

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Berke Barna ügyvéd által képviselt felperesnek a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság /1088 Budapest, József krt. 6./ alperes ellen közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében - amely perbe az alperes pernyertességének előmozdítása érdekében a Füstirtók Egyesület beavatkozott - a Fővárosi Bíróság 2009. február 17. napján kelt 24.K.33.536/2008/5. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 6. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság 24.K.33.536/2008/5. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg az alperesnek 50.000 /ötvenezer/ 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 alperesi beavatkozó huszonegy beadvánnyal fordult a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez, melyekben eljárás lefolytatását kezdeményezte az általa észlelt dohányárukra vonatkozó tájékoztatások miatt a felperes, valamint a beadványokkal érintett huszonegy helyszínen dohányreklámokat, logókat és márkaneveket kihelyező reklámozó ellen, mivel a megjelölt üzletekben a két társaság - a kérelmező megítélése szerint - folyamatosan törvénytelenes dohányreklámozást folytatott.

A kérelem alapján huszonegy eljárás indult.

Az elsőfokú hatóság az L.9-1898-2/2007. számú határozatában a bejelentő kérelmét elutasította.

Az alperes a HAJ-2060-3/2007. számú másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

Az alperesi beavatkozó az alperes határozata ellen keresettel élt. A bírósági eljárás során az alperes felülvizsgálta másodfokú határozatát, és a HAJ-125-2/2008. számú határozatával a HAJ-2060-3/2007. számú másodfokú határozatot visszavonta, az L.9-1898/2/2007. számú elsőfokú határozatot megsemmisítette, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

A visszavonó másodfokú határozat ellen a felperes keresetet nyújtott be, amelyben kérte annak felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését.

Álláspontja szerint annak meghozatalára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ 114. § /1/ bekezdésének megsértésével került sor, mivel a visszavont határozat meghozatala idején a tanúsított magatartás - a fennálló jogalkalmazási gyakorlat alapján - nem volt jogszabálysértő.

Hangsúlyozta, hogy a kifogásolt magatartás tanúsítása idején - azaz 2007 májusában - a perbeli tárolófelületen a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvénynek /a továbbiakban: Grtv./ a dohányreklámokra vonatkozó rendelkezése körében fennálló hatósági és bírósági gyakorlatnak megfelelő tartalommal került kialakításra; ezt támasztják alá a jelen visszavonó határozat előzményét jelentő első- és másodfokú határozatban rögzítettek is.

Sérelmezte azt is, hogy a „bírósági gyakorlat” kifejezés mindösszesen a Fővárosi Bíróság egy tanácsának gyakorlatát jelenti; ez pedig - álláspontja szerint - egyértelműen annak kockázatát jelzi, hogy figyelemmel a bíróságok függetlenségére, egy másik megyei bíróság ellentétes tartalmú ítélete a hatóság jogalkalmazásában újabb jogértelmezési fordulatot tenne szükségessé.

Kifogásolta, hogy a határozat sérti az Alkotmány 2. § /1/ bekezdését, valamint a felperes jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát, és így a Ket. 114. § /3/ bekezdésébe is ütközik.

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

Ítéletének indokolásában a Ket. 114. § /1/, /2/, /3/ és /4/ bekezdésére hivatkozással kifejtette, hogy a jelen perben nem volt vizsgálható az a kérdés, hogy az alperes helytállóan állapította-e meg azt, hogy a visszavont határozata jogszabálysértő.

Rámutatott arra az elsőfokú bíróság, hogy a jelen per tárgya a visszavonó határozat jogszerűségének eldöntése, és nem a visszavont határozat bírósági felülvizsgálata, ami egyébként nem is lehetséges; tekintettel arra, hogy visszavonás esetén a Pp. 337. § /2/ bekezdése értelmében a bíróság a visszavonásra tekintettel meg

kell, hogy szüntesse a visszavont határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló pert. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság a felek által a visszavont határozat jogszerűségére tett nyilatkozatainak értékelését mellőzte.

Megjegyezte, hogy erre irányuló kereseti kérelem alapján kizárólag a megismételt eljárás folytán hozott határozat jogszerűsége vizsgálható felül.

Nem osztotta az elsőfokú bíróság a felperes azon hivatkozását, hogy a visszavonó határozat jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértette; tekintettel arra, hogy szerzett jogról csak jogot biztosító határozat esetében lehet beszélni.

Kifejtette továbbá, hogy a törvény azt is feltételként írja elő, hogy a jognak gyakorolhatónak kell lennie; vagyis olyan cselekedet végzésére kell feljogosítani, amit annak jogosultja a határozat meghozatala előtt nem végezhetett.

A bíróság ki nem szabása, tehát valamilyen kötelezettség alóli mentesülés semmiképp sem tekinthető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jognak.

A visszamenő hatály tilalmával kapcsolatosan az elsőfokú bíróság egyetértett az alperes azon hivatkozásával, hogy az Alkotmány - és ezen túlmenően a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. §-a - a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát foglalja magába; visszaható jogalkalmazásról pedig azért nem beszélhetünk, mert a Ket. és a Pp. addig ad lehetőséget a döntés visszavonására és módosítására, amíg a döntést fellebbezési eljárásban felül nem vizsgálták, illetve az ügyben a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata nem történt meg.

Jelen esetben megállapítható volt, hogy az alperes a bíróság ítéletét megelőzően vonta vissza határozatát, melynek következtében a bíróság a pert a Pp. 337. § /2/ bekezdése alapján megszüntette.

A jogbiztonság sérelmére történő felperesi hivatkozással kapcsolatban leszögezte az elsőfokú bíróság, hogy mivel a határozat hivatalbóli visszavonására a jogszabály ad lehetőséget, amennyiben az alperes a jogszabályi előírásoknak megfelelően a jogszabály adta felhatalmazás alapján vonta vissza határozatát, a jogbiztonság elvének sérelme szóba sem jöhet.

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

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a Ket. 109. § /1/ bekezdését, az Alkotmány 57. § /1/ bekezdését, a Ket. 114. § /1/ és /3/ bekezdését, továbbá a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának aktuális jogalkalmazási kérdésekről a BH 2004. évi 3. számában kifejtett véleménye a 12. pontjába ütközően a visszavonó határozat vonatkozásában nem végez érdemi bírósági felülvizsgálatot.

Kifejtette a felperes, hogy mivel a jogszabálysértésben álló anyagi jogi feltételt ítéletében az elsőfokú bíróság teljesítettnek tekinti a jogszabálysértésre hivatkozással, és a megjelölt jogszabálysértési okot a jogszabálysértés valós tartalmát érdemben nem vizsgálja, a Ket. 114. § legelső anyagi jogi feltételét negligálja, és így a visszavonás jogszerűségéről érdemi döntést nem tud hozni.

Álláspontja szerint a hatóság által a visszavonás indokolására hivatkozott okot, a visszavont határozat jogszabálysértő jellege fennállásának megfelelő megokolását kell a jelen eljárásban a bíróságnak megítélnie. Mivel ennek az anyagi jogi kérdésnek a vizsgálatát az ítélet nem végezte el, az ítélet nem jelenti a visszavonó határozat érdemi bírósági felülvizsgálatát.

A Ket. 1. § /1/ bekezdésére és a 2/2000. /II. 25./ AB határozatra hivatkozással kifejtette a felperes, hogy a hatóságnak a határozata visszavonásában álló hatáskörét is a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében kell gyakorolnia, hatáskörével nem élhet vissza.

Ahhoz, hogy a visszavonás alkalmazása rendeltetésszerűnek minősüljön, annak a törvényesség biztosítása, helyreállítása érdekében kell történnie.

Megítélése szerint az alperes visszavonó határozatában megjelölt - és az ítéletben nem vizsgált - indok nem alkalmas a visszavont határozat jogszabálysértő volta megállapítására.

Az alperesi határozat jogszerűségének értékelése során alapvetően annak vizsgálata szükséges, hogy vajon jogszabálysértővé teszi-e az alperes korábbi gyakorlatát egy eltérő jogértelmezési álláspont bírósági gyakorlatban történő későbbi megjelenése.

A Grtv. dohányreklámokra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazó hatóságok minden esetben értelmezik - és értelmezésükkel állapítják meg - a hatályos jog tartalmát. Ebből adódóan hatóságokként - a felülvizsgálatra illetékes bíróságokként - értelemszerűen vannak eltérő értelmezési álláspontok. Az egyes határozatokban foglalt értelmezések különbözősége önmagában azonban még nem teszi a határozatokat automatikusan, egymásra tekintettel jogsértővé.

Utalt arra, hogy az alperes abból a célból vonta vissza határozatát, hogy az új eljárás során jogsértést állapítson meg, és jelentős mértékű szankciót alkalmazzon. A határozatoknak e szankcionálási céllal történő visszavonása meghaladja a Ket. 114. §-a szerinti határozatnak a törvényesség biztosításában álló funkcióját.

