



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
végzése**

Az ügy száma: Kfv.III.37.126/2023/8.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás előadó bíró, Dr. Gyurán Ildikó bíró, Dr. Farkas Katalin bíró, Dr. Bérces Nóra bíró

A felperes: felperes1 (tartózkodási helye: cím1)

A felperes képviselője: Győző és Lencs Ügyvédi Iroda (cím2, ügyintéző ügyvéd: dr. Győző Gábor)

Az alperes: Bács-Kiskun Vármegyei Rendőr-főkapitányság (6000 Kecskemét, Batthyány utca 14.)

Az alperes képviselője: Bársonyné dr. Magó Krisztina kamarai jogtanácsos

A per tárgya: mulasztási per

A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél: a felperes 12. sorszám alatt

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Ítéltábla 2022. november 30-án hozott 3.Kf.700.194/2022/4. számú végzése

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.194/2022/4. számú végzését hatályon kívül helyezi és a másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

Az alperes felülvizsgálati eljárási költségét 50.000.- (ötvenezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes 2021. április 6-én egy török hatósági jelzésű kamion alvázán, egy általa készített fa fekvőhelyen utazott Romániából Magyarországon keresztül az M5-ös autópályán, amikor 2 óra 45 perc körüli időben a járműről az aszfaltburkolatra esett, amelynek következtében töréses és horzsolásos sérüléseket szenvedett.

[2] A bejelentés alapján eljáró alperesi rendőrhatalóság munkatársai a baleset helyszínén intézkedtek, átvizsgálták a felperes ruházatát, nála azonban a személyazonosságát igazoló okmány nem volt, a rendőrök kérdésére a felperes azt válaszolta, hogy: „Marokkó”.

[3] Az intézkedő járőrök mentőt hívtak, amely a felperest – a szükséges ellátást követően – beszállította Kórház kórházba.

[4] 2021. április 13-án a felperes a kórházból elbocsájtásra került, az alperesi rendőrhatalóság munkatársai még aznap a felperest az Ideiglenes Biztonsági Határozat (a továbbiakban: IBH) Kapu-es határjelenél lévő kapujához szállították, amelyen keresztül az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Áhtv.) 5. § (1b) bekezdésére alapítottan átkísérték Szerbia irányába. Az átkísérésről az alperes alakszerű döntést nem hozott.

[5] A felperes jogi képviselőjén keresztül 2021. július 7-én felügyeleti intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő az alperes felé azzal, hogy az átkísérést fogantató alárendelt rendőri szervek mulasztásának orvoslása iránt intézkedjen. Az alperes a 2021. július 20-án kelt, a felperesi jogi képviselő felé intézett iratában kifejtette, hogy mivel a felperes személyazonosító okmánnyal nem rendelkezett, illetve az országba belépésének körülményei is tisztázatlanok maradtak, a Magyar-Román Visszafogadási Egyezmény alkalmazása nem volt lehetséges, az esetben a hatályos magyar jogszabályok alapján került sor IBH túloldalára történő visszakísérésre.

[6] A felperes jogi képviselője útján 2021. október 28-án az Országos Rendőr-főkapitányság felé szintén felügyeleti intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő az eljáró rendőrhatalóság mulasztásának orvoslása céljából. Az Országos Rendőr-főkapitányság válasza szerint az alperes az Áhtv. 5. § (1b) bekezdését alkalmazva jogszerűen intézkedett a felperes átkíséréséről.

A kereseti kérelem

[7] A felperes az első tárgyaláson pontosított keresetében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 127. §-ára alapítottan kérte annak megállapítását, hogy az alperes mulasztást követett el azzal, hogy 2021. április 13-án a felperest nem adta át az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-Alföldi Regionális Igazgatóságának mint idegenrendészeti hatóságnak az idegenrendészeti (kiutasítási) eljárás lefolytatása érdekében.

[8] Előadta, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése az uniós jogba ütközik az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) 2020. december 7-én hozott C-808/18. számú ítélete alapján.

[9] A felperes szerint az alperes elmulasztotta a tagállamoknak a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 5. cikkében, 6. cikk (1) bekezdésében, 12. cikk (1) bekezdésében és 13. cikk (1) bekezdésében előírt kötelezettségét azzal, hogy írásbeli, indokolással ellátott döntés és jogorvoslat biztosítása, valamint a visszaküldési tilalom vizsgálata és a felperes egészségi állapotának figyelembevétele nélkül hajtotta végre az átkísérést az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése alapján.

Az elsőfokú ítélet

[10] A Szegedi Törvényszék a 101.K.700.227/2022/9. számú ítéletében megállapította, hogy az alperes mulasztást követett el azzal, hogy 2021. április 13-án a felperest nem adta át az idegenrendészeti hatóságnak az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében.

[11] Elsődlegesen kifejtette, az EUB C-808/18. számú ítélet 255. pontjában hangsúlyozta, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdésében foglalt eljárás, azaz a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak a Magyarország területén elhelyezkedő határkerítés túloldalára kényszerrel történő átkísérését Magyarország területéről való kitoloncolásnak kell tekinteni. Ezért helyesen hivatkozott a felperes arra, hogy az alperes munkatársai által foganatosított átkísérés tartalmában egy kiutasító döntésnek felel meg.

[12] Az Európai Unió valamely tagállamának területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasításának szabályait az Irányelv tartalmazza. A felperes az Irányelv 3. cikk 2. pontjából következően Magyarországon jogellenesen tartózkodott, így vonatkozott/vonatkozik rá az Irányelv, amely meghatározza a kiutasítási eljárás szakaszait és eljárásrendjét.

[13] Az Irányelv 12. cikk (1) bekezdésére figyelemmel a kiutasítási döntést írásban kell meghozni és szükség ellátni indokolással. A kitoloncolásra csak végső lehetőségként, az Irányelv 8. cikkének megfelelően kerülhet sor.

[14] Az EUB irányadó döntéseire tekintettel megállapítható, az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése uniós jogi normába ütközik, mert anélkül teszi lehetővé egy Magyarországon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kiutasítását és kitoloncolását, hogy azt megelőzően arról a megfelelő szempontok figyelembevételével a hatóság indokolt, írásbeli határozatot hozna, amellyel szemben biztosítaná a jogorvoslat lehetőségét.

[15] Az uniós jog közvetlen hatályú, annak elsőbbsége áll fenn a nemzeti joggal szemben, ezért az alperes akkor járt volna el helyesen, ha az uniós jogi normába ütköző Áhtv. 5. § (1b) bekezdésének alkalmazását mellőzi.

[16] A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 114. § (2) bekezdése alapján az alperes mint idegenrendészeti hatóság csak akkor jogosult kiutasítás elrendelésére, ha határ-ellenőrzési tevékenysége kapcsán a határterületen észleli Magyarország államhatárának jogellenes átlépését vagy annak kísérletét. Jelen esetben az alperes nem határ-ellenőrzési tevékenysége során a határterületen észlelte a felperes jogellenes tartózkodását, így nem volt hatásköre a kiutasítás, kitoloncolás elrendelésére.

[17] Az alperes akkor járt volna el helyesen, ha a felperest az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében az illetékes idegenrendészeti szerv elé állítja, amely a megfelelő eljárásrend keretében vizsgálta volna a felperes kiutasításának elrendelése feltételei fennállását.

A másodfokú bíróság végzése

[18] Az alperes fellebbezése folytán eljáró ítélőtábla végzésében az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette.

[19] Elsőként megállapította, hogy a törvényszék elmulasztotta hivatalból vizsgálni a mulasztási keresettel összefüggő törvényi perelőfeltételek fennállását, ezen belül azt, hogy a keresetlevélben a mulasztás tárgyává tett alperesi eljárás vizsgálata a Kp. tárgyi hatálya alá tartozik, avagy nem.

[20] A Kp. 127. §-a értelmében kifejezetten és kizárólag a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó mulasztás esetén kerülhet sor mulasztási perre. A közigazgatási cselekmény fogalmát a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdése együttesen határozzák meg.

[21] Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejht.) a Kp. 4. §-ában több változtatást is végrehajtott, amelyek motivációja a tárgyi hatály szűkítésében kereshető. Az indokolás többek között rögzíti, hogy a generálklauzulából a hatósági intézkedés megtámadásának és az általános hatályú intézkedés önálló kifogásolásának lehetősége elhagyásra került.

[22] A fentiekre tekintettel nem hagyható figyelmen kívül, hogy a hatósági intézkedést a Ejht. révén 2019. december 20-tól a Kp. tárgyi hatálya alól kivette a jogalkotó, egyben a 4. § (1) bekezdése visszaütal ugyanezen szakasz (3) bekezdésére. A jogalkotói indokolásnak az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően a bíróság köteles az értelmezés során megfelelő súlyt biztosítani.

[23] A jogalkotó az Áhtv. 5. § (1b) bekezdésében egy speciális rendőri intézkedést vezetett be, amelynek jogi természetét – hatósági intézkedés – a felek nem vonták kétségbe. A mulasztás körében a pontosított kereset már arra irányult, hogy az alperes nem adta át a felperest az idegenrendészeti hatóságnak az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében.

[24] E körben az ítéletábra szerint releváns, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése egy intézkedés, továbbá az elsőfokú bíróság szerint e tagállami jogszabályi rendelkezés félretételével felmerülő, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. § (1) bekezdés f) pontja szerinti, a perbeli tényállásra nézve releváns, az illetékes hatóság elé állítás is intézkedés. Emiatt a Kp. jogalkotó által tudatosan visszaszűkített tárgyi hatálya szerinti intézkedések egyikére sincs – illetve az elsőfokú bíróság eljárásakor sem volt – hatásköre már a közigazgatási jogvitában eljáró bíróságnak.

[25] A Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti fogalmat jogértelmezéssel nem lehet kiszélesíteni olyan esetben sem mint a perbeli, amikor felmerülhet az intézkedést szabályozó tagállami jog közösségi jogba ütközése, mert a bírósági hatáskör kérdése megelőző kérdés.

[26] A mulasztási per esetén a speciális perelőfeltételek hiányában a kereset érdemében való állásfoglalás nem lehetséges, így az ítéletábra a törvényi perelőfeltétel hiánya miatt az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, mert az eljárást a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja folytán alkalmazandó 48. § (1) bekezdés d) pontja figyelembevételével meg kellett szüntetni.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[27] A jogerős végzés ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet elsődlegesen annak hatályon kívül helyezése és az elsőfokú ítélet helybenhagyása, másodlagosan annak oly módon történő megváltoztatása iránt, hogy a Kúria állapítsa meg az alperes mulasztását abban, hogy idegenrendészeti hatósági jogkörében eljárva nem állapította meg a hatásköre hiányát és tette át az ügyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező idegenrendészeti hatósághoz. A felperes harmadlagosan kérte a jogerős végzés hatályon kívül helyezését és a másodfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását.

[28] A felperes elsőként indítványozta, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárását a Kp. 32. §-a folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a

továbbiakban: Pp.) 126. § (2) bekezdését alkalmazva függessze fel az Alkotmánybíróság előtt III/01701/2022. számon folyó bírói normakontroll-eljárás befejezéséig. Az alkotmánybírósági eljárás tárgya bírói kezdeményezés alapján az abban való döntés, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése alaptörvény-ellenes-e és alkalmazandó-e a bíróságok eljárásában.

[29] A felperes rámutatott, a másodfokú végzés figyelmen kívül hagyta a kötelezően alkalmazandó uniós jogot, így többek között azt is, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése szerinti átkísérés az Irányelv alkalmazásával kiutasításnak/kitoloncolásnak minősül, továbbá az Irányelv és az Alapjogi Charta a hatékony jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseit.

[30] A jogerős végzés ellentétes az EUB C-808/18. számú ítéletében és az Emberi Jogok Európai Bírósága Shahzad kontra Magyarország ügyben hozott ítéletével.

[31] Iratellenes az ítéletábra azon megállapítása, hogy a felek nem vitatták az eljárás során az átkísérés hatósági intézkedés jellegét, ugyanis az ezzel ellentétes felperesi okfejtést már a keresetlevél is tartalmazta.

[32] Az átkísérés speciális rendőri intézkedésként történő minősítése alaptalan, mert az nem tartozik az Rtv. hatálya alá.

[33] Az átkísérés a Kp. 4. § (1) bekezdése és 4. § (3) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási cselekmény, ezen belül egyedi döntés, így az átkíséréssel kapcsolatos mulasztások a Kp. tárgyi hatálya alá tartoznak.

[34] A törvényszék helyesen rögzítette a Vhr. 114. § (2) bekezdésére alapítottnak, hogy az alperesnek mellőznie kellett volna az átkísérés alkalmazását és az ügyet át kellett volna tennie az illetékes idegenrendészeti hatósághoz idegenrendészeti eljárás lefolytatására. Az alperes az áttétel mint közigazgatási cselekmény megvalósítását mulasztotta el. Az ítéletábra a fentiekre figyelemmel alaptalanul szüntette meg az eljárást.

[35] Az ítéletábra figyelmen kívül hagyta az uniós jogot, kizárólag a Kp. értelmezésére szorítkozott, amely jogértelmezés egyértelműen sérti az uniós jogot.

[36] Az alperesi cselekmény az uniós jog hatályára tartozik, az elsőfokú ítéletben is hivatkozott uniós jogszabályok közvetlen hatállyal bírnak és közvetlenül alkalmazandók.

[37] Az EUB a C-924/19.PPU és C-925/19.PPU számú egyesített ügyekben hozott ítéletében (FMS-ügy) rögzítette, hogy a magyar bíróságoknak hatáskörrel kell rendelkezniük az uniós jogban számára garantált jogok védelme céljából indított kereset elbírálására akkor is, ha a nemzeti eljárási szabályok hasonló esetben nem biztosítanak ilyen kereset benyújtására lehetőséget.

[38] A jogerős végzés jogértelmezése sérti az Irányelv 13. cikke és az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslatra való jogot.

[39] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős végzés hatályában fenntartását indítványozta.

[40] Rámutatott, a támadott végzés indokolása mindenben megalapozott. Az Európai Unió által kiadott szabályozók nemzeti jogban történő alkalmazásának megítélése, illetve beépítése, valamint a kötelezettségszegési eljárás az alperes érdekkörén kívül álló más fórum hatáskörébe tartozik, annak megtörténteig a hatályos nemzeti jogszabályokat, normákat és belső szabályozókat kell alkalmaznia a közigazgatási szervnek.

[41] Az Áhtv. visszakisérés esetén nem ír elő közigazgatási határozathozatali kötelezettséget, rendőri intézkedésként kizárólagosan a feltartóztatást jelöli meg.

[42] Az Irányelv felperes által hivatkozott rendelkezései a kiutasításhoz kapcsolódó jogcselekményeket határoznak meg, amelyek jelen perben nem bírnak kötelező erővel.

[43] Az ügyben intézkedő rendőrök a nemzeti joggal összhangban jártak el az Áhtv. rendelkezéseire alapítottnak, a feltartóztatáson kívül nem történt rendőri intézkedés. A Magyarországon illegálisan tartózkodó külföldi átkísérése az IBH túloldalára nem a Szerb Köztársaság területére történik, így ez nem minősíthető kiutasításként.

Döntés a befogadásról

[44] A Kúria a Kfv.III.37.126/2023/2. számú végzésében a felülvizsgálati kérelmet befogadta.

A Kúria döntése és jogai indokai

[45] A felülvizsgálati kérelem alapos.

[46] A Kp. 120. § (5) bekezdésére figyelemmel 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.

[47] A Kúria álláspontja szerint a másodfokú bíróság a túlnyomórészt pontosan és törvényesen megállapított tényállásból nem helytálló jogi következtetést vont le.

[48] A felülvizsgálati bíróság rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a 2023. április 18-án hozott III/1701/2022. számú végzésében az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése alaptörvényellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasította, ezzel a felperesnek a Kp. 32. §-a folytán alkalmazandó Pp. 126. § (2) bekezdése szerinti felfüggesztés iránti kérelme okafogyottá vált.

[49] A mulasztási per szabályait a Kp. XXII. fejezete szabályozza a 127-129. §-okban. A 127. § értelmében a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (a továbbiakban: mulasztás) miatti perben e törvénynek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A 128. § (1) bekezdés a) pontja alapján a mulasztási per megindítására jogosult az ügyfél, illetve az, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti.

[50] A Kp. 129. § (1) bekezdése kimondja, a bíróság mulasztást állapít meg, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, a jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget.

[51] A Kp. 45. § (1) bekezdés c) pontja szerint az elnök a keresetlevelet haladéktalanul, de legkésőbb a bírósághoz érkezését követő nyolc napon belül megvizsgálja, annak megállapítása érdekében, hogy nincs-e helye a keresetlevél visszautasításának. A Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja rögzíti, a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja.

[52] A Kp. hivatkozott 45. § (1) bekezdés c) pontja és 48. § (1) bekezdés d) pontja a mulasztási perre is irányadók. Az ítéletábra ezért végzésében helyesen rögzítette, hogy az elsőfokú bíróságnak a mulasztási perben is vizsgálnia kell, hogy van-e helye a keresetlevél visszautasításának, ezen belül a keresetlevélben a mulasztás tárgyává tett alperesi eljárás vizsgálata a Kp. tárgyi hatálya alá tartozik-e, avagy nem.

[53] A Kúria a Kpkf.III.40.773/2021/2. számú végzésében kimondta, a mulasztás elleni jogorvoslatnak az a célja, hogy a közigazgatási tevékenység elmaradásából fakadó

jogsérelmet orvosolja. A kereset benyújtásának alapvető feltétele a felügyeleti eljárás lefolytatásának eredménytelensége, feltéve, hogy van felügyeleti szerv, illetve a felügyeleti szerv eljárására vonatkozó valamely mulasztás orvoslására ügyintézési határidőt előíró szabály.

[54] A felperes jogi képviselőjén keresztül először az alperestől, majd az Országos Rendőr-főkapitányságtól kért felügyeleti intézkedést, mindkét rendőrhatalóság válaszolt a felügyeleti intézkedés iránti kérelemre oly módon, hogy a felperes átkísérése jogszerűen történt, ezért nincs indok felügyeleti intézkedés elrendelésére.

[55] Mindezekből következően a felügyeleti eljárás eredménytelenül folyt le, erre tekintettel teljesült a mulasztási kereset benyújtásának a fenti kúriai végzésben foglalt alapvető feltétele.

[56] A másodfokú bíróság végzése [12] bekezdésében a mulasztási kereset mint speciális pertípus vonatkozásában helyesen hívta fel a Kf.II.40.452/2021/5., Kfv.III.37.776/2020/5., Kf.III.39.133/2022/6., Kpkf.V.40.410/2021/2. és Kf.VII.39.209/2022/5. számú kúriai döntésekben írtakat.

[57] A Kúria a fenti döntésekből kiemeli a Kf.III.39.133/2022/6. számú ítélet elvi tartalmát, amely szerint mulasztási ítélet meghozatalára kizárólag a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén kerülhet sor. A közigazgatási cselekmény joghatást vált ki, ami a Kp. 4. § (1) bekezdéséből adódóan abban nyilvánul meg, hogy az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, de legalább azt eredményezi.

[58] A felülvizsgálati bíróságnak abban kellett döntenie, hogy a perbeli ügyben fennáll-e a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása, avagy nem.

[59] A Kp. 4. §-a a közigazgatási jogvita, míg 5. §-a a közigazgatási bírói út szabályait határozza meg. Az 5. § (1) bekezdése értelmében a bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el.

[60] A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A 4. § (3) bekezdése alapján közigazgatási cselekmény a) az egyedi döntés; c) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés; d) a közigazgatási szerződés. A 4. § (4) bekezdése határozza meg azon eseteket, amikor nincs helye közigazgatási jogvitának.

[61] A Kp. 4. § (1) és (3) bekezdését az Ejht. módosította 2019. december 20-i hatállyal.

[62] Az Ejht-hoz kapcsolódó végső előterjesztői indokolás kimondja, a Kp. tárgyi hatálya tekintetében a szabályozási logika visszatér a 2018. előtti szabályozáshoz, emiatt elhagyásra kerül a generálklauzulából a hatósági intézkedés megtámadásának és az általános hatályú intézkedés önálló kifogásolásának lehetősége. Ezzel összefüggésben beszűkül a Kp. tárgyi hatálya oly módon, hogy csak a peresíthető konkrét ügyekre terjed ki. Amennyiben az ügyfél a közigazgatási jogorvoslatot nem merítette ki, vagy más megelőző közigazgatási eljárásra nem került sor, akkor az ügy nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. Szűkítésre kerül továbbá az is, hogy általános hatályú rendelkezést csak a törvényességi felügyeletet gyakorló kifogásolhatja a bíróság előtt, ha ilyen nincs, akkor az ügyész (2018 előtt is rendelkeztek a törvényességi felügyeletet ellátó szervek efféle indítványozási joggal). Továbbá konkrét ügyben általános hatályú rendelkezésnek csak az érintettel szembeni alkalmazhatatlanságát mondhatja ki a bíróság. (Indokolások Tára 2020/8. szám 331., 332. oldal)

[63] A jogalkotói indokolás az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel a jogszabály értelmezésénél figyelembe veendő.

[64] A Kúria a Kf.III.39.133/2022/6. számú ítélete [32] bekezdésében kifejtette, hogy a közigazgatási tevékenységnek három fogalmi eleme van. Elsődlegesen a tevékenységet közigazgatási szerv végzi. A második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog által szabályozottsága, ami egyértelművé teszi, hogy a közigazgatási szervek más jogágak területére tartozó cselekményei nem tartoznak e körbe. A harmadik fogalmi elem, hogy a közigazgatási tevékenység lehet egyrészt tevőleges – ez a közigazgatási cselekmény –, de megvalósulhat mulasztással is, amikor a közigazgatási szerv nem gondoskodik a jogszabály által előírt cselekmény megvalósításáról. A közigazgatási cselekmény fontos jellemzője, hogy joghatást vált ki, ami a Kp. 4. § (1) bekezdéséből adódóan abban nyilvánul meg, hogy az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, de legalább azt eredményezi.

[65] A Kp. 4. § (1) és (3) bekezdésének Ejht. szerinti módosítása – többek között - egyfelől közvetlenül összekötötte a 4. § (3) bekezdését a 4. § (1) bekezdésével, másfelől a közigazgatási cselekmények köréből kiiktatta a hatósági intézkedést a 4. § (3) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezésével. A módosítás a jogalkotói indokolásból következően szűkítő szándékú. A perbeli ügyben a módosítás fenti elemei hangsúlyosak.

[66] Az Áhtv. 5. § (1) bekezdése értelmében Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények – ideértve a 15/A § szerinti létesítményeket is – építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából e törvény szerint igénybevehető.

[67] A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény iktatta be az Áhtv. 5. § (1b) bekezdését, amely szerint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel.

[68] A Kúria vizsgálta, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdése képezheti-e közigazgatási jogvita tárgyát.

[69] A fenti jogszabályhely szerinti tevékenységet a rendőrhatóság végzi, amely szerv ezen tevékenysége során közigazgatási szervnek minősül. A rendőrhatóság Áhtv. 5. § (1b) bekezdés szerinti tevékenységét a közigazgatási jog szabályozza, az nem tartozik más jogágak területére. Nem vitás továbbá, hogy a rendőrhatóság átkísérési tevékenysége joghatást vált ki, mert az érintett jogalany – jelen esetben a felperes – jogi helyzetének megváltoztatására irányul, egyben azt eredményezi.

[70] A Kp. 4. § (1) bekezdésének a perbeli ügyben alkalmazandó szövege a korábban írtaknak megfelelően tartalmazza azt, hogy kizárólag az a cselekmény vagy annak elmulasztása minősül közigazgatási jogvita tárgyának, amely a 4. § (3) bekezdésében szabályozott.

[71] Az Áhtv. 5. § (1b) bekezdés szerinti cselekmény nem egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés vagy közigazgatási szerződés, ezért nem tartozik a Kp. 4. § (3) bekezdés c), d) pontjai hatálya alá.

[72] A Kp. 4. § (3) bekezdése közigazgatási cselekményként határozza meg az egyedi döntést, amelynek definícióját a Kp. nem tartalmazza.

[73] A Kúria hangsúlyozza, a másodfokú bíróság a tényekkel ellentétesen állapította meg, hogy az Áhtv. 5. § (1b) bekezdés szerinti átkísérés jogi természetét, vagyis azt, hogy ez hatósági intézkedésnek minősülne, a peres felek nem vonták kétségbe. Ilyen tartalmú nyilatkozatot ugyanis a felperes sem a hatósági eljárás során, sem a közigazgatási perben nem tett.

[74] A felülvizsgálati bíróság megítélése szerint az Áhtv. 5. § (1b) bekezdésében szabályozott átkísérés a Kp. 4. § (3) bekezdés a) pontja szerinti egyedi döntésnek minősül, ennek következtében közigazgatási jogvita tárgya lehet. Erre is tekintettel a rendőrhatósági eljárásban az eljárás idegenrendészeti hatóságnak történtő átadásának elmulasztása – annak jogi feltételei megvalósulása esetén – közigazgatási jogvita, így mulasztási per tárgya lehet.

[75] A Kúria kiemeli, a hatósági intézkedések – a közigazgatási döntések mellett – az egyedi döntések körébe tartoznak. Ezért a Kp. hatósági intézkedést tartalmazó 4. § (3) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezése nem jelenti azt, hogy a hatósági intézkedés nem minősül közigazgatási cselekménynek, mert az az a) pont szerinti egyedi döntés egyik fajtája.

[76] A felülvizsgálati bíróság rámutat, a fentiekben nem a mulasztási per érdemében foglalt állást, hanem abban a kérdésben, hogy jelen ügyben fennállnak-e a mulasztási per előfeltételei, ehhez kapcsolódóan helyes volt-e a másodfokú bíróság részéről a per megszüntetése a Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontjára alapítottn.

[77] A Kúria megállapította, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja szerinti visszautasítási ok nem áll fenn, a felperes mulasztási keresetét érdemben kell elbírálni.

[78] Az ítéletábra eltérő jogi álláspontjára tekintettel a fellebbezést érdemben nem bírálta el, erre figyelemmel a Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontját alkalmazva az ítéletábra végzését hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

[79] A megismételt eljárás során a másodfokú bíróság köteles az alperes fellebbezését érdemben elbírálni.

A döntés elvi tartalma

[80] *A közigazgatási bíróság köteles a mulasztási pert indító kereset érdemi elbírálására, amennyiben a keresetlevélben megjelölt elmulasztott cselekmény a Kp. 4. § (3) bekezdésében szabályozott közigazgatási cselekménynek minősül és a közigazgatási jogvita Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti további fogalmi elemei megvalósulnak.*

Záró rész

[81] A felülvizsgálati kérelmet a Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 107. § (1) bekezdésére tekintettel tárgyaláson bírálta el.

[82] Az alperes felülvizsgálati eljárási költségeit a Kúria megállapította, arról a megismételt eljárás során a másodfokú bíróságnak kell döntenie. A felperes felülvizsgálati eljárási költséget nem igényelt.

[83] A végzéssel szembeni fellebbezést a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Dr. Sperka Kálmán s. k.
tanácselnök

Dr. Sugár Tamás s. k.
előadó bíró

Dr. Farkas Katalin s. k.
bíró

Dr. Gyurán Ildikó s. k.
bíró

Dr. Bérces Nóra s. k.
bíró