



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	6.Kf.700.263/2026/4.
A felperes:	felperes (cím1)
A felperes képviselője:	dr. Pál-Szántó Ágnes ügyvéd (cím2)
Az alperes:	vármegyei1 Kormányhivatal helység1 Városi Hivatala (cím3)
Az alperes képviselője:	dr. Gyurita Erzsébet Rita kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	mulasztási per
A fellebbezést benyújtó fél:	a felperes (12. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Győri Törvényszék 8.K.701.313/2025/8. számú ítélete

Ítélet:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi a felperest, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételi számlájára fizessen meg 48.000 (negyvennyolcezer) forint fellebbezési illetéket.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

Indokolás

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes 2025.október 14. napján kelt beadványában az alperesnél, mint egészségügyi államigazgatási szervnél panaszt terjesztett elő, mely szerint a perben nem álló személyl a kötelező védőoltás után tapasztalt mellékhatásokat nem jelentette be, és az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gyógyszer tv.) 18. § (2) bekezdésében foglaltaknak nem tett eleget. Beadványban továbbá az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 58. § (1) és (3) bekezdései alapján az életkorhoz kötött kötelező védőoltásokat érintő halasztás nyilvántartásba vétele, vagy ezek

kapcsán mentesítés iránti kérelmet terjesztett elő, indítványozva egyúttal ezen eljárásoknak az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 48. § (2) bekezdése szerinti felfüggesztését.

[2] Az alperes a 2025. október 17. napján kelt szám1 iktatószámú tájékoztató levelében (a továbbiakban: tájékoztatás) rögzítette, hogy a kifogásolt iskola- és ifjúságorvoslás ellátási tevékenység elévült, ezért az ügyben hatósági eljárást nem indít.

A mulasztási kereset, a védírat

[3] A felperes a mulasztási keresetében annak megállapítását kérte, hogy az alperes megsértette a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasz tv.) 3. § (1) és 5. § (1) bekezdését, mivel a panaszt és közérdekű bejelentést nem intézte el, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 80. § - 81. §-ának megfelelő határozatot nem hozott, továbbá az orvosi bejelentési kötelezettség érvényesítésére sem tett intézkedést. Mindez álláspontja szerint a jogának és jogos érdekének – a közérdekű bejelentés jogszabály szerinti elintézéséhez és az oltási mellékhatások jogszabályban előírt vizsgálatához fűződő jogok – sérelméhez vezetett. Erre figyelemmel a tájékoztatás megsemmisítését, és az alperes arra történő kötelezését kérte, hogy a Panasz tv. 5. § (1) bekezdésének megfelelően a panaszt és közérdekű bejelentést érdemben vizsgálja ki, hozzon a törvényben előírt kellékekkel ellátott határozatot, tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszerű állapot helyreállítása érdekében. Az alperes a jogellenes állapot fenntartásával közvetlenül hozzájárul a gyermekek egészségkárosodásához, súlyos esetben akár halálukhoz is. A felperes szerint a hatóság jogértelmezése és eljárása súlyosan sértette az Alaptörvény II. és XX. cikkében biztosított emberi méltósághoz, élethez és egészséghez való jogot is. Az alperes eljárása ellentétes volt az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével is, ami a gyermekek testi fejlődéshez való jogát abszolút védelemben részesíti, illetőleg hivatkozása a szerint sérült a Gyermekek jogairól szóló egyezmény 3. cikk (1) bekezdésében és 24. cikk (1) bekezdésében foglalt előírás is.

[4] A felperes a fentieken túl a kötelező oltási rendszerrel kapcsolatos alkotmányossági aggályait fejtette ki. E körben hivatkozott a Nemzeti Hitvallásra, az Alaptörvény L. és R. cikkében, valamint II., VI., XV., XVI., és XXIV. cikkében foglalt előírásokra. Előadta, hogy az oltóanyagok hosszútávú biztonságossága nem kellően dokumentált, hiányoznak a tudományos

alapok, a halálos veszélyt pedig az Eütv. 58. § (10) bekezdése is elismeri. Kérte, hogy az elsőfokú bíróság a felhívott jogszabályok Alaptörvény-ellenességére tekintettel kezdeményezzen az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll eljárást.

