



...

## A KÚRIA

### mint felülvizsgálati bíróság

#### ítélete

**Az ügy száma:**

Kfv.V.35.088/2025/8.

**A tanács tagjai:**

dr. Darák Péter a tanács elnöke

Ságiné dr. Márkus Anett előadó bíró

dr. Márton Gizella bíró

dr. Demjén Péter bíró

dr. Stefancsik Márta bíró

**A felperes:**

Budapest Főváros Önkormányzata

(cím1)

**A felperes jogi képviselője:**

Baranyi-Timár Ügyvédi Iroda

(eljáró ügyvéd: dr. Baranyi Bertold,

cím2.)

dr. Aszalós Dániel ügyvéd

(cím2.)

**Az alperes:**

Magyar Államkincstár

(cím3.)

**Az alperes jogi képviselője:**

Takács, Kiss és Társai Ügyvédi Iroda

(eljáró ügyvéd: dr. Takács Éva,

cím4)

**A per tárgya:**

szolidaritási hozzájárulás tárgyú jogvita

**A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:** alperes (15.sorszám)

**A felülvizsgálattal támadott határozat:** Fővárosi Törvényszék

108.K.704.003/2024/13. számú ítélete

### **Rendelkező rész**

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 108.K.704.003/2024/13. számú ítéletének felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érinti, a felülvizsgálati kérelemmel támadott részét – az indokolás részbeni megváltoztatásával – hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 1.028.700 (egymillió-huszonnyolcezer-hétszáz) forint felülvizsgálati eljárásban felmerült költséget.

A feljegyzett 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye

### **I n d o k o l á s**

**A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás**

[1] A felperes szolidaritási hozzájárulást köteles teljesíteni a központi költségvetés részére. Ennek jogcímén 2023. évben mindösszesen 57.805.017.524 forintot volt köteles megfizetni. A fizetési kötelezettség alapját a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. melléklet 57. pontja jelentette.

[2] A Kvtv. 2. melléklet 57. pontjának releváns előírásai a következők: „57.4. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás jogcím; 57.1. A 22 000 forint feletti egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek. A szolidaritási hozzájárulás alapja az önkormányzat 1.3. pont szerinti iparüzési adóerő-képességet meghatározó adóalapja (a továbbiakban: a szolidaritási hozzájárulás alapja). A szolidaritási hozzájárulás teljesítése a nettó finanszírozás keretében történik.”

[3] A Kvtv. 2. melléklet 57.2. pontja tartalmazza a szolidaritási hozzájárulás számításakor alkalmazandó paramétertáblát; az 57.3. pontja tünteti fel azt a képletet, amely alapján szolidaritási hozzájárulás meghatározható. Az 57.5. pontja rögzíti: „Az államháztartásért felelős miniszter az 1.3. pont szerinti iparüzési adóerő-képességet meghatározó adóalap és az egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képesség ismeretében az 57.2. pont szerinti paramétertáblában szereplő kategóriahatárokat és hozzájárulási mértékeket módosíthatja. A módosítás nem érintheti hátrányosan egyetlen kategóriát sem.”

[4] A teljesítés havi ütemezését és az egyes részletek arányát az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 4. mellékletének C) pontja írta elő. Mivel a nettó finanszírozás keretében a felperest megillető, központi költségvetésből származó források nem nyújtottak fedezetet a szolidaritási hozzájárulásra, az alperes a különbözetet megelőlegezte az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. § (3) bekezdése alapján a központi költségvetés javára, és beszédési megbízásokat nyújtott be a felperessel szemben a tárgyhónapok 20. napját követően a megelőlegezett összegek megtérítésére az Ávr. 143. § (1) bekezdése értelmében. Az alperes az adott hónapban a beszédési megbízás kibocsátása előtt a felperest tájékoztatta informális - forgótöke visszapótlás tárgyú -levélben (a továbbiakban: tájékoztató levél) az adott havi nettósítás során előállt utalandó összegről és arról, hogy mely bankszámla számra milyen határidővel szükséges az összeget a felperesnek átutalni, majd a beszédési megbízást kibocsátotta.

[5] Az alperes 2023. január és május között az alábbi tájékoztató leveleket küldte meg a felperesnek: 2023. január 24-én a iktatószám iktatószámú levélben 6.348.716.784 forint, február 21-én a iktatószám1 iktatószámú levélben 3.758.998.821 forint, március 22-én iktatószám2 iktatószámú levélben 3.801.043.367 forint, április 24-én a iktatószám3 iktatószámú levélben 4.018.132.521 forint, május 23-án a iktatószám4 iktatószámú levélben 3.955.714.917 forint utalandó összegről tájékoztatta.

**A keresetlevél, a kereseti kérelmek, a védirat és a felek perbeli nyilatkozatai**

[6] A felperes 2023. június 9-i keltezéssel keresetlevelet terjesztett elő a Fővárosi Törvényszékhez címzetten, amelyben elsődleges kereseti kérelmében annak megtiltását kérte, hogy az alperes a szolidaritási hozzájárulást a továbbiakban elvonja, illetve levonja, valamint vele szemben beszédési megbízást nyújtson be, vagy a beszédési megbízás alapjául szolgáló számítás során vele szemben a szolidaritási hozzájárulást az alperes figyelembe vegye. Ha a megtiltási kereseti kérelemnek nincs helye, kérte annak megállapítását, hogy jogsértő az alperes azon gyakorlata, miszerint tisztességes hatósági eljárás lefolytatása és indokolt határozat nélkül vonja le a szolidaritási hozzájárulást, illetve bocsát ki beszédési megbízást.

[7] Másodlagos kereseti kérelmében annak megállapítását kérte, hogy az alperes kizárólag a felperes bevonásával lefolytatott, tisztességes, formalizált eljárásban meghozott és szabályszerűen közölt érdemi és indokolt határozat alapján vonhatja le a szolidaritási hozzájárulást, illetve bocsáthatja ki a beszédési megbízást.

[8] A keresetlevél 4. oldalán rögzítette, hogy a „6. pont szerinti közigazgatási cselekmények” megvalósításának a megtiltására irányul a kereset. Megfogalmazása szerint az alperes ezen cselekményei a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban. Kp.) 4. § (1) bekezdése alapján közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik, azokat az alperes, mint közigazgatási szerv fogja megvalósítani és azok a felperes jogi helyzetét megváltoztatnák, hiszen alapvetően és jelentősen csökkentenék az önkormányzati feladat ellátására fordítható bevételeit. Előadta, hogy a cselekmények egyedi döntésnek minősülnek, hiszen a szolidaritási hozzájárulást az alperes az egyes önkormányzatok, így a felperes tekintetében is egyedileg, egy képlet alapján jogalkalmazással állapítja meg, vonja le, illetve egyedi döntése alapján érvényesíti beszédési megbízással; és ezek nem járulékos cselekmények. Azokat a közigazgatási jog szabályozza, hiszen a szabályozásra a Kvtv.-ben, az Áht.-ban, az Ávr.-ben, az államháztartási jog keretén belül került sor.

[9] A keresetlevélben a „6. pont szerinti közigazgatási cselekmények” tekintetében előadta, hogy azok sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerinti tulajdonhoz való jogát, és a 34. cikk (1) bekezdéséből fakadó azon jogát, miszerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Megvalósulásuk esetén ellehetetlenítenék a működését, és elvonnák a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 10. §-a szerinti kötelező feladatai ellátásához szükséges fedezetet, továbbá kiüresítenék az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreit. Sérelmezte, hogy az alperes úgy vonja el a bevételeit, hogy arra formalizált határozat – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) foglalt döntés - nélkül, egyoldalúan, a felperest az ügyféli jogaitól megfosztva, a bevonása nélkül, a tisztességes eljárás követelményét mellőző eljárásban, indokolás nélkül, közvetlen végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmény útján kerül sor, amely ellentétes az Ákr.-el, kiemelten sérti az Ákr. 5. §-át, 6. § (1) bekezdését, 81. §-át, 123. § (1) bekezdés g) pontját, valamint az Alaptörvény XXIV. cikkét és XXVIII. cikk (7) bekezdését.

[10] Az anyagi jogi jogszabálysértések körében a keresetlevélben továbbá előadta, hogy az alperes figyelmen kívül hagyta az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi

Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (a továbbiakban: Charta) 9. cikk 2., 4. és 5. pontjait (eszerint az önkormányzatokat a rájuk telepített kötelező feladatok finanszírozását biztosító bevételek megilletik, és nem üresíthető ki a helyi önkormányzatiság autonómiájának pénzügyi alapja sem), a Mötv. 10. §-át (helyi önkormányzat kötelező feladatai), 112. § (1)-(1a) bekezdéseit (önkormányzati pénzügyi autonómia keretei), 117. §-át (az állam feladatfinanszírozási kötelezettsége), valamint az ezekkel kapcsolatos alkotmánybíróági és bírósági gyakorlatot. Az alperesnek az ezen jogforrások, jogszabályi rendelkezések szempontjából releváns tényeket fel kellene tárnia, a tények feltárásába a felperest be kellene vonnia és jogértelmezéssel az ellentétet fel kellene oldania.

[11] A keresetlevélben a keresetindítási határidő kapcsán előadta, hogy az nem értelmezhető jövőbeli közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása iránti perben, a keresetindítás nem minősül időelőttinek sem.

[12] A felperes a keresetlevélhez F/3. szám alatt csatolta a fenti, [5] bekezdésben írt, 2023. január és május között, vagyis a keresetlevél keltéig részére megküldött tájékoztató leveleket, „kiközléseket”.

[13] A 2023. augusztus 28-i beadványával (F/13. melléklet) a felperes csatolta a 2023. január - július hónapokra kiközölt tájékoztató leveleket, 2024. december 18-i 6. sorszámú beadványával (F/41. melléklet) pedig csatolta a 2023. június - december hónapokra kiközölt tájékoztató leveleket. Utóbbiak a következők voltak: az alperes 2023. június 21-én a iktatószám5 iktatószámú levélben 3.942.090.990 forint, július 24-én a iktatószám6 iktatószámú levélben 4.080.845.773 forint, augusztus 23-án a iktatószám7 iktatószámú levélben 3.804.313.080 forint, szeptember 22-én a iktatószám8 iktatószámú levélben 3.896.663.964 forint, október 26-án a iktatószám9 iktatószámú levélben 3.846.396.909 forint, november 22-én a iktatószám10 iktatószámú levélben 3.873.935.622 forint, december 14-én a iktatószám11 iktatószámú levélben 4.843.795.541 forint utalandó összegről tájékoztatta a felperest.

[14] A per 2023. november 28-i első tárgyalásán a felperes a kereseti kérelmét a 2023. július 4-én megvalósult inkasszóra tekintettel akként módosította, hogy elsődlegesen a megvalósult közigazgatási cselekmények megsemmisítését kérte a levonások tekintetében, mivel a közigazgatási cselekmények időközben megvalósultak, így az elsődleges kereseti kérelme okafogyottá vált. Másodlagosan annak megállapítását kérte, hogy az alperesnek a felperes bevonásával indokolt határozatot kellett volna hoznia, és aszerint vonhatta volna le a szolidaritási hozzájárulást. Kérte továbbá, hogy a bíróság kötelezze az alperest a tevékenysége jogsértő következményeinek az elhárítására. Kiemelte, hogy a közigazgatási cselekmények megvalósítását megelőzően az alperesnek eljárást kellett volna lefolytatnia.

[15] A felperes az Alkotmánybíróság 18/2024. (XI. 11.) számú AB határozatának (a továbbiakban: AB határozat) meghozatalát követően 2024. december 18-án előterjesztett 6. sorszámú beadványában azt kérte a bíróságtól, hogy elsődlegesen a 2023. június 9 - december

31. közötti időszakra vonatkozó esedékes szolidaritási hozzájárulás összegéről szóló havi elszámolásokat, tájékoztató leveleket és beszédési megbízásokat semmisítse meg. Másodlagosan kérte a 2023. június 9 - december 31. közötti időszakra vonatkozó tájékoztató levelek jogellenességének megállapítását, valamint annak megállapítását, hogy az alperes jogellenesen járt el, amikor anélkül nyújtotta be a 2023. június 9 - december 31. közötti időszakra vonatkozó beszédési megbízásokat, hogy tisztességes hatósági eljárásban vetette volna ki az azok alapjául szolgáló fizetési kötelezettséget.

Kérte továbbá a jogsértés következményeinek elhárítása körében a beszédési megbízások által teljesített befizetések - tőke és kamat - visszafizetésére kötelezést (28.288.041.879 forint tőke + 2.814.760.373 forint kamat).

[16] Az alperes a védiratában elsődlegesen a keresetlevél visszautasítását, másodlagosan a kereset elutasítását kérte.

[17] Elsősorban arra utalt, hogy a szolidaritási hozzájárulás közteher, az Ákr. alkalmazása az adó jellegű közteher beszédése vonatkozásában nem lehetséges, ebben a vonatkozásban az alperes nem rendelkezik az Ákr. szerinti hatósági jogkörrel. A kereset elbírálásának eljárásjogi akadályaként hivatkozott arra, hogy a szolidaritási hozzájárulási kötelezettséget nem a tájékoztató levelek keletkeztetik, hanem az a jogszabály erejénél fogva áll be és annak mértékét is a jogszabály határozza meg; azok kiküldésével a felperest segíti abban, hogy a megelőlegezésből eredő alperesi hiányt a felperes önként teljesíthesse. Szemben a felperes téves hivatkozásával, a tájékoztató levelekkel nem a szolidaritási hozzájárulás megfizetésére szólít fel, hanem a megelőlegezett összegekről ad tájékoztatást a felperesnek. A beszédési megbízás pedig egy pénzforgalmi cselekmény, melyre az Áht. közvetlen felhatalmazást ad és annak kapcsán nem hoz hatósági döntést, hanem azt az általa megelőlegezett költségvetési befizetésből eredő megtérítési igénye érdekében nyújtja be, tehát az egy járulékos igény. Ez a felek és a pénzforgalmi szolgáltató közötti, magánjogi elemekkel rendelkező jogviszony, melyet többek között a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályoz. A felperes által kizárólag támadott beszédési megbízás egy részcselekmény, mely csak az előlegezési kötelezettséggel együtt értelmezhető. Ezáltal a felperes nem az alperes döntését, hanem az alperes Áht. szerinti intézkedését támadta, amely azonban közigazgatási jogvita alapját nem képezheti.

[18] Az alperes az érdemi védekezés körében szintén azt hangsúlyozta, hogy a szolidaritási hozzájárulást a vonatkozó jogszabályok határozzák meg, annak mértékét nem az alperes keletkezteti, az Áht. 83. § (3) bekezdése szerinti kötelezettsége kapcsán mérlegelési joga nincs; a benyújtott beszédési megbízás nem tartozik az Ákr. hatálya alá és nem állja meg az a felperesi állítás, hogy őt megfosztaná az ügyféli jogaitól, mivel ebben a jogviszonyban a felperes nem ügyfél, az alperes pedig nem hatóságként és nem az Ákr. alapján jár el. Azon felperesi kérelem, hogy a szolidaritási hozzájárulást az alperes ne vegye figyelembe, jogellenes. Az Alaptörvényre hivatkozással a jogalkotó által elfogadott és kihirdetett jogszabály nem mellőzhető. Végül hangsúlyozta, hogy a felperes a keresetében nem rögzítette, hogy milyen tényállásbeli hiányosságra hivatkozott, noha a számszaki számítását nem vitatta, sőt kifejezetten rögzítette, hogy a szolidaritási hozzájárulás a vonatkozó szabályok alapján került kiszámításra.

[19] Az alperes kifogásolta a felperes keresetváltoztatását is. Álláspontja szerint a 2023. november 18-i tárgyaláson előterjesztett keresetváltoztatás nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek, ugyanis nem tisztázott egyértelműen, hogy a felperes az elsődleges kereseti kérelmében pontosan, tételesen alperes mely közigazgatási cselekményeinek a megsemmisítését kérte. Mivel az eredeti kereseti kérelmében és az első tárgyaláson az azonnali beszédési megbízást említette mint kifogásolt cselekményt, vélhetően erre utalt, amikor közigazgatási cselekményekről beszélt.

[20] Az alperes kifejtette, hogy a felperes a másodlagos kereseti kérelem vonatkozásában is tiltott keresetkiterjesztéssel élt a 2024. december 17-én kelt (2024. december 18-án érkezett) beadványában, mert az első tárgyaláson még annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy az alperesnek a felperes bevonásával indokolt határozatot kellett volna hoznia, és aszerint vonhatta volna le a szolidaritási hozzájárulás összegét, az utóbbi beadványában már az alperesi tájékoztató leveleket és a kibocsátott beszédési megbízásokat jelölte meg megsemmisítendő közigazgatási cselekményként, úgy, hogy eredeti kereseti kérelmében eltiltást kért, és csak általánosságban hivatkozott a már megvalósult közigazgatási cselekményekre. Álláspontja szerint a másodlagos kereseti kérelmét is jelentősen, a Kp. 43. § (1) bekezdésébe ütközően módosította, amikor annak megállapítását kérte, hogy a levelei és a beszédési megbízások jogellenesek voltak az alapul szolgáló hatósági eljárásban történt kivetése nélkül. Továbbá megállapítási kereseti kérelem akkor terjeszthető elő, ha az a felperes jogainak megóvása érdekében az alperessel szemben szükséges és a Kp. 38. § (1) bekezdés a)-e) pontjaiban meghatározott kereseti kérelemnek nincs helye, holott a közigazgatási cselekmény megsemmisítése, és (a korábbi elsődleges kereseti kérelemben szereplő) jövőbeni cselekmény megtiltása az a)-e) pontok között szerepel. Az alperes vitatta a jogsértés jogkövetkezményeinek elhárítására irányuló felperesi kérelmet is, mivel egy esetleges jogsértés fennállása sem ad alapot az alperessel szemben való eljárásra, tekintve, hogy nem az alperes a szolidaritási hozzájárulás kivetésére jogosult szerv. Végül utalt arra, hogy a per során az illetékes területi szerve (Magyar Államkincstár Budapest és Pest Vármegyei Igazgatósága) hatósági eljárást folytatott le és annak eredményeként került meghozatalra a 2024. december 20-án kelt BPM-ÁHI-8237-1/2024. számon határozat (a továbbiakban: ÁHI határozat) a felperest a 2023. évre terhelő szolidaritási hozzájárulás összegéről, tehát az esetleges mulasztás orvoslásra került. Így a jogkövetkezmények körében a felperes által kért, a megfizetett összegek visszafizetésére való kötelezés nem alkalmazható.

### **Az Alkotmánybíróság határozata**

[21] Az Alkotmánybíróság az AB határozattal a Kvtv. 2022. október 1. és 2023. december 31. között hatályban volt 2. mellékletének 57. pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint az Áht. 83. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt elutasította, továbbá az Ávr. 143. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt visszautasította.

## **A per során hozott közigazgatási határozat**

[22] Az alperes 2025. január 13-i előkészítő iratában tájékoztatta az elsőfokú bíróságot arról, hogy az AB határozat alapján illetékes területi szerve meghozta 2024. december 20-án az ÁHI határozatot a felperest a 2023. évre terhelő szolidaritási hozzájárulás összegéről.

## **A jogerős ítélet**

[23] Az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletével az alperes iktatószám5., iktatószám6., iktatószám7., iktatószám8., iktatószám9., iktatószám10., iktatószám11. számú forgótöke visszapótlás tárgyú leveleit megsemmisítette, és megállapította, hogy az ezek alapján kibocsátott beszédési megbízások jogellenesek.

[24] Indokolásában az alperesnek a keresetlevél visszautasítására vonatkozó indítványával szemben utalt a Fővárosi Ítéltábla per során hozott végzésére (1.Kpkf.750.929/2023/9.), amellyel a visszautasító törvényszéki végzést hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

[25] Az alperesnek a keresetváltoztatást kifogásoló álláspontjával szemben a következőket rögzítette. Az első tárgyaláson történt keresetváltoztatás kapcsán megállapította, hogy a felperes csak a kereseti kérelmét változtatta meg, erre a Kp. 43. § (1) bekezdés első mondata alapján az első tárgyaláson még lehetősége volt; indokain nem változtatott, az állított jogsérelem körében a kereseti indokaitól alapvetően eltérő, új szempontok bevezetése nem történt; az elsődleges tiltási kereset helyett megtámadási kereset előterjesztésére az időközben bekövetkező tények (a hozzájárulás kivetése és beszédése) miatt került sor, ami egyébként is lehetővé teszi a keresetváltoztatást. Továbbá a felperes az első tárgyaláson nem változtatta meg a másodlagos, megállapítási kereseti kérelmét. Az elsődleges kereseti kérelemre vonatkozó 2024. december 18-i beadvány sem valósított meg tiltott keresetkiterjesztést, az keresetpontosítás volt. E körben az elsőfokú bíróság utalt a Kp. 2. § (4) bekezdése alapján arra, hogy a bíróság tartalom szerint bírálja el a beadványokat, és a keresetlevélből kitűnően a felperes elsődlegesen a tájékoztató levelek és a beszédési megbízások megtiltását, másodlagosan az alperesi gyakorlat jogsértő jellegének megállapítását kérte. A felperes tehát már az eredeti keresetében is támadta a tájékoztató leveleket és a beszédési megbízásokat is, valamint nem helytálló az az alperesi kifogás sem, hogy a felperes nem jelölte meg pontosan a támadott közigazgatási cselekményeket, mivel az azokat alátámasztó, a havi levonásokra vonatkozó tájékoztató leveleket, iratokat benyújtotta. A másodlagos, megállapítási kereseti kérelem továbbá érdemben ekkor sem változott, mivel a felperes végig annak megállapítását kérte, hogy az alperes a megfelelő hatósági eljárás lefolytatásával és határozattal vonhatta volna le a szolidaritási hozzájárulást és bocsáthatta volna ki a beszédési megbízásokat.

[26] Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint súlytalanul állította az alperes, hogy nem egyértelmű, miként viszonyul a felperes elsődleges kereseti kérelme a másodlagos kereseti kérelméhez. A felperes ugyanis elsődlegesen a tiltást kérte, majd e kérelem megváltoztatásával a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megsemmisítést kérte, és mind a tiltás, mind a megsemmisítés iránti kérelme kapcsán csak mindezek megállapíthatósága hiányában terjesztette elő a Kp. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerinti megállapítási kérelmét.

