



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	1.Kf.700.326/2023/4.
A felperes:	felperes (felperes címe)
A felperes képviselője:	felperesi képviselő (felperesi képviselő címe)
Az alperes:	alperes (alperes címe)
Az alperes képviselője:	alperesi képviselő
A per tárgya:	menekültüggyel kapcsolatos mulasztási per elbírálása
A fellebbezést benyújtó fél:	alperes (8. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Fővárosi Törvényszék 11.K.700.934/2023/7. számú ítélete

Í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

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 befogadotti státuszban Magyarországon tartózkodó afgán állampolgár felperes 2022. december 14. napján az alperes székhelyén személyesen megjelenve menedékkérelmet

nyújtott be. Az alperes jegyzőkönyvben rögzítette, hogy a felperes menedékkérelem előterjesztése céljából jelent meg a hatóságnál, egyben tájékoztatta arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Átv.) 268-271. §-aira, valamint a menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. §-ára figyelemmel a menedékkérelmét akként terjesztheti elő, ha valamely szomszédos, nem uniós tagállami ország nagykövetségén szándéknyilatkozatot nyújt be. Ennek hiányában az előterjeszteni kívánt kérelem menedékjogi kérelemként nem kezelhető.

A felperes keresete, az alperes védirata

[2] A felperes keresetében mulasztási per keretében azt kérte megállapítani, hogy az alperes elmulasztotta a menekültügyi eljárás megindítására és lefolytatására vonatkozó jogszabályi kötelezettségét. Kérelmet fogalmazott meg továbbá arra nézve is, hogy az elsőfokú bíróság kötelezze az alperest az irányadó uniós és magyarországi jogszabályok – a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv, a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU irányelv, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) – alkalmazására és tiltsa meg az uniós jogot sértő Átv. alkalmazását. Kifogásolta, hogy az előterjesztett menedékkérelme alapján az alperes nem indított menekültügyi eljárást; jogszerű magyarországi tartózkodása ellenére az ország kérelem benyújtása érdekében történő elhagyásának szükségességéről tájékoztatta, ami ellentétben áll az uniós joggal és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával. Álláspontja szerint a szándéknyilatkozat benyújtását előíró szabályozás nem az ő esetére vonatkozik, rá nézve éppen az ország elhagyása, majd az oda történő visszatérés növeli a koronavírussal való megfertőződés kockázatát. A szándéknyilatkozat megtétele érdekében csak jogszerűtlenül tudna belépni ország1 vagy ország2 területére. Az országból szándéknyilatkozat benyújtása érdekében történő elküldése jogellenes kiutasításnak tekinthető, amellyel az alperes bizonytalan időre ellehetetleníti a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférését, és késlelteti, illetve megghiúsítja a menedékkérelem vizsgálatát. Az uniós jog és a Met. azon rendelkezései, amelyek alapján a belföldön benyújtott menedékkérelemre figyelemmel menekültügyi eljárást kell lefolytatni, közvetlenül alkalmazandók; az Átv.-ben rögzített szabályozást félre kell tenni, ennek hiányában előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését indítványozta.

[3] Az alperes védiratában a keresetlevél visszautasítását kérte, az alaki védekezésen kívül érdemi nyilatkozatot nem terjesztett elő.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[4] Az elsőfokú bíróság ítéletében megállapította, hogy az alperes mulasztást követett el, amikor nem hozott döntést a felperes 2022. december 14. napján benyújtott menedékkérelméről.

[5] Döntésének indokolásában rögzítette, hogy az alperes keresetlevél visszautasítására irányuló alaki védekezése nem foghat helyt, ezért a mulasztási keresetet érdemben kell vizsgálni. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (3) bekezdése, 127. §-a, 129. § (1) és (3) bekezdései; a Met. 32/D. § (1) bekezdése, 32/F. § (1) bekezdése, 32/G. § (2) bekezdése, 32/I. §-a, 35. § (1) bekezdés a) pontja, továbbá 66. § (2) bekezdése rendelkezéseire hivatkozással megállapította, hogy a közigazgatási szerv mulasztást akkor valósít meg, amikor valamely jogszabályban meghatározott eljárási, cselekvési kötelezettségének az arra irányadó határidőn belül nem tesz eleget, vagyis jogszabályi kötelezettsége ellenére nem hoz egyedi döntést, vagy az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezést, illetve nem köt meg valamely közigazgatási szerződést. A közigazgatási szerv hallgatása tehát nem közvetlenül az egyes köztes eljárási cselekmények elmulasztásával, hanem az adott ügyet – akár érdemi vizsgálat nélkül, akár érdemi vizsgálat eredményeként – befejező közigazgatási aktus elmaradásával valósul meg. A menekültügyi eljárás az adott körülményektől függően nem csak érdemi vizsgálattal folytatható és zárható le, abban érdemi vizsgálat nélküli elutasításra, illetve megszüntetésre is lehetőség van. Nem engedhető meg azonban az, hogy alakszerű döntéssel történő elbírálás nélkül maradjon a menekültügyi hatósághoz benyújtott menedékkérelem, függetlenül attól, hogy arra milyen benyújtási rend került előírásra.

[6] Meghaladja a mulasztási per kereteit annak vizsgálata, hogy a hatóságnak milyen elintézési módot kell választania. A mulasztás megállapítására a menekültügyi eljárás általános határidejének túllépése esetén kerülhet sor; a bíróság mulasztási perben hozott megállapítási ítélete a közigazgatási eljárás lezárását, és nem valamely meghatározott tartalmú döntés pótlását szolgálhatja.

[7] Az alperes mulasztása nem állapítható meg a menedékkérelem nyilvántartásba vételének és a menekültügyi eljárás megindításának elmaradása tekintetében, mivel a menedékkérelem benyújtásával az eljárás az alperesnek a tényleges ügyvitel során tett technikai lépéseitől vagy azok hiányától függetlenül megindult. A közigazgatási szerv nem hivatkozhat alappal arra, hogy nincs jogszabályi kötelezettsége kezelni a hozzá benyújtott, nevére címzett kérelmet.

[8] Nem állapítható meg mulasztás a tekintetben sem, hogy a menedékkérelem nem nyert érdemi vizsgálatot. Az alperes mulasztása abban áll, hogy nem hozott alakszerű döntést a hozzá benyújtott menedékkérelmről, függetlenül attól, hogy az az Átv. 270. § (1) bekezdése szerinti benyújtási rendben került-e előterjesztésre. A már belföldön benyújtott kérelem nem maradhat elbírálás nélkül, a hatóság alakszerű döntését a jegyzőkönyvben adott tájékoztatása nem pótolhatja. A kérelmet az irányadó jogszabályok valamely rendelkezése alapján kell elbírálni, szabályosan befejezve a kérelemmel megindított hatósági eljárást. Az alperes az ítélet mulasztást megállapító rendelkezése alapján köteles az elmulasztott cselekményt – a felperes menedékkérelmének érdemi vizsgálat nélküli vagy érdemi elbírálását – az irányadó jogszabályi határidőn belül megvalósítani, az álláspontjának megfelelő indokolt döntést kell hoznia a Met. rendelkezései alapján.

[9] Rögzítette, a mulasztási perben nem foglalhatott állást arról a kérdésről, hogy érdemi menekültügyi eljárásra jogosítja-e a felperest az általa benyújtott menedékkérelem, így az Átv. átmeneti rendelkezéseinek uniós jogi megfelelőségével kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárás indítványozására nem volt szükség.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[10] Az alperes fellebbezésében elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását és annak megállapítását kérte, hogy mulasztást nem követett el; másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését indítványozta. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen jutott arra a következtetésre, miszerint a felperes által benyújtott nyilatkozatot menedékkérelemnek kell tekinteni. Az Átv. szabályozási rendszerére figyelemmel fogalmilag kizárt, hogy egy befogadott státusszal rendelkező, kivételi körbe nem tartozó külföldi személy által a menekültügyi hatóság előtt tett, menedékjogi eljárás kezdeményezésére vonatkozó nyilatkozat menedékkérelemnek minősüljön. Az Átv. 267. §-ára hivatkozással rámutatott, hogy a menedékjogi kérelmek az Átv. 84. alcímében foglalt eltérésekkel bírálандók el, az Átv. eltérő szabályaira figyelemmel kezelendők. Ebből következik, hogy a Met. általános szabályaihoz képest speciálisan érvényesül az Átv. 270. §-ában foglalt főszabály, amely kimondja, hogy menedékjogi kérelmet csak szándéknyilatkozatos eljárásrend lefolytatását követően lehet benyújtani. A főszabály alóli kivételek az Átv. 271. § (1) bekezdésében taxatív módon rögzítésre kerültek, ezen kivételi körbe a felperes nem tartozik. Mivel a felperes a menedékkérelmének benyújtását megelőzően Magyarország valamely kijelölt külképviseletén szándéknyilatkozatot nem terjesztett elő, a 2022. december 14. napján a hatósághoz intézett nyilatkozata nem tekinthető menedékjogi kérelemnek; benyújtott menedékkérelem hiányában pedig menekültügyi eljárás sem indult meg. Az előterjesztett felperesi nyilatkozat nem a hatályos jogszabályok értelmében vett menedékkérelem, annak elintézésére a menekültügyi hatóságnak hatásköre nincs, annak benyújtása eljárási kötelezettséget nem keletkeztetett, alakszerű döntés meghozatala ezért nem vált indokolttá. Az elsőfokú bíróság ezzel ellentétes megállapításai jogszabálysértők, jogértelmezése pedig a fentiekben kifejtettek szerint téves.

[11] A felperes fellebbezési ellenkérelmében – tartalma szerint – az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Előadta, hogy az alperesi fellebbezés benyújtását követően, 2023. június 22. napján az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) a C-823/21. számú ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az Átv. által bevezetett nagykövetségi rendszer nem felel meg az Európai Unió jogának. Részletesen idézte az ítélet 43-52. pontjaiban foglalt megállapításokat, valamint az ítélet végkövetkeztetését, amelyből álláspontja szerint az állapítható meg, hogy az Átv. 84. fejezetében található szabályozás ellentétes az uniós joggal, azt a jogvita elbírálása során félre kell tenni.

A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai

[12] A fellebbezés nem alapos.

[13] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú ítéletet a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között bírálta felül. Ennek során arra a következtetésre jutott, hogy az elsőfokú bíróság megalapozott és jogszerű döntést hozott, amikor az alperes mulasztását a felperesi keresetben foglaltak alapján megállapította, döntésének indokaival egyetértett, a fellebbezésben foglaltakra figyelemmel pedig az alábbiakat emeli ki.

[14] Az ítéltábla elsőként arra mutat rá, hogy a Kp. 100. § (2) bekezdés b) pontja és 104. § (1) bekezdése értelmében a fellebbezést jogszabálysértésre hivatkozással kell előterjeszteni, a másodfokú bíróság az elsőfokú ítélet jogszerűségét a fellebbezésben megjelölt jogszabálysértés korlátai között bírálhatja csak felül. Az alperes fellebbezésében – annak tartalmából beazonosíthatóan – az Átv. megjelölt rendelkezéseinek téves értelmezését és azok Met.-ben foglalt előírásokat megelőző érvényesülésének figyelmen kívül hagyását sérelmezte. Az Átv.-ben foglalt szabályozásra hivatkozva azzal érvelt, hogy az abban bevezetett nagykövetségi kérelmezési rendszer nem teszi lehetővé, hogy a befogadott státuszú felperes Magyarországon menedékkérelmet terjesszen elő anélkül, hogy ezt megelőzően az arra kijelölt valamely külképviseleten szándéknyilatkozatot nyújtana be, ily módon a menekültkénti elismerés iránti kérelem, melyet az alperesnél benyújtott, menedékkérelemnek nem tekinthető.

[15] Az alperes ezen jogértelmezését az ítéltábla nem tartotta helytállónak, azzal szemben az elsőfokú bíróság által a Met. vonatkozó rendelkezéseinek megjelölésével és ezen jogszabályhelyek együttes értelmezésével alátámasztott jogi okfejtést fogadta el, amelynek lényege az, hogy az irányadó kérelmezési rendtől eltérő módon előterjesztett kérelem is hatóság általi elintézés, alakszerű elbírálást igényel. A hatóság nem szabadulhat eljárási kötelezettségétől azáltal, hogy a nem megfelelő rendben előterjesztett kérelmet nem létező kérelemnek, avagy a kérelmezési eljárást meg nem indító nyilatkozatnak tekinti. Amennyiben az adott kérelem vonatkozásában eljárási hiányosságot, az érdemi döntés meghozatalát akadályozó tényezőt észlel, ezen jogi álláspontját kell alakszerű döntésében érvényre juttatnia. Mind a közigazgatási hatósági eljárásokban, mind a bírósági eljárásokban általános jogelv, hogy a nem megfelelő eljárásrendben előterjesztett kérelem esetén az ezen előterjesztési szabályoknak való elégtelenség jogkövetkezményeit kell levonni, amely eljárásjogi jellegű kötelezettség nem kerülhető meg a kérelem átminősítésével. A Met. 32/D. § (1) bekezdése szerinti, a (2) bekezdése által írt módon előterjesztett, eljárást megindító kérelem eljárásjogi szabályoknak megfelelő – a Met. 32/G. § (2) bekezdésében foglalt ügyintézési határidőn belüli – elintézése, a kérelemmel a Met. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerint megindult menekültügyi eljárás lefolytatása erre alapítottnak nem mellőzhető.

[16] Az elsőfokú bíróság jogi okfejtését a Kúria is osztotta, amikor a Kf.II.40.452/2021/5. számú, azonos tárgyú ügyben hozott határozatának [31] bekezdésében kifejtette, „annak ellenére, hogy az Átv. 270. §-a szerint menedékjogi kérelmet csak külföldön benyújtott szándéknyilatkozat elfogadásán alapuló utazási okmánnyal való érkezést követően lehet benyújtani, az ezen rendelkezésektől eltérően benyújtott kérelem sem maradhat elbírálatlan, azt továbbá nem pótolja az alperes menedékjogi kérelem benyújtásának rendjéről adott tájékoztatása”.

[17] Az ítéltábla továbbá – a fellebbezési ellenkérelemben foglaltakra tekintettel – rámutat arra is, hogy az elsőfokú bíróság helyesen különítette el egymástól a mulasztási perben vizsgálendő (a hatóság valamely jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének az arra irányadó határidőn belül eleget tett-e), és nem vizsgálendő, a

mulasztási per kereteit meghaladó (a hatósági eljárás eredményének, azaz az alperes valamely konkrétan meghatározott tartalmú döntésének pótlása) kérdéseket. A mulasztási per keretében a kérelem érdemi vizsgálata – az elsőfokú bíróság helyes érvelése szerint – nem kényszeríthető ki. A felperes fellebbezési ellenkérelmében hivatkozott EUB döntés a mulasztási perben hozott elsőfokú ítélet – fellebbezés keretein belül történő – jogszerűségének elbírálása során nem bírt jelentőséggel, mivel a mulasztási per keretein túlmutat annak vizsgálata, hogy az Átv.-ben foglalt kérelem benyújtási rend megfelel-e az uniós szabályoknak.

[18] A fent kifejtettekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú ítéletet a Kp. 109. § (1) bekezdése alapján – helyes indokaira tekintettel – helybenhagyta.

[19] A pernyertes felperes perköltséget nem igényelt és nem számított fel, így arról a másfokú bíróságnak a Kp. 99. § (3) bekezdése szerint a 35. § (1) bekezdése alapján megfelelő eltéréssel alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1)-(2), (5) és 82. § (3) bekezdéseire figyelemmel rendelkeznie nem kellett.

[20] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 39. § (3) bekezdés c) pontjában és 46. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű fellebbezési illeték az alperes Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti teljes személyes illetékmentessége folytán a Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései értelmében az állam terhén marad.

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

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

Záró rész

Budapest, 2023. szeptember 27.

dr. Kecskés Zsófia s.k.	dr. Antal Regina s.k.	dr. Kincsesné dr. Szalai Kornélia s.k.
a tanács elnöke	előadó bíró	bíró