[5] Az alperes a mulasztási kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint a felperesi beadvány nem Ákr. szerinti kérelem, mivel olyan egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, melynek elintézése nem közigazgatási eljárás hatálya alá tartozik, az alperesnek a bejelentés vizsgálata során nem az Ákr. szabályait kellett alkalmaznia. A sérelmezett alperesi eljárás nem közigazgatási hatósági eljárás volt. A közérdekű bejelentés vonatkozásában nem fakad alperest terhelő eljárási kötelezettség, a Panasz tv. hatálya alá eső ügy nem hatósági ügy; a panasz eljárásban született válaszlevelek nem esnek a közigazgatási

perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) és (3) bekezdése hatálya alá.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[6] Az elsőfokú bíróság a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdése és 127. §-a alapján a keresetet elutasította.

[7] A perben azt vizsgálta, hogy az alperes mulasztást követett-e el azzal, hogy a gyermekorvos elleni panasz tárgyában nem hozott egyedi döntést. Indokai szerint az Ákr. 7. § (1)–(2) bekezdése szerinti hatósági ügy, valamint a Panasz tv. 1. § (1) bekezdésében szabályozott panasz, illetve közérdekű bejelentés egymástól eltérő jogintézmények. A Panasz tv. kifejezetten előírja, hogy az ilyen beadványok elintézése e törvény hatálya alá tartozik, így mögöttes jogszabályként az Ákr. alkalmazásának nincs helye. Az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerinti hatósági ügy minősítéséhez önmagában a felperes által hivatkozott ügyféli érintettség nem elegendő; szükséges az is, hogy az adott ügytípusra irányadó ágazati jogszabály az Ákr. szerinti eljárás lefolytatását és döntéshozatalt kifejezetten előírja. E ponton válik el az Ákr. és a Panasz tv. alkalmazási köre. Amennyiben az adott ügyben jogszabály döntési kötelezettséget állapít meg, a hatóság az Ákr. szabályai szerint köteles eljárni, és ennek elmulasztása a Kp. 4. § (1) bekezdése és 127. §-a alapján mulasztási perben érvényesíthető. Ennek hiányában az érintett személy panasszal vagy közérdekű bejelentéssel élhet, amelyet a Panasz tv. 1. § (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott szabályok szerint kell elbírálni.

[8] Rámutatott arra is, hogy a Panasz tv. önálló eljárási rendet szabályoz, ugyanakkor az ott tett intézkedésekkel szemben jogorvoslati lehetőséget nem biztosít. Erre figyelemmel – és mivel az Ákr. mögöttes jogszabályként nem alkalmazható – az ilyen intézkedések jogszerűsége, illetve azok elmaradása közigazgatási perben nem vitatható. Összességében megállapította, hogy a gyermekorvossal szembeni panasz tárgyában nincs olyan kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely a hatóság számára egyedi döntés meghozatalát írná elő, ezért az ilyen döntés elmaradása közigazgatási perben nem tehető vitássá.

[9] Az elsőfokú bíróság a felperesnek az Alkotmánybíróság eljárása kezdeményezésére, valamint a per felfüggesztésére irányuló indítványát mellőzte, hivatkozása szerint a jogvita tárgya a közigazgatási szerv állított mulasztása, ezért az oltási rendszer alaptörvényellenességére vonatkozó felperesi hivatkozások vizsgálatára nem került sor, mivel a kötelező védőoltásokra irányadó jogszabályok az ügyben nem voltak alkalmazandók.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[10] A felperes a fellebbezésében elődlegetesen az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a panasz kivizsgálása alperes általi elmulasztásának megállapítását, az alperesnek a panasz kivizsgálására történő utasítását, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását, harmadlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását és annak megállapítását kérte, hogy az

alperesnek eljárési kötelezettsége áll fenn, és a kifogásolt orvosi tevékenységre irányuló panasz nem évült el.

