

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Pócsa Zoltán ügyvéd által képviselt felperesnek a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának Elnöke alperes ellen hírközlési ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Fővárosi Bíróság 2007. május 31. napján kelt 2.K.34.818/2006/8. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 9. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság 2.K.34.818/2006/8. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg az alperesnek 10.000 /tízezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget, továbbá az államnak - külön felhívásra - 36.000 /harminchatezer/ forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az elsőfokú hatóság 2004. augusztus 5-én építési engedélyt adott ki K. I. ütem közösségi műsor- és jeltovábbító rendszer (KMJR) építésére, majd 2004. augusztus 31-én e határozatát visszavonta, a visszavonást tartalmazó határozatot pedig az alperes 2004. október 28-án kelt határozatával megsemmisítette.

A 2004. október 23-án kelt HN475-26/2004. számú határozatával az elsőfokú hatóság a felperest 5.159.129 Ft bírsággal sújtotta, mert a felperes az építési engedélyezés lezárta előtt megkezdte a II. ütem KMJR építését.

A határozat indokolása szerint a hálózat K. községben 90 %-ban megépült, a Kft. kivitelezésében.

A felperes fellebbezéssel élt a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2005. január 6. napján kelt FK330-1/2005. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

Ezen határozatok ellen a felperes által benyújtott keresetet a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság alaposnak értékelte, és a 14.K.20.406/2005/24. számú ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra, új határozat hozatalára kötelezte.

A megismételt eljárásban az alperes FK-14134-1/2006. számon a HN475-26/2004. számú elsőfokú határozatot akként változtatta meg, hogy a bírság összegét 4.751.458 Ft-ra csökkentette, figyelemmel a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróságon szerzett igazságügyi szakvéleményben foglaltakra.

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését kérte.

Arra hivatkozott, hogy nem a felperes épített, hanem a Kft., mégpedig anélkül, hogy erre szerződés lett volna; a felperes csak a terveket adta át.

Hivatkozott arra, hogy az alperesi hatóságtól telefonon közölték, hogy a kábeleket nem kell leszerelni, hanem célszerű megegyezni a felperesnek a Kft-vel.

A felperes álláspontja szerint a jogalkotó szándéka nem lehetett az, hogy a teljes beruházási költség után bírságot kelljen kiszabni; különös tekintettel arra, hogy az építésügyi hatóság később megadta az engedélyt.

Pontosított keresetében előadta, hogy az elsőfokú hatóság 2004. augusztus 5-én kelt - építést engedélyező - határozata a határozattal szembeni fellebbezés elutasítása miatt 2004. augusztus 5-én emelkedett jogerőre. Ebből adódóan az elsőfokú hatóság 2004. szeptember 23-án végzett helyszíni ellenőrzése során nem tehetett volna megállapítást arra nézve, hogy a kivitelezés 2004. augusztus 5. előtt is az építési engedélyben foglalt előírások megsértésével történt.

A per első tárgyalásán a felperes a jogorvoslati jog sérelmét is megjelölte azzal összefüggésben, hogy a megismételt eljárást nem az alperes elsőfokú hatósága folytatta le. Előadta, hogy 2004 őszén a költségek kb. 20-30 %-a jelenhetett meg csak ténylegesen a megvalósult építkezésen, vagyis az alperes nem tisztázta azt, hogy 2004. október 28-ig mennyi volt pontosan az a költség, amit a 29/1999. /X. 6./ KHVM rendelet (a továbbiakban: KHVM rendelet) 24. §-a alapján figyelembe lehetett venni.

Sérelmezte a felperes, hogy az alperes megsértette a célhoz kötöttség, közérdeknek való megfelelés, és a jóhiszeműség alapelveit és kiemelte, hogy közérdek-sérelem nem történt.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte, és azt elutasította.

Ítéletének indokolásában elsődlegesen kifejtette, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

171. § /1/ bekezdésére figyelemmel megállapítható, hogy a megismételt eljárásra 2005. november 1. napját követően - függetlenül attól, hogy korábban az Áe., vagy a Ket. alapján járt el a hatóság - a Ket. szabályait kell alkalmazni; e tekintetben tehát az alperesi határozat törvényes.

A Ket. 111. § /3/ bekezdésére hivatkozással leszögezte az elsőfokú bíróság, hogy a felperes a megismételt eljárás során hozott döntéssel szemben kezdeményezett perben nem sérelmezheti alappal a jogorvoslati fórumrendszernek a bíróság ítéletével szükségképpen összefüggő alakulását.

Hivatkozott az elsőfokú bíróság a Pp. 229. § /1/ bekezdésére és kifejtette, hogy a felperes vitatta a bírság jogalapját. E vonatkozásban az elsőfokú bíróság - az alperessel egyetértve - a Ket. 111. § /3/ bekezdése alapján utalt arra, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság ítéletének indokolásában a bírság jogalapja tekintetében határozottan akként foglalt állást, hogy a felperes - mint építtető - a perbeli tényállás mellett bírságot is köteles fizetni; e tekintetben tehát a Pp. 229. § /1/ bekezdése szerinti anyagi jogerő beállott.

Megállapította azt is a bíróság, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság - azáltal, hogy a perben igazságügyi szakértőt rendelt ki - abban a kérdésben is állást foglalt, hogy a KHVM rendelet 24. § /3/ bekezdés a/ pontja alapján mi minősül tényleges kivitelezési költségeknek.

Az ítélet indokolásából megállapítható, hogy a szakértői véleményt sem az alperes, sem pedig a felperes nem vitatta.

Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint tehát a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság ítéletének indokolásában az összegszerűség vonatkozásában tett megállapítás az alperest szintén kötötte, attól törvényesen eltérnie nem lehetett.

Megjegyezte a bíróság ezzel kapcsolatban, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság - a szakvéleményben foglalt pontos összegszerűség ellenére - az alperes határozatát azért helyezte hatályon kívül, mert a bíróságnak azon hírközlési tárgyú ügyekben, amelyekben a közigazgatási eljárás kétfokú, nincsen megváltoztatási jogköre.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság tehát a perben lefolytatott bizonyítási eljárás során lényegében meghatározta azt a pontos összegszerűséget a szakvéleményre utalva, amelyet az alperesnek a megismételt eljárásban figyelembe kellett vennie.

Az elsőfokú bíróság ezért - jelen per keretein belül - nem tartotta értékelhetőnek azon felperesi előadást sem, amely arra vonatkozott, hogy az elsőfokú hatóság a bírság összegének meghatározása körében az I., vagy II. ütem készülségét vette-e figyelembe. Hasonlóan az ellenőrzésről való tájékoztatás kapcsán tett felperesi előadás vizsgálatára is, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság előtt folyt perben nyílt csak lehetőség.

Nem osztotta az elsőfokú bíróság a felperes azon álláspontját sem, amely szerint az építési engedélyezésről szóló elsőfokú határozat 2004. augusztus 5-én jogerőre emelkedett. E tekintetben az elsőfokú bíróság csak utalt az Áe. 77. § /3/ bekezdésére, azzal, hogy e szempont részletesebb értékelése is a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróságon folyamatban volt perben lett volna lehetséges.

Az elsőfokú bíróság összességében megállapította, hogy az alperes által megismételt eljárásban nem voltak a felperes által eljárási szabálysértésként megjelölt hibák. A bíróság jogalapja, valamint összepszerúsége vonatkozásában alapvetően azért volt megalapozatlan a kereset, mert e tekintetben a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság jogerős ítéletében már állást foglalt, attól az alperesnek törvényesen eltérnie a Ket. 111. § /3/ bekezdése alapján - figyelemmel a Pp. 229. § /1/ bekezdésére is - nem lehetett.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak hatályon kívül helyezését kérte, a keresetében foglaltakat fenntartotta.

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a Ket. 111. § /3/ bekezdését, és tévesen alkalmazza a Pp. 229. §-át.

Kifejtette, hogy a közigazgatási perben is kötelező az eljáró bíróságokra a keresethez kötöttség elvének alkalmazása, amiből következik, hogy a res judicata csak a kereseti kérelem keretei közötti viszonylatra értelmezhető; azokra a kérdésekre, amelyekre a kereset nem terjed ki, értelemszerűen nem kell alkalmazni.

A Ket. 111. § /3/ bekezdése csak azokra a kérdésekre vonatkoztatható, amelyek az akkori keresetnek részét képezték. Az ítélet értelmezésének a keresetben nem szereplő kérdésekre való kiterjesztése a keresethez kötöttség elvével ellentétes.

Kifogásolta a felperes, hogy az elsőfokú bíróság a korábbi közigazgatási per anyagát ilyen szempontból nem vizsgálta, azt a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróságtól be sem kérte. A kereset ismeretének hiányában nem is lehet eldönteni, hogy az akkori ítélet milyen keretek között, milyen keresetre értelmezendő, vagyis nem volt megállapítható, hogy tartalmát tekintve mi az ítélt dolog.

A korábbi felperesi keresetben pl. nem szerepelt az a kérdés, hogy a felperes a jogalapot amiatt vitatja, hogy az engedély nélküli építkezés semmiféle közérdeket nem sértett. Az összepszerűség nem került vizsgálatra az I. és II. ütem összemosása tárgyában, míg az eljárási kérdések a korábbi tervben egyáltalán nem képezték részét a keresetnek. Így az sem szerepelt benne, hogy a 2004. augusztus 5-i HN475-9/2004. számú határozat visszavonásának megsemmisítése következtében 2004. augusztus 5-én bekövetkezett-e a jogerő; vagyis e kérdésekben nyilvánvalóan nem hozhatott döntést a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság, így ezekben a kérdésekben az ítélet értelmezését sem lehet kiterjeszteni az alperes FK14.134/2006. számú határozatára. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbi határozat eljárási

hibáira a felperesnek csak jelen perben volt lehetősége keresetet előterjeszteni, így a res judicata szóba sem jöhet.

A felperes álláspontja szerint a közérdek sérelmének hiányát mi sem bizonyítja jobban, hogy a módosított KHVM rendelet 4. § /2/ bekezdés j/ pontja értelmében az eljárás alapjául szolgáló építési tevékenység nem is engedélyköteles, tekintettel a felülvizsgálati kérelemhez mellékelte okmányra, amely tanúsítja, hogy a hálózat az áramszolgáltató kisfeszültségű hálózatának, tartószerkezetének és nyomvonalának igénybevételeivel létesült.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossággal rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást, és abból - az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával - helytálló jogi következtetést vont le.

A perben rendelkezésre állt iratanyag tanúsága szerint - ide értve a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 14.K.20.406/2005. számú periratait is - a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság a 2006. május 10. napján kelt 14.K.20.406/2005/24. számú jogerős ítéletével az alperes 2005. január 6. napján kelt FK330-1/2005. számú határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára kötelezte.

Ezen jogerős ítélet rendelkező részéből és indoklásából kitűnően a hatályon kívül helyezés az alperes másodfokú határozatára vonatkozott, az alperes számára írta elő a megyei bíróság a másodfokú eljárás megismétlésének kötelezettségét.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 34. számú állásfoglalása értelmében a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesül. Ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más - a megjelölttől érdemben eltérő - jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja. Ez azt jelenti, hogy a bíróság a felperes által a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértés körében kell, hogy vizsgálódjék, és ha a határozatot más vonatkozásban találja jogszabálysértőnek, erre nem alapíthatja döntését.

Ebből az következik, hogy a bíróság megsérti a kereseti kérelemhez kötöttség Pp. 215. §-a szerinti szabályát a közigazgatási határozat felülvizsgálata során, ha az ítéletében a kereseti kérelmen, ellenkérelmen vagy fellebbezésen túlterjeszkedő okra, vagy jogszabályra alapítja döntését.

E rendelkezésből következően a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság a felperes által indított korábbi perben csakis a kereseti kérelem keretei között vizsgálhatta felül a keresettel támadott alperesi határozat törvényességét. E vonatkozásban jogerős ítélet született, amelynek helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság a Pp. 229. § /1/ bekezdése szerinti anyagi jogerejét.

A közigazgatási perekben érvényesülő perindítási határidőre (30 nap) tekintettel a korábbi perben támadott közigazgatási határozatok felülvizsgálatára egyébként már ezen okból - elkésettség okán - sem lenne törvényes lehetőség.

Egyetértett a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróságnak a Ket. 111. § /3/ bekezdés értelmezésére és alkalmazására vonatkozó jogi álláspontjával.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 14.K.20.406/2005/24. számú jogerős ítélete - az abban előírt új eljárás tekintetében - a közigazgatási szervet köthette a jogerős ítélet rendelkező része és indokolása is.

Az alperes a megismételt eljárásban a bíróság által beszerzett igazságügyi szakértői vélemény alapján döntött a bírság összegszerűsége tárgyában, a megyei bíróság által meghatározott módon és összegszerűségben, így az nem tekinthető jogszabálysértőnek.

Hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság - utalva a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra -, hogy az alperesnek a másodfokú eljárást kellett lefolytatnia; azaz a korábbi eljárásban hozott elsőfokú határozat elleni felperesi fellebbezést kellett ismételten elbírálnia - a megyei bíróság által adott iránymutatásnak megfelelően.

A megismételt eljárás során helyesen került megállapításra, hogy az építést az építési engedély jogerőre emelkedése előtt megkezdték. A KHVM rendelet 24. § /1/ bekezdése és /3/ bekezdés a/ pontja alapján az eljáró hatóságnak nincs mérlegelési joga sem a bírság kiszabása, sem annak összegszerűsége tekintetében. Engedély nélküli építkezés esetén bírsággal kell sújtani az építtetőt.

Megjegyzi a Legfelsőbb Bíróság, hogy helyesen foglalt állást az alperesi hatóság és az elsőfokú bíróság is atekintetben, hogy az építtető felperes és a kivitelező Kft. közötti vita eldöntése nem tartozik az alperesi hírközlési hatóság hatáskörébe, az polgári peres úton rendezhető.

A felperes kivitelező Kft. építkezésére hivatkozással nem mentesülhet - mint építtető - a bírságfizetési kötelezettség alól.

Helytállónak értékelte a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítélet arra utalását, hogy az alperesi határozat jogszerű megállapítást tett tekintetben, hogy az elsőfokú határozat a bírság összegének meghatározását illtően jogszabálysértő volt, a fellebbezésre tekintettel sem tett eleget a tényállás-tisztázási kötelezettségének.

A megismételt másodfokú eljárás során a tényleges kivitelezési költség összegének meghatározásakor az alperesi hatóság a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság eljárása során kirendelt Igazságügyi Szakértői Intézetek Hivatala Igazságügyi Szakértői Intézetének 2006. február 28-án kelt igazságügyi mérnök-szakértői véleményében foglaltakat vette alapul a bírság meghatározása során, arra tekintettel, hogy a megismételt közigazgatási eljárás tartalmát meghatározó megyei bírósági jogerős ítélet indokolásában ezen szakvéleményt, az abban foglalt megállapításokat és összecszerúséget is aggálytalannak minősítette.

Megjegyzi a Legfelsőbb Bíróság, hogy a felperes a megismételt eljárás eredményeként hozott alperesi határozatot támadó - a jelen felülvizsgálati eljárás előzményét képező pert indító - keresetét is kizárólag arra alapította, hogy nem társaságuk épített, hanem a Kft., ők csak a tervet adták át nekik; a teljes beruházásköltség utáni bírságfizetés tekintetében pedig a jogalkotó szándékára hivatkozott.

Téves a felperesnek az a felülvizsgálati kérelembeli érvelése, hogy a res judicata csak a kereseti kérelem keretei közötti viszonylatra értelmezhető. Közigazgatási perekben a bíróság a Pp. 339. § /1/ bekezdésének megfelelően a keresettel támadott határozat jogszerűségét vizsgálja felül, és jogszabálysértés megállapítása esetén a határozatot helyezi hatályon kívül - mint ahogy az a jelen esetben is történt -, és ír elő új eljárási kötelezettséget.

A közigazgatási per speciális szabályaira (perindítási határidő, kereseti kérelemhez kötöttség szabályának érvényesülése, stb.) nem értelmezhető az a felperesi érvelés, hogy a korábbi perben támadott határozatokkal szemben akkor fel nem hozott kifogásait a megismételt eljárás során hozott határozattal szemben kívánja érvényesíteni.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróság jogerős ítélete a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat nem sértette meg, ezért azt a Pp. 275. § /3/ bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felülvizsgálati eljárásban felmerült alperesi perköltség megfizetésére a Legfelsőbb Bíróság a felperest a Pp. 270. § /1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése szerint kötelezte.

A tárgyi illeték-feljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illeték viselésére a felperes a 6/1986. /VI. 26./ IM rendelet 13. § /2/ bekezdése értelmében köteles.

Budapest, 2008. október 1.

**Dr. Buzinkay Zoltán sk. tanácselnök, Dr. Fekete Ildikó sk. előadó
bíró, Dr. Kárpáti Zoltán sk. bíró**

A kiadmány hitelével:

tisztviselő