

Az alperes közigazgatási szerv személyében bekövetkező változások perjogi következménye a mulasztási perben

DOI: 10.59851/mj.73.04.9

A Kúria megállapította, hogy ha a mulasztási per megindítását követően az alperest kizárják a folyamatban lévő hatósági eljárásból, a bíróságnak a kizárt alperes helyett kijelölt hatóságot hivatalból perbe kell állítania alperesként.

Kulcsszavak: közigazgatási per; közigazgatási jog; jogalkalmazás; mulasztási per; jogutódlás; perbeállítás; eljárási kötelezettség

Jogeset száma: Kfv.VI.37.630/2025/10.

1. Tényállás

A Kúria végzésének releváns tényállása szerint az I. és II. rendű felperesek a III. rendű felperes gyermekei, akik felett a III. rendű felperes kizárólagos szülői felügyeleti jogot gyakorol. Az alperesi gyámhatóság jogelődje határozatával az I. és II. rendű felpereseket ideiglenes hatállyal egy gyermekvédelmi intézményben helyezte el a III. rendű felperes pszichés állapota miatt. Az alperesi jogelőd ezt követően eljárást indított az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata iránt a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 73. § (1) bekezdése alapján, majd az ügyet illetékességváltás folytán áttette Budapest Főváros Kormányhivatala VII. kerületi hivatalához mint alpereshez.

A felperesek ezt követően mulasztási keresetet terjesztettek elő az alperessel szemben, amelyben annak megállapítását kérték, hogy az alperes nem tett eleget a Gyvt. 73. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének, ugyanis az ideiglenes hatályú elhelyezést követően a törvényben foglalt határidőn belül nem rendelkezett annak megszüntetése vagy más intézkedés megtétele iránt.

Az alperes vezetője a mulasztási per folyamatban léte alatt az alperes kizárását kérte felügyeleti szervétől az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában zajló hatósági eljárásból. A felügyeleti szerv helyt adott a kérelemnek, és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 24. § (4) bekezdése alapján a folyamatban lévő eljárásból kizárta az alperest, egyidejűleg Budapest Főváros Kormányhivatala VI. kerületi hivatalát (a továbbiakban: kijelölt hatóság) jelölte ki az ügyben eljáró elsőfokú hatósággént.

A felperesek erre tekintettel a folyamatban lévő mulasztási perben kérelmet terjesztettek elő az elsőfokú bírósághoz, amelyben kérték a kijelölt hatóság alperesként való perbevonását. Az elsőfokú bíróság a kérelmet végzésével elutasította, amely végzés jogerőre is emelkedett.

Az elsőfokú bíróság ezt követően meghozta ítéletét, amelyben a keresetet elutasította. Indokolása szerint az

alperes az ügy áttételét követően az ideiglenes elhelyezés felülvizsgálatát megkezdte, eljárási cselekményeket végzett, a felülvizsgálatot azonban neki nem felróható okból nem fejezte be. Utalt arra is, hogy a kizárás folytán az alperes az ítélet meghozatalakor már nem rendelkezett hatáskörrel a közigazgatási cselekmény megvalósítására, így vele szemben a keresetnek helyt adó ítélet nem hozható.

A felperesek fellebbezése nyomán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helyben hagyta. Indokolásában rámutatott, hogy a felperesek csak az alperes, tehát a kizárt közigazgatási szerv vonatkozásában terjesztettek elő szabályszerű mulasztási keresetet, a kijelölt hatóság perbevonása iránti felperesi kérelem pedig a megfelelő mulasztási kereseti kérelmet nem pótolhatta, így a kijelölt hatóság esetleges mulasztását nem vizsgálhatta. Kiemelte, hogy a felügyeleti szerv kizárta az alperest az eljárásból, amely így az ügyben eljárásra nem volt jogosult, döntést nem hozhatott. A kizárt alperes helyett a kijelölt hatóság volt köteles az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata, ezért a bíróságnak a kizárt alperes esetleges mulasztását nem kellett vizsgálnia. Végül kiemelte, hogy nem állapítható meg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 127. §-a szerinti mulasztás, ha a felperesek az ügy elintézéséből kizárt közigazgatási szerv közigazgatási cselekménye elmulasztását kifogásolják.

2. A felülvizsgálati eljárás

A jogerős ítélettel szemben a felperesek terjesztettek elő felülvizsgálati kérelmet. Ebben kifejtették, hogy a bíróságnak a Kp. 25. §-a és 108. §-a alapján hivatalból, kérelem hiányában is kötelessége lett volna a hatáskörrel rendelkező kijelölt közigazgatási szervet perbe állítania. Kifogásolták, hogy az elsőfokú bíróság a perbevonás iránti kérelmüket is elutasította. Utaltak rá, hogy a mulasztási per célja nemcsak a hatóság jövőbeli cselekvésének kikényszerítése, hanem a mulasztás tényének megállapítása is, márpedig jelen esetben az alperes elmulasztotta a

Gyvt.-ben rögzített határidőt. Végül kiemelték, hogy az alperes már a kizárásáig eltelt idő alatt is mulasztásba került, a jogsértés tehát már ekkor megvalósult.

A Kúria a jogerős ítéletet az elsőfokú bíróság ítéletére kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.

Végzésének indokolásában megállapította, hogy a jogerős ítélet érdemi felülbírálatra alkalmatlan, ugyanis az elsőfokú bíróság az eljárás lényeges szabályainak megsértésével hozta meg ítéletét, amit a másodfokú bíróság az eljárás terjedelmének téves meghatározása miatt nem észlelt.

A Kúria rögzítette, hogy a Kp. a mulasztási per intézményén keresztül jogvédelmet biztosít a közigazgatási szervek mulasztásaival szemben is. Rámutatott, hogy a felperesek kizárólag az alperessel szemben terjesztettek elő a Kp. 128. § (3) bekezdésében foglalt tartalmi elemeket tartalmazó keresetlevelet, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a keresetindítás időpontjában az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára az alperes rendelkezett hatáskörrel. Az alperes kizárására csak a keresetlevél előterjesztését követően került sor, így a mulasztási keresetet más közigazgatási szervvel, például a később kijelölt hatósággal szemben nem is lehetett volna előterjeszteni.

A Kúria megállapította, hogy téves volt a másodfokú bíróság azon érvelése, miszerint a kijelölt közigazgatási szerv perbeállítása iránti kérelem a megfelelő mulasztási kereset előterjesztését nem pótolhatta. A Kp. 25. §-a ugyanis kifejezetten szabályozza azt az esetkört, ha a per folyamatban léte alatt az alperes személyében változás következik be. E szabályozás célja, hogy az alperes személyében bekövetkezett változás ne képezhesse akadályát a jogsértés megállapításának és a hatékony jogvédelem biztosításának. Ennek megfelelően a Kp. 127. §-ában szereplő utalószabály értelmében a mulasztási perben is alkalmazandók az alperes perbeállítását szabályozó Kp. 25. § rendelkezései. E szakaszon belül a perbeli esetre – tehát amikor kizárás folytán szűnik meg az alperes hatásköre és illetékessége, és helyette a kijelölt hatóság válik a hatáskörrel és illetékességgel bíró közigazgatási szervvé – a Kp. 25. § (3) bekezdése tekinthető irányadónak.

A Kúria szerint a kizárás folytán az alperesnek valóban megszűnt az eljárási kötelezettsége, tehát a továbbiakban nem hozhatott döntést az ügyben, azonban helyette a kijelölt hatóság vált kötelessé az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára. Ebből fakadóan a Kp. 25. § (3) bekezdésének helyes értelmezése az lett volna, hogy a bíróság hivatalból köteles az alperes kizárását követően a kijelölt hatóság perbeállítására. A kijelölt hatóság perben való részvétele nélkül a kereset nem lett volna elbírálható, és hatékony jogvédelem nem volt biztosítható, mivel a hatósági eljárás a kizárást követően is folyamatban maradt, és az elsőfokú ítélet meghozataláig sem hoztak döntést e tárgyban. Az elsőfokú bíróság azonban nemcsak hivatalból, de még a felperesek kérelmére sem állította perbe a kijelölt hatóságot, holott ilyen esetben a kijelölt hatóság a kizárt alperes helyébe lép, és vele szemben lehet

helye mulasztás megállapításának. A mulasztási per megindítását követően is folyamatban lévő hatósági ügyben tehát annak a közigazgatási szervnek kell alperesként perben állnia, amelynek az adott ügyben eljárási kötelezettsége van, mulasztás ugyanis csak e szervvel szemben állapítható meg, és a hatékony jogvédelem csak így biztosítható a közigazgatás mulasztásaival szemben.

A Kúria rámutatott arra is, hogy a Kp. 25. § (3) bekezdése szerint az elsőfokú bíróság hivatalból köteles intézkedni az alperes perbeállítása iránt, így e rendelkezés elsőfokú bíróság általi megsértését a másodfokú bíróságnak és a Kúriának is hivatalból kell észlelnie. Továbbá mivel a kötelező perbeállítás folytán „az ítélet szükségszerű kötelező tartalmi eleme lett volna a kijelölt alperes perben való részvétele, ezért nem csak tartalmi, hanem a Kp. 110. § (1) bekezdés c) pontja alá eső formai hiányosság is fennállt”. A Kúria ezért a kijelölt hatóság perbeállításának elmulasztását az ítélet felülvizsgálati eljárásban nem orvosolható formai hiányosságának, tehát abszolút hatályon kívül helyezési oknak is tekintette. A Kúria az új eljárásra előírta, hogy az elsőfokú bíróságnak a Kp. 25. § (3) bekezdése alapján alperesként perbe kell állítania a kijelölt hatóságot, és csak ezt követően dönthet érdemben a keresetről.

3. Észrevételek a jogesethez

A határozat a közigazgatási perbeli jogutódlás egyik atipikus esetkörével, a mulasztási perben az alperes közigazgatási szerv személyében bekövetkező változással kapcsolatban tartalmaz fontos megállapításokat. Ezzel összefüggésben indokolt a közigazgatási perben részt vevő felekre vonatkozó jogutódlási szabályok rövid áttekintése.

A Kp. szabályozási koncepciója e körben abból indult ki, hogy a közigazgatási perben eltérő módon kell kezelni a felperesek és az alperesi pozícióban lévő közigazgatási szervek személyében bekövetkező változásokat: a törvény előbbi a perbeli jogutódlás intézményeként (Kp. 22. §), utóbbit pedig az alperes perbeállítása címszó alatt (Kp. 25. §) szabályozza.¹ Ennek indoka, hogy az alperes közigazgatási szervek személyében a per során bekövetkező változások rendszerint külső, a feleken kívülálló okból következnek be, ezek terhet pedig indokolatlan a felperesre hárítani a perbevonás intézményén keresztül,² ezért ilyen esetben a bíróság hivatalból köteles a megfelelő közigazgatási szerv alperesként történő perbeállítására. A legtipikusabb példa a Kp. 25. § (3) bekezdése által szabályozott esetkör, amikor jogszabály az alperes táma-

¹ FAZEKAS MARIANNA: 25. § 1. A perbeli jogutódlás és az alperes perbeállításának a megkülönböztetése. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Jogtárformátumú kiadás, 2025.

² Részletes indoklás a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez, 22. §.

dott közigazgatási cselekménnyel kapcsolatos hatáskörét más szervhez telepíti, vagy éppen megszünteti magát az alperest. Ilyen esetben a bíróság – az alperes tájékoztatása alapján vagy hivatalból – alperesként perbe állítja azt a közigazgatási szervet, amelyre a jogszabály a hatáskört telepíti.

Az itt bemutatott eset azonban két szempontból is atipikus, ugyanis az alperes személyében bekövetkező változásra egy mulasztási perben került sor, ráadásul a változás indoka az alperesnek az ügy elintézéséből való kizárása volt.

A mulasztási per rendeltetése, hogy a közigazgatás mulasztásával, például a hatóságok jogszerűtlen hallgatásával szemben jogvédelmet biztosítson.³ E pertípus központi fogalma a mulasztás, ami a Kp. 127. §-a szerint a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban foglalt kötelezettség elmulasztását jelenti. Az Ákr. hatálya alá tartozó, általános hatósági ügyekben a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettség az eljárási kötelezettség Ákr. 15. § (1) bekezdésében rögzített fogalmával azonosítható.⁴ A hatósági ügyekben tehát akkor áll fenn mulasztás, ha az ügyben eljárási kötelezettséggel rendelkező közigazgatási szerv nem tesz eleget e kötelezettségének, azaz nem hozza meg a közigazgatási cselekményt.⁵ Egy adott hatóságnak akkor van eljárási kötelezettsége az ügyben, ha fennáll a joghatóság, hatásköre és illetékessége annak elbírálására.⁶

A mulasztási pert a Kp. 18. § (1) bekezdése alapján azon közigazgatási szervvel szemben kell megindítani, amely a mulasztást megvalósította. A mulasztás fogalmából eredően tehát a mulasztási perben az alperes az eljárási kötelezettséggel rendelkező közigazgatási szerv. A mulasztási perek esetében ekként az alperes személyében bekövetkező változás azt jelenti, hogy az addigi alperes

eljárási kötelezettsége megszűnik, és helyette egy másik közigazgatási szervre „száll át” az eljárási kötelezettség. Ha például a mulasztási per megindítását követően olyan jogszabály-módosítás lép hatályba, amely az elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó hatáskört egy másik közigazgatási szervre telepíti, akkor az alperes eljárási kötelezettsége – hatáskör hiányában – megszűnik, így a Kp. 25. § (3) bekezdése alapján a másik, a cselekmény megvalósítására hatáskört „nyert” közigazgatási szervet hivatalból perbe kell állítani.

Jelen ügyben az eredeti alperes eljárási kötelezettségét az szüntette meg, hogy őt a felügyeleti szerve az Ákr. 24. § (4) bekezdése alapján kizárta az ügy elbírálásából, és rendelkezett egy másik, azonos hatáskörű hatóság kijelöléséről. Ez esetben az alperes eljárási kötelezettségének megszűnése dogmatikailag az illetékesség hiányára vezethető vissza. Az ügy ugyanis továbbra is a járási hivatal hatáskörébe tartozik, de a járási hivatalok közül nem az alperes, hanem egy másik, a kijelölés folytán illetékessé váló járási hivatal köteles eljárni. A szakirodalom ezt az esetkört kijelöléses illetékességnek nevezi.⁷

Kérdésként merül fel, hogy az alperes eljárási kötelezettségének ilyen módon való megszűnése milyen perjogi következménnyel jár. Jogvédelmi szempontból megközelítve a kérdést, a felperes számára indifferens, hogy az eljárási kötelezettség immáron a kijelölt hatóságot terheli, hiszen a mulasztás ettől még fennmarad, az okozott jogsérelem nem került orvoslásra. A hatékony jogvédelem elvével tehát az a megoldás van összhangban, ha ebben az esetben is a megfelelő alperes hivatalbóli perbeállításának lenne helye. Ezt a Kúria is helytállóan ismerte fel végzésében, amikor többször is utalt a hatékony jogvédelem Kp. 2. § (1) bekezdésében rögzített elvére. Dogmatikai szempontból is erre a következtetésre kell jutnunk a fenti levezetés alapján, hiszen az eljárási kötelezettség megszűnésének oka indifferens a Kp. 25. § alkalmazásában.

Ha azonban szigorúan értelmezzük a Kp. 25. § (3) bekezdésének szövegét, juthatunk olyan következtetésre is, amely szerint a perbeli eset nem tartozik e szabály hatálya alá. Jelen esetben a Kp. 25. § (3) bekezdésének „a hatáskört jogszabály más közigazgatási szervre telepíti” fordulata jöhetne szóba. A perbeli esetben azonban valójában nem hatásköréről, hanem illetékességről van szó, továbbá nem jogszabály telepítette azt más szervre, hanem a felügyeleti szerv kizáró és kijelölő döntése. Az első ellenérv cáfolható azzal, hogy a Kp. 25. § (3) bekezdése valószínűleg tág értelemben használja a „hatáskör” fogalmát, tehát abba a joghatóság és az illetékesség változása is beleértendő. A második ellenérv álláspontunk szerint a klasszikus jogértelmezési módszerekkel nem cáfolható,

³ A közigazgatás hallgatásával szembeni jogvédelemről általánosságban lásd BÍRÓ PÉTER: A mulasztási perek bírói gyakorlata a közigazgatás hallgatása elleni jogorvoslat hazai fejlődéstörténetének tükrében. *Kúriai Döntések*, 2024. (4), 703–710.; ROZSNYAI KRISZTINA: Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései. *KözigazgatásTudomány*, 2022. (1), 126–138. DOI: <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.32>

⁴ Az eljárási kötelezettségről lásd ROZSNYAI: Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései. 126–138.; BARABÁS GERGELY: 15. § 1. Az eljárási kötelezettség és a közigazgatás hallgatása. In: BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Jogtár-formátumú kiadás, 2025.

⁵ HOFFMAN ISTVÁN – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: 127. § 3. A mulasztási per tárgya. In: BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Jogtár-formátumú kiadás, 2025.

⁶ Azzal itt nem foglalkozunk, hogy hatáskör hiánya esetén is van-e eljárási kötelezettsége a hatóságnak a kérelem visszautasítására vagy áttételére. Erről lásd BARABÁS GERGELY: 15. § 8. A hatóság hatáskörének vizsgálata a hallgatás elleni jogorvoslati eljárásban. In: BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Jogtár-formátumú kiadás, 2025.

⁷ F. ROZSNYAI KRISZTINA: 24. § 3. A kizárási eljárásra és döntésre vonatkozó speciális szabályok. In: BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Jogtár-formátumú kiadás, 2025.

hiszen a normaszöveg egyértelműen csak a jogszabálymódosítás által előidézett hatásköri változást szabályozza, márpedig itt nem erről van szó. Ez a probléma csak úgy oldható fel, ha a Kp. 25. § (3) bekezdését analógia útján alkalmazzuk azokra az esetekre is, amikor nem jogszabályváltozás, hanem kijelölés folytán kerül át a hatáskör más szervhez. A határozatból az nem derül ki, hogy ebben a kérdésben a Kúriának mi volt az álláspontja, tehát hogy miért tartotta alkalmazhatónak a perbeli esetre a Kp. 25. § (3) bekezdését. Ettől függetlenül álláspontunk szerint a Kúria végeredményben helyes, dogmatikai és alapjogi szempontból is helytálló döntést hozott, amikor az eljárási kötelezettség kizárás folytán történő megszűnéséhez is a kijelölt hatóság hivatalbóli perbeállításának kötelezettségét kapcsolta.

A Kp. 25. § (3) bekezdésével kapcsolatos kisebb kodifikációs pontatlanságot feltehetően az idézte elő, hogy a hatósági ügy elintézéséből való kizárás csak a mulasztási perben eredményez az alperes személyében bekövetkező változást, tehát egy igen ritka jelenségről van szó. A klaszszikus megtámadási perben ez fel sem merülhet, hiszen ott a perindítás időpontjában már lezárult a hatósági ügy, tehát a per során már nincs miből kizárni az alperest.

Végül kiemeljük, hogy a Kúria határozata abban némileg ellentmondásos, hogy a megfelelő alperes hivatalbóli perbeállításának elmaradása milyen eljárási szabályszegeknek minősül.

A Kúria egyrészt azzal érvelt, hogy az elsőfokú bíróságnak a Kp. 25. § (3) bekezdése szerinti perbeállítás iránt hivatalból kell intézkednie, következésképp ezt a másodfokú és felülvizsgálati bíróságnak is hivatalból kell vizsgálnia. Álláspontunk szerint ez helytálló megállapítás, amit a szakirodalom és a bírói gyakorlat is alátámaszt.⁸ A Kúria ezt követően azonban kijelentette, hogy „az ítélet szükségszerű kötelező tartalmi eleme lett volna a kijelölt alperes perben való részvétele, ezért [...] a Kp. 110. § (1) bekezdés c) pontja alá eső formai hiányosság is fennállt”. E megállapítást viszont tévesnek tartjuk, a Kp. 110. §

(1) bekezdés c) pontja ugyanis kizárólag az ítélet orvosolhatatlan formai hiányosságát minősíti abszolút hatályon kívül helyezési oknak. Az a körülmény, hogy az elsőfokú bíróság nem állítja perbe a megfelelő alperest, nem az ítélet formai hiányosságának minősül, hanem a teljes perre kiterjedő eljárási jogszabálysértésnek,⁹ amely így nem a Kp. 110. § (1) bekezdése szerinti abszolút eljárási szabályszegek, hanem a Kp. 110. § (2) bekezdése szerinti relatív eljárási szabályszegek fogalma alá tartozik.¹⁰

Nem világos, hogy egyáltalán miért volt szükség arra, hogy a Kúria a Kp. 110. § (1) bekezdés c) pontjának hatókörébe vonja a megfelelő alperes perbeállításának elmaradását. Az ítélet orvosolhatatlan formai hiányossága mint eljárási szabályszegek külön nevesítésének azért van jelentősége, mert a Kp. abszolút hatályon kívül helyezési oknak tekinti az e körbe tartozó jogszabálysértéseket, amit a felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül, hivatalból észlelnie kell. A relatív eljárási szabályszegek esetében ezzel szemben érvényesül a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség elve. A Kp. 25. § (3) bekezdésének megsértését azonban – mint arra már utaltunk – attól függetlenül is hivatalból kell vizsgálnia a Kúriának, hogy az a Kp. 110. § (2) bekezdése szerinti relatív eljárási szabályszegek, mivel az elsőfokú bíróságnak is hivatalból kell perbe állítania a megfelelő alperest. Ebből fakadóan tehát a Kúria jogértelmezése gyakorlati szempontokkal sem indokolható.

KÁRÁSZ MARCELL

PhD-hallgató,

*Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskola*

⁸ KÁRÁSZ MARCELL: A Kúria szerint a kényszerű érdekelt perbeállításának elmaradása olyan eljárási szabálysértés, amelyet hivatalból kell vizsgálni. *Magyar Jog*, 2024. (1), 35–36.

⁹ Lásd például Kfv.IV.37.424/2025/9.

¹⁰ Ugyanakkor nehéz olyan esetet elképzelni, ahol a per téves alperessel szembeni lefolytatása ne eredményezné a Kp. 110. § (2) bekezdése alapján is az ítélet hatályon kívül helyezését, tehát ezen eljárási szabályszegek szigorúan nézve nem „relatív”, ugyanakkor nem tartozik a Kp. 110. § (1) bekezdésének hatálya alá sem.