[27] Nem osztotta az alperes kifogását a jogsértés következményeinek elhárítására irányuló felperesi kereseti kérelmet illetően sem. Többek között megállapította, hogy az alperes volt az a szerv, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította, ezért jogszerűen járt el a felperes, amikor a jelen per alpereseként az alperest (Magyar Államkincstár) nevezte meg; a Magyar Államkincstár Budapest és Pest Vármegyei Igazgatósága eljárása - az ÁHI határozat meghozataláig, vagyis 2024. december 20-áig - fel sem merült.

[28] A jogerős ítélet továbbá az alperes kifogásával szemben rögzítette, hogy sem mulasztási pernek, sem az alperes helyett a Magyar Államkincstár Budapest és Pest Vármegyei Igazgatósága mint alperes ellen indított pernek nem volt helye és a keresetlevél elkészítésére vonatkozó alperesi érvelés is megalapozatlan. Mivel az alperes által kiadott tájékoztató levelek és beszédési megbízások nem tartalmaztak a döntés indokait alátámasztó jogszabályi rendelkezéseket, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatást, ezáltal nem volt olyan határidő, melyet a felperesnek be kellett volna tartania; a keresetlevél benyújtására irányadó határidő – ilyen tartalmú tájékoztatás hiányában – nem értelmezhető.

[29] A jogvita érdemében a jogerős ítélet a következőket állapította meg. Az AB határozat indokolásának [90], [92]-[94], [96]-[98], [100], [103] bekezdései alapján rögzítette, hogy az a következtetés vonható le, hogy közigazgatási hatóságként jár el alperes a beszédési megbízás benyújtása előtti eljárásban, a felperest terhelő szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség megállapítása során. Az AB határozat indokolása alapján kifejtette, hogy a beszédési megbízás benyújtását megelőző eljárás a felperes vonatkozásában joghatást vált ki, mivel a szolidaritási hozzájárulás kivetése a felperes vagyoni helyzetében változást idéz elő. Az AB határozat indokolásából kiindulva továbbá rögzítette, hogy a tájékoztató levelek - tekintettel arra, hogy azok a beszédési megbízások benyújtását megelőzően rögzítik a felperes szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségét - közigazgatási cselekménynek minősülnek, mivel esetükben a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási jogvita fogalmi elemének valamennyi konjunktív eleme érvényesül. A jogerős ítélet ezért megállapította, hogy helytállóan hivatkozott arra a felperes a keresetében, hogy a beszédési megbízás benyújtása előtt az alperesnek meg kell állapítania a szolidaritási hozzájárulás alapját, a felperes iparüzési adóerő-képességét, a szolidaritási hozzájárulás mértékét és ez alapján a havonta levonandó összegét; ezen eljárásra pedig a fentiek szerint az AB határozat alapján az Ákr. szabályai irányadók.

[30] A tájékoztató levelek nem felelnek meg az Ákr. hivatkozott rendelkezéseinek, az alperes nem folytatott le tisztességes hatósági eljárást a beszédési megbízások benyújtása előtt, így anélkül vonta el a felperes pénzeszközeit, hogy arról megfelelő eljárás keretében

megfelelő tartalmú és formájú döntésben előzetesen rendelkezett volna. A tájékoztató levelek olyan, alaki jogi hiányosságban szenvednek, amelyek miatt azokat nem létezőnek kell tekinteni, ezért azok hivatalból való megsemmisítéséről döntött az elsőfokú bíróság.

[31] A beszédési megbízások kapcsán az elsőfokú bíróság az AB határozat alapján megállapította, hogy azok a tájékoztató levelek folyományaként, azokhoz tartozóan, azokból következően kerültek kiállításra, tehát a beszédési megbízások a tájékoztató levelek közvetlen következményei, a védiratban kifejtett alperesi álláspontot osztva járulékos cselekmények. Ezen szoros összefüggésre tekintettel a bíróság a beszédési megbízásoknak - mint a közigazgatási cselekménynek minősülő tájékoztató levelek következményeinek - az elbírálását nem mellőzte, nem mellőzhette a Kp. 89. § (3) bekezdésére tekintettel, még akkor sem, ha az Alkotmánybíróság kimondta, hogy azokat az alperes nem hatósági minőségében nyújtotta be. Hangsúlyozta, hogy az a két körülmény, miszerint a beszédési megbízás a szolidaritási hozzájárulás kivetésének közvetlen következménye, ahhoz járulékosan kapcsolódik, továbbá a beszédési megbízás feltétlen teljesülését közjogi szabály biztosítja, megteremtette a bíróság számára a beszédési megbízások felülbírálatának lehetőségét, mivel azok közigazgatási cselekményhez (tájékoztató levelek) fűződő jogkövetkezmények. A kötelezettséget illető, megfelelő formájú és tartalmú formalizált döntés hiányában a beszédési megbízások benyújtására az alperesnek nem nyílt jogszerű lehetősége. Ugyanakkor értelmezhetetlen a felperesnek azok megsemmisítésére irányuló kérelme, mivel a beszédési megbízások benyújtása eredményeként teljesült fizetések követően a beszédési megbízások megsemmisítése, megtiltása azok megvalósulására tekintettel nem lehetséges. A Kp. 89. § (3) bekezdését alkalmazhatta a bíróság, melynek értelmében a jogsértés megállapítása esetén a bíróság hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására, így a tájékoztató levelek megsemmisítésére figyelemmel az azok alapján kibocsátott beszédési megbízások vonatkozásában azok jogellenességét állapíthatta meg a felperes másodlagos kérelme alapján (Kp. 93. §-a szerint).

[32] Indokolásában megállapította, hogy a döntésére figyelemmel a további, anyagi jogi jogszabálysértés körében előadott felperesi sérelmeket érdemben nem vizsgálhatta.

[33] A jogerős ítélet a kamatfizetésre vonatkozóan a következőket rögzítette. Mivel jogszerűtlenül levont összegek beszédésére jogellenesen került sor, az alperes köteles lenne visszafizetni a szolidaritási hozzájárulás felperestől jogalap nélkül beszédett összegeit. Tekintve, hogy utóbb az alperes határozatot hozott, ezáltal a beszédési megbízások előfeltétele teljesült, ettől az időponttól az alperes ezen összegeket kezelheti, ezen visszafizetésre ugyan nem köteles, de a jogtalanul kezelt összegek után arra az időre, mely alatt az alperes a szolidaritási hozzájárulás összegét jogtalanul használta, kamat jár, mely kamat összegeket az alperesnek meg kell fizetnie.

[34] Megállapította ugyanakkor, hogy a jogsérelem elhárítása körében a felperes megalapozatlanul hivatkozott a Kp. 89. § (3) bekezdésére a kamat tekintetében. Mivel a megfizetést a beszédési megbízások jelentették, de magukra a beszédési megbízásokra a Kp. 89. § (1) bekezdés nem alkalmazható, mert nem lettek megsemmisítve, ezért a beszédési

megbízások jogsértő következményére (azok elhárítására) a 89. § (3) bekezdése sem alkalmazható, mert az visszautal a 89. § (1) bekezdésének eseteire, „elhárításnak” csak (többek között) megsemmisítés esetén lenne helye. A beszédési megbízások jogellenessége megállapításának az a következménye, hogy a felperestől jogellenesen kerültek beszédésre az elvont összegek, így az elsőfokú bíróság az alperesi jogsértés következményét a kamatfizetési kötelezettségben jelölte meg, de ennek alapja nem lehet a 89. § (3) bekezdése az előzőek alapján, hanem az alapja a Kp. 93. §-a. A kamatról a felperes kereseti kérelme ellenére a jelen perben rendelkeznie nem kellett, mivel az egy külön eljárás tárgyát képezi, mely a jelen perben idő előtti. Felhívta ugyanakkor az alperes figyelmét a jogkövetkezmények levonására, azzal, hogy annak elmaradása esetén a felperes külön eljárásban jogosult az igénye érvényesítésére.

### **A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem**

[35] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[36] Kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság a Kp. 43. § (1) bekezdésébe ütköző módon engedélyezte a felperes keresetének megváltoztatását.

[37] A felperes által az első tárgyaláson megváltoztatott kereset nem tartalmazott határozott kereseti kérelmet, mivel a keresetváltoztatási nyilatkozatból nem derült ki egyértelműen, hogy mely közigazgatási cselekmények megsemmisítését kéri. A felperes e hiányosságokat csak a 2024. december 17. napján előterjesztett, „keresetpontosítás” nevű beadványában pótolta, tehát ekkor jelölte meg konkrétan, tételesen a támadott közigazgatási cselekményeket, erre azonban a Kp. 43. § (1) bekezdése már nem ad lehetőséget. A Kp. 37. § (1) bekezdés f) és g) pontjaira, valamint 85. § (1) bekezdésére hivatkozással előadta, hogy a felperes csak a 2024. december 17-i beadványával tett eleget a kereset pontos, teljes körű meghatározására vonatkozó kötelezettségének, és jelölte meg a támadott cselekményeket, köztük a korábban nem kifogásolt tájékoztató leveleket. Az elsőfokú bíróság így a Kp. 43. § (1) bekezdésébe ütköző módon állapította meg, hogy e beadvány nem minősül tiltott keresetváltoztatásnak. Utalt arra, hogy a Kp. 2. § (4) bekezdése sem ad arra lehetőséget, hogy a bíróság a felperes által nem kellően meghatározott kereseti kérelem hiányosságait orvosolja, valamint hogy a felperes az általánosságban megjelölt jogsérelmet később konkretizálja. Az elsőfokú bíróság tehát azzal sértette meg a Kp. 43. § (1) bekezdését, hogy a kereseti kérelmet a 2024. december 17-i beadványban meghatározott tartalommal bírálta el, holott az nem egyezett a határidőn belül előterjesztett kereseti kérelemmel.

[38] Utalt arra, hogy a tiltott keresetváltoztatás a másodlagos kereseti kérelem tekintetében is megvalósult, ugyanis a felperes ebben sem határozta meg konkrétan, hogy mely közigazgatási cselekmények kapcsán hiányolta a megfelelő eljárás lefolytatását. Kifogásolta azt is, hogy a felperes eredetileg annak megállapítását kérte, hogy csak a felperes bevonásával, indokolt határozat alapján járhatott volna el, ehhez képest a 2024. december 17-i beadványában már annak megállapítását kérte, hogy a tájékoztató levelek és az azonnali

beszedési megbízások jogellenesek voltak. Mindezekre figyelemmel a perben nem volt olyan határozott kereseti kérelem, amely érdemi elbírálásra alkalmas lett volna.

[39] Kifejtette továbbá, hogy az elsőfokú bíróság ítéleti indokolásának [81]-[86] bekezdéseiben foglalt megállapításaival megsértette a Kp. 86. § (1) bekezdését és 93. §-át. Tévesen állapította meg, hogy az alperes kamatfizetésre lenne köteles, ugyanis az illetékes hatóság az ÁHI határozat meghozatalával már megalapozta az elvonás jogszerűségét.

[40] Kifogásolta, hogy bár az elsőfokú bíróság nem látta alkalmazhatónak a Kp. 89. § (3) bekezdését, a Kp. 93. §-ára hivatkozással mégis „emlékeztette” az alperest a kamatfizetési kötelezettségére.

