

**A Kúria**  
**mint felülvizsgálati bíróság**

**í t é l e t e**

Az ügy száma: Kfv.IV.37.854/2024/5.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt bíró

Dr. Dobó Viola bíró

Dr. Kiss Árpád Lajos bíró

A felperes: Ügyész

(eljáró ügyési szerv: Legfőbb Ügyészség

Cím5

A felperes képviselője: Dr. Szekér Ildikó legfőbb ügyészségi osztályvezető ügyész

Az alperes: Építési és Közlekedési Minisztérium Vasúti Igazgatási Szerve

Cím1

Az alperes képviselője: Dr. Veres Ildikó főosztályvezető kamarai jogtanácsos

A per tárgya: mulasztási per

A felülvizsgálati kérelem benyújtó fél: felperes (12. sorszám alatt)

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.110/2024/4. számú ítélete

### **Rendelkező rész**

A Kúria a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.110/2024/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Megállapítja, hogy a 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

### **Indokolás**

#### **A felülvizsgálati kérelem alapjául szolgáló tényállás**

[1] A perben nem álló panaszos a vasúti társaság panaszát megválaszoló panaszkezelést lezáró dokumentummal szemben 2021. szeptember 30-án a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 18. § (1)-(2) bekezdése alapján panaszt nyújtott be a vasúti igazgatási szervhez, amelyben az érdemi válasz hiányát kifogásolta és utasjogi felügyeleti bírság kiszabását kezdeményezte. Az alperes jogelődje a 2021. október 1. napján kelt PIUF/106989-2/2021-JTM. számú levelében tájékoztatta a panaszost, hogy a panasz alapján hatósági eljárás megindítása és utasjogi felügyeleti bírság kiszabása nem indokolt.

[2] A felperes az Ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 26. § (3) bekezdése alapján TK.4945/2021/15. számú törvényességi felhívásában kifogásolta, hogy a panaszt nem hatósági döntéssel bírálták el, és a döntést nem szabályszerűen közölték. Az alperes jogelődje a PIUF/1912-14/2022-JTM. számú átiratában tájékoztatta a felperest, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem értett egyet. Álláspontja szerint az Sztv. speciális eljárási szabályai alapján a panasz elbírálása a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) hatálya alá esik, ezért jogszerűen mellőzte az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti hatósági eljárás lefolytatását és a döntést.

## A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[3] A felperes keresetlevelében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 129. § (1) bekezdése alapján a mulasztás megállapítását kérte.

[4] Álláspontja szerint az Európai Parlament és a Tanács, a vasúti személyszállítást igénybe vevő jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007/EK rendelete (a továbbiakban: 1371/2007/EK rendelet) 1. cikke, 27. cikke és 30. cikke, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 69. § 10. pontjára figyelemmel az Sztv. 17. § (1) bekezdése, 18. § (1)-(2) bekezdése rendelkezései alapján az 1371/2007/EK rendeletben biztosított utasjogok megsértése miatti panasz vasúti társaság általi elintézését követően az utas a vasúti igazgatási szervhez fordulhat, amely az Sztv. 18. § (2) bekezdésében megállapított eljárásrendben, egyedi döntéssel bírálja el az utas panaszát. Az alperes PIUF/106989-2/2021-ITM. számú levele – tartalma alapján – hatósági hatáskörének hiányát megállapító döntés.

[5] Az alperes védiratában a keresetlevél Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja szerinti visszautasítását kérte, mert a Panasztv. 1. § (2) bekezdése értelmében a panaszeljárások nem tartoznak a bírósági és közigazgatási hatósági eljárások hatálya alól, ezért azok nem képezhetik közigazgatási jogvita tárgyát.

[6] Az elsőfokú bíróság a 54.K.701.742/2022/4. számú végzésével a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján – a Kúria Kpkf.VI.39.858/2020/3. számú határozatára hivatkozva –visszautasította, mert a panaszeljárások, illetve az azokban született válaszlevelek a Panasztv. hatálya alá esnek, és közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik.

[7] A felperes fellebbezésére eljáró Fővárosi Ítéltábla 1.Kpkf.750.916/2022/8. számú másodfokú végzésével az elsőfokú végzés fellebbezett részét hatályon kívül helyezte, e körben az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A Kúria Kf.VII.39.209/2022/5. és Kfv.III.37.776/2020/5. számú határozataira hivatkozva megállapította, hogy a mulasztási perben vizsgálandó tevékenység közigazgatási cselekményként történő minősítése az ügy érdemére tartozó kérdés, a keresetlevél visszautasítását nem alapozza meg.

[8] Az alperes az érdemi védekezésében arra hivatkozott, hogy eljárása, annak eredménye nem minősül mulasztási per tárgyává tehető közigazgatási cselekménynek, mert a panasz a Panasztv. 2. § (2) bekezdése és az Sztv. alapján is panasznak minősül, és a panaszos részben olyan tárgykörben „kérte” a vasúti társaság szankcionálását (utasjogi felügyeleti bírság kiszabását), amelyre az Sztv. 17. § (1) bekezdése nem terjed ki.

[9] A felperes az észrevételében rámutatott, hogy Vtv. 69. § 10. pontja szerint a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése az Sztv.-ben meghatározottak szerint a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozik, amely a Vtv. 76. § (2) bekezdése értelmében országos illetékességgel eljáró hatóság. Kifejtette, hogy a Vtv. az alperest a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak tekintetében

fogyasztóvédelmi hatóságként jelöli ki, a panaszt benyújtó utas fogyasztónak minősül, az utas/fogyasztó panaszának kezelését pedig hatósági eljárásban rendeli el.

### **Az elsőfokú ítélet**

[10] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Megállapította, hogy az alperes nem mulasztotta el a jogszabályban rögzített kötelezettségét, mert az Sztv. 17-18. §-a szerinti panasz alapján az alperes diszkrecionális jogkörében dönt az Ákr. VI. fejezetében szabályozott hatósági ellenőrzés megindításáról, ezért annak lefolytatására nem kötelezhető, elmaradása mulasztásnak nem tekinthető.

### **A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem**

[11] A felperes a fellebbezésében az elsőfokú ítélet megváltoztatását és az alperes mulasztásának megállapítását kérte arra hivatkozva, hogy az elsőfokú ítélet az 1371/2007/EK rendelet 1. cikk e) pontját, 30. cikk (1)-(2) bekezdését, a 2023. június 7-től hatályba lépő EU rendelet 1. cikk h) pontját és 31. cikkét, a Vtv. 69. § 10. pontját, az Sztv. 17. § (1) bekezdését, 18. § (1)-(2) bekezdését, az Ákr. 7. § (1) bekezdését, 8. § (2) bekezdését, 9. §-át, 10. § (1) bekezdését, 15. § (1) bekezdését, 35. § (1) bekezdését, 80. § (1) bekezdését sérti, továbbá az a Kúria Kfv.II.37.366/2016/7. számú, közzétett határozatától jogkérdésben eltért. Fenntartotta korábbi álláspontját, miszerint az alperesnek a Vtv. 69. § 10. pontja alapján az utas, mint fogyasztó vonatkozásában fogyasztóvédelmi tartalmú hatósági jogköre van, továbbá az Sztv. 18. §-a szerinti panasz alapján induló eljárás tárgya egy meghatározott utas egyéni jogséremlme, amelyet a vasúti szolgáltató panaszkezelésének az utas számára kielégítő eredménye okoz, és e § (2) bekezdése az egyéni jogséremlmet állító panasz alapján az alperes számára eljárásjogi cselekvést ír elő. Ebből következően pedig az ilyen panasz tartalmát tekintve az Ákr. szerinti kérelem, és az alkalmas a hatósági eljárás megindítására, a panaszt a hatáskörrel rendelkező hatóságnak az Ákr. szerint kell elbírálnia, ezért az alperes mulasztott, amikor a panaszkezelést lezáró dokumentummal szembeni panaszt hatósági döntéssel nem bírálta el.

[12] Az alperes a fellebbezési ellenkérelmében – annak helyes indokaira tekintettel – az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Vitatta, hogy fogyasztóvédelmi hatóságként ki lenne jelölve, az utaspanaszokat sem a Vtv., sem az Sztv. nem nevesíti fogyasztói panaszként, arra a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgy. tv.) rendelkezései nem irányadók, az alperes nem egyéni fogyasztói jogvitákban jár el. Állította, hogy a Kúria felperes által felhívott Kfv.II.37.366/2016/7. számú határozata nem irányadó. Azt is vitatta, hogy az Sztv. 18. §-a szerinti panasz kérelem volna.

### **A jogerős ítélet**

[13] A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

[14] A jogerős ítélet szerint nem vonható le megalapozott következtetés arra, hogy az utas panaszát hatóságként, különösen fogyasztóvédelmi hatóságként kellene a nemzeti végrehajtásért felelős szerveknek vizsgálniuk. A másodfokú bíróság szerint contra legem következtetés, hogy a Vtv. 69. § 10. pontjával kijelölt alperes az utas mint fogyasztó vonatkozásában fogyasztóvédelmi tartalmú hatósági jogkört gyakorolna, önmagában abból, hogy a 2017/2394/EU rendelet melléklete „a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló uniós jogszabályok” felsorolásában megjelöli az 1371/2007/EK rendeletet, hatósági hatáskör nem keletkezik.

[15] A jogerős ítélet kiemelte, hogy az alperes az Sztv. 17. §-a szerinti hatáskörében hivatalból azt ellenőrzi és elemzi, hogy a vasúti társaságok és a közlekedésszervezők az 1371/2007/EK rendeletben, az Sztv.-ben, a Vtv.-ben és a személyszállítási üzletszabályzataikban foglaltakat megtartották-e, és amennyiben valamely rendelkezés megsértését állapítja meg, a vasúti társaságot vagy a közlekedésszervezőt szankcióval sújtja, az utas egyéni jogsérelme nem vizsgálható. A panaszos egyéni jogsérelmén alapuló, az alperes panaszkezeléssel kapcsolatos, vizsgálat-jellegű sui generis eljárás rendjét az Sztv. 18. §-a határozza meg, rögzíti a panasz előterjesztésének formai és tartalmi kellékét, határidejét, a határidő túllépésének jogkövetkezményét, hiányos panasz esetében hiánypótlási felhívás szükségességét, a panasz kivizsgálásának kötött eljárásrendjét. E sui generis eljárásrend alapján az elsőfokú bíróság részben okszerűen következtetett arra, hogy az alperes diszkrecionális jogkörében eljárva, kizárólag alapos panasz esetén hoz döntést, különben döntési jogköre nincs. A másodfokú bíróság szerint „a diszkrecionális jogkör, a panasz alapos vagy alaptalan voltának meghatározása a vasúti igazgatási szerv szabad belátását tételezi, így a hatósági döntés nem kikényszeríthető.” A jogerős ítélet szerint az alperes Sztv. 18. §-a szerinti eljárásrendje – ha az nem zárul bármely hatósági lépést tartalmazó hatósági döntéssel – nem a Panasztv. hatálya alá esik, hanem sui generis eljárás.

[16] A jogerős ítélet szerint mindezek alapján az elsőfokú bíróság a fellebbezésben felhívott jogszabályokat nem sértette meg, érdemben megalapozott és törvényes döntést hozott a kereset elutasításáról, mert a felperes által hiányolt hatósági eljárást az alperes nem mulasztotta el, valamint a Kúria Kfv.II.37.366/2016/7. számú közzétett határozatától, összevethetőség hiányában, jogkérdésben sem tért el.

### **A felülvizsgálati kérelem**

[17] A felperes felülvizsgálati kérelmében az ügy érdemére kihatóan jogszabálysértő jogerős határozat elsőfokú határozatra kiterjedő hatályú hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[18] Álláspontja szerint a jogerős ítélet az ügy érdemére kiható módon azért jogszabálysértő, mert az sérti az 1371/2007/EK rendelet 1. cikk e) pontját, 27. cikkét, 30. cikke (1) és (2) bekezdését, 32. cikkét, a Vkt. 69. § 10. pontját, az Sztv. 18. § (1)-(2) és (4)-(8) bekezdését, valamint az Ákr. 7. §-át, 8. § (2) és (3) bekezdését, 9. §-át, valamint 10. § (1) bekezdését.

[19] Kifejtette, hogy az 1371/2007/EK rendelet fogyasztóvédelmi rendelkezés, az Sztv. és a Vkt. rendelkezései a kötelezően alkalmazandó uniós normák alapján, azok végrehajtása érdekében a nemzeti jogalkotó által megalkotott szabályok, ezért az utasjogi panasszal kapcsolatos rendelkezések fogyasztóvédelmi rendelkezéseknek minősülnek, amit az is alátámaszt, hogy az Sztv. 52. § (1) bekezdés b) pontja alapján az Sztv., míg a Vkt. 89. § (2) bekezdése b) pontja alapján a Vkt. a 1371/2007/EK rendeletnek való megfelelést is szolgálja, továbbá a Sztv. azon rendelkezése, hogy az abban foglaltak 1371/2007/EK rendelettel együtt alkalmazandók.

[20] Azt is sérelmezte, hogy a másodfokú bíróság a közigazgatási tevékenység elemeinek megvalósulását nem megfelelően, az irányadó jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesen értékelte, és jogszabálysértően jutott arra a következtetésre, hogy a vasúti igazgatási szerv a panasz elbírálásakor nem hatósági jogkörben jár el. Ennek eredményeként tévesen és megalapozatlanul vont le a következtetést, hogy az Sztv. 18. §-ában írt eljárás a vasút igazgatási szerv sui generis eljárása, amely nem minősül közigazgatási tevékenységnek.

[21] Arra hivatkozott, hogy az 1371/2007/EK rendelet, a 2017/2394 EU rendelet és a Vkt. 69. § 10. pontja alapján egyértelműen és kétséget kizáró módon megállapítható, hogy az alperes hatóságnak minősül, fogyasztóvédelmi jellegű hatósági jogkörrel rendelkezik, és az utaspanaszt a hatósági eljárásra irányadó szabályok szerint kell elbírálnia.

[22] Sérelmezte, hogy ugyan a jogerős ítélet [34] pontja szerint ahhoz, hogy valamely szerv vagy személy hatóságnak minősüljön, az Ákr. 9. §-a alapján szükséges, hogy jogszabályi felhatalmazásra (kijelölésre) kerüljön sor, azonban a jogerős ítélet anélkül rögzítette, hogy a Vkt. 69. § 10. pontja nem minősül hatósági kijelölésnek, hogy indokát adta volna annak, hogy e rendelkezés miért nem alkalmas ennek megállapítására. Álláspontja szerint ezzel szemben a Vkt. hivatkozott rendelkezése értelmében a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozik a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvényben meghatározottak szerint a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése. A rendelkezéseket beiktató, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi CIII. törvény indokolása szerint mindkét rendelkezés az Európai Parlament és a Tanács 2012. november 21-i 2012/34/EU irányelve (továbbiakban: Irányelv) végrehajtását szolgálja, ennek megfelelően megjelennek mind az engedélyező hatóság (licencing authority), mind pedig az igazgatási szervezet (regulatory body) feladatai.

[23] Arra is hivatkozott, hogy Ákr. kérelem fogalmát meghatározó 35. §-ának az Sztv. 18. § (4) bekezdése szerinti beadvány megfeleltethető, és az elnevezésén túl megegyezik a fogyasztóvédelmi hatósági eljárást megindító kérelemmel is. Ebből pedig arra következtetett, hogy a vasúti személyszállítást igénybe vevő utas panasza a Vkt. 18. § (4)

bekezdése szerint olyan beadvány, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.

[24] Álláspontja szerint abból, hogy sem az Sztv. sem a Vkt. nem utal az Ákr. alkalmazhatóságára, nem következik, hogy az Ákr.-t nem kell alkalmazni, és az sem, hogy a panaszkezelést sui generis eljárásnak kellene tekinteni. Az Ákr. és az Sztv. között nincs kollízió, összhangban áll az Ákr. általános rendelkezéseivel.

[25] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

[26] Rámutatott, hogy nincs fogyasztóvédelmi hatósággént kijelölve, vasúti igazgatási szervként a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartásának felügyeletét látja el. Amint azt az Sztv. 17. § (1) bekezdése is tartalmazza, e tevékenysége körében hivatalból ellenőrzi és elemzi az 1371/2007/EK rendeletben, az Sztv.-ben, a vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló rendeletben, a vasúti társaságok személyszállítási üzletszabályzatában és a közlekedésszervező személyszállítási üzletszabályzatában foglaltak megtartását. Hivatkozott az Sztv. 18. § (7) bekezdésére, amely szerint a panasz alapján – ha az alaposnak bizonyul – a vasúti igazgatási szerv, illetve az autóbuszos hatóság dönt a szükséges hatósági lépések megtételéről, s erről a panaszost tájékoztatja. Álláspontja szerint ez a hatósági lépés az Ákr. 99. § szerinti hatósági ellenőrzés, az Ákr. 100. § szerinti hatósági eljárás megindítása, és annak eredményéhez képest a szükséges jogkövetkezmények alkalmazása. A Vtv. 69. § 10. pontjában meghatározott feladat- és hatásköre is panaszok kezeléséről rendelkezik. Arra is hivatkozott, hogy az Sztv. minden esetben a panasz kifejezést használja, kérelmet nem nevesít, amelyből arra következtetett, hogy az Sztv. 18. §-a szerinti eljárás nem kérelemre induló hatósági eljárás. Rámutatott, hogy álláspontja szerint hatósági ügy hiányában ügyféli jogállásról sem lehet szó.

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

[27] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.

[28] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között bírálta felül.

