



Fővárosi Ítéletábra

Az ügy száma:	1.Kf.700.483/2025/4.
Az I. rendű felperes:	felperes1 (cím1)
A II. rendű felperes:	felperes2 (cím2)
A III. rendű felperes:	felperes3 (cím3)
A IV. rendű felperes:	felperes4 (cím4)
A V. rendű felperes:	felperes5 (cím5)
A VI. rendű felperes:	felperes6 (cím6)
A VII. rendű felperes:	felperes7 (cím7)
A VIII. rendű felperes:	felperes8 (cím8)
A IX. rendű felperes:	felperes9 (cím9)
A X. rendű felperes:	felperes10 (cím10)
A XI. rendű felperes:	felperes11 (cím11)
A XII. rendű felperes:	felperes12 (cím12)
A XIII. rendű felperes:	felperes13 (cím13)
A XIV. rendű felperes:	felperes14 (cím14)
A XV. rendű felperes:	felperes15 (cím15)
A XVI. rendű felperes:	felperes16 (cím16)
A XVII. rendű felperes:	felperes17 (cím17)
A XVIII. rendű felperes:	felperes18 (cím18)
A XIX. rendű felperes:	felperes19 (cím19)
A XX. rendű felperes:	felperes20 (cím20)
A XXI. rendű felperes:	felperes21 (cím21).
A XXII. rendű felperes:	felperes22

A XVI. rendű felperes:	(cím22) felperes23
A XVII. rendű felperes:	(cím23) felperes24
A XVIII. rendű felperes:	(cím24) felperes25
A XIX. rendű felperes:	(cím25) felperes26
A XX. rendű felperes:	(cím26) felperes27
A XXI. rendű felperes:	(cím27) felperes28
A XXII. rendű felperes:	(cím28) felperes29
A XXIII. rendű felperes:	(cím29) felperes30
A XXIV. rendű felperes:	(cím30) felperes31
A XXV. rendű felperes:	(cím31) felperes32
A XXVI. rendű felperes:	(cím32) felperes33
A XXVII. rendű felperes:	(cím33) felperes34
A XXVIII. rendű felperes:	(cím34) felperes35
A XXIX. rendű felperes:	(cím35) felperes36
A XXX. rendű felperes:	(cím36) felperes37
A XXXI. rendű felperes:	(cím37) felperes38
A XXXII. rendű felperes:	(cím38) felperes39
	(cím39) felperes40
	(cím40) felperes41
	(cím41) felperes42
	(cím42) felperes43
	(cím43) felperes44
	(cím44) felperes45
	(cím45) felperes46

A XXXIII. rendű felperes:	(cím46) felperes47
A XXXIV. rendű felperes:	(cím47) felperes48
A XXXV. rendű felperes:	(cím48) felperes49
A XXXVI. rendű felperes:	(cím49) felperes50
A XXXVII. rendű felperes:	(cím50) felperes51
A XXXVIII. rendű felperes:	(cím51) felperes52
A XXXIX. rendű felperes:	(cím52) felperes53
A XL. rendű felperes:	(cím53) felperes54
A XLI. rendű felperes:	(cím54) felperes55
A XLII. rendű felperes:	(cím55) felperes56
A XLIII. rendű felperes:	(cím56) felperes57
A XLIV. rendű felperes:	(cím57) felperes58
A XLV. rendű felperes:	(cím58) felperes59
A XLVI. rendű felperes:	(cím59) felperes60
A XLVII. rendű felperes:	(cím60) felperes61
A XLVIII. rendű felperes:	(cím61) felperes62
	(cím62) felperes63
	(cím63) felperes64
	(cím64) felperes65
	(cím65) felperes66
	(cím66) felperes67
	(cím67) felperes68
	(cím68) felperes69
	(cím69) felperes70

A XLIX. rendű felperes:	(cím70) felperes71
Az L. rendű felperes:	(cím71) felperes72
Az LI. rendű felperes:	(cím72) felperes73
Az LII. rendű felperes:	(cím73) felperes74
Az LIII. rendű felperes:	(cím74) felperes75
Az LIV. rendű felperes:	(cím75) felperes76
Az LV. rendű felperes:	(cím76) felperes77
Az LVI. rendű felperes:	(cím77) felperes78
Az LVII. rendű felperes:	(cím78) felperes79
Az LVIII. rendű felperes:	(cím79) felperes80
Az LIX. rendű felperes:	(cím80) felperes81
A LX. rendű felperes:	(cím81) felperes82
A LXI. rendű felperes:	(cím82) felperes83
A LXII. rendű felperes:	(cím83) felperes84
A LXIII. rendű felperes:	(cím84) felperes85
A LXIV. rendű felperes:	(cím85) felperes86
A LXV. rendű felperes:	(cím86) felperes87
A LXVI. rendű felperes:	(cím87) felperes88
A LXVII. rendű felperes:	(cím88) felperes89
A LXVIII. rendű felperes:	(cím89) felperes90
A LXIX. rendű felperes:	(cím90) felperes91
A LXX. rendű felperes:	(cím91) felperes92
A LXXI. rendű felperes:	(cím92) felperes93
A LXXII. rendű felperes:	(cím93) felperes94

A LXVI. rendű felperes:	(cím94) felperes95
A LXVII. rendű felperes:	(cím95) felperes96
A LXVIII. rendű felperes:	(cím96) felperes97
A LXIX. rendű felperes:	(cím97) felperes98
A LXX. rendű felperes:	(cím98) felperes99
A LXXI. rendű felperes:	(cím99) felperes100
A LXXII. rendű felperes:	(cím100) felperes101
A LXXIII. rendű felperes:	(cím101) felperes102
A LXXIV. rendű felperes:	(cím102) felperes103
A LXXV. rendű felperes:	(cím103) felperes104
A LXXVI. rendű felperes:	(cím104) felperes105
A LXXVII. rendű felperes:	(cím105) felperes106
A LXXVIII. rendű felperes:	(cím106) felperes107
A LXXIX. rendű felperes:	(cím107)
A LXXX. rendű felperes:	dr. Kiss D. Csaba ügyvéd (felperesi képviselő címe)
A LXXXI. rendű felperes:	alperes (alperes címe)

A LXXXII. rendű felperes:

A LXXXIII. rendű felperes:

A LXXXIV. rendű felperes:

A LXXXV. rendű felperes:

A LXXXVI. rendű felperes:

A LXXXVII. rendű felperes:

A LXXXVIII. rendű felperes:

A LXXXIX. rendű felperes:

A XC. rendű felperes:

A XCI. rendű felperes:

A XCII. rendű felperes:

A XCIII. rendű felperes:

A XCIV. rendű felperes:

A XCV. rendű felperes:

A XCVI. rendű felperes:

A XCVII. rendű felperes:

A XCVIII. rendű felperes:

A XCIX. rendű felperes:	
A C. rendű felperes:	
A CI. rendű felperes:	
A CII. rendű felperes:	
A CIII. rendű felperes:	
A CIV. rendű felperes:	
A CV. rendű felperes:	
A CVI. rendű felperes:	
A CVII. rendű felperes:	
A felperesek képviselője:	
Az alperes:	
Az alperes képviselője:	dr. Polgár Miklós kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	mulasztási per
A fellebbezést benyújtó fél:	felperesek (3. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Pécs Törvényszék 103.K.700.916/2025/2. 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 hivatásos szolgálati jogviszonyban álló felperesek jogi képviselőjük útján 2023. december 7. és 2024. április 15. napjai között az alperesi munkáltatónál – eltérő összegben, de azonos jogi indokok alapján – előterjesztett szolgálati panaszukban az általuk teljesített túlszolgálat ellenértékének megfizetését kérték. Jogi képviselőjüket a részére adott meghatalmazásban a név1 Főigazgatósága (a továbbiakban: BM OKF) előtti eljárásra jogosították fel. Az alperes a jogi képviselőt – utolsóként 2024. május 13. napján – külön-külön, valamennyi felperes vonatkozásában arról tájékoztatta, hogy a meghatalmazás nem hatályos, a kérelem joghatás kiváltására nem alkalmas; ennél fogva a szolgálati panaszok kivizsgálására eljárást nem indított.

A kereset és a védirat

[2] A felperesek 2024. november 27. napján egy keresetlevélbe foglaltan a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés b) pontja alapján mulasztási keresetet terjesztettek elő, amelyben elsődlegesen a szolgálati panasz jogszabályban meghatározott határidőn belüli el nem bírálása miatt az alperes mulasztásának megállapítását; másodlagosan az alperesnek a Kp. 38. § (1) bekezdés d) pontja és 129. § (1) bekezdése alapján a kérelmek elbírálására kötelezését kérték.

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

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

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

Az előzményi eljárás

[6] Az elsőfokú bíróság – az alperes pergátló akadályra való hivatkozását értékelve – a 103.K.701.109/2024/8. számú végzésével a keresetlevelet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés i) pontja alapján visszautasította.

[7] A felperesek fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla az 1.Kpkf.750.760/2025/2. számú végzésével – megállapítva, hogy a keresetlevél nem késett el – az elsőfokú bíróság előzményi végzését hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Meghagyta, a megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak – ha egyéb pergátló akadályt nem észlel – a keresetet érdemben kell elbírálnia, vizsgálva azt is, hogy a mulasztási perrel érintett tevékenység közigazgatási cselekményként minősíthető-e, ami a kereseti kérelem teljesíthetőségét befolyásoló, azaz az ügy érdemére kiható körülmény (Fővárosi Ítéltábla 1.Kpkf.750.792/2023/4., Kúria BH2022.194., Kf.III.39.133/2022/6.).

Az elsőfokú bíróság ítélete

[8] Az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban hozott ítéletével a keresetet elutasította.

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

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

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[11] A felperesek a fellebbezésükben az elsőfokú ítélet megváltoztatását és az alperes mulasztásának megállapítását kérték.

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

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

[14] Rámutattak, hogy a szolgálati panaszeljárásban a jogi képviselet nem kötelező, ezért az alperes az eljárási kötelezettsége alól a jogi képviselő eljárásának visszautasítása esetén sem mentesülhetett. Az legfeljebb – az együttműködési kötelezettség jegyében – azzal a következménnyel járhatott volna, hogy a munkáltató személyesen eljáró panaszosoknak tekinti őket. E körben a Fővárosi Ítéltábla – a tisztességes eljárás és az észszerűség követelményét szem előtt tartva – már következetes gyakorlatot alakított ki (2.Kpkf.751.127/2025/6., 3.Kpkf.750.701/2025/2.). Fenntartották azt az okfejtésüket is, hogy az alperesnek a szóban forgó tájékoztatásokat közvetlenül nekik kellett volna megküldenie, hiszen a jogi képviselő képviseleti jogosultságát nem ismerte el, vagyis utóbbi szabályszerűen az iratokat sem vehette át.

[15] Az alperes a fellebbezési ellenkérelmében – tartalmát tekintve – az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Az államháztartásról szóló 2011. évi XCXV. törvény (Áht.) 7. § (1) bekezdésére, 10. § (6) bekezdésére, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) 24. § (1) bekezdésére utalással előadta, hogy önálló, a BM OKF-től elkülönülő jogi személy, továbbá a perbeli meghatalmazások csak a BM OKF előtti képviseletre jogosítanak; a beadványok érdemi ügyintézésre alkalmatlanok voltak. Helyes az a törvényszéki megállapítás, hogy szolgálati panaszeljárásra nem került sor, így nincs helye kereset benyújtásának, ahogyan az is, hogy az együttműködési kötelezettség teljesítése nem közigazgatási cselekmény.

A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai

[16] A fellebbezés – az alábbiak szerint – alaptalan.

[17] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése szerint a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság jogszerűen döntött a kereset elutasításáról; az elsőfokú ítéletben foglaltakkal – az indokolás fellebbezésre is tekintettel történő alábbi kiegészítése és pontosítása mellett – egyetértett.

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

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

[20] A fentiekre figyelemmel a mulasztási perben eljáró bíróságnak az érdemi határozathozatal során vizsgálnia kell, hogy a közigazgatási szerv a jogszabályban rögzített, közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének eleget tett-e. Ezen

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

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

[22] A Hszt. 267. § (1) bekezdése alapján a szolgálati panasz tárgya a munkáltatói intézkedés, ami a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő jogvita fókuszában áll. E szempontból lényeges, hogy a Hszt. rendszerében a szolgálati panasz tárgya eleve egy munkáltatói intézkedés vagy annak elmulasztása, tehát a panaszról hozott döntés nem önálló jogalakító mechanizmus, hanem egy már meglévő vagy hiányzó munkáltatói intézkedés jogszerűségének felülvizsgálatára szolgáló belső jogorvoslat. A szolgálati panaszról hozott döntés – a Hszt. 268. § (1) bekezdésében meghatározott formáiban (elutasítás, helyt adás, új eljárásra utasítás) – nem keletkeztet önállóan jogokat vagy kötelezettségeket a szolgálati jogviszonyban, hanem kizárólag az alapul fekvő munkáltatói intézkedéshez való viszonyulást fejezi ki.

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

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

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

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

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

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

[29] Mindezek alapján a felperesek fellebbezése nem volt eredményes, ezért a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 109. § (1) bekezdése alapján – az indokolás fentiek szerinti kiegészítésével és pontosításával – helybenhagyta.

[30] A pernyertes alperes a fellebbezési ellenkérelmében perköltséget semösszezszerűen, sem jogszabályi rendelkezésre utalással nem számított fel, ezért arról az ítéltáblának a Kp. 112. § (3) bekezdése és 99. § (3) bekezdése által felhívott 35. § (1) bekezdése szerint irányadó Pp. 81. § (1)-(2), (5) bekezdései és 82. § (3) bekezdése értelmében rendelkeznie nem kellett.

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

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

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

Záró rész

Budapest, 2026. május 5.

dr. Antal Regina s.k.
a tanács elnöke

dr. Koós Szabolcs s.k.
előadó bíró

dr. Oláh Zsolt s.k.
bíró