[41] Az elsőfokú bíróság megsértette a Kp. 86. § (1) bekezdését is azzal, hogy ugyan idő előttinek minősítette a felperes jogsértés következményeinek levonására irányuló kereseti kérelmét, annak elutasításáról mégsem rendelkezett.

[42] Előadta, hogy az elsőfokú bíróság megsértette a Kp. 4. § (1) bekezdését és (4) bekezdés b) pontját is azzal, hogy a beszedési megbízásokat és a tájékoztató leveleket közigazgatási cselekménynek tekintette és azok érdemi elbírálását nem mellőzte, az alábbiak miatt:

[43] Az AB határozat [103], [109] és [113] bekezdéseire utalással kifejtette, hogy a beszedési megbízások nem közigazgatási cselekmények, hanem pénzügyi tranzakciók, így ezek tekintetében a keresetlevél visszautasításának vagy a per megszüntetésének lett volna helye a Kp. 48. § (1) bekezdés b) és d) pontja és a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

[44] Az AB határozat [101]-[103] bekezdéseire utalással előadta, hogy bár a tájékoztató levelek valóban közigazgatási cselekménynek minősülhetnek, ez a helyzet időközben, az ÁHI határozat kibocsátásával megváltozott. Ennek meghozatalával ugyanis a hatóság pótolta az esetleges mulasztását, megteremtette a beszedési megbízások jogalapját, így a tájékoztató levelek immáron csak tájékoztató jelleggel bírnak, tehát érdemi közigazgatási cselekménynek nem tekinthetőek.

[45] Erre figyelemmel a tájékoztató levelek legfeljebb a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja szerinti járulékos közigazgatási cselekménynek minősülhetnek, amelyekkel szemben önálló közigazgatási per nem indítható, így ezek tekintetében is a keresetlevél visszautasításának vagy a per megszüntetésének lett volna helye a Kp. 48. § (1) bekezdés b) és d) pontja és a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

[46] Kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság ettől függetlenül is tévesen minősítette közigazgatási cselekménynek a tájékoztató leveleket, ugyanis a beszedési megbízások nem ezeken alapultak, továbbá a nettó finanszírozásból eredő fedezethiányt sem a tájékoztató levelek állapították meg.

[47] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

[48] Kifejtette, hogy a keresetlevelében egyértelműen megjelölte, hogy a jogsérelmét az okozza, hogy az alperes formalizált, tisztességes hatósági eljárás lefolytatása nélkül végzi el az Áht. 83. § szerinti nettó finanszírozást. Utalt rá, hogy az alperes saját felróható, jogsértő magatartása folytán nem született alakszerű határozat az ügyben, ezért nem volt egyértelmű számára, hogy mely cselekmény hordozza magában a támadott aktust. Erre figyelemmel egy kollektív fogalmat használva jelölte meg a közigazgatási cselekményt úgy, hogy a szolidaritási hozzájárulás levonására utalt. Kiemelte, hogy csak az AB határozat nyomán került abba a helyzetbe, hogy a kereseti kérelmét pontosabban meghatározhassa. Az AB határozat [101] bekezdéséből fakadóan az Alkotmánybíróság is a tájékoztató leveleket tekintette a szolidaritási hozzájárulás közhatalmi kivetését magukban hordozó aktusnak, márpedig a kivetés a levonási művelet szükségszerű részeleme, ezért a vitatott cselekmények megjelölése helyes volt. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság a nettó finanszírozási eljárás teljes egészét közhatalmi jellegűnek, és ekként az Alaptörvény XXIV. cikke hatálya alá tartozónak tekintette, így a helyesen járt el, amikor alakszerű határozat hiányában a szolidaritási hozzájárulás nettó finanszírozás útján való levonását és a beszédési megbízásokat jelölte meg közigazgatási cselekményként. A Kp. 4. § (1) és (3) bekezdéseire utalással kiemelte, hogy a beszédési megbízások is közigazgatási cselekménynek, ún. eljárást kezdeményező aktusnak minősülnek, mivel az Áht. 83. § (5) bekezdése alapján a hitelintézetnek a felperes akaratától függetlenül teljesítenie kell az alperes által benyújtott beszédési megbízást. Az AB határozat [98]-[100] bekezdéseiből is ez következik, hiszen a beszédési megbízás benyújtása a szuprematív jogviszonyok jegyeit viseli magán. Abból, hogy a beszédési megbízás benyújtása nem hatósági cselekmény, nem következik, hogy ne minősülhetne közigazgatási cselekménynek. Utalt arra is, hogy a beszédési megbízás benyújtása nem járulékos közigazgatási cselekmény, mivel az nem közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgálja, hanem egy fizetési mód igénybevételét kényszeríti ki, továbbá az a szolidaritási hozzájárulás kivetésétől függetlenül, attól elválva is képes jogsérelmet okozni, így indokolt önálló jogorvoslatot biztosítani. Kiemelte, hogy a beszédési megbízás benyújtása a felperest terhelő összeg érvényesítése iránti, kvázi a végrehajtási eljárást megindító döntés.

[49] A keresetváltoztatás kapcsán kiemelte, hogy az első tárgyaláson csak a kereseti kérelem megváltoztatására került sor a közigazgatási cselekmények időközbeni megvalósulása folytán, a jogsérelme azonban nem változott. Utalt rá, hogy fogalmilag kizárt egy súlyos alaki hiányosság miatt nem létező közigazgatási cselekményt olyan egyértelműséggel megjelölni, mint egy formális hatósági határozatot. A felperes más közigazgatási cselekményekre nem terjesztette ki a keresetét, továbbra is ugyanazokat a közelebből nehezen megjelölhető cselekményeket vitatta, így a Kp. 43. § (1) bekezdése nem sérült. Utalt az Kp. 4. § (6) bekezdésére és az 1/2009. KJE határozatra. Kiemelte, hogy a szolidaritási hozzájárulás levonásának szükségképpen részét képezi a hozzájárulás kivetése, ekként a 2024. december 17-i keresetpontosítása nem tartalmazott keresetváltoztatást. A keresetpontosítást az is indokolta, hogy csak az időközben született AB határozat tette egyértelművé, hogy a tájékoztató levelek alakszerűtlen hatósági határozatnak, tehát közigazgatási cselekménynek minősülnek. Másodlagosan arra hivatkozott a

Kfv.V.35.487/2022/5. számú határozatra utalással, hogy a funkcionális értelemben az AB határozat meghozatalát követő tárgyalás minősült első tárgyalásnak, így ennek befejezéséig helye volt keresetváltoztatásnak. Utalt arra is, hogy a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja alapján a bíróságnak egyébként is hivatalból kell figyelembe vennie a tájékoztató levelek lényeges alaki hiányosságát, illetve ebből fakadó nemlétezését.

[50] Az ÁHI határozat kapcsán kifejtette, hogy ennek meghozatalára csak a tájékoztató levelek kibocsátása után került sor, így a tájékoztató levelek jogszerűsége kapcsán annak figyelembevételére a Kp. 85. § (2) bekezdése alapján nincs lehetőség. Vitatta azt is, hogy az ÁHI határozat folytán a tájékoztató levelek már csak járulékos cselekménynek minősülnének. Előadta továbbá az ÁHI határozat jogszerűségével kapcsolatos kifogásait.

[51] A Kp. 86. § és 93. § sérelme kapcsán kifejtette, hogy a bíróságnak nem kellett rendelkeznie a másodlagos, megállapítási kereseti kérelem elutasításáról, mivel az elsődleges kereseti kérelemnek helyt adott. Utalt rá, hogy a bíróság semmilyen formában nem döntött az alperes kamatfizetési kötelezettségéről, ugyanis a rendelkező rész ilyen döntést nem tartalmaz, az indokolásban pedig csupán egy logikai gondolatmenetet jelenített meg a bíróság.

[52] Kiemelte, hogy az alperes ellentmondásosan érvelt annak kapcsán, hogy alakszerű hatósági döntés hiányában mi minősül közigazgatási cselekménynek. Utalt rá, hogy ezt az Alkotmánybíróság az elsőfokú bíróságra is kötelező erővel eldöntötte, amikor az AB határozat [101] bekezdésében rögzítette, hogy a tájékoztató levelekbe foglalt fizetési kötelezettség teremti meg annak lehetőségét, hogy az alperes a nettó finanszírozás keretében nem érvényesíthető követelést beszédési megbízás útján érvényesítse. Végül kifejtette, hogy nem volt elvárható tőle, hogy mulasztási pert indítson jogsérelmének orvosolása érdekében.

## **A Kúria döntése és jogi indokai**

[65] A felülvizsgálati kérelem – az alábbiak szerint – érdemben alaptalan.

[66] A jogerős ítélettel szemben jogszabálysértésre, vagy a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással van helye felülvizsgálatnak. A Kúria jogerős ítéletet – a hivatalból vizsgálandó körülményeken kívül – csak a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretein belül vizsgálhatja felül [a Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése], az eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye. A Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt [Kp. 120. § (5) bekezdés].

[67] A Kúria elsőként hangsúlyozza az AB határozat jelentőségét, amely indokolásában lényeges sarokpontokat fogalmazott meg, amelyekre az elsőfokú bíróság kiemelten támaszkodott.

[68] A közigazgatási cselekménnyé minősítés körében a jogerős ítélet az AB határozatra is figyelemmel a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt hármas feltételrendszerrel vizsgálta. A Kúria elsőként a minősítéssel foglalkozott, és az alperes felülvizsgálati kérelme alapján a következőket állapította meg.

[69] Az alperes e körben, lényegében az AB határozat indokolásában foglaltakat is vitatva arra hivatkozott, hogy a tájékoztató levelek már egyáltalán nem tekinthetők közigazgatási cselekménynek, illetve legfeljebb járulékos közigazgatási cselekménynek minősülhetnek, mivel időközben hatósági döntés került meghozatalra a szolidaritási hozzájárulás kivetéséről; továbbá a beszédési megbízások egyáltalán nem tekinthetők közigazgatási cselekménynek.

[70] A Kúria utal arra, hogy a Kp. 4. § (6) bekezdése értelmében a bíróság hivatalból annak tartalma szerint veszi figyelembe a közigazgatási tevékenységet, és a megfelelő eljárásban bírálja el, továbbá a Kp. 48. § (2) bekezdése alapján a bíróság az eljárás egész tartama során hivatalból veszi figyelembe a keresetlevél visszautasítási okait. A Kúriának e jogszabályi rendelkezések alapján, figyelemmel a Kp. 108. § (1) bekezdésére is, a felülvizsgálati kérelem korlátjaitól függetlenül, hivatalból vizsgálnia kell, hogy van-e olyan közigazgatási cselekmény, amelynek vizsgálatára a bíróság hatáskörrel rendelkezik, illetve ha van ilyen, akkor pontosan mely cselekmény minősül közigazgatási cselekménynek [Kfv.II.38.220/2021/4.; Kfv.II.37.610/2022/4.]. A Kúria megjegyzi, hogy bár a Fővárosi Ítéltábla végzésében már vizsgálta a közigazgatási cselekménnyé minősítés kérdését, az abban foglalt megállapítások a felülvizsgálati bírósággént eljáró Kúriát nem kötik.

[71] A minősítés kapcsán a Kúria is hangsúlyosan támaszkodott az AB határozatra, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése mindenkire kötelező, továbbá hogy az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságoknak a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmeznie. Jelen esetben az irányadó jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezési tartományát az Alkotmánybíróság az AB határozatban kijelölte, így a Kúriának azon szakjogi kérdés eldöntése során, hogy a perbeli esetben mi tekinthető közigazgatási cselekménynek, figyelemmel kellett lennie az AB határozatban foglalt megállapításokra, annak érdekében, hogy jogértelmezése megfeleljen az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadó követelményeknek [ld. pl. 3/2015. (II. 2.) AB határozat [17] bekezdés; 3221/2025. (VII. 11.) AB határozat [68] bekezdés].

[72] Az Alkotmánybíróság a közigazgatási cselekménnyé minősítés kérdését a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog felől közelítette meg és nem az Ákr. tárgyi hatálya felől. A Kúria az AB határozat [111]-[112] és [114] bekezdései alapján megállapította, hogy az alperes a szolidaritási hozzájárulást az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadóan csak közhatalmi, hatósági eljárás eredményeként hozott, formalizált és indokolt döntéssel vetheti ki. Erre a körülményre a Kúriának a Kp. 4. § (1) bekezdésének értelmezése során is figyelemmel kell lennie.

[73] 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 közigazgatási tevékenységnek ekként három konjunktív fogalmi eleme azonosítható. Az első, hogy a tevékenységet közigazgatási szerv végzi, a második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága, a harmadik fogalmi elem pedig az, hogy a közigazgatási tevékenység joghatást vált ki, azaz a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi [ld. pl. Kpkf.VI.39.649/2020/2.; Kpkf.VI.40.257/2020/2.; Kpkf.VI.40.058/2021/2.; Kfv.II.38.220/2021/4.; Kfv.IV.37.266/2024/5.; Kfv.III.37.178/2025/7.; Kfv.IV.37.183/2025/8.; BH2024. 278.].

[74] Az első fogalmi elem kapcsán rámutat a Kúria, hogy a Kp. funkcionális közigazgatási szerv-fogalmat alkalmaz, ekként a közigazgatási szervei minőség megállapításakor nem azt kell vizsgálni, hogy az irányadó jogszabályok az adott szervet közigazgatási szervnek minősítik-e, ehelyett a szerv által végzett tevékenység jellege, annak mibenléte a döntő tényező [BH2021.237.]. Nem annak van tehát meghatározó szerepe, hogy az alperes államigazgatási szervnek minősül-e, hanem az a kérdés, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetése és a beszédési megbízások kibocsátása során az alperes milyen jellegű tevékenységet végez. Mindazonáltal megjegyzi a Kúria, hogy kétség sem férhet ahhoz, hogy az alperes már a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont a) alpontja alapján is közigazgatási szervnek minősül mint államigazgatási szerv. A Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet 1. § alapján ugyanis az alperes központi hivatal, ilyen minőségében pedig – figyelemmel a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. § (2) bekezdés e) pontjára és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés a) pontjára – államigazgatási szervnek minősül.

[75] A második fogalmi elem kapcsán a Kúriának a vonatkozó bírói joggyakorlat alapján [Kpkf.III.39.413/2022/2.; Kfv.IV.37.266/2024/5.] azt kellett vizsgálnia, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetését és a beszédési megbízások kibocsátását a közigazgatási jogba mint jogágba, avagy más jogágba tartozó jogi normák szabályozzák-e.

[76] A szolidaritási hozzájárulás kivetését illetően az Alkotmánybíróság az AB határozat [63] bekezdésében megállapította, hogy a szolidaritási hozzájárulás egy alkotmányjogi értelemben adónak nem minősülő, ám kötelező és ellenszolgáltatás nélküli közjogi fizetési kötelezettség az államháztartás helyi alrendszeréből a központi alrendszerébe. A szolidaritási hozzájárulás mint közjogi fizetési kötelezettség jogalapját a Kvtv. 43. § (4) bekezdése, illetve a Kvtv. 2. melléklet II.57. pontja tartalmazza, míg a szolidaritási hozzájárulás teljesítésének módját az Áht. 83. §-a szabályozza. Ezek pénzügyi jogi (államháztartási és költségvetési jogi) normák, amelyek a tágabb értelemben vett közigazgatási jogi normák körébe sorolhatóak. Szintén közigazgatási jogi normák szabályozzák a szolidaritási hozzájárulás kivetésének eljárási oldalát, ugyanis az Alkotmánybíróság az AB határozat [111] és [114] bekezdéseiben megállapította, hogy alaptörvény-konform értelmezés szerint az alperes csak az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági eljárás eredményeként hozott határozattal rendelkezhet annak kivetéséről.

[77] A beszédési megbízásokat illetően az Alkotmánybíróság az AB határozat [100] bekezdésében rámutatott, hogy az alperes által benyújtott beszédési megbízás a pénzügyi piacon érvényesülő általános megoldáshoz képest eltérően működik, ugyanis az alperes az Áht. 83. § (5) bekezdése alapján úgy jogosult megterhelni a felperes számláját ezzel a fizetési móddal, hogy az nem csak tűrni köteles, hogy a számlája felett a központi végrehajtó hatalom egyik szerve rendelkezzen, hanem kifejezetten hozzá kell ahhoz járulnia. Az AB határozat [103] bekezdése szerint az alperes a beszédési megbízás benyújtásakor a pénzügyi piac egyik fizetési módját veszi igénybe, amivel a költségvetés pénzügyi lebonyolítását valósítja meg még akkor is, ha az Áht. kikapcsolja az érintett önkormányzat akaratautonómiáját a számlája felett a megbízás teljesítésével összefüggésben. Az Áht. 83. § (3) bekezdése tehát egy olyan államháztartási jogi norma, amely az alperes hatósági és nem hatósági tevékenységének találkozási pontjában van. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az AB határozat [113] bekezdésében azt is leszögezte, hogy az alperes azon tevékenysége, amelyben az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján kibocsátja a beszédési megbízást, nem áll az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alkalmazási hatálya alatt, ezt ugyanis nem hatósági minőségében végzi az alperes.

[78] A Kúria erre figyelemmel rögzíti, hogy az Áht. 83. § (3) bekezdése szerinti beszédési megbízás alperes általi benyújtása nem hatósági eljárás keretében történik. Arra azonban alaptalanul hivatkozott az alperes, hogy ebből az is következne, hogy a beszédési megbízások ne minősülnek közigazgatási cselekménynek. Amint arra az Alkotmánybíróság is rávilágított, a perbeli beszédési megbízás a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Pftv.) 2. § 2. pontja, illetve a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 35/2017. (XII. 14.) MNB rendelet (a továbbiakban MNB r.) 37. § (1) bekezdése szerinti, a piaci forgalomban használatos beszédési megbízáshoz képest annyiban speciális, hogy az Áht. 83. § (5) bekezdése kizárja az önkormányzat akaratautonómiáját, rendelkezési jogát a számlája felett a megbízás teljesítésével összefüggésben. Míg a Pftv. 2. § 2. pontja és az MNB r. 28. § ab) alpontja és 37-38. §-ai szerinti „általános” beszédési megbízás mint fizetési mód kizárólag akkor alkalmazható, ha a fizető fél ehhez hozzájárul, azaz felhatalmazást ad a beszédési megbízás benyújtásához, addig az Áht. 83. § (5) bekezdése az ilyen hozzájárulás, felhatalmazás megadását kötelezővé teszi a fizető fél számára, és ennek elmulasztásához közjogi természetű jogkövetkezményeket fűz. Az Áht. e szabálya a Kúria álláspontja szerint azt eredményezi, hogy a beszédési megbízás közjogi jellegűvé válik, hiszen a magánjogi viszonyokra jellemző, felek közötti mellérendeltségi viszony megszűnik azáltal, hogy a felperes *köteles* hozzájárulni a beszédési megbízás benyújtásához. Az Áht. 83. § (5) bekezdése tehát egy olyan közjogi természetű szabályt tartalmaz, amelynek eredményeként az alperes egyoldalú hatalmasságként bocsáthatja ki a beszédési megbízást. Ezt alátámasztja az AB határozat [106] bekezdése is, amely szerint a szolidaritási hozzájárulás a beszédési megbízás esetén is az önkormányzat akaratótól függetlenül érvényesül. E szabály szintén a pénzügyi jogi normák körébe tartozik, és ekként a tágabb értelemben vett közigazgatási jogi normák körébe sorolható. A Kúria álláspontja szerint tehát a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére irányuló, az Áht. 83. § (3) és (5) bekezdései alapján benyújtott beszédési megbízás is közigazgatási jog által szabályozott.

[79] A harmadik fogalmi elem kapcsán a Kúria rámutat, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetése és a beszédési megbízás kibocsátása egyértelműen a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányul, és egyúttal ilyen hatással is bír. A szolidaritási hozzájárulás kivetése ugyanis a Kvtv. 2. melléklet II.57. pontjából fakadó, közjogi természetű fizetési kötelezettséget keletkeztet a felperes terhére. Az alperes cselekménye folytán tehát a felperes jogi helyzete annyiban változik meg, hogy szolidaritási hozzájárulás fizetésére vonatkozó kötelezettsége keletkezik. Az Alkotmánybíróság is megfogalmazta az AB határozat [106] bekezdésében, hogy a kivetéssel az önkormányzat terhére egyedi és számszerűsített kötelezettség kerül megállapításra. Nem befolyásolja ezt az sem, hogy az Áht. 83. § (1) bekezdése szerinti nettó finanszírozás folytán e kötelezettség főszabályként úgy jelentkezik, hogy a felperes csökkentett összegű támogatásban részesül. A beszédési megbízás a Kúria álláspontja szerint szintén a felperes jogi helyzetének megváltoztatására irányul, továbbá ilyen hatása is van. A beszédési megbízás ugyanis a már kivetett szolidaritási hozzájárulás teljesítésének kikényszerítésére irányuló cselekmény, amelynek joghatása az, hogy a felperes vagyonában egy tényleges negatív változás (csökkenés) következik be.

[80] Mindezek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetése, valamint a beszédési megbízások a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási cselekménynek, azon belül is a (3) bekezdés a) pontja szerinti egyedi döntésnek minősülnek.

[81] Jelen ügy sajátossága azonban, hogy az alperes a szolidaritási hozzájárulást nem hatósági eljárásban meghozott, alakszerű hatósági határozattal vetette ki, hanem enélkül rendelkezett az összegek levonásáról, illetve beszédési megbízások kibocsátásáról. Erre figyelemmel a Kúriának is vizsgálnia kellett, hogy alakszerű hatósági döntés hiányában jelen ügyben mit kellett közigazgatási cselekménynek tekinteni, azaz mi testesítette meg a szolidaritási hozzájárulás kivetését, amelynek megtámadásán keresztül a felperes érvényesíthette a jogorvoslathoz való jogból fakadó jogvédelmi igényét.

[82] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helytállóan járt el, amikor az alperes által kibocsátott tájékoztató leveleket tekintette a szolidaritási hozzájárulás kivetését eredményező közigazgatási cselekménynek. Az Alkotmánybíróság ugyanis az AB határozat [102] bekezdésében világosan rögzítette, hogy a beszédési megbízás benyújtását szükségképpen meg kell előznie a szolidaritási hozzájárulás kivetésének. Az AB határozat [101] bekezdése azt is tartalmazza, hogy az alperes az általa kiadott tájékoztató levéllel tárta az önkormányzat elé, hogy mekkora összegben terheli őt a szolidaritási hozzájárulás, tehát a tájékoztató levél testesíti meg a konkrét közjogi fizetési kötelezettséget, illetve ez teremti meg a beszédési megbízás útján történő érvényesítés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint tehát a tájékoztató levelek testesítették meg a felperes fizetési kötelezettségét, illetve ezek alapozták meg a beszédési megbízások benyújtásának lehetőségét. A Kúria álláspontja szerint ebből az is következik, hogy a tájékoztató leveleket kell, illetve kellett a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti, joghatásában a formális hatósági döntéssel ekvivalens, annak megfelelő, és ekként a perben megtámadható közigazgatási cselekménynek tekinteni. A felperes ugyanis ezekből szerezhetett tudomást az őt terhelő szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségéről, továbbá annak pontos összegéről is.

[83] Alaptalanul hivatkozott arra az alperes, hogy a tájékoztató levelek már nem minősülnek közigazgatási cselekménynek, mivel időközben alakszerű hatósági határozatot

hoztak a szolidaritási hozzájárulás kivetéséről. Az ugyanis, hogy utóbb lefolytatásra került az AB határozatból fakadó követelményeknek megfelelő hatósági eljárás, és hatósági határozatot hoztak a szolidaritási hozzájárulás kivetéséről, nem teszi meg nem történtté az alperes által korábban ugyanezen célból, a szolidaritási hozzájárulás kivetése érdekében megvalósított, adott esetben nem a jogszabály által előírt formában megtett eljárási cselekményeket. Ebből fakadóan a formális hatósági határozat meghozatala nem érinti a jelen per tárgyát képező tájékoztató levelek mint közigazgatási cselekmények létezését sem. Ilyen helyzet csak akkor állhatott volna elő, ha az alperes a Kp. 83. § (1) bekezdése alapján eljárást indított volna a felperesi jogsérelmek orvosolása érdekében, ennek bejelentésére azonban a Kp. 83. § (2) bekezdése szerinti határidőn belül nem került sor. Helytállóan hivatkozott e körben a felperes a Kp. 85. § (2) bekezdésére is, e szabály értelmében ugyanis a közigazgatási cselekmények megvalósítása, a tájékoztató levelek kibocsátása után bekövetkező ténybeli változás, az utóbb meghozott hatósági határozat a perben már nem vehető figyelembe.

[84] Szintén téves volt azon alperesi hivatkozás, miszerint a beszédési megbízások az AB határozat [103], [109] és [113] bekezdései alapján nem minősülnek közigazgatási cselekménynek. Az Alkotmánybíróság az AB határozat [109] és [113] bekezdésében csupán azt mondta ki, hogy a beszédési megbízásokra nem terjed ki az Alaptörvény XXIV. cikkének hatálya, illetve az alperes azokat nem hatóságként bocsátja ki. Helytállóan hivatkozott a felperes arra, hogy ebből nem következik, hogy a beszédési megbízások ne lennének közigazgatási cselekmények, ugyanis a közigazgatási cselekménnyé minősítésnek nem szükségszerű feltétele, hogy az alperes azt hatósági jogkörben valósítsa meg, vagy hogy annak kibocsátására az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti eljárásban kerüljön sor. A Kp. 4. § (1) bekezdése ugyanis a közigazgatási jogvita fogalmán keresztül ennél szélesebb körben nyitja meg a közigazgatási bírói utat. Az AB határozat [103] bekezdése pedig csak annyit tartalmaz, hogy a közhatalmi eljárás lefolytatása a beszédési megbízás benyújtásának előfeltétele, amely megállapításból nem vonható le következtetés arra, hogy a beszédési megbízások nem közigazgatási cselekmények.

[85] A Kúriának a jelen határozat [70] bekezdésében kifejtettek szerint azt is hivatalból kellett vizsgálnia, hogy a tájékoztató levelek és a beszédési megbízások mint közigazgatási cselekmények nem minősülnek-e a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja szerinti járulékos cselekménynek, ugyanis önállóan nincs helye közigazgatási jogvitának a járulékos cselekmények jogszerűségére vonatkozóan.

[86] A Kp. 4. § (1) bekezdése a közigazgatási jogvita tárgyaként az érdemi közigazgatási cselekményeket határozza meg, amelyek szembeállíthatóak a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja szerinti járulékos közigazgatási cselekményekkel. Tipikusan járulékosnak minősülnek az eljárási cselekmények, illetve a közigazgatási tevékenység végrehajtását szolgáló cselekmények, amelyek csak akkor lehetnek önálló tárgyai a közigazgatási jogvitának, ha a jogalkotó ezt kifejezetten szükségesnek tartja. Ezzel szemben érdemi közigazgatási cselekmény az, amely nem szolgálja további, anyagi jogviszony rendezésére irányuló közigazgatási cselekmény megvalósítását. [Kpkf.VI.39.155/2020/2.; Kfv.III.45.062/2024/7.]

[87] A tájékoztató levelek kapcsán alaptalanul hivatkozott arra az alperes, hogy a tájékoztató levelek a szolidaritási hozzájárulás kivetéséről szóló alakszerű hatósági határozat meghozatalát követően már csak ahhoz kapcsolódó járulékos cselekménynek minősülnének.

A felperes szolidaritási hozzájárulás fizetésére vonatkozó kötelezettségét a tájékoztató levelek testesítették meg, hiszen a kötelezettség ténye és annak összege ezekben került feltüntetésre. A tájékoztató levelek tehát önmagukban jogviszony-módosító hatással bírtak, hiszen a felperes terhére szóló fizetési kötelezettséget testesítettek meg, azaz más közigazgatási cselekmény megvalósítását nem szolgálták. Azt pedig a Kúria már kifejtette a jelen határozatában, hogy utólagosan az alakszerű hatósági döntés meghozatala jelen per szempontjából relevanciával nem bír, így az nem befolyásolhatja a tájékoztató levelek érdemi vagy járulékos jellegének megítélését sem.

[88] A beszédési megbízások vonatkozásában a Kúria a következőket emeli ki. Az Alkotmánybíróság az AB határozat [112] bekezdésében rögzítette a Kvtv. 2. melléklet II.1.5. pontjára tekintettel, hogy „ez a törvényi rendelkezés azonban nem képezheti az akadályát annak, hogy a szolidaritási hozzájárulás kivetésére – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban – a Kincstár alkalmazza az Ákr.-t.”. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményével való összhang érdekében tehát elvárt, hogy az alperes az Ákr. szerinti hatósági határozattal vesse ki a felperes a felperes szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségét. Az Áht. által meghatározott eljárásrendre is figyelemmel e fizetési kötelezettség teljesítése és végrehajtása már nem az Ákr. által meghatározott rendben történik, mivel arra az Áht. speciális szabályokat tartalmaz. Amennyiben a felperes részére folyósított támogatások erre fedezetet nyújtanak, akkor a fizetési kötelezettség teljesítésére a támogatásba való beszámítással, nettó finanszírozás keretén belül kerül sor az Áht. 83. § (1) bekezdése alapján. Ennek hiányában az alperes a különbözet összegét megelőlegezi, majd az ebből fakadó megtérítési igényét úgy érvényesíti, hogy havonta beszédési megbízást nyújt be a felperessel szemben az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján.

[89] Mindezek alapján az Áht. 83. § (3) bekezdése szerinti beszédési megbízás benyújtására csak akkor kerülhet sor, ha a felperes a fizetési kötelezettségének beszámítás útján, nettó finanszírozáson keresztül nem tud eleget tenni, tehát a részére juttatandó támogatások nem fedezik a kötelezettség összegét. A Kúria álláspontja szerint a beszédési megbízás ebben az értelemben az előzőek szerint „elvárt” hatósági határozatban, illetve jelen esetben a tájékoztató levelekben kivetett szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség közhatalmi úton való kikényszerítésére, érvényesítésére szolgáló közigazgatási cselekmény. Ezt alátámasztja az AB határozat [101] bekezdése is, miszerint az alperes a beszédési megbízással a hozzájárulás összegének megelőlegezéséből fakadó követelését érvényesíti a felperessel szemben. A beszédési megbízás közhatalmi jelleget az Áht. 83. § (5) bekezdésében foglalt azon közjogi szabály alapján nyer, miszerint annak benyújtásához a kötelezett köteles hozzájárulni. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az AB határozat [113] bekezdésében foglaltak szerint az alperes a beszédési megbízás kibocsátását nem hatósági minőségében végzi. Ebből az következik a Kúria álláspontja szerint, hogy az ilyen beszédési megbízásra az Ákr. szabályai nem alkalmazhatóak, arra az Áht., valamint a pénzforgalmi szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok irányadóak.

[90] A Kúria erre figyelemmel egyetért az elsőfokú bíróság ítéleti indokolásának [73] bekezdésében megjelenő álláspontjával abban, hogy a beszédési megbízások olyan járulékos közigazgatási cselekmények, amelyek az érdemi közigazgatási cselekményekhez, azaz a fizetési kötelezettség kivetését tartalmazó - jelen esetben - tájékoztató levelekhez kapcsolódnak, mivel azok kikényszerítését, végrehajtását szolgálják. Ez az értelmezés következik az AB határozat [102] bekezdéséből is, ahol az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy

a szolidaritási hozzájárulás kivetése nélkül a beszédési megbízás benyújtására az alperesnek nincs lehetősége, tehát a beszédési megbízás a szolidaritási hozzájárulást kivető érdemi közigazgatási cselekményhez, az „elvárt” hatósági határozathoz kapcsolódó, járulékos cselekmény. Tévesen hivatkozott a felperes arra, hogy a beszédési megbízás azért nem járulékos cselekmény, mivel az egy fizetési mód igénybevételét, és nem pedig közigazgatási cselekmény megvalósítását kényszeríti ki. A beszédési megbízás ugyanis a Pftv. 2. § 2. pontjából, valamint az MNBr. 28. § ab) pontjából és 37. §-ából fakadóan maga a fizetési mód, amely a végleges határozatokon (itt: tájékoztató leveleken) alapuló szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség teljesítését kényszeríti ki. Szintén tévesek a felperesnek a beszédési megbízással szembeni önálló jogorvoslattal kapcsolatos hivatkozásai. A cselekmény járulékos jellege nem fosztja meg a felperest az azzal szembeni jogorvoslati jogától, hiszen a Kp. 4. § (1) bekezdés b) pontja csak annyit ír elő, hogy ezek csak *önállóan* nem válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává, azonban az érdemi cselekménnyel *együtt*, az azzal szembeni perben vitathatóak.

[91] A fentiekből az következik, hogy a tájékoztató levelek, valamint azokkal együtt a kapcsolódó beszédési megbízások a Kp. 4. § (1) bekezdése és (4) bekezdés b) pontja alapján közigazgatási jogvita tárgyát képezhették, így tévesen hivatkozott az alperes arra, hogy a keresetlevél Kp. 48. § (1) bekezdés b) és d) pontja, illetve a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján a keresetlevél visszautasításának vagy az eljárás megszüntetésének lett volna helye.

[92] A Kúria ezt követően az alperes tiltott keresetváltoztatásra vonatkozó hivatkozását vizsgálta. Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján elsőként azt vizsgálta, hogy történt-e tiltott, a Kp. 43. §-ába ütköző keresetváltoztatás az elsődleges kereseti kérelem tekintetében. Előjáróban kiemeli, hogy atipikus közigazgatási jogviszony volt a tárgya jelen ügynek. A felperes a perben mindvégig azzal az igénnyel lépett fel, hogy elérje: a megfelelő garanciák, formálizált határozat nélkül az alperes ne vonhassa le, ne érvényesíthesse a szolidaritási hozzájárulási kötelezettséget. A per folyamán változtak a körülmények, közigazgatási cselekmények megvalósultak, a felperes igénye, jogsérelme változatlan maradt, a részéről a változások szükségszerű leképezése történt.

[93] Az alperes azt nem vitatta, hogy a felperes az első tárgyaláson a Kp. 38. § (1) bekezdés c) pontja szerinti tiltási kereseti kérelmét jogosult volt a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megtámadási kereseti kérelemre változtatni, így ezt a kérdést a Kúria nem vizsgálta. Az alperes szerint a tiltott keresetváltoztatás abban nyilvánult meg, a felperes az első tárgyaláson megváltoztatott keresetében nem jelölte meg kellő pontossággal a támadott közigazgatási cselekményeket, ezt csak az első tárgyalást követően, 2024. december 17. napján előterjesztett beadványában tette meg.

[94] A Kp. 4. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási jogvita tárgya valamely közigazgatási tevékenység jogszerűsége. A Kp. 37. § (1) bekezdés d) pontja szerint a keresetlevél kötelező tartalmi eleme a vitatott közigazgatási tevékenység (cselekmény) és az arról való tudomásszerzés módjának és idejének azonosítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adatok feltüntetése. A Kp. 2. § (4) bekezdése szerint a bíróság a közigazgatási

jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el.

[95] A közigazgatási jogvita tárgyát tehát kizárólag a felperes által a keresetben megjelölt közigazgatási cselekmény képezheti. A bíróság a Kp. 2. § (4) bekezdéséből fakadó kereseti kérelemhez kötöttség folytán csak azt vizsgálhatja, hogy a keresetben megjelölt közigazgatási cselekmény jogszerű-e, az okoz-e a felperes számára valamilyen jogsérelmet, tehát arra nincs hatásköre, hogy a felperes által meg nem jelölt, más közigazgatási cselekmény jogszerűségéről foglaljon állást [Kfv.III.37.878/2020/5.; Kfv.V.35.315/2022/7.; Kfv.I.35.238/2023/10.]. Ebből fakadóan kiemelt jelentősége van, hogy a felperes a keresetében mely közigazgatási cselekményt vitatja, ugyanis ez határozza meg a közigazgatási per legtágabb értelemben vett kereteit. A Kúriának ezért vizsgálnia kellett, hogy a felperes a keresetlevelében és az első tárgyaláson tett keresetváltoztatási nyilatkozatában mit jelölt meg közigazgatási cselekményként.

[96] A felperes 2023. június 9-én kelt keresetlevelében a szolidaritási hozzájárulás 2023-ban teljesítendő teljes évi összegére hivatkozott, valamint a keresetlevél 6. pontjában a Kvtv. 43. § (4) bekezdése és 2. melléklet 57. pontja szerinti szolidaritási hozzájárulás továbbiakban való levonásának, illetve az erre vonatkozó, az Áht. 83. § (1) bekezdése szerinti beszédési megbízás benyújtásának megtiltását kérte. A felperes a keresetlevél 8.1. pontjában, a „vitatott közigazgatási cselekmények és az azzal okozott jogsérelem megvalósulásának közvetlen és nyilvánvaló veszélye” alcím alatt hivatkozott a 2023. évben az alperes által korábban megküldött tájékoztató levelekre, illetve azokat csatolta is keresetleveléhez.

[97] A felperes a 2023. november 28-i első tárgyaláson akként változtatta meg az elsődleges kereseti kérelmét illetően a bíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet, hogy a támadott közigazgatási cselekmények időközbeni megvalósulása folytán - azok - megsemmisítését kérte. A felperesi jogi képviselő a tárgyaláson úgy fogalmazott, hogy *„így e körben okafogyott az elsődleges kereseti kérelem, azonban a körben nem, hogy a közigazgatási cselekmények jogsértőek voltak, (...) „a megvalósult cselekmények megsemmisítését kérjük így e körben, a levonások tekintetében”* [2023. november 28-i tárgyalási jegyzőkönyv 4. oldal 1. bekezdés].

[98] A felperes keresetlevele tehát a 2023. évre vonatkozó szolidaritási hozzájárulás *további* levonásának és elvonásának, illetve az erre szolgáló beszédési megbízások benyújtásának megtiltására irányult. A szolidaritási hozzájárulás mint fizetési kötelezettség jogszabályi alapját az egyes évekre vonatkozó költségvetési törvények tartalmazzák, a felperes pedig a 2023. évi költségvetési törvényből, a Kvtv.-ből fakadó szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségéből eredő további levonások, illetve beszédési megbízások mint közigazgatási cselekmények megvalósításának megtiltását kérte a bíróságtól. A „további” fordulatból következően a felperes keresetéből az elsődleges kereseti kérelemnek az a része, amely tiltási kérelmet tartalmazott a bírósági döntésére vonatkozó határozott kérelem tekintetében, a keresetlevél benyújtását, azaz 2023. június 14. napját követően jövőben megvalósuló közigazgatási cselekményekre, a jövőbeni 2023. évi levonásokra és

beszedési megbízásokra vonatkozott. Ezen túlmenően azonban a felperes nem szűkítette egyes hónapokra eső levonásokra és beszedési megbízásokra a keresetét, tehát valamennyi további levonás és beszedési megbízás megtiltását kérte. Ebből a Kúria álláspontja szerint az következik, hogy a keresetlevél alapján a felperes keresete a Kvtv. 43. § (4) bekezdésére és 2. melléklet 57. pontjára alapított, 2023. június 14. napját követő valamennyi szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó *levonás, elvonás, illetve beszedési megbízás* megtiltására irányult. A levonások és beszedési megbízások mint közigazgatási cselekmények pontosabb megjelölésére ekkor a felperesnek azért sem volt lehetősége, mivel azok ekkor még nem valósultak meg, tehát a külvilág számára érzékelhető, beazonosításra alkalmas formában még nem jelentek meg.

[99] A felperes első tárgyaláson megváltoztatott keresete a már megvalósult közigazgatási cselekmények megsemmisítésére irányult. Alaptalanul hivatkozott az alperes arra, hogy a felperes keresetváltoztatása alapján nem beazonosítható a támadott közigazgatási cselekmények köre, ekként az első tárgyaláson nem állt rendelkezésre érdemi elbírálásra alkalmas kereset. Az előzekben kifejtettek szerint ugyanis a keresetlevél alapján aggálytalanul megállapítható, hogy a felperes a 2023. június 14-ét követő, a 2023. évi szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó levonásokat és a beszedési megbízásokat tekintette közigazgatási cselekménynek. A tárgyaláson tett keresetváltoztatási nyilatkozatában pedig kifejtette, hogy időközben ezen közigazgatási cselekmények már megvalósultak, ezért immáron azok megsemmisítését kéri. A felperes által e körben említett közigazgatási cselekmények szükségképp a keresetlevélben sérelmezett közigazgatási cselekményeket takarják, ugyanis a felperes csak a bíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmét változtatta meg, a támadott közigazgatási cselekmények körét nem, ilyen nyilatkozatot a tárgyaláson nem tett. Ebből fakadóan, bár a felperes a keresetváltoztatási nyilatkozatában valóban nem sorolta fel tételesen a vitatott közigazgatási cselekmények körét, erre a Kúria szerint nem is volt szükség, ugyanis a támadott cselekmények köre a keresetlevélből egyértelműen kitűnik, és ez nem változott az első tárgyaláson sem.

[100] Az alperes alaptalanul hivatkozott arra is, hogy a felperes a 2024. december 17. napján előterjesztett beadványával tiltott keresetváltoztatást valósított meg, amikor támadott közigazgatási cselekményként megjelölte a tájékoztató leveleket is.

[101] A felperes a keresetlevélben és az első tárgyaláson megváltoztatott keresetben is (amely a bíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet változtatta meg) a Kvtv. alapján fennálló szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettségéből fakadó *elvonásokat és levonásokat*, továbbá *a beszedési megbízásokat* jelölte meg közigazgatási cselekményként. Ezt követően született meg az AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság világossá tette, hogy a szolidaritási hozzájárulás levonása, elvonása a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összhangban csak alakszerű hatósági határozat útján történhet. Az alperes ugyanakkor a perbeli esetben hatósági határozat helyett csupán tájékoztató leveleket bocsátott ki a felperest terhelő fizetési kötelezettségről, amelyek – az AB határozat [101] bekezdése szerint – megtestesítik a felperes konkrét közjogi fizetési kötelezettségét.

[102] Téves, és emiatt módosításra szorul a jogerős ítélet indokolása [45] bekezdésében foglalt azon megállapítás, miszerint a felperes már a keresetlevelében is kifejezetten közigazgatási cselekményként hivatkozott a tájékoztató levelekre. A felperes a keresetlevelében említést tett a tájékoztató levelekről, és a rendelkezésre álló leveleket csatolta is, ugyanakkor közigazgatási cselekményként kifejezett formában a levonásokat és a beszédési megbízásokat jelölte meg. A Kúria álláspontja szerint ugyanakkor ebből nem következik, hogy az elsőfokú bíróság ne minősíthette volna közigazgatási cselekményként a tájékoztató leveleket. A felperes közigazgatási cselekményként a szolidaritási hozzájárulás további levonását, elvonását jelölte meg keresetében, ez ugyanakkor a Kúria megítélése szerint – a Kp. 2. § (4) bekezdése által megkövetelt tartalom szerinti elbírálás elvére figyelemmel – magába foglalta nem csupán a szolidaritási hozzájárulás összegének tényleges levonását mint végrehajtási jellegű reálcselekményt, hanem a szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó fizetési kötelezettséget keletkeztető aktust is. A Kp. 4. § (6) bekezdése alapján ugyanis a közigazgatási cselekmény felperes általi megjelölése a bíróságot nem köti, a bíróság hivatalból köteles a közigazgatási cselekmény tartalma szerinti elbírálására. Az elsőfokú bíróságot e jogszabályhely, illetve a Kp. 2. § (4) bekezdése feljogosította annak megállapítására, hogy a felperes által a keresetben közigazgatási cselekményként megjelölt szolidaritási hozzájárulás levonását, illetve elvonását jelen esetben, alakszerű hatósági határozat hiányában – az AB határozat [101] bekezdése alapján – a tájékoztató levelek testesítették meg, így ezek minősülnek közigazgatási cselekménynek.

[103] A felperes helytállóan hivatkozott arra is, hogy az alakszerű közigazgatási cselekményekhez képest eltérő megítélés alá esik az az eset, amikor az ügyfél egy formalizált eljárás nélkül kibocsátott, alakszerűtlen, de tartalmilag hatósági döntésnek minősülő cselekményt támad meg. Ilyen esetben a közigazgatási cselekménnyé minősítés körében hangsúlyosan kell figyelembe venni a hatékony jogvédelem elvéből (Kp. 2. § (1) bekezdés), a jogorvoslathoz való alapjogból (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés), illetve a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó (Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés) követelményeket. A Kúria emlékeztet rá, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja a bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Ennek megfelelően a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthesse. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is [7/2013. (III. 1.) AB határozat].

[104] Ebből következően a hatóságnak az aktus formájával kapcsolatos tévedése, jogsértése az ügyfelet nem foszthatja meg a jogorvoslathoz fűződő alapvető jogától akkor sem, ha határozat vagy végzés formáját nem öltő közigazgatási aktust támadó beadvány érkezik a bírósághoz [1/2009. KJE határozat III. pont]. A formalizált hatósági eljárás lefolytatása nélkül kibocsátott, alakszerűtlen közigazgatási cselekmények esetében az ügyfél nem kerül bevonásra az eljárásba, továbbá azok nem rendelkeznek az alakszerű hatósági döntés formásaival (jogorvoslati tájékoztatás, indokolás stb.) sem. Ilyen esetben gyakran nem egyértelmű, hogy az ügyfél pontosan mely alakszerűtlen cselekménnyel szemben veheti igénybe az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati jogát, tehát a formalizálatlan eljárás során hol

van az a pont, ahol közigazgatási cselekménynek minősülő, peresíthető közigazgatási cselekmény születik. A közigazgatási cselekmény beazonosításával és a jogorvoslati jog gyakorlásának mikéntjével kapcsolatos bizonytalanság ilyen esetben a hatóság jogsértése nyomán áll elő. A Kúria álláspontja szerint épp ezért nem elvárható az ügyfelektől, hogy az ilyen cselekményeket az alakszerű, jogorvoslati tájékoztatással ellátott, szabályszerűen közölt hatósági döntésekhez hasonló pontossággal, egyértelműséggel jelöljék meg. A felperes a Kp. 37. § (1) bekezdés d) pontja alapján ilyen esetben is köteles ugyan a közigazgatási cselekmény megjelölésére, azonban a megjelölés módja tekintetében nem támaszthatóak vele szemben olyan szigorú követelmények, mint egy szabályos, alakszerű formában meghozott közigazgatási cselekmény esetében. Ilyen esetben fokozott jelentősége van a bíróság közrehatási tevékenységének, ami a Kp. 2. § (4) bekezdésében és 4. § (6) bekezdésében foglalt tartalom szerinti elbírálás és minősítés, valamint a Kp. 71. § (2)-(3) bekezdéseiben foglalt anyagi pervezetés jogintézményeiben ölt testet.

[105] A Kúria rámutat, hogy jelen ügyben is ilyen helyzet állt elő. Az alperes ugyanis az Ákr.-t mellőzve és az Alaptörvény XXIV. cikkét megsértve nem folytatott le formális hatósági eljárást, és nem hozott jogorvoslati tájékoztatással ellátott alakszerű hatósági határozatot a felperest terhelő szolidaritási hozzájárulásról, hanem pusztán alakszerű tájékoztató levelek kibocsátását követően rendelkezett annak nettó finanszírozás keretén belül való levonásáról, illetve beszédési megbízások benyújtásáról. A felperes tehát azért nem tudta pontosan megjelölni a konkrét szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettséget keletkeztető, formális aktust, mivel ilyet az alperes nem is hozott. Helytállóan hivatkozott arra a felperes, hogy az alperes e jogsértése nem értékelhető a terhére. Az egész jogrendszerre irányadó alapelv ugyanis, hogy saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki, még a közigazgatási szervek sem hivatkozhatnak [15/2014. (V. 13.) AB határozat].

[106] Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a keresetlevélben és az első tárgyaláson tett keresetváltoztatási nyilatkozatban megjelölt levonások és elvonások mint közigazgatási cselekmények magukba foglalták a szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó fizetési kötelezettség kivetéséről szóló tájékoztató leveleket is, így az érdemi elbírálásra alkalmas kereset már az első tárgyaláson rendelkezésre állt. A felperes ennél fogva a 2024. december 17-i beadványával nem valósított meg keresetváltoztatást a támadott közigazgatási cselekmények tekintetében.

[107] A Kúria visszaül arra, a jelen határozat [96] bekezdésében foglalt azon lényeges körülményre, hogy a felperes keresetlevelében a szolidaritási hozzájárulás 2023-ban teljesítendő teljes évi összegére hivatkozott, a jogsérelem megjelölése is ilyen körben értelmezendő: a 2023-as elvonást támadta, az elvonás formáit a levonásban, a beszédési megbízásban nevesítette. 2023. évben a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettsége tehát folyamatosan fennállt, az havonta visszatérően teljesítendő volt, ami alól nem képez kivételt a 2023. december hónap sem. A 2023. év megjelölésével sérelmezett folyamatban ugyan a 2023. decemberi tájékoztató levél és a beszédési megbízás az első tárgyalást követően realizálódtak, de ugyanazon jogviszony keretében, abból fakadóan róttak a felperesre kötelezettséget. A jogsérelem megjelölése, annak változatlansága (jogsértő, a levonás, a beszédési megbízás, formalizált döntés nélküli elvonás) a 2023. decemberi tájékoztató levélre és beszédési megbízásra is igaz, ezért az elsőfokú bíróság az ítéletének meghozatalakor

ezeknek mint addigra megvalósult közigazgatási cselekményeknek a jogszerűségét vizsgálhatta.

[108] A Kúriának az alperes felülvizsgálati kérelme alapján azt is vizsgálnia kellett, hogy történt-e a Kp. 43. §-ába ütköző keresetváltogatás a másodlagos, megállapítási kereseti kérelem tekintetében. Azt az alperes azonban nem állította, hogy megállapítás helyett megsemmisítésnek lett volna helye. Az elsőfokú bíróság a beszédési megbízások tekintetében adott helyt a felperes másodlagos petitumának, így a Kúriának e körben kellett vizsgálnia. Ugyanakkor a beszédési megbízások jogellenességének a megállapítása kapcsán azt – felülvizsgálati kérelem hiányában - nem vizsgálhatta, hogy e körben a jogerős ítélet rendelkező része és indokolása helytálló-e. Ezért a Kúria a jogerős ítélet ezen felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érintette, kizárólag a tiltott keresetmódosítást vizsgálta.

[109] A Kúria e körben abból indult ki, hogy a beszédési megbízások a jelen határozat [90] bekezdésében kifejtettek szerint a szolidaritási hozzájárulást kivető hatósági határozatokhoz, jelen esetben a tájékoztató levelekhez kapcsolódó járulékos közigazgatási cselekmények. Következésképp, a beszédési megbízások az azok alapjául szolgáló érdemi közigazgatási cselekményekkel, a hatósági határozatokkal (tájékoztató levelekkel) együtt jelen közigazgatási jogvita tárgyát képezhették, a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja ugyanis csak azok önálló megtámadását zárja ki.

[110] A másodlagos kereseti kérelem kapcsán is azt állapította meg a Kúria, hogy nem történt tiltott keresetváltogatás. A beszédési megbízásokat a keresetlevélben kifejezetten nevesítette a felperes, azokat mint közigazgatási cselekményeket sérelmezte. A másodlagos kereseti kérelem középpontjában az állt, hogy formalizált határozat nélkül, a felperes bevonása nélkül, a tisztességes eljárás követelményeit nem biztosítva került sor a levonásokra és a beszédési megbízások benyújtására, így a jogellenesség megállapítására vonatkozó kereseti kérelem ezekre kiterjedt, azon érdemben a felperes nem változtatott, nem adott új irányt a keresetnek. Ezeket ezért az elsőfokú bíróság érinthette a jogerős ítéletével.

[111] Az elsőfokú bíróság – ítéleti indokolásának [75] bekezdéséből kitűnően – azért tartotta kizártnak a beszédési megbízások vonatkozásában a megtámadási kereseti kérelem előterjesztését, mivel az azokhoz kapcsolódó fizetési műveletek teljesítését követően a már megvalósult beszédési megbízások megsemmisítése nem lehetséges. Erre figyelemmel az elsőfokú bíróság a másodlagos kereseti kérelemnek helyt adva csupán azok jogellenességét állapította meg a Kp. 93. §-ára és 89. § (3) bekezdéseire hivatkozással. Ezt a rendelkező részben és indokolásban megjelenő döntés részt azonban a felülvizsgálati eljárásban a Kúria nem érinthette érdemben, miután erre kifejezett felülvizsgálati kérelem nem volt. Megjegyzi azonban, hogy bár kétségtelenül teljesebbé mentek a beszédési megbízások által megtettesített fizetési műveletek, ez azonban nem zárja ki azok megsemmisítésére irányuló megtámadást, és a beszédési megbízások megsemmisítését. Végül megjegyzi a Kúria, hogy a Kp. 89. § (3) bekezdése az ítélettel megállapított jogsértés következményeinek orvoslására szolgál és nem a jogsértés megállapítására.

[112] A Kúriának a felülvizsgálati kérelem alapján vizsgálnia kellett a jogerős ítélet indokolásának az alperes kamatfizetési kötelezettségével kapcsolatos [81]-[86] bekezdések szerinti megállapítását. A felperes nem támadta felülvizsgálati kérelemmel a kamatfizetéssel kapcsolatos megállapítást. A Kúria ezért ebben a körben az állapította meg, hogy a rendelkező részben ilyen döntést az elsőfokú bíróság nem jelenített meg, arról nem rendelkezett, ennek hiányában a csak az indokolásban megjelenő állásfoglalás jogszabálysértő, ezért azt az indokolásból mellőzte. A Kúria Kfv.VI.37.049/2025/6. számon közzétett eseti döntése ugyanis kimondta, hogy ítéleti rendelkezésre tartozó kötelezésnek az ítélet indokolásában nincs helye.

[113] Mindezek alapján a Kúria a jogerős ítélet felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érintette, felülvizsgálati kérelemmel támadott részét - az indokolás részbeni megváltoztatásával - hatályában fenntartotta a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján.

### **A döntés elvi tartalma**

*A szolidaritási hozzájárulást tisztességes hatósági eljárásban hozott határozattal kell megállapítani.*

### **Záró rész**

[114] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.

[115] A felperes pernyertes lett. A Kúria ezért az alperest kötelezte a felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségének megfizetésére a Kp. 35. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 82. § (1)-(3) bekezdése alapján. Mérséklés iránti kérelem hiányában a felperes költségigényét a csatolt megbízási szerződésre tekintettel, a benyújtott költségjegyzékekben foglaltakkal egyezően állapította meg a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet 2. § (1) bekezdése alapján, mert a munkaórák számát a felülvizsgálati ellenkérelem elkészítésével, tárgyaláson való jelenléttel összehasonlítva arányosnak találta.

[116] Az ítélet elleni további felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2025. november 6.

dr. Darák Péter s.k.

Ságiné dr. Márkus Anett s.k.

dr. Márton Gizella s.k.

Kúria  
V.Kfv.35.088/2025/8-II

28

a tanács elnöke

előadó bíró

bíró

dr. Demjén Péter s.k.

dr. Stefancsik Márta s.k.

bíró

bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő