



A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
v é g z é s e

Az ügy száma: Kfv.IV.37.303/2024/4.
A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke
Dr. Hajas Barnabás előadó bíró
Dr. Dobó Viola bíró
Dr. Kalas Tibor bíró
Dr. Kiss Árpád Lajos bíró
A felperes: felperes
(cím1.)
A felperes képviselője: Dr. Fazekas Tamás egyéni ügyvéd
(cím2)
Az alperes: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
(cím3)
Az alperes képviselője: Dr. Mágó András r. alezredes, kamarai jogtanácsos
A per tárgya: menekültüggyel összefüggő 106-M-28052/2023 számú jegyzőkönyv, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata
A felülvizsgálati kérelem benyújtó fél: felperes (7. sorszám alatt)
A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Fővárosi Ítéltábla 2.Kpkf.751.138/2023/2. számú végzése

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Ítéltábla 2.Kpkf.751.138/2023/2. számú végzését és a Fővárosi Törvényszék 49.K.702.625/2023/3. számú végzését hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati kérelem alapjául szolgáló tényállás

[1] A Magyarországon befogadottként elismert egyéb1 állampolgár felperes, az alperes budapesti ügyfélszolgálatán 2023. június 29. napján menekültkénti elismerése iránti kérelmet kívánt előterjeszteni. Az erről felvett jegyzőkönyvben az alperes tájékoztatta a menedékjogi kérelem benyújtásának a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 268-271. §-aiban, a menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban a nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kr.) 1. §-ában foglalt feltételeiről.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[2] A felperes keresetében kifejtette, hogy a jegyzőkönyv a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási cselekményt – döntést – tartalmaz. Kérte, hogy a bíróság azt semmisítse meg és kötelezze az alperest a menekültügyi eljárás lefolytatására.

[3] Az alperes védiratában a keresetlevél Kp. 48. § (1) bekezdés d) és e) pontjai alapján történő visszautasítását kérte. Előadta, hogy a jegyzőkönyvben a felperest tájékoztatta arról, hogy csak szándéknyilatkozat benyújtását követően van lehetőség menedékjogi kérelem előterjesztésére, amely hiányában a kérelem érdemi elbírálására nincs lehetőség. A tájékoztatása a felperes jogi helyzetét nem változtatta meg, így az ügyben nincs peresíthető közigazgatási cselekmény.

Az elsőfokú bíróság végzése

[4] Az elsőfokú bíróság a keresetlevelet visszautasította.

[5] Végzése indokolása szerint az eljárási cselekményről felvett jegyzőkönyv nem tekinthető a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási cselekménynek, mert az nem irányult, illetve nem eredményezi a felperes jogi helyzetének megváltoztatását, csak jogszabályi tájékoztatást tartalmazott, annak jogszerűsége vizsgálatára ezért nem rendelkezik hatáskörrel. Arra is kitért, hogy az alperes esetleges mulasztása, a jelen ügyben nem érintett kérdés volt.

A fellebbezés

[6] A felperes fellebbezésében – tartalmát tekintve – az elsőfokú végzés hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte, mert az elsőfokú bíróság tévesen értékelte a jegyzőkönyv tartalmát. Kifejtette, hogy az alperes cselekménye valójában az írásban előterjesztett menekültkénti elismerés iránti kérelem átvételének megtagadása, azonban ezt a jegyzőkönyvben nem rögzítették. Álláspontja szerint a jegyzőkönyv a menekültkénti elismerés iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító egyedi, alakszerűtlen döntés, ezért az alperes cselekménye a jogi helyzetének megváltoztatására irányult. Hivatkozott az Európai Unió Bírósága C-823/21. számú ítéletére is. Azt is sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság úgy rendelkezett a keresetlevél visszautasításáról, hogy előtte az alperes védíratát vele nem közölte, arra észrevételt sem tehetett.

[7] Az alperes a fellebbezésre észrevételt nem tett.

A másodfokú bíróság végzése

[8] A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését helyben hagyta.

[9] A jogerős végzés a Kúria Kfv.II.37.340/2023/7. számú határozatára hivatkozva rámutatott, hogy egy tevékenység közigazgatási cselekménnyé minősítése során gondosan kell vizsgálni a Kp. 4. § (1) bekezdés fogalmi elemeit, melynek során kiemelt jelentősége van a keresetlevél tartalmának. A keresetlevél vizsgálata alapján megállapította, hogy a felperes a jegyzőkönyvet jelölte meg támadott közigazgatási cselekményként, jogsérelmét is ezzel összefüggésben állította; kereseti kérelme az alperes által felvett jegyzőkönyv, mint egyedi, alakszerűtlen döntés megtámadására irányult, így szükségszerű elem, hogy az valamely, a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező döntést hordozzon. Az esetlegesen fennálló pergátló akadályok vizsgálata körében nem annak van jelentősége, hogy a felperes előterjesztette-e vagy előterjeszthette-e joghatályosan kérelmét, hanem annak, hogy a keresettel támadott jegyzőkönyv közigazgatási cselekménynek tekinthető-e.

[10] A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal, hogy a jegyzőkönyv csak a felperes nyilatkozatát és az alperes jogszabályi tájékoztatását tartalmazta. Az alperes abban egyedi döntést nem hozott, a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményt nem tett, a döntésre vonatkozó, annak megfeleltethető tartalmat nem hordoz, abból ilyen nem olvasható ki. Az előterjeszteni kívánt kérelemről nem foglalt állást. A jegyzőkönyv tehát nem tekinthető közigazgatási cselekménynek (egyedi döntésnek), ezért az a Kp. 1. § (1) és 5. § (1) bekezdései, valamint 38. § (1) bekezdés a) pontja alapján közigazgatási perben sem támadható, a kereset elbírálására az elsőfokú bíróság a Kp. 12. § (1) bekezdése szerint hatáskörrel nem rendelkezett, és a keresetlevelet megalapozottan utasította vissza.

[11] Az ítélőtábla azt is megállapította, hogy a védírat támadott végzéssel együtt történő közlése nem volt olyan eljárási hibának minősíthető, mely a felperest eljárási jogaiban akár súlyosan akadályozta volna.

A felülvizsgálati kérelem

[12] A felperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős végzés keresetlevelet visszautasító elsőfokú végzésére is kiterjedő hatályon kívül helyezését, és az alperes 106-M-28052/2023. számú eljárásban hozott határozatának megsemmisítését, az alperes érdemi menekültügyi eljárás lefolytatására kötelezését, másodlagosan a jogerős végzés hatályon kívül helyezése mellett az elsőfokú bíróság új, a keresetet érdemben elbíráló eljárásra kötelezését, harmadlagosan a jogerős végzés megváltoztatását és a másodfokú bíróság új eljárásra kötelezését kérte.

[13] Álláspontja szerint a jogerős végzés sérti a Kp. 4. §-át, továbbá sérti a felperes az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (a továbbiakban: Eljárási irányelv) 46. cikkében és az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogát.

[14] Azt is állította, hogy a másodfokú bíróság jogerős végzésében jogkérdésben eltért a Kúria Kfv.II.37.340/2023/7. számú végzésében foglaltaktól. Rámutatott, hogy az Európai Unió C-823/21 számú ítéletében megállapította, hogy a magyar kormány által létrehozott azon rendszer, melynek keretében a nemzetközi védelemre szoruló személyek nem nyújthatnak be Magyarország területén menekültkénti elismerésre irányuló kérelmet, sérti az uniós jogot. Lényeges eljárási jogszabálysértésként hivatkozott a keresetlevél visszautasítására, amelynek következménye, hogy nem született érdemben döntés a felperes oltalmazotti, vagy menekültstátuszának elbírálásáról, vagyis azon joga sérült, hogy a bíróságtól jogorvoslatot kapjon, érveire a bíróság érdemben nem reagált, perben tárgyalást nem tartott, s eljárása keretében a védíratot sem kézbesítette az elsőfokú végzése előtt.

[15] Az alperes a felülvizsgálati eljárásban felülvizsgálati ellenkérelmet, illetve nyilatkozatot nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

[16] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

[17] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a felülvizsgálati kérelem keretei között bírálta felül.

[18] A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[19] Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy jelen felülvizsgálati eljárás tárgya a keresetlevél visszautasítása tárgyában hozott jogerős határozat, vagyis a Kúriának abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az alperes közigazgatási jog által szabályozott tevékenysége során hozott-e egyedi döntést, amely mint ilyen közigazgatási jogvita tárgya lehet-e, és a felperes keresetében ezt támadta-e.

[20] Amint arra a Kúria a Kpkf.39.470/2020/2. számú végzésében rámutatott, „[a]hhoz, hogy eldönthető legyen, hogy közigazgatási jogvitának van-e helye valamely

ügyben, a Kp. által felállított többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálata szükséges. A többszintű definíció körében a Kp. 4. §-a tartalmazza a közigazgatási jogvita meghatározását, a többszintű szabályozás első lépcsője a Kp. 4. § (1) bekezdésében annak kimondása, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségével kapcsolatos jogvita. A Kp. második lépcsőként a 4. § (1) bekezdésében meghatározza a közigazgatási tevékenység három elemét: közigazgatási szerv valósította meg; a közigazgatási jog által szabályozott tevékenység; az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi, tehát joghatást kiváltó. A Kp. 4. § szövege a (2) és (3) bekezdésében ezen kívül értelmezést segítő meghatározást ad a közigazgatási tevékenység, illetve a közigazgatási cselekmény vonatkozásában, emellett a további bekezdések is újabb értelmezést segítő rendelkezéseket tartalmaznak. A többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálatával és azok összegzése alapján levont következtetéssel állapítható meg, hogy a kereset közigazgatási per tárgyát képezi/képezheti-e.” (Tartalmát tekintve hasonlóan ld. Kpkf.39.273/2020/6., Kpkf.39.649/2020/2., Kpkf.39.655/2020/2., Kfv.35.429/2020/6., Kpkf.40.988/2021/3. számú határozatokat.) Közigazgatási jogvita tárgya kizárólag a közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége lehet, és ennek megítélése során vizsgálni kell a cselekmény, a döntés tartalmát. A Kúria a Kpkf.40.257/2020/2. számú végzésében rámutatott, hogy a tartalma szerint a tájékoztató levelek is minősülhetnek közigazgatási cselekménynek és ekként a közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik. A bíróság hivatalból, annak tartalma szerint veszi figyelembe, minősíti a közigazgatási tevékenységet és azt a megfelelő eljárásban bírálja el. E rendelkezéshez kapcsolódóan a Kp. 45. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság a téves formában megvalósított közigazgatási tevékenységet a tartalmának megfelelő eljárási rendben bírálja el, amelyről végzést hoz és a végzés ellen fellebbezésnek van helye. Hasonló következtetésre jutott a Kúria akkor is, amikor rámutatott, hogy egyedi döntés nem csupán alakszerű határozat vagy végzés lehet, hanem akár alakszerűtlen formában megjelenő közigazgatási aktus is, amelynek jogszerűsége így közigazgatási jogvita tárgyát képezheti. {Kpkf.39.029/2021/2. [14] bekezdés} Ugyanakkor abban is töretlen a bírósági gyakorlat, hogy a joghatás kiváltására való alkalmatlanság kizárja, hogy az alperes sérelmezett magatartása közigazgatási jogvita tárgya legyen. {Ld. Kpkf.39.275/2020/2. és Kpkf.39.560/2021/2. végzéseket a tájékoztató cselekményekkel kapcsolatban.}

[21] Helyesen mutatott rá a Fővárosi Ítéletábra arra, hogy a Kp. 4. §-hoz fűzött miniszeri indokolás szerint a közigazgatási tevékenység 4. § (1) bekezdésében meghatározott fogalma függetleníti a bírói út igénybevételeének lehetőségét a közigazgatási cselekvés formájától. A közigazgatási cselekmény általános fogalma alapján nem csupán közigazgatási határozatok és azok meghozatalának elmulasztása, hanem olyan egyéb tevékenységek törvényességével kapcsolatos viták is bíróság elé vihetők, mint pl. a hatósági intézkedések, általános hatályú rendelkezések. A Kp. szabályrendszerében a közigazgatási perben vitatható közigazgatási tevékenység nem csupán alakszerű határozat vagy végzés lehet, hanem az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktus is, akár abban az esetben is, ha azt a közigazgatási szerv tájékoztató levélnek tekinti.

[22] A felperes keresete tartalmának értékelése során nem lehetett arra a következtetésre jutni, hogy az csupán a tájékoztatást tartalmazó jegyzőkönyvet jelöli meg sérelmezett közigazgatási cselekményként. A keresetlevélből kitűnik, hogy a felperes a jegyzőkönyvet, mint az alperes a menedékkérelmét érdemi vizsgálat nélküli elutasító egyedi, alakszerűtlen döntését támadta.

[23] A keresetlevélből és mellékleteiből kitűnik, hogy a felperes az alperest ügyfélfogadáson való megjelenése előtt tájékoztatta arról, hogy menedékkérelmet kíván előterjeszteni, és jogi képviselője erre vonatkozó nyilatkozatát („Az ügyfelem menedékjogi

kérelmének benyújtásának ügyében vagyunk jelen, kérjük a hatóságot, hogy indítsa meg az eljárást.”) is tartalmazza a perbeli jegyzőkönyv. A jegyzőkönyv szerint az ügyintéző erre azt felelte, hogy „Tájékoztatam, hogy a jelen hatályos magyarországi jogszabályok értelmében ügyfelének a belgrádi nagykövetségen kell benyújtania szándéknyilatkozatát.” Ezzel pedig – anélkül, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 32/F. § (1) bekezdés c) pontja szerint arról végzést hozott volna – a menedékkérelmet annak érdemi megvizsgálása nélkül elutasította. Tehát nem a jegyzőkönyv maga, hanem az alperes abból megismerhető, idézett nyilatkozata az, amely közigazgatási cselekménynek, egyedi döntésnek tekinthető. A döntés azzal a közvetlen joghatással járt, hogy a menekültügyi hatóság a felperes kérelme ellenére nem indította meg az eljárását.

[24] A Kúria rámutat, hogy a Met. 32/C. § a) pontja alapján a Met. által szabályozott eljárásokban is irányadók az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény alapelvei, így a 2. § rendelkezései is, melyek alapján amennyiben a hatóság előtt személyesen megjelenő fél nyilatkozatát a hatóság nem tartja egyértelműnek abban a kérdésben, hogy a fél a menedékkérelmét az adott tájékoztatás ellenére is be kívánja nyújtani, úgy ebben a tekintetben a nyilatkozat tartalmát egyértelmű kérdés feltevésével tisztázni köteles. A jelen ügyben azonban a jegyzőkönyv tartalmából megállapítható, hogy a felperes a nemzetközi védelem iránti kérelmét a tájékoztatást követően is be kívánta nyújtani, kifejezetten kérve a menekültügyi hatóság eljárását. A támadott jegyzőkönyvből megállapítható továbbá, hogy az alperes az eljárást a felperes kérelme ellenére nem indította meg.

[25] Téves következtetésre jutott ezért a másodfokú bíróság, amikor osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját, mely szerint a jegyzőkönyv kizárólag a felperes nyilatkozatát és az alperes által adott jogszabályi tájékoztatást tartalmazza, amelyben az alperes egyedi döntést nem rögzített, a jegyzőkönyv döntésre vonatkozó, annak megfeleltethető tartalmat nem hordoz.

[26] A fentiekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a felperes keresetlevele Kp. 48.§ (1) bekezdés b) pontja szerinti visszautasításának nem volt helye, ezért a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján a felperes keresetlevelét érdemi vizsgálat nélkül visszautasító első- és másodfokú közigazgatási bírósági végzéseket hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot utasította új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára. A megismételt eljárásban a keresetlevél nem utasítható vissza a közigazgatási cselekmény hiánya miatt.

[27] A már kifejtettekre tekintettel jelen felülvizsgálati eljárásnak nem lehetett a tárgya sem a jegyzőkönyv vagy a megvalósult közigazgatási cselekmény jogszerűsége, így az sem, hogy a felperes kérelmét a hatóságnak érdemben kellett-e vizsgálnia. Ebből következően a felperes elsődleges – a közigazgatási cselekmény megsemmisítésére és az alperes érdemi menekültügyi eljárás lefolytatására kötelezésére irányuló – felülvizsgálati kérelme sem volt elbírálható a felülvizsgálati eljárás során.

A döntés elvi tartalma

[28] *Annak eldöntéséhez, hogy közigazgatási jogvitának van-e helye valamely ügyben, a Kp. által felállított többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálata szükséges. Önmagában az, hogy a támadott cselekmény alakszerű döntésben nem ölt testet, nem zárja ki, hogy az az érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatását eredményezi.*

Záró rész

[29] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó, Kp. 114. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[30] A Kúriának perköltségről felszámítás hiányában, eljárási illetékről pedig az eljárásnak az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdés a) pontja szerinti illetékmentessége folytán nem kellett rendelkeznie.

[31] A Kúria végzésével szembeni további felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2024. szeptember 3.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás s.k.
előadó bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

Dr. Kalas Tibor s.k.
bíró

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő