



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	3.Kf.700.299/2022/8.
A felperes:	felperes (felperes címe)
A felperes képviselője:	felperesi képviselő (felperesi képviselő címe; eljáró ügyvéd: ügyvéd)
Az alperes: Az alperes képviselője: A per tárgya:	alperes (alperes címe) alperest képviselő kamarai jogtanácsos mulasztási per
A fellebbezett határozat:	Fővárosi Törvényszék 103.K.702.145/2022/8. számú ítélete
A fellebbezést benyújtó fél:	az alperes, 9. sorszám alatt

Í T É L E T

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 24.000 (huszonnégyezer) forint másodfokú perköltséget.

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 felperes 2021. november 2. napján az alperes jogelődjénél, a központi hivatalnál (a továbbiakban: központi hivatal, hatásköri jogelőd) előterjesztett kérelmében annak megállapítását kérte, hogy a gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradékról szóló 404/2021. (VII.8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) az Európai Unió kötelező jogi aktusába, más jogszabályba, valamint az Alaptörvénybe ütközik,

ezért a Rendelet nem alkalmazható, [a felperes] nem köteles a Rendelet szerinti kiegészítő bányajáradék megfizetésére, így nem terheli a 2021. július, augusztus és szeptember hónapokra a kiegészítő bányajáradék alapjaként bevallott 3.533.881.000 forint összeg után számított 3.180.492.000 forint összegű kiegészítő bányajáradék. Erre tekintettel kérte továbbá a már teljesített 3.180.492.000 forint összegű túlfizetése visszatérítését. A kérelmében bemutatta, hogy kiegészítő bányajáradéokra vonatkozó rendelkezés miként ellentétes az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (a továbbiakban: EUMSZ), az Európai Unió Alapjogi Chartájában, az Alaptörvényben, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) foglaltakkal.

[2] Az alperes, mint hatásköri jogutód, a hatáskör átruházása folytán a bányafelügyeleti ügyekben 2022. január 1. napjától az alperesi hatásköri jogelőd helyébe lépett. A hatásköri jogelőd és az alperes a felperes kérelméről alakszerű döntést nem hozott.

A felperes keresete és az alperes védírata

[3] A felperes mulasztási pert kezdeményezett annak megállapítása iránt, hogy az alperes nem tett eleget az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 15. § (1) bekezdése szerint eljárási kötelezettségének, mert alperes hatásköri jogelődjéhez előterjesztett kérelméről nem döntött. Hivatkozása szerint az alperesi hatásköri jogelőd és az alperes is elmulasztotta a kérelem elbírálására irányuló eljárás lefolytatását és a döntés (határozat) meghozatalát, annak közlését ügyintézési határidőn belül; a hatásköri jogutódlás miatt az eljárási kötelezettség 2022. január 1. napját követően az alperest terhelte. A mulasztás akadályozza jogvédelme érvényesítését a Rendelet rendelkezéseivel szemben. Az ügyintézési határideje a sommás eljárásban nyolc napon belül, illetve a teljes eljárásra meghatározott 60 napos határidőn belül lejárt, így az alperes 2022. január 1. napjától mulasztásban van. Nyilatkozott arról, hogy a mulasztás orvoslására szolgáló közigazgatási eljárás kezdeményezésére nem volt lehetősége, mert az alperes nem rendelkezik felügyeleti (jogorvoslati) szervvel.

[4] Az alperes a védíratában kérte a kereset elutasítását. Elismerte, hogy az iktatás körében felmerült adminisztrációs hiba miatt az alperesi hatásköri jogelőd nem adott hivatalos választ a felperes megkeresésére, azonban utalt arra, hogy korábban a felek között e-mailben informális egyeztetés történt. Hivatkozott továbbá arra is, hogy a felperes által kért hatósági normakontroll elvégzésére hatáskörrel nem rendelkezik, ezért az Ákr. 15. § (1) bekezdése alapján nem keletkezhetett eljárási kötelezettsége és nem kellett a beadvány alapján döntést hoznia, mert az nem tekinthető kérelemnek. Egyébként sem kell minden beadvány tekintetében alakszerű döntést hozni, mert az ellentétes lenne az Ákr. 6. § (1) bekezdésében foglalt jóhiszeműség elvével. A felperes kérelmének a célja nem hatósági eljárás generálása volt, hanem az alperesi válasz alapján a bírósághoz fordulás és a peres eljárásban előzetes döntéshozatali eljárás, illetve normakontroll kezdeményezése. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hatásköre hiányában a beadványt más hatósághoz, illetve az Alkotmánybírósághoz nem tehette át, emiatt csak a kérelem visszautasításáról hozhatott volna nem érdemi döntést. A kereset jogi érvelésének érdeme tekintetében nyilatkozatot nem tett, kérte a felperesi indítványok (előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, alkotmánybírói normakontroll kezdeményezése) elutasítását, utalt arra is, hogy a felperes nincs elzárva alkotmányjogi panasz előterjesztésétől.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[5] Az elsőfokú bíróság a Kp. 129. § (1) bekezdése alapján megállapította az alperes mulasztását a tekintetben, hogy a felperes 2021. november 2. napján előterjesztett kérelmét nem bírálta el, és kötelezte a kérelemnek az irányadó jogszabályi határidőn belüli elbírálására, valamint 60.000 forint perköltség felperes javára való megfizetésére.

[6] Ítéletét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4.§ (1), (3) bekezdés, 127. §, 129. §, Ákr. 6. § (1) bekezdés, 15. § (1) bekezdés, 50. § (1), (2) bekezdés b), c) pontja, 80. § (1) bekezdés rendelkezéseire alapította, döntése meghozatala során figyelembe vette a BH2021.150. számon és a BH2022.194. számon közzétett kúriai eseti döntéseket.

[7] Indoklása szerint abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperes jogszerűen mellőzte-e a döntéshozatalt a felperes 2021. november 2. napján előterjesztett kérelméről.

[8] A felperesnek a 2021. november 2-án alperesi hatásköri jogelődhez benyújtott beadványát úgy értelmezte, hogy az a kiegészítő bányajáradék mint túlfizetés visszatérítésre irányuló határozott kérelem, amelynek alátámasztását célzó jogi érvelésében adta elő, hogy a Rendelet mennyiben ütközik az általa megjelölt hazai és nemzetközi jogszabályi rendelkezésekbe. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint az alperesnek tehát a kiegészítő bányajáradék mint túlfizetés visszatérítése iránti kérelemről kellett volna döntést hoznia és ennek keretében a felperes jogi érvelését értékelnie, ezért alaptalannak találta az alperes védiratában elfoglalt álláspontját, miszerint a felperes beadványa ne minősülne kérelemnek, a döntéshozatali kötelezettség az Ákr. 6. § (1) bekezdésében foglalt jóhiszeműség elvét sértené. Megállapította, hogy az alperesi hatásköri jogelődöt, majd 2022. január 1. napját követően az alperest az Ákr.15. § (1) bekezdése szerint a felperes kérelme nyomán eljárási kötelezettség terhelte, a felperes kérelméről – a jogszabályi feltételek fennállásától függően – az Ákr. III. fejezet 19. pontja szerinti sommás eljárásban vagy teljes eljárásban kellett volna döntenie, az Ákr. 80. § (1) bekezdése alapján határozat vagy végzés formájában. Az alperes nem tehetette meg, hogy a döntéshozatalt mellőzi arra hivatkozással, hogy a felperes által indítványozott normakontroll tevékenységre nincs hatásköre: a kiegészítő bányajáradék mint túlfizetés visszatérítése iránti kérelemről kellett volna döntést hoznia és ennek keretében a felperes jogi érvelését esetlegesen értékelnie. Tehát az alperes vagy érdemben dönt és reagál a felperes felvetéseire és határozatot hoz, avagy – a védiratban kifejtettek szerint – a hatáskörének hiányát állapítja meg, az ügyet átteszi végzéssel a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez vagy – áttétel hiányában – a kérelmet szintén végzéssel visszautasítja. Arra is rámutatott a törvényszék, hogy az alperesnek a normakollíziót érintő érdemi álláspontját nem a mulasztási perben, hanem a felperes kérelméről hozott döntésében kell kifejtenie. Rögzítette, hogy a normakollízióra tett előadását a felperes a mulasztás alátámasztásaként adta elő, nem pedig az EUB előzetes döntéshozatali eljárása, illetőleg az AB normakontroll eljárása iránti bírói kezdeményezés indítványaként, ezért ilyen tárgyú indítványokról döntenie nem kellett. Az alperes terhére értékelte arra irányuló nyilatkozatát is, hogy csupán visszautasító végzés hozatalára lett volna lehetőség, és súlytalannak találta az alkotmányjogi panasz előterjesztheségére vonatkozó érveit. Kiemelve azt, hogy az alperesnek a lefolytatandó eljárásában a kérelem tartalma és a jogszabályi feltételek alapján kell értékelnie, hogy az Ákr. 39-42. § szerint sommás eljárás, avagy teljes eljárás lefolytatásának van-e helye, s ettől függően terheli a sommás eljárás esetén a nyolc napos, míg teljes eljárásnál a hatvan napos ügyintézési határidő betartásának kötelezettsége: megállapította, hogy az elmulasztott cselekmény lefolytatására jogszabály határidőt állapít meg, ezért a Kp. 129. § (3) bekezdése szerinti eltérő határidőt a mulasztás pótlására nem kell megszabni.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[9] Az alperes a fellebbezésében az elsőfokú ítélet megváltoztatását, és a megállapított mulasztás és eljárásra kötelezés mellőzésével a kereset elutasítását és a felperes alperes teljes perköltségében való marasztalását kérte.

[10] Kifogásolta az elsőfokú ítélet [12] bekezdésében tett megállapításait. Az ítéleti indokolással ellentétben állította, hogy a felperes beadványában elsődlegesen normakontroll vizsgálatot kért az alperestől, amelynek eredményeként kérte a túlfizetés visszatérítését. Megismételte a védiratában foglalt érvelését, mely szerint a normakontroll vizsgálatra hatáskörrel nem rendelkezik. Sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság nem adta indokát annak, hogy a felperesi beadvány miért minősül kérelemnek, miért felel meg az Ákr. 35. § (1) bekezdésében foglaltaknak, továbbá, hogy ez alapján miért generál a kérelem az Ákr. 7. §-a alapján hatósági ügyet, miért keletkeztet az Ákr. 15. § (1) bekezdése szerinti eljárási kötelezettséget. Az elsőfokú bíróság ezen indokolási kötelezettségének elmulasztásával a Kp. 84. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4) - (5) bekezdése megsértését állította. Az elsőfokú ítéletnek a Kp. 86. § (4) bekezdésébe ütközésére is hivatkozott, miszerint az eljárási kötelezettségének megállapításán túlmenően az elsőfokú bíróság nem vizsgálhatta volna és adhatott volna tájékoztatást a (visszautasító vagy érdemi) hatósági döntés tartalma, fajtája tekintetében.

[11] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását, alperes perköltségben marasztalását kérte arra hivatkozással, hogy az elsőfokú bíróság az eljárási jogi szabályok betartásával, a helyesen megállapított tényállás alapján jogszerű döntést hozott. Az alperes fellebbezésében kifejtett érveit nem tartotta alkalmasak az elsőfokú ítéletben foglalt megállapítások és következtetések megdöntésére. A felperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróság nem sértette meg az alperes által hivatkozott eljárási jogszabályokat [Pp. 346. § (4)-(5) bekezdés, Kp. 86. § (4) bekezdés].

[12] Érvelése szerint az alperes a fellebbezésében tévesen állítja, hogy normakontroll tevékenység elvégzését kérte volna a 2021. november 2. napján előterjesztett kérelmében. Ezzel szemben – amint arra az elsőfokú bíróság [12] bekezdésben helyesen rámutatott – kérelmének tárgya az általa 2021. július, augusztus és szeptember hónapokra 3.180.492.000 forint összegben megfizetett kiegészítő bányajáradék visszatérítése, ami a kiegészítő bányajáradék nyilvántartását érinti. Az alperesnek az Ákr. 35. § szerinti kérelem benyújtásával mindenképpen keletkezik eljárási és egyúttal döntéshozatali kötelezettsége. Az, hogy e kérelemben foglalt indokokkal egyetért-e, az az érdemi döntésben kifejezésre jutó kérdés. Az alperes eljárási kötelezettsége kapcsán visszautalt a keresetlevélben foglalt hatóság hatáskörébe tartozó feladatkörökre, nyilvántartási, bányajáradék beszedéssel kapcsolatos egyéb feladatokra [a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017 (VI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet) 3. § (4)-(5) bekezdés, 4. § (2) bekezdés 1. pont, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bányászati tv.) 20. § (2) bekezdés a) pont, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bányavhr.) 4. § (4) bekezdés]. Az alperes döntéshozatali kötelezettsége a [felperes] Alaptörvény XXIV. cikkében és XXVIII.

cikkében deklarált tisztességes hatósági ügyintézéshez és jogorvoslathoz való jogát biztosítja, annak elmaradása e jogait sértené.

[13] Érvelése szerint a törvényszék ítéletében a Kp. 86. § (4) bekezdésnek és 129. §-nak megfelelően kizárólag az alperes mulasztása került megállapításra, az alperes iratellenesen hivatkozott arra, hogy állást foglalt arról is, hogy az alperesnek miként kellett volna a kérelemmel indult eljárást lezárnia. Kitért arra is, hogy az alperes tévesen hivatkozik az Ákr. 6. §-ban rögzített jóhiszeműség elvére, mint alapelvre, ezzel csupán mentesülni kíván az Ákr. 15. §-a szerinti eljárási kötelezettség alól. A felperes 2021. november 2. napján az ügyféli rendelkezési jogát gyakorolva az Ákr. 35. §-a szerinti kérelmet terjesztett elő, ami az Ákr. 15. § (1) bekezdése alapján eljárási kötelezettséget eredményezett az alperes számára; a kérelem előterjesztésével nem sértette meg a jóhiszeműség elvét. Ugyanakkor – figyelemmel arra, hogy a kérelme előterjesztése óta 440 nap telt el – az alperes az eljárási kötelezettségének elmulasztásával súlyosan sérti a jóhiszeműség elvét.

A másodfokú bíróság döntése és annak jogi indokai

[14] A fellebbezés nem alapos.

[15] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108.§ (1) bekezdésében foglaltak alapján, a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között vizsgálta felül, az ügyet tárgyaláson bírálta el. Az elsőfokú bíróság az eljárásjogi szabályok betartásával, a helyesen megállapított tényállás alapján jogszerű döntést hozott.

[16] A másodfokú bíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy a Kp. 100. § (1) bekezdésében foglalt együttes törvényi feltételeknek a fél akkor tesz eleget, ha egyrészt a megsértett jogszabályhelyet konkrétan megjelöli, másrészt a hivatkozott jogszabálysértést tartalmilag is körülírja, az arra vonatkozó jogi álláspontját kifejti, vagyis, ha a jogszabálysértésre való hivatkozása indokai is ismerteti. A tartalmi elemek hiánya vagy fogyatékossága esetén ugyanis a másodfokú bíróság nem kerül abba a helyzetbe, hogy egzakt módon megismerhesse azt az okot vagy okokat, amelyek miatt a fél a jogerős határozatot jogszabálysértőnek tartja. Emellett a fellebbezési kérelem e tartalmi elemei meghatározzák a fellebbezési eljárás tartalmi és perjogi kereteit is (Kúria Kfv.VII.37.422/2020/8., Kfv.VII.37.651/2020/6.). A felperes az elsőfokú ítélet [12] bekezdését (megállapítást) vitató fellebbezési érvelésében nem jelölte meg a megsértett jogszabályhelyet, ezért az elsőfokú ítéletet a Fővárosi Ítéltábla e körben nem tudta vizsgálni.

[17] A fellebbezés folytán a másodfokú bíróságnak egyrészt arról kellett állást foglalnia, hogy az elsőfokú bíróság a Pp. 346. § (4)-(5) bekezdése előírásai megsértésével valóban elmulasztotta-e annak indokai kifejtését, hogy a felperes 2021. november 2-i alperesi hatásköri jogelődhez benyújtott beadványa az Ákr. 35. §-a szerinti, az alperes eljárási kötelezettségét megindító kérelemnek volt tekinthető; helytálló döntést hozott-e arról, hogy a felperes Ákr. 35. § (1) bekezdése szerinti kérelmére az alperesnek az Ákr. 7. §-a és 15. § (1)

bekezdése alapján eljárási és döntéshozatali kötelezettsége keletkezett. Másfelől állást kell foglalni arról is, hogy a törvényszék a kereseti kérelmen túlterjeszkedve vizsgálta-e [Kp. 86. § (4) bekezdés] a meghozandó hatósági döntés fajtáját és tartalmát.

[18] A Kp. XXII. Fejezete szerinti mulasztási per eredményesen akkor kezdeményezhető, ha a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségét elmulasztja. A Kp. 129. §-a szerint, a mulasztási ítéletben 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 felperes kereseti kérelmét az elsőfokú bíróság a mulasztási per kereteit figyelembe véve helyesen értelmezte, mert arról kellett döntenie, hogy a felperes által előterjesztett kérelemről való bármely típusú döntés meghozatala az alperes hatáskörébe tartozik vagy sem, s e körben terheli-e bármely mulasztás az alperest. Mindezzel összefüggésben pedig – helyes minősítés miatt – a mulasztási ítélet meghozatalának jogalapja fennállt. Az elsőfokú bíróság helytállóan nem foglalt és nem is foglalhatott állást arról, hogy az alperesnek miként kellett volna a kérelemmel indult eljárást lezárnia, illetve azt sem vizsgálhatta, hogy egy esetleges érdemi vizsgálatnál mely jogszabályi rendelkezések az alkalmazandóak, mert ezek a kérdések a mulasztási per kereteit egyértelműen meghaladják. Az elsőfokú bíróság helytállóan ismerte fel, hogy a mulasztási per keretein belül eljárva mindösszesen azt állapíthatja meg, hogy az alperesi mulasztás abban áll, hogy nem járt el, nem hozott alakszerű döntést a hozzá benyújtott kérelemről.

[19] A mulasztási per szabályozásához, annak mikénti értelmezéséhez kapcsolódó joggyakorlatból (élő jog) releváns és kiemelendő még, hogy a mulasztási ítélet meghozatalára kizárólag a Kp. 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén kerülhet sor. Ezt a BH2022. 194. számon közzétett eseti döntés is egyértelművé teszi. A közigazgatási cselekmény joghatást vált ki, ami a Kp. 4. § (1) bekezdéséből adódóan abban nyilvánul meg, hogy az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, de legalább azt eredményezi [Kf.III.39.133/2022/6.]. A következetes ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a mulasztási perben az vizsgálható, hogy az adott kérelem elbírálására az alperes rendelkezik-e hatáskörrel, s a hatáskörébe tartozó kérelem tárgyában hozott-e bármilyen (akár érdemi, akár nem érdemi) döntést [Kf.II.40.452/2021/5.].

[20] A mulasztási per az elmulasztott közigazgatási cselekmény kikényszerítésére irányul. Nem minden jogszabályban rögzített kötelezettség elmulasztása ad alapot mulasztási per megindítására. A Kp. 127. §-a értelmében kifejezetten és kizárólag a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó mulasztás esetén kerülhet sor mulasztási perre. A közigazgatási cselekmény fogalmát a Kp. 4.§ (1) és (3) bekezdés együttesen határozza meg. 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: a) az egyedi döntés; c) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés; d) a közigazgatási szerződés. Az előbbi jogértelmezést erősítette meg a Kúria a Kf.III.39.133/2022/6. számú ítéletében is (BHGY K-KJ-2022-883). A Kp. 127. §-a és a Kp. 129. § (1) bekezdése alapján kiemelte, hogy a „Fenti jogszabályhelyekből következik, hogy mulasztási ítélet meghozatalára – a Kúria Kf.VII.39.209/2022/5. számú ítélete (BH2022.194., illetve BHGY-ban K-KJ-2022-431 publikációs szám alatt) által is alátámasztottan – kizárólag a Kp. 4.§ (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén kerülhet sor. 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: a) az egyedi döntés; c) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés; d) a közigazgatási szerződés.”. A Kúria az ismertetett joggyakorlatát – az előbbi elemekkel együtt – összefoglalta a Kpkf.V.40.410/2021/2. számú eseti döntésében is (BHGY K-KJ-2021-585). A korábbi joggyakorlat szerint: közigazgatási szerv eljárási akadály megállapítására kötelezésére nem volt lehetőség. A bíróság nem kerülhette meg az arról való állásfoglalást, hogy a kérelmező kérelme közigazgatási hatósági ügyben történő eljárásra vonatkozik-e, ezen eljárás lefolytatására a kérelmezettnek van-e hatásköre, illetve illetékes-e, és ebből kifolyólag van-e eljárási kötelezettsége (Fővárosi Ítéltábla Kpkf.2.50.628/2009/4.; 2.Kpkf.50.805/2012/3.). A Kp. általánosan, valamennyi közigazgatási cselekménynek minősíthető aktus elmulasztása esetén lehetővé teszi a mulasztás megállapítását, ugyanakkor, ha az Ákr. szerinti hatósági ügyről van szó, akkor az Ákr. 15. § (2) bekezdése szerinti eljárást is követni kell.

[21] A fellebbezéssel érintett ügyben a hatósági ügyre, a hatósági eljárási kötelezettségre és az azt generáló kérelemre fókuszáló alperesi érvelés kapcsán szükséges rámutatni a Kp. általános perjogi kódex jellegére, a magas absztrakciós szinten megfogalmazott definíciós rendelkezéseire, amelyek együttese az Ákr.-en túli hatósági ügyek és más, hatósági eljáráson túli eljárási kötelezettségekre is kiterjedő tárgyi hatály-megfogalmazást, lefedést, szabályozást célzott. Az eljárási kötelezettség a közigazgatási szerv azon kötelezettsége, hogy szükség esetén használja hatáskörét és indítson eljárást, illetve azt határidőn belül – lehetőleg érdemben – fejezze is be. Ilyen szövegezés mellett eljárási kötelezettség elvileg csak ott értelmezhető, ahol létezik valamilyen formalizált, megindítható eljárás valamely közigazgatási cselekmény megvalósítása érdekében. Ezzel szemben a perrendtartási szabályozással arra (is) törekedtek, hogy minden közigazgatási cselekményre kiterjedjen annak hatálya (2019. december 19. napjáig a hatályos szabályokhoz képest még szélesebb körre, pl. az intézkedések általános vitatható voltára figyelemmel), és ezek elmulasztására is. A közigazgatási szervek ugyanis számos esetben eljárnak formalizált eljárásrend nélkül is, akár közhatalmi tevékenységet megvalósítva. Az Ákr. generális hatósági ügy fogalmat használ. Ebből következik, hogy a közigazgatási eljárások az Ákr. alkalmazására utaló szabály hiányában is az Ákr. hatálya alá tartoznak, ha az Ákr. hatósági ügy fogalmi elemei megállapíthatók. Az Ákr. alkalmazásának központi kérdése az, hogy hatósági ügyben kell-e eljárnia a hatóságnak.

[22] A hatósági ügy/eljárás és hatósági eljáráson túli eljárás megkülönböztetés miatt a fellebbezéssel érintett jogkérdés eldöntéséhez vizsgálni szükséges a felek közötti jogviszonyt, a jogvita tárgyát. Ehhez minősíteni szükséges a kiegészítő bányajáradékot. A Fővárosi Ítéltábla a jogi minősítéshez figyelembe vette az Igazságügyi Miniszter által az Alkotmánybíróság előtt a Rendeletet érintően kezdeményezett, IV/00034/2022. szám alatt folyamatban volt eljárásban tett állásfoglalást tartalmazó beadványában (*amicus curiae*) foglaltakat

([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8236324115d57d7cc12587db006191ec/\\$FILE/IV_3_4_4_2022_%C3%A1ll%3%A1sf_IM_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8236324115d57d7cc12587db006191ec/$FILE/IV_3_4_4_2022_%C3%A1ll%3%A1sf_IM_anonim.pdf)), amelyben rögzítettek figyelembevételével a következő megállapítások tehetők: A kiegészítő bányajáradékot központi adónak kell tekinteni. Az Alaptörvény 40. cikke alapján a közteherviselés alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg, ezzel összhangban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 29. § (1) bekezdése értelmében adókötelezettséget kizárólag törvényben lehet előírni. A Rendelet 1. § - a Gst.-től a veszélyhelyzeti rendeletalkotás alapján történő eltérés elvén - anyagi jogi fizetési kötelezettséget tartalmaz. A kiegészítő bányajáradék az állami funkciók teljesítésének anyagi

fedezeteként szolgáló állami bevétel, a Rendelet 1. § (6) bekezdése meghatározza a felhasználási célt, miszerint azt a közegészségügyi célú állami magasépítési beruházások finanszírozására kell fordítani. A Gst. 28. § (1) bekezdés, 28. § (1) bekezdés a) pont, továbbá az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 6. § (2) bekezdés a) pontja összevetésével adónak kell tekinteni minden ellenszolgáltatás nélküli, az állam, az államháztartás (központi költségvetés, önkormányzat, költségvetési alapok) javára teljesítendő befizetési kötelezettséget, függetlenül annak elnevezésétől. A kiegészítő bányajáradék, illetve a Bányatv. 20. § szerinti, megnevezésében hasonló bányajáradék alapja eltérő, még ha a fizetésre kötelezettek részben azonosak is: emiatt a bányajáradéktól független minősítés lehetséges, a kiegészítő mivolt takarhat eltérő állami bevételt, függetlenül attól, hogy a kiegészítő mivolt normagazdaságossági célt szolgál: nem szükséges ezen állami bevétel befizetésének/befolyásának rendjére újabb teljeskörű szabályozást alkotni. A bányajáradék a nemzeti vagyonelem kitermeléséhez kapcsolódó magánjogi jellegű bevételt képez, ezzel szemben a kiegészítő bányajáradék közjogi, ellentételezés/ellenszolgáltatás nélküli közteher, meghatározott területen jelentkező közkiadásokhoz (költségvetési teher) való hozzájárulás. A Rendelet nem határozza meg, hogy a kiegészítő bányajáradékból származó bevétel az államháztartás mely alrendszerének bevételét képezi, mivel a Rendelet 1. § (5) és (6) bekezdéseiből más nem következik, ezért központi adónemként a központi költségvetés bevételének minősítés indokolt. A gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradék az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli fizetési kötelezettségnek minősül, így az a Gst. 28. § (1) bekezdés a) pontja, valamint az Art. 6. § (2) bekezdés a) pontja szerinti központi adónak tekintendő. Ezt támasztja alá az is, hogy a különleges jogrendi jogalkotásban a rendelet(jog)alkotó a veszélyhelyzeti Rendelet 1. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy a Gst.-től eltérően kiegészítő bányajáradék megfizetésére köteles a bányavállalkozó, amely azt jelenti, hogy a kormány is a Gst.-től, tehát a közteherhiviselési törvényi szabályoktól eltérő veszélyhelyzeti rendelkezésként tekint a kiegészítő bányajáradék jogintézményére. A másodfokú bíróság azért tulajdonított jelentőséget a kiegészítő bányajáradék jogi minősítésének, mert annak a bányajáradéktól való eltérése miatt relevanciát szükséges tulajdonítani nemcsak a bányajáradéokra vonatkozó szabályozás és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazási (bírói) joggyakorlatnak (élő jogi), hanem a minősítés által szintén jelentőséggel bíró pénzügyi/adójogi jogalkalmazási jog(alkalmazási)gyakorlatnak is, a később kifejtettek miatt is.

[23] A kiegészítő bányajáradék, mint központi adóra vonatkozó közigazgatási (és megfelelő eltéréssel adójogi) jogviszony egyik oldalán az állam, illetve az államot képviselő, annak nevében eljáró hatóságként áll az alperes, quasi adóhatóságként: a Rendelet 1. § (2b) pont b) alpontja szerint adatot szolgáltat; a Rendelet 1. § (5) bekezdés alapján az önbevalláshoz nyomtatványt rendszeresít; a Rendelet 1/A. § (1) bekezdés alapján ellenőrzési jogkört gyakorol a kiegészítő bányajáradékhoz kapcsolódó, Rendelet szerinti kötelezettségek megtartására nézve; a Rendelet szerint egyes kötelezettségek (önbevallás, megfizetés, hibás teljesítés) megsértése esetén megfizetésre kötelez [Rendelet 1/A. § (3) bekezdés)], késedelmes befizetés esetén a késedelmi pótlékot felszámítja [és akár, értelemszerűen megfizetésre kötelez – Rendelet 1. § (5a) bekezdés], valamint szankcionál [közigazgatási bírsággal sújt – Rendelet 1/A. § (3) bekezdés]. A Rendelet nem szabályozza, de az ellenőrzési jogkör megfelelő gyakorlásához értelemszerűen szükséges az adóigazgatási rendtartásról 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 9. § analógiájára létezzen kapcsolódó nyilvántartás, ugyanis az államháztartás számvitele (költségvetési számvitel) is érintett. Az alperes belső működését szabályozó szervezeti- és működési szabályzata (intern norma), a z alperesi SZMSZ 5/b. pont 4. pont v) és w) alpontja szerint az alperes Ásványvagyon és Adattári Főosztálya ellenőrzi a bányajáradék, kiegészítő bányajáradék (e pont alkalmazásában a továbbiakban együtt: bányajáradék) számításának, a bányajáradék önbevallás alapjául

szolgáltató adatoknak és a bányajáradék fizetési kötelezettségnek a teljesítését, vezeti a bányajáradékkal kapcsolatos nyilvántartásokat, rendelkezik a bányajáradék-folyószámla felett; valamint elkészíti a havi Kincstári Jelentést és az éves Bányajáradék Jelentést, adatot szolgáltat az éves, Állami Számvevőszék részére benyújtandó jelentés elkészítéséhez. A közigazgatási jogviszony másik oldalán, a jogviszony másik szereplőjeként a kiegészítő bányajáradék megfizetésére köteles bányavállalkozó (és megfelelő eltéréssel adózó, és egyben az adó megfizetésére is kötelezett) áll, a jogszabály címzettje, aki: a Rendelet 1. § (2a) bekezdés szerinti megfeleltetést elvégzi; bevallja a kiegészítő bányajáradékot önbevallással [Rendelet 1. § (5) bekezdés]; megfizeti a kiegészítő bányajáradékot [Rendelet 1. § (5) bekezdés] és adott esetben a késedelmi pótlékot [Rendelet 1. § (5a) bekezdés], valamint a közigazgatási bírságot [Rendelet 1/A. § (3) bekezdés]; együttműködik és teljesíti az ellenőrzés során megállapított kötelezettségeket [Rendelet 1/A. § (1) bekezdés].

[24] A hatósági jogviszonyok a közigazgatási szervek olyan jogalkalmazó tevékenysége során jönnek létre, amikor a közigazgatási szervek közhatalom birtokában egyoldalúan döntenek a jogviszony másik oldalán álló jogalanyok ügyeiben, jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, tényt vagy jogosultságot igazolnak, hatósági nyilvántartást vezetnek vagy hatósági ellenőrzést végeznek [1/2011. (V. 9.) KK vélemény]. Lényeges, hogy ez utóbbira (az ellenőrzés) az Ákr. 7. § (1) bekezdése alapján azzal a megszorítással igaz, hogy az Ákr. a hatósági ellenőrzést különválasztja a hatósági ügytől.

[25] A perbeli felek közötti közigazgatási jogviszony, annak egyes elemei hatósági jogviszonyt jelentenek: a fizetési kötelezettséget adott esetben megállapítja az alperes, ellenőrzéshez kapcsolódóan nyilvántartást is vezet, valamint a jogkövetés elmozdítására közigazgatási szankciót alkalmaz. Az alperes hatósági ügyben jár el, amikor a kiegészítő bányajáradékkal összefüggő döntést hoz: így, amikor a kiegészítő bányajáradékot a kötelezett helyett – szükségszerűen – megállapítja és megfizetésre kötelez. A kiegészítő bányajáradék, annak befolyása érdekében és afelett közhatalmat gyakorol, rendelkezik e központi adó tekintetében: megállapítja annak fennállását vagy fenn nem állását (akár részben), ellenőriz, fizetésre kötelez. Mindezzel a kiegészítő bányajáradék, mint központi adóra vonatkozó kötelezettségről dönt. A nem vitatott hatásköri felhatalmazása alapján az akár önbevalláson, akár megállapításon alapuló a kiegészítő bányajáradék, mint fizetési kötelezettség tekintetében döntési jogkörgyakorlás: a kiegészítő bányajáradék megfizetésére köteles bányavállalkozó oldalán kötelezettségről, az adóbevételekre jogosult állam oldaláról az adóbevételekre vonatkozó igényről (jogról) hoz és hozhat döntést. A kiegészítő bányajáradék, mint fizetési kötelezettség jogalapja és mértéke tekintetében nem vitatható, hogy a kiegészítő bányajáradék megfizetésére köteles bányavállalkozót csak a Rendelet szerinti, azaz a törvényes mértékű fizetési kötelezettség terhelheti, amelynek továbbá meg kell felelnie ezen állami bevételekre vonatkozó további, közjogi (köztük akár nemzetközi szerződésből fakadó) kötelezettségeknek, korlátoknak. Ez a vizsgált közigazgatási jogviszonyban részes fél mindegyikének az érdeke, a törvényes rend, amihez kapcsolódóan tehető jogállítási, és az érvényesítésre jogorvoslati útnak rendelkezésre kell állnia. Ehhez, ennek érvényesítése érdekében a kiegészítő bányajáradékra, mint központi adóra vonatkozó rendeleti szabályozás sajátos megoldást tartalmaz az adójogi szabályozáshoz képest: bár önadózás rendszerével analóg, mégsem biztosítja az önellenőrzés lehetőségét; az önbevallás rendszeréhez képest azonban a fizetésre kötelezéssel mintegy az adókivetés megoldását is tartalmazza, amire azonban csak ellenőrzés eredményeként kerülhet sor. A kiegészítő bányajáradék, mint központi adó alanya tehát önellenőrzéssel utóbb nem tudja vitatni az önbevallását, azon keresztül a fizetési kötelezettségét. Ha és amennyiben az alperes állapítja meg a kiegészítő bányajáradékot (önbevallás elmulasztása) vagy korrekciós megállapítást tesz (hibás önbevallás), úgy a fizetésre kötelezés tárgyában támadható döntést hoz, mely ez esetben közigazgatási jogvita tárgya lehet: azaz az ilyen perben érintett a perben akár az

alkalmazandó jogot is vitató előadást tehet. Ehhez képest az olyan kiegészítő bányajáradék fizetésre kötelezett, mint a felperes, aki – az alperes által nem vitatottan – eleget tett bevallási és befizetési kötelezettségének, eszik e lehetőségtől a jogszerű eljárása eredményeként. A két személyi kör eltérő kezelésére a jogorvoslati út fennállta tekintetében az alperesi álláspont elfogadása esetén nem lenne magyarázat adható, a törvény előtti egyenlőtlenség feloldására a másodfokú bíróság nem talált magyarázatot. Mindezt nem lehet arra a megállapításra jutni, hogy a felperes elzárható lenne attól, hogy az alpereshez a kiegészítő bányajáradék, mint központi adó jogalapja és mértéke tekintetében jogának, jogos érdekének érvényesítése érdekében akár nem formalizált úton (önellenőrzés hiánya) kérelmet terjeszthessen elő, s e kérelme a kiegészítő bányajáradékhoz kapcsolódó hatósági eljárásokra alkalmazandó Ákr. 35. § (1) bekezdése szerinti kérelemnek minősüljön, s ezáltal a kérelem eljárási kötelezettséget keletkeztessen az alperes oldalán: nem akármilyen ügyben, hanem az egyébként köztük fennálló olyan kifejezett közigazgatási jogviszonyra figyelemmel, amelyre nézve az alperesnek hatósági hatásköre is fennáll.

[26] A másodfokú bíróság az atipikus kérelem előterjesztésének bírósági jogalkalmazási gyakorlatban (élő jog) való elismerését is vizsgálta a fenti jogértelmezése megerősítéséhez: Ennek során azonosította, hogy az adójogi jogalkalmazás területén elismert az adófizetési kötelezettséget érintő, azt vitató atipikus, nem standardizált kérelem előterjesztésének lehetősége (Kúria Kfv.I.35.719/2019/6. – BHGY K-KJ-2020-436). Miután a kiegészítő bányajáradék központi adóként minősíthető, jogi természetét illetően közelebb áll az adóhoz, mint a bányajáradékhoz, a pénzügyi jogi jogalkalmazásban elismert *hatósági ügy – hatósági eljárás – kérelem* fogalmi rendelkezések körében jogos várakozás a felek részéről az is, hogy a pénzügyi jog területén megjelent jogértelmezés figyelembevételére megtörténjen: a közös töről fakadó közterhek (adók) vitatásához kapcsolódó jogkörök azonos megítélés alá essenek.

[27] Az Ákr. 35. § (1) bekezdése szerint a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amely hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. A kifejtettek alapján a felperes 2021. november 2-án az Ákr. 35. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelő kérelmet terjesztett elő, amikor az általa teljesített kiegészítő bányajáradék visszatérítését kérte. A felperes által előterjesztett tárgyi kérelem jogi hatása az, hogy az alperes számára eljárási, illetve döntési kötelezettség keletkezett. Az alperes eljárási kötelezettségéből pedig az következik, hogy kérelem elbírálatlanul nem maradhat, annak tárgyában döntést kell hozni. A határozathozatal alól az Ákr. 80. § (2) bekezdése bizonyos kivételes esetekben mentesíti a hatóságot, biztosítva számára a jogszerű hallgatás lehetőségét, azaz amikor mellőzhető valamely kérdésben a határozathozatal, de ennek perbeli ügyre való alkalmazhatóságára nem lehet következtetést levonni. Következésképpen az alperes köteles lett volna a felperes visszafizetés iránti kérelméről az Ákr. 35. §-a és a 80. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ákr. 80.§ (2) bekezdésére is – dönteni. Az alperes, általa sem vitatottan e döntési kötelezettségét elmulasztotta, sem végzés, sem határozati formában nem bírálta el a felperes kérelmét, azaz mulasztott.

[28] Az eddigiekben kifejtettek alapján a másodfokú bíróság arra jutott, hogy az elsőfokú bíróság helytálló döntést hozott arról, hogy a felperes Ákr. 35. § (1) bekezdése szerinti kérelmére az alperesnek az Ákr. 7. §-a és 15. § (1) bekezdése alapján eljárási és döntéshozatali kötelezettsége keletkezett.

[29] Az indokolási kötelezettség sérelmét illetően az volt megállapítható, hogy a Pp. 346. § (4) bekezdés sérelme körében sem tett konkrét jogsérelmi állítást az alperes, nem kifogásolta, hogy az ítélet az e jogszabályi rendelkezés szerinti valamely kötelező eleme és konkrétan melyik és milyen módon hiányozna, hanem csak a Pp. 346. § (5) bekezdésében

kibontott indokolási kötelezettség sérelmére nézve fogalmazta meg a konkrét jogszabálysértés-állítást. A Pp. 346. § (5) bekezdés sérelmét illetően megtett állításához kapcsolódóan rögzítendő, hogy az alperes által hiányolt jogi minősítési kérdést illetően az alperes a peres eljárásban más védekezési stratégiát választott: következetesen az elsőfokú bíróság ítélete [12] pontjában megtett kérelem-minősítéstől eltérve képviselte azt, hogy a felperes kérelme normakontroll-kérelem, más értelmezési lehetőséget fel nem vetett, ezért is vitatta az elsőfokú bíróság általi kérelem-minősítést, amihez azonban jogszabálysértés nem társított a már kifejtettek szerint. Az elsőfokú bíróság a közigazgatási jogvita keretei, a felek által előadottak szerint járt el, ezek között reflektálva az alperesi védekezés minden elemére. Ehhez képest a kérelem Ákr. szerinti *kérelem – hatósági ügy – hatósági eljárás – eljárási kötelezettség* szerinti dogmatikai-minősítési kérdéseit csak a fellebbezésben vetette fel, így nem állapítható meg az elsőfokú bíróság terhére az indokolási kötelezettség megsértése, az nem hiányos. Alaptalan és túlzó továbbá az az okfejtés, miszerint az ítéletből bármely általános követelmény következne általában a kérelmek elbírálására: a közigazgatási perben eljáró bíróság egyedi közigazgatási jogvitában, egyedi tényálláshoz kötötten dönt, döntése nem *erga omnes* hatályú az abban foglalt, a jogvita feloldására megvalósított jogalkalmazási folyamat, azon belül a jogértelmezés eredménye tekintetében, alsóbb fokú bírósági döntésnek továbbá precedenshatása sincsen. Az Ákr. 6. § (1) bekezdését éppen ezért nem rontja le az elsőfokú bíróság döntése és az ahhoz kapcsolódó indokolás: a perbeli tényállás nem vetette fel a felperes jóhiszeműség elvével szembenelő jogérvényesítését, hiszen a hatásköri jogelőd tájékoztatásait is figyelembe vevő, az alperes által nem kifogásolt önbevallás alapján teljesítette a kiegészítő bányajáradék fizetési kötelezettségét, s csak ezt követően kívánt élni a jogi szabályozást vitató, a jogalapra vonatkozó eltérő jogi álláspontján alapuló jogállítása érvényesítésével.

[30] Az alperes alaptalanul állította, hogy a törvényszék a kereseti kérelmen túlterjeszkedve vizsgálta [Kp. 86. § (4) bekezdés] a meghozandó hatósági döntés fajtáját és tartalmát: a kereseti kérelemnek helyt adva az elsőfokú bíróság csak az eljárási kötelezettségről rendelkezett, helytálló módon. Ítéletének indokolásában pusztán elemezte a kérelem lehetséges elintézési módját, épp az alperesi védekezést értékelve és arra reflektálva, és csak arra utalt, hogy az Ákr. alkalmazása révén milyen eljárási határidőknek lehet relevanciája. Az alperes a fellebbezésében önmagával is szemben, önellentmondásba keveredve érvelt e jogszabálysértés mellett azzal, hogy - noha sérelmezte az elsőfokú bíróság reflexzióját a védirati érvelésére, egyúttal mégis -hiányolta a megállapított eljárási kötelezettség teljesítésének eredményekénti eljárására nézve a konkrét útmutatást.

[31] Az alperes fellebbezése nem igazolta az abban állított jogszabálysértéseket, a kifejtettek alapján a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 109. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

[32] A másodfokú eljárásban nyertes felperes a költségei megtérítését a vonatkozó jogszabályi rendelkezés tárgyaláson pontosított megjelölésével kérte, ami alapján a másodfokú bíróság - figyelemmel a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdésére - az elvégzett jogi munka körében az írásbeli ellenkérelem elkészítésére három munkaóra, valamint a tárgyaláson megjelenéssel további egy munkaóra időigény és a minimumszabály alapulvételével állapította meg a másodfokú perköltség összegét. A felperes pernyertessége miatt az alperes köteles megtéríteni azt a Kp. 99. § (3) bekezdése és 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83.§ (1) bekezdésének megfelelően.

[33] Az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján teljes személyes illetékmentesség illeti meg, ezért az Itv.

39. § (3) bekezdés c) pontja szerinti illetékalap után az Itv. 46. § (1) bekezdésébe szerint számított 48.000 forint fellebbezési eljárási illetéket a Kp. 99. § (3) bekezdése és 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 95. § (1) bekezdés c) pontja, és a Pp. 102. § (6) bekezdésére figyelemmel az állam viseli.

[34] Az ítélet ellen fellebbezésnek a Kp. 99. § (1) bekezdése szerint nincs helye.

Záró rész

Budapest, 2023. május 17.

dr. Robotka Imre s.k.	dr. Stumpf-Rádai Ágota s.k.	dr. Drávecz Margit Gyöngyvér s.k.
a tanács elnöke	előadó bíró	bíró