



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	1.Kf.700.122/2024/4.
A felperes:	az Ügyész (eljáró ügyészi szerv: Főügyészség1) (felperes címe)
A felperes képviselője:	felperesi képviselő főügyész-helyettes
Az alperes:	Építési és Közlekedési Minisztérium Vasúti Igazgatási Szerv (1054 Budapest, Alkotmány utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Veres Ildikó kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	vasúti igazgatási ügyben indított mulasztási per elbírálása
A fellebbezést benyújtó fél:	felperes (9. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Fővárosi Törvényszék 54.K.703.532/2023/8. számú ítélete

Í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

A fellebbezési illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] A perben nem álló magánszemély (a továbbiakban: panaszos) 2022. január 28. napján az alperes jogelődjéhez fordult e-mailben, amelyben kifogásolta, hogy 2021. december 13. napján a helység1-helység2 vonalon közlekedő ICvonatjelzés1 jelzésű járat nem az utazási rend szerint meghirdetett időpontban érkezett helység2-re, ily módon a Zrt.1 (a továbbiakban: vasúti társaság) nem szerződészerűen teljesítette az általa nyújtott szolgáltatást. Erre tekintettel kérte az alperesi jogelődtől a panasz tárgyában közigazgatási hatósági eljárás megindítását, ennek keretében a vasúti társasággal szemben utasjogi felügyeleti bírság kiszabását. Az alperesi jogelőd a 2022. február 18. napján kelt levelében tájékoztatta a panaszost, hogy a vasúti társasággal szemben nincs lehetőség az általa nyújtott szolgáltatás minőségével kapcsolatos kifogás miatt a kért eljárás lefolytatására. Amennyiben a panaszost kár érte, polgári peres úton érvényesítheti a kártérítési igényét. A felperes a 2022. március 21. napján kelt szám1 számú levelében törvényességi felhívással élt az alperesi jogelőd felé, amelyben indítványozta, hogy a panaszos 2022. január 28-án előterjesztett panasz alapján indítson az ügyben hatósági eljárást, a vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokkal összhangban álló hatósági döntéssel bírálja el a panaszt, és a döntést közölje a panaszossal. Az alperesi jogelőd a 2022. április 11. napján kelt szám2 számú levelében az ügyészi felhívással nem értett egyet, mondván a panaszos olyan tárgykörben kérte a vasúti társaság szankcionálását, amelyre a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 17. § (1) bekezdésében foglalt hatásköre nem terjed ki.

A kereset és a védirat

[2] A felperes a keresetében az alperesi jogelőd mulasztásának megállapítását kérte, álláspontja szerint ugyanis a panaszos ügyében nem tett eleget a hatósági eljárás lefolytatására és a döntéshozatalra vonatkozó kötelezettségének. Keresetének jogszabályi alapjaként az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás I.6.8.3.11. pontjának b) 45. és 47. alpontjaira, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vkt.) 69. § 10. pontjára, 76. § (2)-(3) bekezdéseire, az Sztv. 17. § (1), 18. § (1)-(2) bekezdéseire, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 7. § (1), 15. § (1), 80. § (1) és 114. § (1) bekezdéseire hivatkozott.

[3] Az alperesi jogelőd a védiratában a keresetlevél Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján történő visszautasítását kérte. Indokként arra hivatkozott, hogy mulasztási ítélet meghozatalára kizárólag a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) és (3) bekezdései szerinti közigazgatási cselekmény elmulasztása esetén van lehetőség, márpedig a kérdéses eljárása nem minősül annak.

Az előzményi eljárás és a felek megismételt eljárásban tett nyilatkozatai

[4] Az elsőfokú bíróság a keresetlevelet az 54.K.701.787/2022/4. számú végzésével visszautasította. A felperes fellebbezése folytán eljáró ítélőtábla az 1.Kpkf.750.919/2022/7. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzésének fellebbezett részét hatályon kívül helyezte, és e körben az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította, meghagyva számára, hogy az Sztv.-ben foglalt „panasz” alapján az alperes eljárási kötelezettségének fennállásáról, a mulasztási per tárgyává tett cselekmény jogi minősítéséről ítéletben hozzon döntést.

[5] A felperes a megismételt eljárás során tett nyilatkozatában fenntartotta a keresetében foglaltakat, és felhívta az Európai Parlament és a Tanács 2021. április 29-i, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló (EU) 2021/782 rendelete (a továbbiakban: EU rendelet) 1. cikk a)-i) pontjait, 31. § (1) és (3) bekezdéseit, az Európai Parlament és Tanács 2017. december 12-i, a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2017/2394 rendelete (a továbbiakban: 2017/2394 rendelet) 3. cikk 1. pontját és a melléklet 13. pontját, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007/EK rendeletét (a továbbiakban: EK rendelet). Kifejtette, hogy a 2017/2394 rendelet a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló fogyasztóvédelmi jogszabályként határozta meg az EK rendeletet, ezáltal az annak helyébe lépő EU rendelet is fogyasztóvédelmi jogszabálynak, az abban szabályozott jogviszony pedig fogyasztóvédelmi ügynek minősül. Hivatkozott az EU rendelet 1. cikk i) pontjára és 31. cikk (1) bekezdésére. Rámutatott, hogy a magyar jogrendszerben az EU rendelet végrehajtása a Vkt. 69. §-ának rendelkezésével történt meg, amely a 10. pontjában rögzítette, hogy a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvényben meghatározottak szerint a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozik. A vasúti igazgatási szerv hatáskörének tételes megállapításán túl a Vkt. 76. § (2) bekezdése a vasúti igazgatási szervet országos illetékességgel eljáró hatóságként határozza meg. Álláspontja szerint mindebből az a következtetés vonható le, hogy a Vkt. e rendelkezései a vasúti igazgatási szervet a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszai tekintetében fogyasztóvédelmi hatóságként jelölték ki, a panaszt benyújtó utas fogyasztónak minősül, az utas/fogyasztó panaszának „kezelését” pedig a Vkt. hatósági eljárás keretében rendelte el.

[6] Az alperes az érdemi védekezésében a kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint a perbeli ügyben a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) volt alkalmazandó. A panaszos olyan ügyben kérte a vasúti társaság szankcionálását, amelyre az Sztv. 17. § (1) bekezdése szerinti jogköre nem terjed ki, ez alapján pedig nem volt helye közigazgatási hatóság eljárás lefolytatásának. A kifejtetteknek megfelelően jogszerűen járt el, amikor a panaszosnak a Panasztv. 2. § (2) bekezdése alapján kizárólag tájékoztatást adott a kért intézkedés mellőzésének okáról, és a panaszeljárást nem érdemi döntéssel zárta le.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[7] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Rögzítette, hogy az EK rendelet végrehajtása a Vkt. és az Sztv. rendelkezéseivel valósult meg, s hogy az EK rendeletet 2023. június 7-től hatályon kívül helyező EU rendelet a perbeli ügyben annak történeti tényei miatt nem alkalmazandó. Érvelése szerint az EK rendeletről – különösen annak 30. cikkéből – nem következik, hogy a jogszabály az alperest fogyasztóvédelmi hatóságként jelölte volna ki; ilyen kijelölést a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) sem tartalmaz. A Vkt. 69. § 10. pontjából és az Sztv. 17. § (1) bekezdéséből mindössze az állapítható meg, hogy az alperes felügyeli a vasúti társaságokat és a közlekedésszervezőket, e feladatán belül hivatalból ellenőrzési és elemzési tevékenységet végez; jogszabálysértés megállapítása esetén szankciót alkalmaz. Az alperes e tevékenysége az Ákr. VI. fejezetében szabályozott hatósági ellenőrzésnek felel meg, amelynek során – egybevetve az Ákr. 7. § (1) bekezdését és a 99. §-át – azt vizsgálja, hogy a jogszabályokban vagy valamely hatósági döntésben foglalt magatartási szabály által megkövetelt magatartás és az annak hatálya alá tartozó jogalany vagy jogalanyok magatartása megfelel-e egymásnak.

[8] Az ellenőrzési eljárás és a mulasztási per tárgyát képező panaszeljárás közötti kapcsolattal összefüggésben kifejtette, hogy az Sztv. 17. §-a alapján az ellenőrzési tevékenységi körbe tartozik a vasúttársaság által végzett, az Sztv. 18. §-ában szabályozott panaszeljárás felügyelete is, amelynek keretén belül a vasúti igazgatási szerv dönt a szükséges hatósági lépések megtételéről. Kiemelte, hogy a hatósági ellenőrzés során nincs folyamatban hatósági ügy, mert csak az ellenőrzés útján beszerzett információk alapján kerül a hatóság olyan helyzetbe, hogy dönteni tudjon a hatósági eljárás megindításának, illetve jogkövetkezmény alkalmazásának szükségességéről.

[9] A hatósági ellenőrzés jogi sajátosságaként rögzítette, hogy azt az Ákr. 100. §-a értelmében a hatóság hivatalból folytatja, e tekintetben az officialitás elve érvényesül: a hatóság szabad mérlegelésén múlik, hogy a hatáskörén belül mikor és kivel szemben, mely tárgyban folytat ellenőrzést. Amennyiben a hatósághoz bármely személy valamely jogsértés kapcsán bejelentést tesz, vagy a hatóság eljárását kezdeményezi, ez önmagában nem teremt a hatóság számára sem eljárási, sem ellenőrzési kötelezettséget. A hatóság hivatalbóli eljárását kezdeményező irat valójában a Panasztv. szerinti közérdekű bejelentésként kezelendő, amely jellemzően más jogalany jogszabálysértésére tekintettel irányul hatósági eljárás lefolytatására. Az ilyen közérdekű bejelentés következménye pedig jellemzően, de nem kizárólagosan a hatósági ellenőrzés lefolytatása, amelynek nyomán a hatóság vagy indít eljárást, vagy nem. A bejelentés vagy panasz alapján nem keletkezik ellenőrzési kötelezettsége a hatóságnak, és az ellenőrzés meg nem indításáról sem kell döntést hoznia, elegendő a Panasztv. alapján tájékoztatni a panaszost.

[10] Összegzésként megállapította, hogy a felperes által hiányolt hatósági eljárást az alperes nem mulasztotta el, mert az Sztv. 17-18. §-ai szerinti panasz alapján az alperes diszkrecionális jogkörben dönt az Ákr. VI. fejezetében szabályozott hatósági ellenőrzés megindításáról, ebből következően annak lefolytatására nem kötelezhető, elmaradása mulasztásnak nem tekinthető.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

[11] A felperes a fellebbezésében az elsőfokú ítélet megváltoztatását, az alperes mulasztásának megállapítását kérte. Rögzítette, hogy az EK rendelet a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló jogszabály; a vasúti személyszállítást igénybe vevő utas fogyasztó, akinek az EK rendeletről következő jogvédelme az arra kijelölt nemzeti hatóság feladata. Az EK rendelet az utas jogaként határozta meg – többek között – a panaszának kezelését, amely feladatot az EK rendeletet a magyar jogrendszerbe beemelő és végrehajtó Vkt. a vasúti igazgatási szerv hatáskörébe helyezett. Ebből álláspontja szerint az következik, hogy a Vkt. 69. § 10. pontjával kijelölt alperes az utas mint fogyasztó vonatkozásában fogyasztóvédelmi tartalmú hatósági jogkört gyakorol, amit nem cáfol az elsőfokú bíróság által hivatkozott Korm. rendelet.

[12] A Kúria Kfv.II.37.366/2016/7. számú precedensképes eseti döntésére utalva állította, a Vkt. 69.§ 10. pontja alapján az utasnak joga van arra, hogy a panaszát az annak kivizsgálására kijelölt hatósághoz benyújtsa, ezen joga pedig kötelezettséget teremt a törvényben kijelölt hatóság számára a benyújtott egyéni panasz elbírálására, eldöntésére.

[13] A személyszállítást igénybe vevő utasok jogainak védelme körében kifejtette, hogy az Sztv. kétféle jogkört biztosít az alperes számára. Egyrészt az Sztv. 17. § (1)-(4) bekezdése szerinti hivatalbóli ellenőrzési jogkört, amelynek keretében ellenőrzi és elemzi a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. Másrészt az Sztv. 18. § (1)-(2) bekezdése szerinti, amely az egyéni igényérvényesítés lehetőségét teremti meg a vasúti személyszállítást igénybe vevő utas számára, oly módon, hogy panasz benyújtását teszi lehetővé, ha az utas megítélése szerint a vasúti személyszállítást biztosító szolgáltató megsértette az EK rendeletről, az Sztv.-ben, a vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló kormányrendeletekben, és a vasúti társaságok személyszállítási üzletszabályzatában foglaltakat.

[14] Okfejtése szerint az alperes az Sztv. 17. §-ában megállapított jogkörében azt ellenőrzi, hogy a vasúti szolgáltató megtartja-e azokat az utasok jogait érintő általános rendelkezéseket, amelyeket számára az EK rendelet, az ágazati törvények és a saját személyszállítási üzletszabályzata előírtak. Az ellenőrzésre hivatalbóli eljárásban kerül sor, az Ákr. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályainak alkalmazásával; az eljárás ügyfele maga a vasúti szolgáltató, a tárgya pedig nem egy meghatározott utas egyéni jogséremlme, hanem az utasok sokaságára vonatkozó jogszabályi előírások vasúti szolgáltató általi megtartása. Ezzel szemben áll az alperes Sztv. 18. §-ában szabályozott jogköre, amely esetében az eljárás tárgya egy meghatározott utas egyéni jogséremlme, ami abban nyilvánul meg, hogy a vasúti szolgáltató által folytatott panaszkezelési eljárás nem vezetett az utas számára kielégítő eredményre. Az Sztv. 18. § (2) bekezdése az egyedi jogséremlmet előadó panasz alapján az alperes számára eljárásjogi cselekvést határoz meg: a panasz visszautasítását, ha az elkészt, vagy hiánypótlásra történő felhívást, ha az hiányos. Mindezek alapján megalapozatlan az elsőfokú bíróság által az ítélete [13]-[14] bekezdésében kifejtett álláspont.

[15] Az egyéni panasz kapcsán arra mutatott rá, hogy az Sztv. 18. § (2) bekezdéséből egyértelműen kitűnik: a vasúti szolgáltató panaszkezelést lezáró dokumentumával szemben benyújtott egyéni panasz megindítja a hatósági eljárást, amely eljárásban a hatóság eljárási cselekményeket foganatosít, tehát ez esetben az Ákr. 35. §-a szerinti kérelemre induló hatósági eljárásról van szó. A kérelemre indult eljárást az Ákr. 80. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelő egyedi döntéssel kell a hatóságnak lezárnia. Az alperes által lefolytatandó eljárás kapcsán utalt az Ákr. 7. § (1), 8. § (2) és 50. § (3) bekezdéseire.

[16] Az Sztv. 18. §-ában használt panasz kifejezésnek az elsőfokú bíróság által történt értelmezése kapcsán hivatkozott a Kúria Kfv.III.37.286/2009/7. számú eseti döntésére, és kifejtette, hogy az utasnak az egyéni jogérvényesítés körében benyújtott, az Sztv. 18. § (2) bekezdésének különös eljárási rendelkezése folytán panaszként nevesített beadványa tartalmát tekintve az Ákr. szerinti kérelemmel azonos és a kérelemmel megegyezően alkalmas a hatósági eljárás megindítására. Ebből következően a perbeli esetben a Panasztv. szerinti panasz eljárás alkalmazása nem lehetséges.

[17] Az alperes a fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. A felperes által előadottakkal szemben rögzítette, hogy a vasúti igazgatási szerv nincs fogyasztóvédelmi hatóságként kijelölve, a Korm. rendeletben nem szerepel, és más jogszabály sem telepít hozzá fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört. Az Sztv. 18. § (7) bekezdését idézve rámutatott, hogy a hatósági lépések megtételéről való döntés nem más, mint a hatósági ellenőrzés lefolytatása (Ákr. 99. §), hatósági eljárás megindítása (Ákr. 100. §) és annak eredményeképpen a szükséges jogkövetkezmények alkalmazása. Kiemelte, hogy az Sztv. minden esetben a panasz kifejezést használja, kérelmet nem nevesít, márpedig a közigazgatási hatósági eljárás megindításának feltétele a kérelem előterjesztése, amelynek kapcsán utalt az Ákr. 35. §-ához fűzött jogalkotói indoklásra. Ebből következően a panaszos perbeli ügyben benyújtott beadványa a Panasztv. szerint panasznak minősül.

A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai

[18] A fellebbezés nem alapos.

[19] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság megalapozott és jogszerű döntést hozott a kérelem elutasításáról, amelynek indokaival – azok megismétlése nélkül – egyetértett. A fellebbezésben foglaltakra figyelemmel az alábbiakat emeli ki.

[20] Az alkalmazandó jog kérdésében mindenekelőtt arra mutat rá, hogy az elsőfokú bíróság helyesen jutott arra a következtetésre, miszerint a perbeli ügyben – annak tényei alapján – a tagállami jogban implementáció nélkül közvetlenül alkalmazandó EK rendelet az irányadó [Vkt. 89. § (2) bekezdés b) pont; időállapot: 2022.01.01.], szemben a hatályos EU rendelettel, amely a 41. cikke szerint csak 2023. június 7. napjától kezdődően alkalmazandó. Kétségtelen, hogy a 2017/2394 rendelet mellékletéből és 3. cikk 1. pontjából az következik, hogy az EK rendelet a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló uniós jogszabály, tehát annak előírásai ilyen értelemben fogyasztóvédelmi szabályok, ebből azonban nem következik szükségszerűen, hogy e védelemnek fogyasztóvédelmi hatósági jogkör keretében, fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört gyakorló hatóság útján kell megvalósulnia.

[21] Az EK rendelet (1) és (3) preambulumbekkezdése célként fogalmazza meg, hogy a közös közlekedéspolitikai keretében fontos megőrizni a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok felhasználói jogait, valamint javítani a vasúti személyszállítási szolgáltatások minőségét és eredményességét (...), továbbá azt is, hogy a szállítási szerződés vonatkozásában a vasúti személyszállítást igénybe vevő utas a gyengébbik fél, ezért az utasok jogait biztosítani kell e tekintetben. A (23) preambulumbekkezdés abból az alapvetésből indul ki, hogy a rendelet céljait, nevezetesen a közösségi vasutak fejlesztését és az utasok jogainak bevezetését a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók, ezért úgy dönt, hogy a Közösség a Szerződés [az Európai Unióról szóló Szerződés, a továbbiakban. Szerződés] 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban intézkedéseket fogad el, amelyek kapcsán ugyanitt azt is rögzíti, hogy az említett cikkben meghatározott arányosság elvével összhangban a rendelet nem lépi túl az e célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket. A Szerződés 5. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

[22] Mindezeket követően az EK rendelet az utasok védelmét szolgáló jogok végrehajtása céljából a VII. fejezet 30. cikkében akként rendelkezik, hogy valamennyi tagállam kijelöli az e rendelet végrehajtásáért felelős szervet vagy szerveket. Kimondja, hogy valamennyi szerv meghozza azokat az intézkedéseket, amelyek biztosítják az utasok jogainak tiszteletben tartását. Végül akként rendelkezik, hogy minden utas panaszt nyújthat be e rendelet állítólagos megsértéséről az (1) bekezdés szerint kijelölt megfelelő szervnek vagy valamely tagállam által kijelölt bármely más megfelelő szervnek. Az ítéltábla álláspontja szerint mindezt figyelembe véve, és szem előtt tartva a Szerződés szubszidiaritási, illetve arányossági elvét látható, hogy az EK rendelet az utasjogokra vonatkozó szabályok végrehajtásának intézményi hátterével kapcsolatban nem utal fogyasztóvédelmi hatósági jogkör létesítésére, illetve ilyen jogkört gyakorló szerv létrehozására, hanem e körben a „végrehajtásért felelő szervezet” kifejezést használja, amely nyitott jogi diszpozíció; az egyaránt magában foglalhat fogyasztóvédelmi hatósági, vagy egyéb jogkörrel rendelkező szervet is (pl. általános felügyeleti jogkör). E helyült az is megjegyzendő, hogy ha az uniós jog valamely jogterületen lévő jogok védelmét hatósági hatáskörrel rendelkező szerv útján kívánja megvalósítani, akkor kifejezetten az erre vonatkozó fogalmat használja, mint ahogyan ez a felperes által hivatkozott 2017/2394 rendelet esetében is tetten érhető. Mindebből okszerűen az következik, hogy az EK rendelet a szubszidiaritás elvének megfelelően tagállami hatáskörben hagyta annak a kérdésnek az eldöntését, hogy az EK rendeletben megjelenő utasjogok védelmét a nemzeti szabályozás milyen szervezeti formában, milyen hatáskör létesítésével biztosítja (melyen egyébiránt az EU rendelet sem változtatott). Ebből kiindulva az állapítható meg, hogy a felperes állításával ellentétben önmagában az EK rendeletből nem következik, hogy a vasúti igazgatási szerv az Sztv. 18. §-a szerinti jogköre fogyasztóvédelmi hatósági jogkör lenne.

[23] Az elsőfokú bíróság a felperes álláspontjával összhangban helytállóan állapította meg, hogy az EK rendelet végrehajtása a Vkt. és az Sztv. rendelkezésein keresztül valósult meg. A Vkt. 69.§ 10. pontja kimondja, hogy a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe

tartozik a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvényben meghatározottak szerint a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése. Az ítéltábla megítélése szerint e rendelkezésből sem olvasható ki olyan utalás, amely szerint a jogalkotó az uniós jogban előírt panaszkezelésnek, illetve az utasjogok betartásának az ellenőrzését fogyasztóvédelmi hatósági jogkört előírva kívánta volna a nemzeti jogba átültetni. Ez akkor sincs így, ha egyébként a vasúti igazgatási szerv kétségkívül számos közigazgatási hatósági jogkörrel rendelkezik, mivel nincs olyan előírás, amely ezek közé sorolná az Sztv. 18. §-ában lévő panaszkezelési jogkört, azaz a kérdéses jogkör hatósági jogi keretek közötti gyakorlásáról rendelkezne. Nincs tehát a Vkt.-ban utalás a vizsgált jogkör fogyasztóvédelmi, vagy egyéb közigazgatási hatósági jogi jellegére.

[24] Az elsőfokú bíróság a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskör hiányával kapcsolatos álláspontjának alátámasztására hivatkozott a fogyasztóvédelmi hatóságok felsorolásáról szóló Korm. rendeletre, mondván abban nem szerepel a vasúti igazgatási szerv, ami azt jelenti, hogy e szerv nem minősül a felsorolás szerinti hatóságnak. Ezzel összefüggésben az ítéltábla annyiban osztotta a felperes álláspontját, hogy önmagában e tényből nem következik a kérdéses szerv szóban forgó minőségének hiánya, mivel a Korm. rendelettel kapcsolatban az állapítható meg, hogy az abban szereplő felsorolás nem taxatív, hiszen abban számos fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóság nem szerepel (pl. hivatal1, bank1). Ez azonban továbbra sem változtat azon a tényen, hogy nincs olyan jogszabály, amelyben a vasúti igazgatási szerv nevesítetten az utasjogok védelmét ellátó fogyasztóvédelmi hatóságként lenne azonosítható. Összességében mindez azt jelenti, hogy a felperes álláspontjával ellentétben a Vkt.-ból – sem önmagában, sem az EK rendelettel együtt értelmezve – nem következik, hogy a vasúti igazgatási szerv a perbeli ügyben fogyasztóvédelmi hatósági jogkörrel rendelkezne.

[25] A következő lépésben az ítéltábla az Sztv.-t vizsgálta, ennek során is azt, hogy abból textuális és tartalmi szempontból milyen következtetés vonható le a 18. §-ban szabályozott eljárás jogi jellegére. A felperes fellebbezési érvelése szerint az Sztv. 17. § (1)-(4) bekezdése a vasúti igazgatási szerv hivatalbóli ellenőrzési jogkörét szabályozza, míg a 18. § (1)-(2) bekezdése az egyéni igényérvényesítés lehetőségét megteremtő fogyasztóvédelmi jogkörét. Az ítéltábla arra mutat rá, hogy e rendelkezések nem tartalmazzak olyan előírást, amelyből az következne, akár csak indirekt módon is, hogy az utas Sztv. 18. §-a szerinti panasz olyan, a közigazgatási hatósági eljárást megindító kérelem lenne, amelynek benyújtása önmagában és automatikusan maga után vonná az alperes Sztv. 17. §-a szerinti eljárását mint fogyasztóvédelmi hatósági eljárást. Ezzel szemben az ítéltábla osztotta az elsőfokú bíróság azon álláspontját, amely szerint az a tény, hogy a jogszabály az utas által a vasúti igazgatási szervhez benyújtandó beadványra a „panasz” kifejezést használja, arra utal, hogy az Sztv. 18. §-a szerinti eljárás nem közigazgatási hatósági eljárás, hanem ún. panasz eljárás. Ezen eljárás pedig a vasúti igazgatási szerv Sztv. 17. §-a szerinti közigazgatási hatósági hatásköréhez – a szabályozás logikáját követve – oly módon kapcsolódik, hogy a kérdéses szerv a panasz alapján – amint arra az elsőfokú bíróság helyesen mutatott rá – az Ákr. 99. §-a szerinti ellenőrzést folytat le, amelynek során azt vizsgálja, hogy a vasúti társaság és a közlekedésszervező megtartotta-e a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, ideértve az EK rendelet előírásait, illetve a vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló kormányrendeletekben, valamint a vasúti társaságok személyszállítási üzletszabályzatában foglaltakat. Az alperes e vizsgálatának célja

annak eldöntése, hogy az adott ügyben szükséges-e a közigazgatási hatósági eljárás megindítása.

[26] A fentiek szerint tehát a két eljárás eltérő jogi jellegére utal az a körülmény, hogy a jogszabály a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazott, az Ákr. 35. §-a szerinti „kérelem” helyett a „panasz” kifejezés használja. Egyéb körülmény is utal erre, így az, hogy az Sztv. 18. §-a több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek ha a panaszra induló eljárás közigazgatási hatósági eljárás lenne, az Ákr.-rel szükségtelen párhuzamosságot jelentenének, mivel azok tartalmukat tekintve e jogszabályban is megtalálhatók. Márpedig, ha ugyanazt az életviszonyt szabályoznák, akkor szükségtelen lenne az Sztv.-ben való megismétlésük. Így például a 18. § (5) bekezdés kimondja, hogy a vasúti igazgatási szerv, illetve az autóbuszos hatóság a panaszost, a szolgáltatót, a közlekedésszervezőt és az érintett harmadik felet meghallgathatja, valamint tőlük további felvilágosítást és információt kérhet, amely szabályok lényegüket tekintve megfeleltethetők az Ákr. 62. §-ában és 66. §-ában található bizonyítási szabályoknak, ahogyan az Sztv. 18. § (7) bekezdésében lévő tájékoztatási kötelezettség is megfeleltethető az Ákr. 85. § (1)-(2) bekezdésében írt közlési kötelezettségnek.

[27] Abból kiindulva, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 3. §-a kifejezetten tiltja az indokolatlan párhuzamos szabályozást, s hogy a felperesi álláspont elfogadása esetén az előbbi rendelkezések ilyen indokolatlan párhuzamosságot jelentenek, alappal lehet arra következtetni, hogy a perbeli esetben az Sztv. 18. §-ában szereplő rendelkezések valójában nem közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályok, így azokra nem alkalmazhatók az Ákr. szabályai. Ugyanerre mutat, csak más megközelítésben az Sztv. és az Ákr. között az Ákr. 8. § (2) bekezdése kapcsán jelentkező kollízió. Amíg ugyanis az utóbbi szabály azt mondja ki, hogy az (1) bekezdésben nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok (ilyen lenne az Sztv. is) e törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt e törvény megengedi, addig az Sztv. kapcsán megállapítható, hogy az több ponton is eltér az Ákr.-től anélkül, hogy ezt az Ákr. megengedte volna. Például az Sztv. 18. § (6) bekezdése kimondja, hogy a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos által tett ismételt, továbbá a névtelen panasz vizsgálata mellőzhető, azonban az Ákr. túl azon, hogy nem ismeri a „mellőzést” mint érdemi vizsgálat nélküli döntést, nem enged eltérést a 46. §-ában lévő visszautasítási szabályoktól. Márpedig azoktól az Sztv. kérdéses rendelkezése még akkor is eltér, ha az első fordulót az Ákr. 46. § (1) bekezdés b) pontjának, míg az utóbbit a (2) bekezdésének feleltetnénk meg, mert az Ákr.-ben akár a res iudicata, akár a nem megfelelő formában előterjesztett kérelem esetén alkalmazandó jogkövetkezménynek további feltételei is vannak, amelyek azonban az Sztv.-ben nem szerepelnek (korábbi érdemi elbírálás, irányadó jog változásának vizsgálata; a nem megfelelő formában benyújtott kérelem esetén az ismételt előterjesztés lehetősége).

[28] Ugyancsak az Sztv. 17. §-a és 18. §-a szerinti két eljárás eltérő jogi jellegére utal a Sztv. 18. § (2) bekezdés utolsó mondatában a panaszra vonatkozó azon kifejezés, amely szerint az „bejelentésnek” minősülő beadvány, miközben e kifejezés a Panasztv.-ben fordul elő. E szóhasználat nem egyeztethető össze a „panasz” felperes általi képviselt olyan értelmezésével, amely szerint az valójában a közigazgatási hatósági eljárást megindító kérelem lenne. Az Sztv. 18. § (7) bekezdésében lévő rendelkezés azon megfogalmazása, 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” szintén a két eljárás eltérő jog jellegére utal, mert az mintegy azt fejezi ki, hogy a panasz alaposságának megállapításáig nem történt „közigazgatási hatósági lépés”, hanem a vasúti igazgatási szerv az ilyen lépés megtételéről majd csak ezt követően – az előzetes vizsgálatának (hatósági ellenőrzés) eredménye alapján – fog dönten. Ha az eljárása már addig is hatósági eljárás lett volna, akkor a mondat logikusan a „további” hatósági lépések megtételéről rendelkezne.

[29] Végül az összehasonlítás kedvéért megemlítendő a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben (a továbbiakban: Fgy.tv.) foglalt szabályozás, amely az ott szereplő jogintézmények között az Sztv.-hez hasonlóan szabályoz panaszra induló eljárást (Fgy.tv. 2. § 28a. pont), de e mellett nevesítetten fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört is. Megállapítható, hogy ez utóbbi kapcsán – az Sztv.-től eltérően – egyértelműen kimondja, hogy ezen eljárás kezdeményezésének az eszköze a kérelem, s azt is, hogy az így indult eljárásra az Ákr. rendelkezései az irányadók (Fgy.tv. 46/A. §). Mindez a Vkt. és az Sztv. esetében hiányzik, amiből – figyelembevétel a fent kifejtettek is – arra lehet következtetni, hogy ez a jogalkotó tudatos döntése volt, amellyel a kérdéses jogszabályok esetében azt kívánta kifejezni, hogy az Sztv. 18. §-a szerinti panasz nem közigazgatási hatósági eljárást megindító dokumentum.

[30] E helyett a kérdéses panasz benyújtása a panasz eljárás megindulását eredményezi, amely eljárás – amint azt az elsőfokú bíróság helyesen megállapította – a Panasztv. hatálya alá tartozik. Ezen eljárásban a vasúti igazgatási szerv a [25] bekezdésben írtakat az Ákr. 99. §-a szerinti ellenőrzési eljárás keretében hivatalból (ex officio) vizsgálja, amelynek során nem kötik a panaszban írtak, hanem szabad belátása szerint dönthet az Ákr. 101. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási hatósági eljárás megindításáról vagy annak mellőzéséről. Ehhez mérten helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a vasúti igazgatási szervet e körben diszkrecionális jogkör illeti meg, azaz nem köteles egyetlen meghatározott módon cselekedni, hanem szabadon mérlegelheti, hogy az előtte lévő tények és jogszabályi rendelkezések alapján milyen döntést hoz (megindítja-e vagy sem a hatósági eljárást). Mivel pedig nem köteles meghatározott döntés meghozatalára, így az utas által „kezdeményezett” hatósági eljárás mellőzéséről sem kell formális döntést hoznia. Ez pedig azt jelenti, hogy a vasúti igazgatási szerv sem azzal nem követett el jogszabálysértést, hogy a panaszos panasz alapján nem indított közigazgatási hatósági eljárást, sem azzal (ami ugyanebből logikailag következik), hogy a panaszos beadványáról nem végzés, illetve határozat formájában „döntött”. A kifejtetteken nem változtat a felperesnek a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.286/2009/7. számú eseti döntésére alapítottan megfogalmazott azon állítása, amely szerint a jelen ügyben is panaszként nevesített, de tartalmát tekintve a Ket. szerinti kérelemként értelmezhető panaszról lenne szó, amivel kapcsolatban az ítéltábla utal a [25]-[29] bekezdésben megállapítottakra, miszerint a szóban forgó panasz annak tartalmi vizsgálata alapján sem tekinthető kérelemnek.

[31] Mindezekre figyelemmel téves a felperes azon álláspontja, amely szerint az Sztv. 18. § (2) bekezdéséből az következik, hogy a vasúti szolgáltató panaszkezelést lezáró dokumentumával szemben benyújtott egyéni panasz joghatása automatikusan és

szükségszerűen a hatósági eljárás megindulása. Ennek megfelelően megalapozatlan a Kúria Kfv.II.37.366/2016/7. számú precedensképes határozatára való hivatkozása is, mivel az az eltérő tényei folytán nem analóg a perbeli ügygel, tekintve, hogy az előbbi az Fgy.tv. hatálya alá tartozó ügyben keletkezett, amely esetében a [29] bekezdésben kifejtetteknek megfelelően más a jogszabályi környezet: a törvény egyértelműen megállapítja a hatóság fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörét, és a közigazgatási hatósági eljárás megindításának feltételeként egyértelműen előírja az Ákr. szerinti kérelem benyújtását.

[32] Összegzőként az állapítható meg, hogy mivel a perbeli esetben az Sztv. szerinti panasz benyújtása a Panasztv. szerinti eljárás megindulását vonta maga után, amelynek keretében az alperes diszkrecionális jogkör illette meg annak eldöntésében, hogy a panaszos beadványa alapján indít-e, avagy sem közigazgatási hatósági eljárást, így a kérdéses eljárás megindításának mellőzésével, amellet, hogy a panaszost tájékoztatta a panaszával kapcsolatos álláspontjáról, nem követett el mulasztást. Fontos hangsúlyozni, hogy az alperes szóban forgó eljárása az említett jellegénél fogva nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, és az ennek keretében hozott „döntése” közigazgatási cselekménynek, ennél fogva a mindezek kapcsán állított mulasztása nem alapozhatja meg a Kp. 129. § (1) bekezdése szerinti jogsértést, amiből következően az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetést levonva megalapozottan utasította el a felperes keresetét.

[33] A fent kifejtettekre tekintettel a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 109. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

[34] Az alperes a másodfokú eljárásban perköltség igényt nem terjesztett elő, ezért arról az ítéltáblának a Kp. 99. § (3) bekezdése által felhívott 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1)-(2), (5) bekezdéseire és 82. § (3) bekezdésére figyelemmel rendelkeznie nem kellett.

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

[36] A Fővárosi Ítéltábla a fellebbezést a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 77. §-a értelmében tárgyaláson kívül bírálta el.

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

Záró rész

Budapest, 2024 szeptember 24.

dr. Antal Regina s. k.	dr. Oláh Zsolt s. k.	dr. RácZ Krisztina s. k.
a tanács elnöke	előadó bíró	bíró