[29] A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[30] A Kúria megjegyzi, hogy 2025. február 6. ugyanezen peres felek között, ugyanezen panaszos panasz alapján kiadott tájékoztató levéllel összefüggésben megindított

lényegében megegyező tényállású mulasztási perben Kfv.VI.37.849/2024/9. számon hozott határozatot. A Kúria nem lát okot arra, hogy a fenti – és egyúttal az abban felhívott bármely –, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 163. §-a alapján a BHGY-ben közzétett határozatától jogkérdésben eltérjen, azokat továbbra is irányadónak tartja. Az eltérésre egyébként csak a jelen eljárás felfüggesztése mellett előzetes döntéshozatali indítvány előterjesztése útján kezdeményezett jogegységi eljárás eredményeként nyílhat lehetőség [Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése], a Kúria azonban az eljárás felfüggesztését és az ilyen indítvány előterjesztését arra tekintettel nem látta indokoltnak, hogy a hivatkozott döntésbe foglalt jogértelmezéssel egyetért.

[31] Az ügyész keresetindítási jogával kapcsolatban indokolt hangsúlyozni a következőket:

[32] Amint már – a 2/2017. KMPJE határozattal fenntartott – 2/2012. KMPJE is rögzítette, az ügyészség közjogi státuszából következik, hogy az ügyész perbeli fellépési joga nem a polgári jogból, hanem közvetlenül az Alaptörvényből, illetve a rá vonatkozó közjogi szabályozásból ered. Az ügyész perbeli jogképessége nem a személyeknek az alanyi jog talaján álló perbeli jog- és cselekvőképességéhez igazodik, hanem a rá vonatkozó speciális szabályozáson alapul. Az ügyész a fellépés (keresetindítás) során nem alanyi igényt érvényesít, hanem a jog által védett közérdek érvényesítésére irányuló feladatot lát el. Az ügyész a közigazgatási perekben is speciális absztrakt jogalany, az ügyész minősül a törvényi felhatalmazás alapján eljáró félnek, nem pedig az ügyészség. Nem az ügyészség gyakorolja a hatáskört, így a keresetet sem ő indítja, hanem az ügyész. Az ügyészséget a képviselő jogállása illeti meg.

[33] A mulasztási perben az ügyész aktív perbeli legitimációja az Ütv. 5. § (2) bekezdésén, 26. § (1) és (2) bekezdésén, 29. § (1), (2), (4) és (5) bekezdésén, valamint a Kp. 128. § (1) bekezdés b) pontján alapul. E rendelkezések értelmében az ügyész elbírálja – egyebek mellett – jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket. Az ügyészségnek az Ütv.-ben nem szabályozott, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköreiről külön törvények – így pl. a Kp. 128. § (1) bekezdés b) pontja – rendelkeznek. Az Ütv. szerint az ügyész e hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja. Az Ütv. 26. § (2) bekezdése a törvénysértés fogalmába beleérti a mulasztást vagy törvénysértő állapotot is. A 29. § nevesíti az ügyész a közigazgatási hatóságok által hozott egyedi, bíróság által felül nem bíralt jogerős, végleges vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényessége ellenőrzési hatáskörét. Az ügyész – főszabályként – a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén (előbbiektől értelmében ideértve a mulasztást is) legfeljebb egy éven belül felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében, amelyet a döntést hozó – a törvénysértés fogalmából következően mutatis mutandis a mulasztó – szervhez nyújtja be, amelynek eredménytelensége esetén az ügyész pert indíthat. A Kp. 128. § (1) bekezdés b) pontja a mulasztási perben a tárgyi jog védelmét – objektív jogvédelmet – biztosító, közérdek védelmét ellátó szervként eljáró ügyészség felperesi legitimációját szavatolja. Vagyis, ha az ügyész az Ütv. 26. § (2) bekezdésére figyelemmel a közigazgatás szerv törvénysértő mulasztása miatt lép fel, akkor a bíróság eljárására a Kp. XXII. fejezetének szabályait kell alkalmazni.



[34] A per iratai között fellelhető volt a panaszos Kp. 128. § (1) bekezdés a) pontja alapján előterjesztett, az alperes mulasztását állító keresetlevele, azonban annak elbírálására vonatkozó adat az eljárás során nem merült fel, arra a felek sem hivatkoztak.

[35] Jelen ügyben a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperes a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségét elmulasztotta-e, vagyis, hogy a panaszos beadványa alapján keletkezett-e eljárási kényszere, aminek nem tett eleget. Másképpen fogalmazva: hatósági eljárás kezdeményezésére és utasjogi felügyeleti bírság kiszabására irányuló panasz alapján az alperesnek az Ákr. szerinti hatósági eljárást kell-e lefolytatnia.

[36] Az Sztv. 18. § (1) bekezdése értelmében a vasúti személyszállítási szolgáltatást igénybe vevő vagy igénybe venni szándékozó személy panasszal élhet a vasúti igazgatási szervnél, ha álláspontja szerint a személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező megsértette a 17. § (1) vagy (3) bekezdését. A panasz akkor terjeszthető elő, ha a panaszos a vasúti személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező panaszkezelési eljárását igénybe vette, de az nem vezetett a panaszos számára kielégítő eredményre.

[37] A Vkt. 69. § 10. pontja értelmében a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozik az Sztv.-ben meghatározottak szerint a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése.

[38] A Vkt. 4. § (1)-(2) bekezdései értelmében a vasúti közlekedéssel összefüggő igazgatási és hatósági tevékenységet a közlekedési igazgatási szervezet látja el, amelynek részei a vasúti igazgatási szerv és a közlekedési hatóság. A 4. § (3) bekezdése szerint, az Irányelv szerinti engedélyező hatóság és igazgatási szervezet Magyarországon a vasúti igazgatási szerv. A közlekedési igazgatási szervezet jogállásának kereteit az Irányelv 55. cikke határozza meg, amely szerint az regulatív (szabályozó) funkciójú, feladatát pedig a tagállamok által megfelelően biztosított függetlenség mellett látja el. A szabályozott piaci közszolgáltatási tárgyú 1370/2007/EK rendeletre figyelemmel helyzetét az egységes (és szabályozott) európai vasúti közlekedési piac létrehozásával és fenntartásával kapcsolatos feladatai indokolják.

[39] Ettől különbözik a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007/EK rendelet. Nem tévesztendő össze az annak végrehajtásáért felelős szerv és az előbb említett regulátor hatósággal. Ebből pedig az is következik, hogy az alperes 1370/2007/EK rendeleten alapuló, Vkt. szerinti feladata nem azonos az 1371/2007/EK rendelet és a 2017/2394/EU rendelet együttes értelmezéséből fakadó a fogyasztóvédelmi cél elérése érdekében az utasok panaszainak kezelésére kijelölt szervvel.

[40] A szabályozó és a fogyasztóvédelmi hatáskör annyiban kapcsolódik össze, hogy a fogyasztók közösségi védelme a szabályozó hatáskörben is relevanciával bírhat. A fogyasztók közösségét érinti az a hatáskör, amikor a vasúti közlekedés megszervezésével kapcsolatos természetes monopóliumos sajátosságokkal [Irányelv preambulum (60) és (71) bekezdése] összefüggésben az ún. információs aszimmetriát, az utasok közössége valóságos

alkupozíciójának szükségszerű gyengeségét kell szabályozási eszközökkel korrigálni. Erre azonban nem az egyedi (panasz-) ügyek intézése során, hanem a közszolgáltatás közös feltételrendszere, így például az általános szerződési feltételek alakítása vagy a működési felügyelet gyakorlása során kerülhet sor.

[41] Ebből következően az elkülönülő feladatokra figyelemmel helyesen állapította meg a jogerős ítélet, hogy téves és jogszabályi alap nélküli (contra legem) következtetés, hogy a Vtv. 69. § 10. pontjával kijelölt alperes az utas, mint fogyasztó vonatkozásában fogyasztóvédelmi tartalmú hatósági jogkört gyakorolna; az, hogy a 2017/2394/EU rendelet melléklete „a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló uniós jogszabályok” felsorolásában szerepelteti az 1371/2007/EK rendeletet, önmagában a vasúti igazgatási szerv számára hatósági, fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört nem keletkeztet. Ilyen, kifejezett fogyasztóvédelmi hatáskört a Vkt. más rendelkezései sem tartalmaznak, ezért a panaszos beadványa alapján fogyasztóvédelmi eljárás megindításának sem lehetett helye.

[42] A Kúria már a Pfv.IV.20.139/2014/4. számú ítéletében is leszögezte, hogy az 1371/2007/EK rendelet 30. cikkének (1) és (2) bekezdéséből következően a tagállamok nem csupán egy szervet jelölhetnek ki a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló rendelet végrehajtására. Minden utas panaszt nyújthat be a rendelet állítólagos megsértéséről az előzőek szerint kijelölt megfelelő szervnek vagy valamely tagállam által kijelölt bármely más megfelelő szervnek. Az utas a vasúti személyszállítás igénybevétele során felmerült panaszával – az elérni kívánt jogkövetkezményektől függően – fordulhat az egyes közgazgatási szervekhez.

[43] Az 1371/2007/EK rendelet végrehajtása a Vkt. és az Sztv. rendelkezésein keresztül valósult meg.

[44] Az Sztv. 17. § (1) bekezdése értelmében a vasúti igazgatási szerv felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó, jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. E tevékenysége körében hivatalból ellenőrzi és elemzi az 1371/2007/EK rendeletben, az Sztv.-ben, a vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló rendeletben, a vasúti társaságok személyszállítási üzletszabályzatában és a közlekedésszervező személyszállítási üzletszabályzatában foglaltak megtartását. A (4) bekezdés c) pontja alapján, ha a vasúti igazgatási szerv az (1) bekezdésben meghatározott valamely rendelkezés megsértését állapítja meg, a vasúti társaság számára utasjogi felügyeleti bírságot szab ki.

[45] Az Sztv. 18. § (2) bekezdése értelmében vasúti személyszállítás esetén panaszt benyújtani a vasúti társaság vagy közlekedésszervező panaszkezelési eljárását lezáró dokumentum panaszossal való közlésétől számított, ennek hiányában az üzletszabályzat panaszkezelésre vonatkozó részében (a továbbiakban: panaszkezelési szabályzat) az eljárásra meghatározott határidő leteltét követő 30 napon belül lehet. Az Sztv. 18. § (7) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a panasz alapján — ha az alaposnak bizonyul — a vasúti igazgatási szerv dönt a szükséges hatósági lépések megtételéről, s erről a panasztot tájékoztatja.

[46] Az Ákr. a hivatalbóli eljárásokat önálló fejezetben, a kérelemre induló teljes eljáráshoz képest meghatározott eltérésekkel szabályozza. Az Ákr. hivatalbóliság elvét rögzítő 3. §-a szerint a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat. A kérelemre és a hivatalból induló eljárás a hatósági eljárás megindításának két alapvetően különböző fajtáját jelentik. Az ezek közötti lényeges különbség, hogy míg a kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az ügy ura, addig a hivatalból induló eljárásokban a szabályozás célja, hogy a hatóságnak minden törvényes eszköze meglegyen a közérdek maradéktalan érvényesítésére. Erre figyelemmel szabályozza az Ákr. 104. § (1) bekezdése azokat az okokat, amelyek alapján a hatóság az illetékességi területén hivatalból – vagyis e feltételek fennállása esetén további mérlegelés nélkül – megindítja az eljárást. A kérelemre induló és a hivatalbóli eljárások eltérő rendeltetéséből szükségszerűen következik, hogy utóbbiban nincs kérelem, és senkinek sincs alanyi joga az eljárás kezdeményezésére.

[47] Az Ákr. 104. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására. Ezt az Ákr. egyfajta nyílt törvényi tényállásként határozza meg, ugyanis nem tételezi sem azt, hogy közelebbről milyen körülménynek, sem pedig azt, hogy miként kell a hatóság tudomására jutnia. Ilyen lehet egy nem jogosulttól származó kérelem éppúgy, mint egy közérdekű bejelentés vagy panasz, de akár az a sui generis panasz is, amelyet az Sztv. szabályoz.

[48] Az Sztv. 17-18. §-ai a vasúti igazgatási szerv felügyeleti jogkörét szabályozzák. Az Sztv. 18. § (7) bekezdése kimondja, hogy a panasz alapján – ha az alaposnak bizonyul – a vasúti igazgatási szerv, illetve az autóbuszos hatóság dönt a szükséges hatósági lépések megtételéről, s erről a panaszost tájékoztatja. E rendelkezésből egyrészt az következik, hogy a panaszt az alperesnek – hatásköri korlátaira figyelemmel – kell kivizsgálnia, hanem az is, hogy az Sztv. szerinti panasz bizonyosan nem eljárást megindító kérelem. E rendelkezés ugyanis nem az eljárás megindítását írja elő, hanem „szükséges hatósági lépések” megtételét, amely hatósági ellenőrzés éppúgy, mint a hatósági eljárás hivatalbóli megindítása. Abból, hogy e rendelkezés a panaszos tájékoztatását írja elő ugyancsak az következik, hogy ő nem az eljárás ügyfele, mert akkor vele a döntést az Ákr. 85. § (1) bekezdése alapján közölni kellene, nem pusztán az intézkedésekről tájékoztatni.

[49] Amint arra a Kúria Kfv.VI.37.849/2024/9. számú ítéletében rámutatott, az Sztv.-vel szemben a Fgy.tv. fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört is megállapít, és a fogyasztóvédelmi eljárást az Ákr. eljárási keretei között szabályozza. A Fgy.tv. nem zárja ki a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panasztételi jogát, amely alapján – a törvényi feltételek fennállása esetén – már nem a hatóság mérlegelésén múlik az eljárás megindítása, hanem az ügyfél a kérelmével azt lényegében ki is kényszerítheti. Az Fgy.tv. pedig kijelölt egy, az 2017/2394/EU rendelet 5. cikk (1) bekezdése szerinti felelős hatóságot. A fogyasztók közössége érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatok és szabályozó hatáskörök gyakorlása elválik az egyedi fogyasztói sérelmek orvoslásával kapcsolatos közigazgatási funkció gyakorlásától, amely a hazai szabályozásban szervezeti elkülönültséget is jelent.

[50] Helytállóan hivatkozott a felperes arra, hogy abból, hogy sem az Sztv. sem a Vkt. nem utal az Ákr. alkalmazhatóságára, nem következik, hogy az Ákr.-t nem kell alkalmazni, azonban az sem következik, hogy az Sztv. szerinti panasz eljárás során azt

alkalmazni kellene. Azt, hogy egy adott eljárást az Ákr. szabályai szerint kell lefolytatni, egy többlépcsős vizsgálat eredményeként lehet megállapítani. Az Ákr. tárgyi hatályából (7. §) kiindulva azt kell értékelni, hogy az megfelel-e a hatósági ügy (7. § (2) bekezdés) fogalmának, vagy a hatósági ellenőrzésre vonatkozó előírásoknak (98-102. §-ok). Ha erre igenlő válasz adható, azt kell megvizsgálni, hogy az adott eljárás szerepel-e az Ákr. 8. § (1) bekezdésében taxatív módon meghatározott ún. kivett eljárások között. Ha az első kérdésre nemleges a válasz, akkor azt kell megvizsgálni, hogy a jogalkotó annak ellenére, hogy az adott eljárás tárgya nem hatósági ügy vagy hatósági ellenőrzés, elrendelte-e az Ákr. vagy annak rendelkezéseinek alkalmazását, mintegy kölcsön véve azt. Ezekben az esetekben azonban bár az Ákr. szabályait alkalmazni kell, azok az eljárások nem fognak az Ákr. hatálya alá tartozni.

[51] Összegezve a Kúria megállapította, hogy a jelen jogvita alapját képező panasz nem keletkeztetett olyan, jogi úton közvetlenül kikényszeríthető alperesi kötelezettséget, hogy az ügyben hatósági eljárást indítson, illetve „kérelemre” utasjogi felügyeleti bírságot szabjon ki. A Kúria – amint a korábban eljáró bíróságok sem – erre vonatkozó kereseti kérelem és előadás hiányában azt nem vizsgálhatta, hogy az alperesnek a panaszból vagy más módon jutott-e tudomására olyan körülmény, amely alapján az Ákr. 104. § (1) bekezdés a) pontja alapján hivatalból kellett volna hatósági ellenőrzést vagy hatósági eljárást indítania, illetve e körben az alperest terhelte-e olyan mulasztás, amely miatt mulasztási pernek helye volna.

Mivel a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben állított okból nem jogszabálysértő, ezért azt a Kúria a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

## A döntés elvi tartalma

[52] *A személyszállítási törvényben szabályozott utasjogi panasz nem hatósági eljárás megindítása iránti kérelem. A panasz megalapozottsága esetén a vasúti igazgatási szerv hivatalból teszi meg a „szükséges hatósági lépéseket”, hatósági ellenőrzést folytat, illetve annak eredményéhez képest hivatalból indít hatósági eljárást. Az utasjogi felügyeleti bírság kiszabására irányuló hatósági eljárás hivatalbóli eljárás, azt az utas nem kérheti.*

## Záró rész

[53] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, mert a felek tárgyalás tartását nem kérték és azt a Kúria sem tartotta szükségesnek az ügyben.

[54] Az alperes perköltséget nem igényelt, azért arról rendelkezni sem kellett.

[55] Az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető teljes személyes illetékmentessége folytán az Itv.

50. § (1) bekezdése szerinti összegű és az Itv. 62. § (1) bekezdés h) pontja alapján fennálló tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illeték a Pp. 102. § (6) bekezdése folytán az állam terhén marad.

[56] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2025. március 11.

Dr. Kalas Tibor s.k.

a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás s.k.

előadó bíró

Dr. Kalas Tibor s.k.

a tanács elnöke

az aláírásban akadályozott

Dr. Dobó Viola bíró helyett

A kiadmány hitelül:

tisztviselő

Dr. Balogh Zsolt s.k.

bíró

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.

bíró