[11] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen minősítette a felperesi beadványt kizárólag a Panasz tv. szerinti panasznak és közérdekű bejelentésnek, figyelmen kívül hagyva annak tényleges tartalmát és jogi természetét. Az elsőfokú bíróság megsértette az Ákr. 35–37. §-aiban rögzített tartalom szerinti elbírálás elvét, mivel kizárólag formai megjelölés alapján minősítette a kérelmet, és figyelmen kívül hagyta annak tényleges jogi tartalmát. A beadvány ténylegesen hatósági ellenőrzés kezdeményezésére, jogsértés megállapítására, jogszerű állapot helyreállítására, valamint közigazgatási szankció alkalmazására irányult. A Panasz tv. alkalmazása nem zárja ki az Ákr. alkalmazását olyan esetben, amikor az ügy tárgya valójában hatósági ellenőrzési kötelezettség elmulasztása.

[12] Az elsőfokú bíróság az Ákr. 62. § (1) bekezdésében rögzített tényállás-tisztázási kötelezettséget teljes mértékben figyelmen kívül hagyta, érdemi bizonyítás nélkül fogadta el az alperes azon állítását, hogy az ügy „elévült”, a jogvita alapját képező egészségügyi és hatósági tényállást egyáltalán nem tárta fel.

Az elsőfokú bíróság jogszabálysértően jutott arra a következtetésre, hogy az alperes szám1 számú „tájékoztatása” nem minősül a Kp. 4. § szerinti közigazgatási tevékenységnek, és ezért annak jogszerűsége közigazgatási perben nem vizsgálható. Az alperes által kiadott „tájékoztatás” tartalma szerint a hatósági eljárás megindításának megtagadását, a panasz érdemi kivizsgálásának mellőzését, valamint a jogszabályban előírt intézkedések megtagadását tartalmazta. Az alperes ezzel véglegesen lezárta a felperes által kezdeményezett eljárást, kizárta a gyógyszerbiztonsági vizsgálat lefolytatását, a jogsértő orvosi mulasztás kivizsgálását, a közigazgatási szankció alkalmazását, valamint a jogszerű állapot helyreállítását. Az alperes tájékoztatása közvetlenül érintette a felperes jogi helyzetét, mivel megszüntette annak lehetőségét, hogy a felperes kérelme alapján hatósági intézkedés történjen. A közigazgatási tevékenység jogi minősítése nem az elnevezéstől („tájékoztatás”), hanem annak tényleges tartalmától és joghatásától függ. A bíróság ezzel ellentétes álláspontja a Kp. 4. § (1) bekezdésének indokolatlanul megszorító értelmezését jelenti.

[13] A bíróság tévesen értelmezte a Panasztv. rendelkezéseit. A Panasztv. 3. § (1) bekezdése nem pusztán adminisztratív „elintézés”, hanem tényleges ügyvizsgálatot követel meg. Az 5. § (1) bekezdése kifejezetten előírja a jogszerű állapot helyreállítását, a szükséges intézkedések megtételét, valamint indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezését.

[14] Az elsőfokú bíróság jogsértően állapította meg, hogy a felperes ügyféli érintettsége önmagában nem alapozza meg az Ákr. szerinti hatósági ügyet. A kiskorú felperes közvetlenül érintett az oltási mellékhatások kérdésében, a gyógyszerbiztonsági jelentési rendszer működésében, valamint az egészségügyi nyilvántartási kötelezettségek teljesítésében. Az elsőfokú bíróság tévesen alkalmazta az elévülést, az ítéletből nem állapítható meg, hogy a bíróság milyen indokok alapján utasította el a folyamatos jogsértésre vonatkozó részletes jogi érvelést. Tévesen állapította meg, hogy az alperes részéről nem történt mulasztás, az alapjogi érvek érdemi vizsgálatát mellőzte.

[15] A mulasztási perben a bíróság a közigazgatási szerv azon eljárési kötelezettségének fennállását, teljesítését, illetve ezek hiányát vizsgálja, amelyet a felperes a keresetében mulasztásként megjelölt (Kúria Kf.41135/2021/8.[28]). A tisztességes eljáráshoz való jog elválaszthatatlan része a bírósághoz fordulás joga és a jogorvoslat hatékonysága. E jogok sérelmét jelenti minden olyan eljárási megoldás vagy bírói értelmezés, amelynek eredményeként a fél jogvitája érdemi bírói kontroll nélkül marad, és amely kizárja annak lehetőségét, hogy a jogsérelmet szenvedett fél jogai ténylegesen érvényesüljenek, különös tekintettel a kiskorú felperesre (pro minore). Amennyiben az eljárás eredményeként a felperes sem érdemi döntést, sem valódi jogorvoslatot nem kap, úgy a jogvédelem nem tekinthető

hatékonyak. Mindezek alapján a támadott indokolás nem felel meg sem a tisztességes eljáráshoz való jog, sem a bírósághoz fordulás joga, sem pedig a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményeinek, továbbá a Kp. alapelvi rendelkezéseivel és az efféle elvével ellentétes, mivel nem vizsgálja az eljárási kötelezettség tényleges teljesülését, és a vizsgálati kötelezettség elmulasztása miatt a jogsértő állapot továbbra is fennáll.

[16] Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Hivatkozása szerint a Kp. 127. §-a alapján mulasztás kizárólag akkor megállapítható, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségét elmulasztotta, tehát jogszabályi előírás ellenére az adott hatósági ügyben nem hozott egyedi döntést. Az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerinti hatósági ügy minősítéséhez szükséges az, hogy az adott ügytípusra irányadó ágazati jogszabály az Ákr. szerinti eljárás lefolytatását és döntéshozatalt kifejezetten előírja. Az ügyféli érintettség önmagában nem elegendő. A panasz elintézésére irányadó szabályokat a Panasz tv. tartalmazza. A Panasz tv. 3. § (1) bekezdése alapján a panaszt harminc napon belül kell elintézni, amely rendelkezés nem hatósági döntés meghozatalát, hanem az ügy elintézését írja elő, amely nem azonos az Ákr. 15.§-a szerinti eljárási kötelezettséggel. A Panasz v. 1. § (2) bekezdése egyértelműen kiveszi a bírósági és közigazgatási eljárások hatálya alól a panaszok elintézésére irányuló eljárásokat, amelyből következően a panaszeljárásokban született válaszlevelek a Kp. tárgyi hatálya alá nem tartozhatnak [Kúria Kpkf.VI.39.858/2020/3].

[17] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen járt el, amikor a Panasz tv. hatálya alá eső beadványokat az Ákr. szerinti kérelemtől elhatárolta, mivel a panaszeljárásban született válaszlevelek nem minősülnek a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységnek, közigazgatási jogvita tárgyai nem lehetnek. A Kúria a Kf.VII.39.209/2022/5. számú precedensképes döntése szerint mulasztási ítélet meghozatalának kizárólag a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén van helye. Hivatkozása szerint a Kúria Kf.I.41.135/2021/8. számú döntése általános jelleggel rögzíti ugyan az eljárási kötelezettség vizsgálatának szükségességét mulasztási perekben, azonban az nem a Panasz tv. hatálya alá tartozó ügyekre vonatkozik. Ennek megfelelően az elsőfokú bíróság éppen a Kúria által kijelölt vizsgálati keretet alkalmazta, amikor annak fennállását elemezte, hogy alperest terhelte-e konkrét eljárási kötelezettség. A vizsgálat eredménye pedig okszerűen vezetett arra a következtetésre, hogy ilyen kötelezettség hiányában mulasztás sem állapítható meg.

A másodfokú bíróság döntése és annak jogi indokai

[18] A fellebbezés nem alapos.

[19] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság érdemi döntése megalapozott és jogszerű, amellyel a másodfokú bíróság egyetértett; a fellebbezés alapján az alábbiakat emeli ki.

[20] A mulasztási kereset körében mindenekelőtt kiemeli az ítéltábla, hogy a Kúria a Kfv.III.37.517/2020/7. számú határozatában elvi élel mutatott rá, 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 pedig 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.

[21] Mindezek figyelembevételével a per releváns kérdése az volt, hogy az alperes a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségét elmulasztotta-e, vagyis a felperes beadványa alapján keletkezett-e eljárási kényszere, aminek nem tett eleget. Másként megfogalmazva az alperesnek a felperes beadványa folytán az Ákr. szerinti döntési kötelezettsége keletkezett-e.

[22] A mulasztás fogalmát a Kp. 127. §a határozza meg, miszerint 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 tesz eleget.

[23] A Kúria a Kf.VII.39.209/2022/5. számú döntésében (BH2022. 194., Bírósági Határozatok Gyűjteménye: K-Kj-2022-431) is megjelenő precedensképes döntése szerint mulasztási ítélet meghozatalának kizárólag a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén lehet helye. E jogszabályhelyek alapján a közigazgatási cselekménynek három konjunktív fogalmi eleme van: (1) a tevékenységet közigazgatási szerv végzi; (2) a tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága; (3) a közigazgatási cselekmény joghatást vált ki. A (2) fogalmi elem egyértelművé teszi, hogy a közigazgatási szervek más jogágak területére tartozó cselekményei nem tartoznak e körbe. A közigazgatási tevékenység lehet egyrészt tevőleges, de megvalósulhat mulasztással is, amikor a közigazgatási szerv nem gondoskodik a jogszabály által előírt közigazgatási cselekmény megvalósításáról.

[24] 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 cselekmény. A Kúria

a Kf.I.38.389/2019/3. számú végzésében elvi élel rögzítette, hogy a mulasztási perben a közigazgatási bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az alperest terhelte-e az adott közigazgatási cselekmény megvalósításának kötelezettsége, abban a kérdésben, hogy érdemben milyen tartalmú döntésre kerülne/kerülhetne sor, nem foglalhat állást.

[25] A Kúria a Kf.III.39.133/2022/6. számú ítélete 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.

[26] Az ítéltábla ehelyütt rögzít. hogy a Gyógyszer tv. farmakovigilanciát szabályozó 18. § (1) bekezdése szerint a forgalomba hozatali engedély jogosultja a jogszabályban foglaltak szerint nyilvántartja és bejelenti az EGT-megállapodásban részes államokban vagy harmadik országban bekövetkező valamennyi a betegek vagy egészségügyi dolgozók által bejelentett vagy engedélyezés utáni vizsgálatok során észlelt, feltételezett mellékhatást. A 18.§ (2) bekezdése alapján az egészségügyi dolgozó köteles az általa észlelt vagy tudomására jutott feltételezett mellékhatást haladéktalanul a gyógyszerészeti államigazgatási szervnek jelenteni. A gyógyszerészeti államigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott módon nyilvántartásba veszi és továbbítja az egészségügyi dolgozók és a betegek által a tudomására hozott Magyarországon bekövetkezett összes feltételezett mellékhatást. A 18.§ (4) bekezdése értelmében a gyógyszerészeti államigazgatási szerv a tudomására jutott farmakovigilanciával kapcsolatos adatokat értékeli és amennyiben sürgős intézkedést tart szükségesek, értesíti az Európai Unió tagállamokat és az Európai Gyógyszerügynökséget. Amennyiben az Európai Gyógyszerügynökség nem folytat le sürgős uniós eljárást, a gyógyszerészeti államigazgatási szerv megteszi a (7) és (8) bekezdések szerinti szükséges intézkedéseket. Az intézkedésekről és azok alapját képező adatokról a gyógyszerészeti államigazgatási szerv a bejelentőt, a forgalomba hozatali engedély jogosultját, valamint hirdetmény útján az egészségügyi szolgáltatókat is értesíti és az intézkedéseiről szóló döntését honlapján is közhírré teszi.

[27] A Gyógyszer tv. 18/A. § (1) bekezdése alapján a gyógyszerészeti államigazgatási szerv farmakovigilancia-rendszert működtet, melyen keresztül információt gyűjt a gyógyszerek azon kockázatairól, melyek a betegek egészségét vagy a közegészséget érinthetik. Az így gyűjtött információ vonatkozik a gyógyszernek a forgalomba hozatali engedély feltételei szerinti vagy bármilyen más alkalmazására, továbbá a foglalkozási expozícióval kapcsolatosan, emberekben fellépő mellékhatásokra. A 18/A.§ (2) bekezdése szerint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv az (1) bekezdésben említett farmakovigilancia-rendszer segítségével összegyűjtött minden információt tudományosan kiértékel, megvizsgálja a kockázat megelőzésére és minimalizálására rendelkezésre álló lehetőségeket, és szükség szerint a forgalomba hozatalt érintő hatósági intézkedéseket hoz. A 18/A.§ (3) bekezdése értelmében a gyógyszerészeti államigazgatási szerv legkésőbb 2013. szeptember 21-ig, azt követően kétfévente elvégzi az általa működtetett farmakovigilancia-rendszer ellenőrzését, és az eredményekről beszámolót készít az Európai Bizottság részére.

[28] Az idézett szabályozás figyelembevételével a felperes helytelenül hivatkozott arra, hogy a gyógyszerészeti államigazgatási szerv mellékhatás-bejelentés (elmulasztás) vizsgálata az Ákr. 7. § (2) bekezdése értelmében hatósági ügynek/ügynek minősülne, amelyre az Ákr. szabályai teljeskörűen alkalmazandók, és tévesen állította a közigazgatási jogvita Kp. 4.§ (1) bekezdés fogalmi elemeinek fennállását. Ezzel szemben helyesen az alperes cselekménye a Panasz tv. hatálya alá eső válaszlevél.

[29] Már a korábbi Panasz tv. (a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény) hatálya alatt kialakult azon gyakorlat, hogy a törvény hatálya alatt keletkezett válaszok nem minősülnek közigazgatási tevékenységnek (Kúria Kpkf.39.858/2020/3. számú végzése). A Panasz tv. 3. § (4) bekezdése szintén egyértelműsíti, hogy a hatálya alá tartozó intézkedések elkülönülnek a közigazgatási hatósági vagy a büntetőeljárásoktól, azaz önálló, sui generis eljárások. E jogszabályhelyből az következik, hogy az alperes Panasz tv. szerinti tevékenysége nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak.

[30] A Panasz tv. szerinti elintézési határidőhöz kötött tájékoztatási kötelezettség teljesítése önmagában nem minősül közigazgatási cselekménynek, az joghatás kiváltására ugyanis nem alkalmas, a felperes jogi helyzetét nem változtatja meg, azt nem eredményezi, a panaszának elbírálását nem befolyásolja. A jogi hatás kiváltására közvetlenül nem irányuló, pusztán tájékoztatást szolgáló cselekmények közös jellemzője, hogy önmagukban nem eredményeznek változást a címzettek jogi helyzetében. E csoportba tartozhatnak különösen a döntéselőkészítési, ügyviteli, ellenőrzési, instruálási vagy felvilágosítási cselekmények. Következésképpen önmagában a Panasz tv. 3. § és 5. §-ában foglaltak elmulasztására hivatkozással mulasztási ítélet meghozatalának nincs helye.

[31] Az elsőfokú bíróság a keresetben mulasztásként hivatkozott eljárási kötelezettség fennállását vagy annak hiányát megvizsgálta, azok tekintetében releváns érveit az ítélet indokolásában részletesen kifejtette, álláspontjának okszerű és jogszerű indokát adta.

[32] Az ügyféli nyilatkozat fogalmát az Ákr. 35. § (1) és (4) bekezdései egyértelműen meghatározzák, e szerint a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében; és a 35. § rendelkezéseit az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően alkalmazni kell. A kérelem megkülönböztetése más beadványoktól (panasz, bejelentés, tájékoztatás, felvilágosítás kérés, közérdekű bejelentés stb.) ügydöntő relevanciával bír, mert a hatóságnak eljárási kötelezettsége kizárólag kérelemre induló eljárások esetén, és csak a kérelemnek minősülő beadvány előterjesztésével keletkezik. A kérelem az ügyfél nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében, ügyfél pedig az, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, vagy akit hatósági ellenőrzés alá vontak. Ezen kívül eljárási, döntési kötelezettséget a folyamatban lévő eljárásban az eljárás résztvevője által benyújtott, az eljárással összefüggő kérelme keletkeztet. Kérelemnek tehát csak az ügyfélnek

az olyan nyilatkozata minősül, amit az adott személyt közvetlenül érintő jognak vagy jogos érdeknek az érvényesítése érdekében terjesztenek elő vagy az így megindult eljárásban az eljárással összefüggésben annak résztvevője terjeszti elő. A felperes keresetében is a Panasz tv. rendelkezéseinek megsértésére hivatkozott, eredeti beadványát maga is panaszként jelölte meg. A Panasz tv. hatálya alá tartozóan előterjesztett beadvány azonban egyértelműen nem felel meg az Ákr. 35. § (4) bekezdése szerinti kérelem fogalmának, így arról az alperesnek alakszerű döntést nem kellett hoznia.

[33] A tájékoztató levél nem minősül a Kp. tárgyi hatálya alá tartozó olyan joghatással bíró közigazgatási tevékenységnek, mely mulasztási per tárgyát képezhetné és amelyre a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatásköre kiterjedne. A jogi hatás kiváltására közvetlenül nem irányuló, pusztán tájékoztatást szolgáló cselekmények közös jellemzője, hogy önmagukban nem eredményeznek változást a címzettek jogi helyzetében. E csoportba tartozhatnak különösen a döntéselőkészítési, ügyviteli, ellenőrzési, instruálási vagy felvilágosítási cselekmények. A tájékoztatásnyújtás jogi hatás kiváltására közvetlenül nem alkalmas, így közigazgatási per tárgya nem lehet. A Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt, a *jogi helyzetének megváltoztatására irányuló* szövegezésből egyértelműen az következik, hogy a Kp. a közigazgatási jogalanyok jogi hatás elérését célzó cselekményeit kívánja a közigazgatási jogvita középpontjába helyezni. A tisztán tájékoztatási cselekmények a címzettet nem kötik, joghatás az alkalmazásukhoz nem fűződik, mulasztási per tárgyát önállóan nem képezhetik.

[34] A Kúria, a szintén mulasztási perben hozott Kfv.IV.37.854/2024/5. számú precedensképes döntésében elvi élel mutatott rá, hogy azt, hogy egy adott eljárást az Ákr. szabályai szerint kell lefolytatni, egy többlépcsős vizsgálat eredményeként lehet megállapítani. Az Ákr. tárgyi hatályából (7.§) kiindulva azt kell értékelni, hogy az megfelel-e a hatósági ügy (7. § (2) bekezdés) fogalmának, vagy a hatósági ellenőrzésre vonatkozó előírásoknak (98-102. §-ok). Ha erre igenlő válasz nem adható, azt kell megvizsgálni, hogy az adott eljárás szerepel-e az Ákr. 8. § (1) bekezdésében taxatív módon meghatározott ún. kivett eljárások között. Ha az első kérdésre nemleges a válasz, akkor azt kell megvizsgálni, hogy a jogalkotó annak ellenére, hogy az adott eljárás tárgya nem hatósági ügy vagy hatósági ellenőrzés, elrendelte-e az Ákr. vagy annak rendelkezései alkalmazását, mintegy kölcsönvéve azt. Ezekben az esetekben azonban bár az Ákr. szabályait alkalmazni kell, azok az eljárások nem fognak az Ákr. hatálya alá tartozni (Kfv.IV.37.854/2024/5.). Ezzel szemben a Panasz tv. hatálya alá tartozó panaszügyben a címzetti kör nyitott, nincs ügyféli érintettség, és nem is kell alakszerű döntést sem hozni. Mivel a perbeli beadvány a Panasz tv. hatálya alá esik, az alperesnek nem keletkezett eljárási kötelezettsége, az arra vonatkozó határidő elmulasztása fogalmilag nem lehetséges.

[35] Rámutat a másodfokú bíróság arra is, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan foglalt állást a tekintetben, hogy alperes a tájékoztatással a Panasz tv. 3. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül válaszolt felperes panaszára, a mulasztási perben pedig, a fentebb idézett kúriai gyakorlat alapján, az nem képezheti a vizsgálat tárgyát, hogy az adott tájékoztatás tartalmát tekintve jogszerű volt.

[36] Fentiekből következik, hogy az elsőfokú bíróság a Kp. 2. § (1) bekezdésébe foglalt hatékony jogvédelem elvét nem sértette meg, mindezt a fellebbezés érvei sem cáfoltak, ezáltal az alperes fellebbezési ellenkérelmében előadottak helytállóak. A fellebbezés körében irányadó Kp. 100. § (1) bekezdésében foglalt együttes törvényi feltételek alapján a fellebbezésében a megsértett jogszabályhelyet konkrétan meg kell jelölni, másrészt a hivatkozott jogszabálysértést tartalmilag is körül kell írni, vagyis a jogszabálysértésre való hivatkozás indokait is ismertetni kell. Az Alaptörvény nem jogszabály, amelynek elsőfokú bíróság általi megsértése – a Kp. 99. § (1) bekezdésére és 100. § (2) bekezdés *b)* pontjára tekintettel – érdemben önmagában nem volt vizsgálható. Az alapelvek önmagukban csak akkor válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé, amennyiben valamely magatartás a tételes rendelkezések szerint nem ítéltető meg; következésképp az alapelvi sérelemre történő hivatkozás minden esetben valamely többlettényállási elem fennállását kívánja meg. Jelen esetben a felperes a fellebbezésében a tételes jogszabályi rendelkezés sérelmét megjelölte, ugyanakkor az alapelvi sérelem, így annak alkalmazhatósága körében többlettényállási elemet nem adott elő, így ezen hivatkozása a fellebbezéssel támadott határozat jogellenességét nem eredményezhette.

[37] A jogszabályi rendelkezéseken, és a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos alkotmányos követelményeken alapuló, következetes kúriai gyakorlat (Kfv.VI.35.059/2013/4., Kfv.V.35.262/2013/5., Kfv.VII.37.640/2020/5.) szerint a Kp. 2. § (6) bekezdése - az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összhangban - alapelvi szinten, a bíróság kötelezettségeként határozza meg az arról való gondoskodást, hogy a felek minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot, a bírósághoz benyújtott okiratot, bizonyítékot megismerhessenek, és azokra - megfelelő határidőn belül - nyilatkozhassanak, vagyis a bíróság a felek jogvitáját tisztességes bírósági eljárásban bírálja el. A tisztességes eljáráshoz való jog több tényezőt is magában foglal, ezek egyike a felek részére biztosítandó esélyegyenlőség, amely alapján a felek azonos jogai, kötelezettségei kiterjednek az iratok megismerhetőségére, az ellenérdekű fél által előterjesztett iratokra vonatkozó nyilatkozattételére is. Az elsőfokú bíróság e követelményeket eljárásában megtartotta, a tisztességes eljárás követelményét nem sértette meg.

[38] A mulasztási per a közigazgatási cselekmény megvalósítását, kikényszerítését szolgálja, az „effet utile” elv pedig az uniós jog elsőbbségének és hatékony érvényesülésének elveként használatos. Amennyiben az adott tényállásra az uniós jog vonatkozik az „effet utile” elv alapján az uniós jog hatékony érvényesülésének teret kell engedni, amely elv a perbeli döntés kapcsán (mulasztás hiánya) semmilyen relevanciával nem bírt.

[39] A fentiekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét – a Kp. 127. §-a alapján irányadó 124. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel – a Kp. 109. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

[40] Az alperes a másodfokú eljárásban előterjesztett ellenkérelmében perköltségigénnyel nem élt, az ítéltáblának ezért e körben nem kellett rendelkeznie.

[41] 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 a 46. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű fellebbezési illeték viselésére a felperes a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 101. § (1) bekezdése, valamint 102. § (1) bekezdése alapján köteles megfizetni az állam javára az állami adó- és vámhatóság által közzétett illetékbevételei számla javára. A fizetendő illeték az Itv. 78. § (4) bekezdése alapján a határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé, figyelemmel a Pp. 358. § (2) bekezdésére is. Az illeték megfizetése során a közleményben fel kell tüntetni a Fővárosi Ítéltáblát, a bíróság ügyszámát és a fizetésre kötelezett adóazonosító számát [30/2017. (XII. 27.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés c) pont]. Amennyiben a felhívásnak a kötelezett a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az Itv. és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.

[42] Az ítéltábla a fellebbezést a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 77. §-a, valamint a 127. §-a alapján alkalmazandó 124. § (5) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

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

Záró rész

Budapest, 2026. június 17.

dr. Drávecz Margit Gyöngyvér s.k.
s.k.

a tanács elnöke, előadó

dr. Tóth László s.k.

bíró

dr. Stumpf-Rádai Ágota

bíró