasztásának megállapítását, másodlagosan a perköltség fizetésére kötelező rendelkezés mellőzését, harmadlagosan a perköltség megállapított összegének mérséklését kérték.

[12] Az elsődleges fellebbezési kérelmüket illetően jogszabálysértésként a Kp. 4. § (1), (3) bekezdéseire, 5. § (4) bekezdésére, 127. §-ára, a Hszt. 3. §-ára, 267. § (1) és (4) bekezdéseire, 268. § (1) bekezdésére, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:8. § (1) bekezdésére, 6:11. § (1) bekezdésére, 6:15. § (1) bekezdésére, 6:17. §-ára, az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 28. § (3) bekezdésére, 34. § (5) bekezdésére hivatkoztak. Felhívták a figyelmet arra, hogy a mulasztás tárgyát nem a tájékoztató levelek képezik, hanem a szolgálati panaszok érdemi elbírálásának elmaradása.

[13] Az SZMSZ, az alperes Szervezeti és Működési Szabályzata, valamint Alapító Okirata több pontját idézve amellel érveltek, hogy az alperes a BM OKF területi szerve, annak alárendeltségébe tartozik, következésképp a BM OKF előtti képviseletben – még ha különálló jogi személyek is – a területi igazgatóságok előtti képviseleti jogosultság is benne foglaltatik. Rámutattak továbbá – hivatkozva a Kúria Kfv.VII.45.108/2023/6. számú eseti döntésére –, hogy a meghatalmazások tárgyi hatálya az abban szereplő munkajogi igények érvényesítésére terjedt ki, és bár az megnevezett egyes hatóságokat, bíróságokat, ebből nem következik, hogy a jogi képviselő kizárólag e szervek előtt járhatna el. A meghatalmazások megfogalmazása alapján megállapítható, hogy azok az igényérvényesítés valamennyi lépésére, így a szolgálati panaszeljárásra is vonatkoznak, melynek értelemszerűen része az alperes mint munkáltató szerv előtti képviselet. E körben megemlézték a Fővárosi Ítéltábla hasonló ügyben hozott 3.Kpkf.750.701/2025/2. számú végzését.

[14] Rámutattak, hogy a szolgálati panaszeljárásban a jogi képviselet nem kötelező, ezért az alperes az eljárási kötelezettsége alól a jogi képviselő eljárásának visszautasítása esetén sem mentesülhetett. Az legfeljebb – az együttműködési kötelezettség jegyében – azzal a következménnyel járhatott volna, hogy a munkáltató személyesen eljáró panaszosoknak tekinti őket. E körben a Fővárosi Ítéltábla – a tisztességes eljárás és az észszerűség követelményét szem előtt tartva – már következetes gyakorlatot alakított ki (2.Kpkf.751.127/2025/6., 3.Kpkf.750.701/2025/2.). Fenntartották azt az okfejtésüket is, hogy

az alperesnek a szóban forgó tájékoztatásokat közvetlenül nekik kellett volna megküldje, hiszen a jogi képviselő képviseleti jogosultságát nem ismerte el, vagyis utóbbi szabályszerűen az iratokat sem vehette át.

[15] A perköltségviselési kötelezettség mellőzése tárgyában a Kp. 35. §-a folytán alkalmazandó Pp. 81. § (1)-(2) bekezdéseire, 82. § (3) bekezdésére hivatkozva kifejtették, hogy az alperes a felszámított költségek igazolására okiratot nem csatolt, azaz a felszámítás nem perrendszerű. Hangsúlyozták továbbá, hogy az alperes jogi képviselője a Hszt. 1. § (1) bekezdése szerint hivatásos szolgálati jogviszonyban áll, amelyre tekintettel – a Hszt. 154-170. §-ai értelmében – alapilletményre és egyéb juttatásokra jogosult. E rendelkezések kizárják, hogy a hivatásos állományú kamarai jogtanácsos a szolgálati jogviszonya keretében végzett tevékenységéért – amely más keresőtevékenységnek nem minősül (Hszt. 29. §, 108-110. §-ok) – az előbbieken túl további bevételt szerezzen, perköltségre igényt tartson.

[16] A harmadlagos – a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet (a továbbiakban: régi IM rendelet) 3. § (6) bekezdésére és 4. § (2) bekezdésére alapított – fellebbezési kérelmükkel összefüggésben azt adták elő, hogy a perköltség megállapított összege eltúlzott; az alperes mindössze egy védíratot és egy, az előzményi elsőfokú végzés elleni fellebbezésre vonatkozó észrevételt terjesztett elő. Tárgyalás tartására nem került sor, a megismételt eljárásban az alperes további iratokat nem csatolt.

[17] Az alperes a fellebbezési ellenkérelmében elsődlegesen a keresetlevél Kp. 48. § (1) bekezdés g) pontja szerinti visszautasítását kérte arra hivatkozva, hogy a vitatott közigazgatási tevékenység jogszerűségére nézve egy másik perben – nem ugyanezen felek között – már jogerős ítélet született (Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.700.343/2025/6.). Másodlagos kérelme – tartalmát tekintve – az elsőfokú ítélet helybenhagyására irányult. Ezt azzal indokolta, hogy önálló, a BM OKF-től elkülönülő jogi személy, továbbá a perbeli meghatalmazások csak a BM OKF előtti képviseletre jogosítanak. Az együttműködési kötelezettségüknek éppen a felperesek nem tettek eleget, amikor tájékoztatás ellenére a megfelelő meghatalmazást nem terjesztették elő. Irányadó e körben a Szegedi Törvényszék eljárást megszüntető végzése (6.K.701.070/2024/13.).

[18] Kérte a felperesek perköltség iránti igényének elutasítását, miután az eltúlzott, a fellebbezés elkészítése érdemi munkával nem járt, és a felperesek a már hatálytalan régi IM rendeletre hivatkoztak.

[19] Saját perköltségét illetően hangsúlyozta, hogy az a peres felet illeti, irreleváns tehát, hogy jogi képviselője egyébként milyen javadalmazásban részesül.

A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai

[20] A fellebbezés – az alábbiak szerint – kisebb részben alapos.

[21] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése szerint a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Ennek során – az eljárás megszüntetésére okot adó körülményt nem észlelve – megállapította, hogy az

elsőfokú bíróság jogszerűen döntött a kereset elutasításáról; az elsőfokú ítéletben foglaltakkal – a perköltségre vonatkozó rendelkezés megváltoztatása, valamint az indokolás fellebbezésre is tekintettel történő alábbi kiegészítése és pontosítása mellett – egyetértett.

[22] A másodfokú bíróság mindenképp azt vizsgálta, hogy az alperes a fellebbezési ellenkérelmében megalapozottan hivatkozott-e a Kp. 48. § (1) bekezdés g) pontjára, megalapozottan kérte-e erre figyelemmel a keresetlevél visszautasítását, helyesen – a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja szerint – az eljárás megszüntetését. Az alperes által előadottak alapján azonban pergátló akadályt nem észlelt, mert az a körülmény, hogy a Fővárosi Ítéltábla egy más felek között folyamatban volt perben már vizsgálta a szolgálati panaszjárással összefüggésben a mulasztási ítélet meghozatalának feltételeit, nem jelenti azt, hogy a jelen perben e kérdés érdemi vizsgálata alól az ítéltábla mentesülhetne. Az alperes jelen perbeli tevékenysége – még ha az eldöntendő jogkérdések egyeznek is – nem lehet azonos egy másik munkáltató esetleges mulasztásával, ezért ítélt dologról nem lehet szó, az eljárás megszüntetésére nincs jogszabályi lehetőség.

[23] A Kúria Kf.VII.39.209/2022/5. számú döntésében is megjelenő bírói gyakorlat alapján mulasztási ítélet meghozatalának kizárólag a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén lehet helye (ld. még Kúria BH2022.194., Kf.III.39.133/2022/6.). A Kúria magyarázata szerint: „[16] A mulasztás fogalmát a Kp. 127. §-a határozza meg: a mulasztás a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása. A Kp. 129. § (1) bekezdése értelmében a bíróság akkor állapít meg mulasztást, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget. A mulasztási per az elmulasztott közigazgatási cselekmény kikényszerítésére irányul. Közigazgatási cselekmény pedig – a Kp. 4. § (1) bekezdéséből következően – a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekménye.”

[24] A Kúria a Kf.I.38.389/2019/3. számú végzésének elvi tartalmaként rögzítette, hogy „[A] mulasztási perben a közigazgatási bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az alperest terhelte-e az adott közigazgatási cselekmény megvalósításának kötelezettsége.”, továbbá a végzés indokolásában rámutatott arra, „(...) abban a kérdésben, hogy érdemben milyen tartalmú döntésre kerülne/kerülhetne sor, nem foglalhat állást.”. A Kúria a Kfv.III.37.517/2020/7. számú határozatában kifejtette, hogy „[A] közigazgatási szerv nemcsak jogsértő döntéssel, hanem jogellenes mulasztással is okozhat jog- vagy érdeksérelmet az érintettnek. Ennek orvoslásának eszköze a mulasztási per, amely akkor indítható, ha a közigazgatási szerv nem tesz eleget jogszabályban előírt kötelezettségének. A per tárgya tehát maga a mulasztás, a per végső célja a hatóság eljárásának, döntésének, vagy más cselekményének a kikényszerítése. Ha a közigazgatási szervnek nem áll fenn eljárási kötelezettsége, akkor mulasztási per nem indítható.” A mulasztási per a jogsértő mulasztás orvoslásának végső eszköze, a per célja annak kikényszerítése, hogy a közigazgatási szerv eleget tegyen a jogszabályi kötelezettségének. Amennyiben az alperesnek nincs hatásköre a kezdeményezés tárgyában akár érdemi, akár nem érdemi döntést hozni, mulasztás nem áll fenn.

[25] A fentiekre figyelemmel a mulasztási perben eljáró bíróságnak az érdemi határozathozatal során vizsgálnia kell, hogy a közigazgatási szerv a jogszabályban rögzített, közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének eleget tett-e. Ezen feltétel teljesülésének vizsgálatát azonban megelőzi, annak előkérdését és immanens tartalmi elemét képezi az arról alkotott bírósági állásfoglalás, hogy az alperesként megjelölt szerv valóban közigazgatási szerv-e, az elmulasztottként megjelölt cselekmény valóban közigazgatási cselekmény-e, közigazgatási joghatást egyáltalán kivált-e; azaz az állított mulasztással kapcsolatban mulasztási per lefolytatására (mulasztási ítélet hozatalára) van-e lehetőség. A mulasztási perben ugyanis nem egy meglévő, hanem egy hiányzó közigazgatási cselekményt kell a bíróságnak a vizsgálata középpontjába helyeznie, és a cselekmény hiányát kell a mulasztás megállapítására alkalmas vagy alkalmatlan tényezőként értékelnie, ami alapvető eltérést jelent a megtámadási perekre vonatkozó általános szabályoktól. A kereset alapján tehát elsődlegesen – akár hivatalból is – az a kérdés vizsgálandó, hogy a kereset szerint elmulasztottként megnevezett aktus közigazgatási cselekménynek minősül-e. Az elsőfokú bíróság – a Fővárosi Ítéltábla előzményi másodfokú végzése iránymutatásának feltehető félreértelmezése folytán – az alperes tájékoztatásáról állapította meg, hogy az nem közigazgatási cselekmény, ekként mulasztási per tárgya nem lehet. Csakhogy – amint arra a felperesek a fellebbezésükben helyesen rávilágítottak – az eldöntendő perbeli jogkérdés nem az volt, hogy az alperes által kiadott tájékoztatások közigazgatási cselekmények-e, hanem az, hogy a szolgálati panasz alapján hozott döntés (panaszhatározat) közigazgatási cselekménynek tekinthető-e, és annak elmulasztása miatt kezdeményezhető-e mulasztási per.

[26] A perbeli eset egyedi sajátossága, hogy a közszolgálati jogviszonnyal – az elmaradt távolléti díj és illetmény kifizetése iránti igénygel összefüggésben – előterjesztett szolgálati panasz esetén a jogvita tárgyának meghatározásakor az arról hozott döntés jogi természete, illetve ennek közigazgatási perbeli relevanciája bír központi jelentőséggel. A Kp. rendszerében ugyanis kizárólag az minősülhet közigazgatási jogvita tárgyának, amely a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott cselekménye, mely az érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi. A közszolgálati jogviszonyok körében e fogalmat a Kp. 5. § (4) bekezdése konkretizálja, amikor a közigazgatási cselekményre vonatkozó szabályok alkalmazását nem általában a közszolgálati jogviszonyban megvalósuló minden eljárási aktusra, hanem kifejezetten a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos döntésre és intézkedésre rendeli kiterjeszteni. E rendelkezésből dogmatikailag az következik, hogy közszolgálati jogvitában csak olyan aktus lehet közigazgatási per tárgya, amely a munkáltató részéről a jogviszony tartalmát közvetlenül alakító döntésnek vagy intézkedésnek minősül, tehát nem minden, a jogviszonyhoz kapcsolódó eljárási aktus esik automatikusan közigazgatási bírói kontroll alá.

[27] A Hszt. 267. § (1) bekezdés alapján a szolgálati panasz tárgya a munkáltatói intézkedés, ami a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő jogvita fókuszában áll. E szempontból lényeges, hogy a Hszt. rendszerében a szolgálati panasz tárgya eleve egy munkáltatói intézkedés vagy annak elmulasztása, tehát a panaszról hozott döntés nem önálló jogalakító mechanizmus, hanem egy már meglévő vagy hiányzó munkáltatói intézkedés jogszerűségének felülvizsgálatára szolgáló belső jogorvoslat. A szolgálati panaszról hozott döntés – a Hszt. 268. § (1) bekezdésében meghatározott formáiban (elutasítás, helyt adás, új

eljárásra utasítás) – nem keletkeztet önállóan jogokat vagy kötelezettségeket a szolgálati jogviszonyban, hanem kizárólag az alapul fekvő munkáltatói intézkedéshez való viszonyulást fejezi ki.

[28] A joghatás tekintetében megállapítható, hogy a szolgálati panaszt elbíráló határozat önmagában nem alakítja a jogalany jogi helyzetét: jogkövetkezménye ténylegesen csak abban az esetben érvényesül, ha a panaszos azt elfogadja és a bírósághoz nem fordul. E körülmény folytán a panaszhatározat nem rendelkezik azzal a végleges jelleggel, amely a jogi helyzet közvetlen és kötelező alakítására alkalmassá tenné, funkcióját tekintve pedig nem közigazgatási cselekményként, hanem a bírósági út megnyitását szolgáló perelőfeltételként értékelhető.

[29] A szolgálati panasz elbírálásáról hozott határozat nem tekinthető olyan közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos döntésnek vagy intézkedésnek, amely a Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében közigazgatási cselekményként lenne kezelhető. A szolgálati panaszt elbíráló döntés a jogviszony tartalmát nem alakítja, hanem a munkáltató jogviszonyra vonatkozó intézkedésének (vagy elmulasztásának) jogszerűségét érintő kontrollfunkciót lát el, belső jogorvoslati jellegű aktus. A közszolgálati jogvita középpontjában a munkáltatói intézkedés áll mint a jogviszonyt alakító aktus, a szolgálati panaszt elutasító határozat ezzel szemben nem munkáltatói intézkedés, hanem egy, a már megtörtént vagy elmulasztott munkáltatói aktus felülvizsgálatára szolgáló belső jogorvoslati döntés.

[30] A szolgálati panaszeljárást követően a bíróság előtti jogvita kezdeményezését a Hszt. 270. § (1) bekezdés a) pontja nyitja meg, mely nem értelmezhető akként, hogy az a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita lehetséges tárgyának ágazati jogi (lex specialis) meghatározása, mivel e rendelkezés csak arról szól, hogy a panasz elutasítását követően lehet a bírósághoz fordulni, aminek a perelőfeltételek szempontjából van relevanciája. A Kúria a közszolgálati jogviszonyokban a megelőző eljárás fogalmáról alkotott 1/2022. (VI. 08.) KK véleménye 3. és 4. pontjaiban is megerősítette, hogy a közszolgálati anyagi jogi jogszabályok szerinti pert megelőző, a szolgálati panasz elbírálására irányuló eljárás más közigazgatási eljárás, amelyet a megelőző eljárás fogalma alatt is érteni kell. „A közszolgálati tárgyú anyagi jogi jogszabályban szabályozott pert megelőző jogorvoslati eljárás csak akkor minősülhet a Kp. szerinti megelőző eljárásnak, ha a jogorvoslat alapjául szolgáló eljárás (pl. fegyelmi, kártérítési eljárás) lefolytatására vonatkozó garanciális szabályokat, a tisztességes eljáráshoz való jog alapvető garanciáit maga az anyagi jogi jogszabály rögzíti. A Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes anélkül indít pert, hogy bármely fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot – az 5. pontban felsorolt eljárásokat – kimerítette volna, vagy a pert más közigazgatási eljárásnak – pl. a Hszt., illetve a Hjt. hatálya alá tartozó, a szolgálati panasz elbírálására irányuló eljárásnak – kell megelőznie.” A Kp. rendszerében az, hogy a szolgálati panasz elbírálására irányuló eljárás más közigazgatási eljárásnak minősül, nem jelenti egyben azt, hogy egy ilyen eljárásban meghozott döntés vagy megvalósított intézkedés közigazgatási (közszolgálati) jogvita tárgya lehet. A Hszt. 270. § (1) bekezdése a bírósághoz fordulás lehetőségét nem általában a panaszról hozott döntéshez, hanem a szolgálati viszonyból származó jogvita fennállásához köti, és a panasz elutasítását pusztán perindítási feltételként nevesíti, nem pedig új

közigazgatási cselekményt definiál. E rendelkezés nem a pertárgyat határozza meg, hanem azt, hogy milyen előzetes jogorvoslati eljárás kimerítését követően nyílik meg a bírói út. A szolgálati panasz elutasítása tehát nem válik a per tárgyává, hanem annak előfeltétele.

[31] A Kúria állandó gyakorlata szerint a panasz nem megfelelő kezelése, illetve el nem bírálása önmagában nem zárja el a jogalanyt a közvetlen bírósági jogérvényesítéstől (EBH2018.M.3., Mfv.II.10.078/2017/3., Mfv.II.10.173/2017/3.). E gyakorlatból az következik, hogy a panasz eljárás elmulasztásának jogkövetkezménye nem a mulasztási per megindítása, hanem – a perelőfeltétel funkciójára tekintettel – a közvetlen keresetindítás lehetőségének megnyílása.

[32] E megközelítés összhangban áll a Kp. 5. § (4) bekezdésének rendszerével, amely a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták körében kizárólag a munkáltató szerv aktív döntéseit és intézkedéseit rendeli a közigazgatási cselekményekre vonatkozó szabályok alá, és nem terjeszti ki e rendelkezést a cselekmény elmulasztására. A jogalkotói koncepcióból ezért az következik, hogy a panasz eljárás elmaradása nem önálló pertárgyként, hanem a bírósági út megnyitását eredményező eljárási körülményként értékelhető. A közszolgálati jogvita tárgyát nem a panaszról hozott döntés, és nem is annak elmaradása, hanem maga az illetmény megállapítására irányuló munkáltatói intézkedés, illetve annak elmulasztása képezi. A szolgálati panaszról hozott határozat e körben perelőfeltétel, nem pedig közigazgatási cselekmény; így a szolgálati panasz elbírálásának hiánya mulasztási per tárgyává nem tehető.

[33] A fellebbezésben előadott azon érvek, amelyek a meghatalmazás megfelelőségére, illetve arra irányultak, hogy az alperest szabályszerű meghatalmazás hiányában is eljárási kötelezettség terhelte, a jelen perben nem voltak relevánsak. Amennyiben a panasz eljárásban hozható döntés – illetve annak elmaradása – nem tekinthető közigazgatási cselekménynek, a panasz eljárás lefolytatásának eljárásjogi kérdései – így különösen a meghatalmazás terjedelme, valamint az alperes esetleges hiánypótlási vagy tájékoztatási kötelezettsége – nem tartoznak a per érdemi vizsgálati körébe, mert egy olyan eljárás lefolytatásának jogszerűsége válna vizsgálat tárgyává, amely – közigazgatási cselekmény hiányában – nem alapoz meg mulasztást. Ennélfogva a fellebbezés meghatalmazásra és az alperes eljárási kötelezettségére vonatkozó érvei csak abban az esetben lennének értékelhetők, ha a panaszhatározat, illetve annak elmaradása közigazgatási cselekményként peresíthető volna.

[34] Az alperest az első- és másodfokú eljárásban kamarai jogtanácsos képviselte. A kamarai jogtanácsos munkadíja – mind a régi IM rendelet 1. § (1) bekezdése és 4. § (1) bekezdés a) pontja, mind a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet (a továbbiakban: új IM rendelet) 1. § (1) bekezdése és 2. § (3) bekezdése alapján – kifejezetten a fél által felszámítható perköltség, függetlenül attól, hogy a képviselő milyen jogviszony keretében látja el tevékenységét. Az Üttv. 66. § (1) bekezdése kifejezetten elismeri, hogy a kamarai jogtanácsos hivatásos szolgálati jogviszony keretében is ügyvédi tevékenységet gyakorolhat a

munkáltatója mint ügyfél részére. A jogalkotó tudatosan különválasztja a jogtanácsos személyes szolgálati jogviszonyát és illetményét, valamint a perben képviselt fél oldalán felmerülő perköltséget. A perköltség nem a jogtanácsos jövedelmének kiegészítése, hanem a fél pervitelével összefüggésben felmerült költség (Pp. 80. §), amelynek megtérítése a pervesztes fél kötelezettsége. A perköltség érvényesítését nem zárja ki, hogy a képviseletet a féllel közszolgálati jogviszonyban álló személy látja el, éppen ellenkezőleg, a kamarai jogtanácsosként való eljárásnak ez az egyik alapfeltétele. Mindezekből következően a rendvédelmi szervnél szolgálatot teljesítő kamarai jogtanácsos általi képviselet esetén a képviselt fél kamarai jogtanácsosi költségként munkadíj és készkiadás felszámítására jogosult, az elsőfokú bíróság a részére perköltséget helytállón állapított meg.

[35] Az alperes jogosult volt tehát a régi IM rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja alapján alkalmazandó 3. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően munkadíjat felszámítani. A Pp. 81. § (2) bekezdésében írt, a felszámított összeg szükség szerinti igazolásának kötelezettsége a követelés összecszerúsége kapcsán bírhat relevanciával: azokat a költségelemeket kell külön igazolni, amelyeket a peradatok nyilvánvalóan nem támasztanak alá, illetve amelyek – pl. a mértéküknél fogva – a józan ésszel ellentétesnek látszanak és/vagy nem képezik immanens (szükségszerű) részét a jogi képviseleti tevékenységnek. Ennyiben tehát nem értett egyet az ítéltábla a felperesek azon hivatkozásával, hogy az alperesi perköltség felszámítása ne lett volna perrendszerű.

[36] Az alperes a perköltség iránti igényét – 50 óra időráfordítással, 6.000 forint/óra munkadíjjal számolva – 300.000 forintban jelölte meg, melyből az elsőfokú bíróság – bár azt részletesen nem indokolta – 276.000 forintot (azaz 46 munkaórával egyenértékű összeget) talált megállapíthatónak. Helytállón utaltak arra a felperesek, hogy az alperes az elsőfokú eljárásban csupán egy négy oldal terjedelmű védíratot, valamint egy fellebbezésre tett észrevételt terjesztett elő. Utóbbi azonban azért nem vehető figyelembe a perköltség vonatkozásában, mert azzal összefüggésben az alperes külön költségigénnyel nem élt, emiatt a Fővárosi Ítéltábla az előzményi másodfokú eljárásban e körben nem is rendelkezett.

[37] Mindezek után a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság által pusztán a védírat előterjesztéséért megállapított 46 munkaóra időráfordítást aránytalannak értékelte. Az IM rendelet 3. § (6) bekezdése értelmében a munkadíj megállapítása során a munkadíj összegét a bíróság indokolt esetben mérsékelheti, ha az nem áll arányban a ténylegesen elvégzett ügyvédi tevékenységgel. Kétségtelen, hogy az alperes a védírat előterjesztésével az eljárási kötelezettségének eleget tett, a keresetlevélre vonatkozó álláspontját előadta; a kifejtett jogi tevékenységért felszámítható kamarai jogtanácsosi munkadíj mértéke szempontjából ugyanakkor annak nem volt döntő jelentősége, hogy a pert 13 felperes indította, akik közül egy időközben a keresetétől elállt. A felperesek nagyobb száma a jogvitát nem tette bonyolultabbá vagy nehezebb jogi megítélésűvé azáltal, hogy a perben nem egy, hanem több felperes vett részt. A védírat megszerkesztéséért az ítéltábla álláspontja szerint legfeljebb 4 munkaóra időráfordítás fogadható el, amely figyelembevételével – az IM rendelet 3. § (3) bekezdése szerinti 6.000 forint óránkénti munkadíjjal számolva – az alperes által kifejtett jogi képviseleti tevékenység 24.000 forinttal arányos.

[38] Mindezek alapján a felperesek fellebbezése csak kisebb részben volt eredményes, ezért a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 109. § (2) bekezdése alapján részben – az elsőfokú perköltség összege tekintetében – megváltoztatta, ezt meghaladóan – a per főtárgya tekintetében, az indokolás fentiek szerinti kiegészítésével és pontosításával – helybenhagyta.

[39] Az alperes a másodfokú perköltség iránti igényét – pontos jogszabályhely megjelölése nélkül – a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendeletre (a továbbiakban: új IM rendelet) alapította, kamarai jogtanácsosi munkadíjként összesen 120.000 forintot (20 munkaóra x 6.000 forint/óra) felszámítva. A másodfokú bíróság az alperesi fellebbezési ellenkérelmet a felperesek részére megküldte, azt jogi képviselőjük – a letöltési igazolás tanúsága szerint – 2026. március 2. napján letöltötte, de az IM rendelet 4. § (1) bekezdése szerinti mérséklési kérelmet nem terjesztett elő. Ennek hiányában az ítéltábla az alperes másodfokú perköltségét – a Kp. 99. § (3) bekezdése értelmében a 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 81. § (1)-(2) és (5) bekezdéseire, valamint 82. § (3) bekezdésére is figyelemmel – a felszámított összeggel egyezően állapította meg, annak viselésére a felpereseket a Pp. 87. § (2) bekezdése alapján egyenlő arányban kötelezte; azzal, hogy az új IM rendelet 3. § (2) bekezdése szerinti óradíj mértéke helyesen 14.000 forint, az elszámolható munkaórák száma ennek megfelelően 8,5 munkaóra.

[40] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (3) bekezdés c) pontjában és 46. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű (48.000 forint) fellebbezési illeték a felperesek Pp. 525. § (1) bekezdése és 95. § (1) bekezdése szerinti személyes költségmentessége folytán a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján a 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései értelmében az állam terhén marad.

[41] A Fővárosi Ítéltábla a fellebbezést a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 127. §-a, 124. § (5) bekezdése és 77. §-a értelmében tárgyaláson kívül bírálta el.

[42] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2026. május 5.

dr. Antal Regina s.k.
a tanács elnöke

dr. Koós Szabolcs s.k.
előadó bíró

dr. Oláh Zsolt s.k.
bíró