Külön hivatkozott arra, hogy a cselekvést jogszerűnek kimondó határozat alapján tanúsított magatartást a visszavonó határozat jogerőssé válásának időpontjáig terjedő időszakra vonatkozóan nem lehet szankcionálni; a visszavonással elrendelt új

eljárásban ugyanis - álláspontja szerint - értelemszerűen csak a visszavont határozatban vizsgált történeti tényállás bírálható el újra, a visszavont határozat meghozatalát követően tanúsított magatartásra nem terjed ki az új eljárás.

A felperes álláspontja szerint a Ket. 114. § /3/ bekezdése szerinti védelem automatikusan nem utasítható el arra való hivatkozással, hogy a határozat nem adott formális értelemben jogot a felperes számára; a visszavont határozatban a hatóság ugyanis megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozás nem sértette meg a Grtv. releváns rendelkezéseit, a kihelyezett tájékoztatások megfeleltek a jogszabályi követelményeknek.

E vonatkozásban releváns az a tényező is, hogy a visszavont határozatban érvényesített jogértelmezés, illetve az abban megjelenő jogalkalmazás az alperes rögzült - és hosszabb ideje fennálló - gyakorlatát, meggyőződését tükrözte.

Egy konzisztens, és következetesen alkalmazott jogalkalmazási gyakorlat volt, amelyet több bírósági ítélet is megerősített, ennek megfelelően alakította gyakorlatát a felperes. Így a visszavont határozat - bár nem formálisan, de tartalma alapján - jogot megállapító határozatnak minősült, a jogszerű cselekvés törvényértelmezés útján hatósági határozatban történt kimondásával. A vállalkozás pedig - a magatartást jogszerűnek értékelő hatósági határozatok alapján - joggal bízhatott ezen értékelés helyességében és fennmaradásában.

A felperes álláspontja szerint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme által a hivatalbóli döntés-felülvizsgálathoz kapcsolódóan biztosított alkotmányi garancia lényegében sérülne, ha az csak kizárólag az engedélyezési típusú, kérelemre indult eljárásokban lenne felhívható, az eljárás alá vont vállalkozás szankcionálását célzó eljárásokban pedig nem érvényesülhetne.

Megítélése szerint az elsőfokú bíróság a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok formális és megszorító értelmezésével jogszabálysértő módon utasította el a Ket. 114. § /3/ bekezdésének a visszavonó határozat vonatkozásában való alkalmazását, ami az ítélet jogszabálysértő voltát eredményezte.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

Az alperesi beavatkozó a felülvizsgálati kérelemre tett észrevételében szintén a jogerős ítélet hatályban tartását kérte.

A felperes kérte a felülvizsgálati kérelem tárgyaláson történő elbírálását.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

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

Hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy a perben csakis az volt az eldöntendő kérdés, hogy az alperes visszavonó határozata megfelel-e a törvényi előírásoknak.

E körben a Ket. 114. §-ának rendelkezéseiből kellett kiindulni, amely lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóságok részére, hogy - saját hatáskörükben eljárva - jogszabálysértőnek tartott döntésüket módosítsák, illetve visszavonják.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint jogszerűen és megalapozottan jutott az elsőfokú bíróság azon következtetésre, hogy a Ket. 114. §-ában foglalt törvényi feltételeknek az alperes felülvizsgált, visszavonó határozata megfelelt.

Helyesen mutatott arra rá az elsőfokú bíróság, hogy a visszavont határozat törvényességi felülvizsgálata nem tartozott a jelen per keretei közé, az arra irányuló per megszüntetésre került, ennél fogva a visszavonó határozat törvényességi felülvizsgálata csakis a visszavonás feltételeinek fennálltára terjedhetett ki.

Az ügy érdemét - azaz a reklámozás jogszerűségét - illetően az elsőfokú bíróságnak nem volt jogszabályi lehetősége állást foglalni.

Az alperes - visszavonó határozatával - új eljárást rendelt el, annak során az elsőfokú hatóság az ügy érdemében fog dönteni; ezen hatáskörét a bíróság a jelen perben nem vonhatta el.

Hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy a Ket. 114. §-a több feltétel együttes meglétét írja elő a közigazgatási hatóság saját hatáskörben történő döntés-módosításához, illetve visszavonásához. Amennyiben a felsorolt törvényi feltételek fennállnak, úgy a visszavonó határozat jogszerűnek minősül.

A felperes felülvizsgálati kérelembeli érvelésével ellentétben kiemeli a Legfelsőbb Bíróság, hogy a perben kizárólag eljárásjogi szempontból volt értékelhető a keresettel támadott visszavonó határozat.

Amennyiben a bíróság arról döntene, hogy a visszavonás indokául szolgáló jogszabálysértés valóban fennállt-e - tehát a visszavont határozat jogszabálysértő-e -, akkor egyúttal a visszavont határozat érdemében is döntene.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság az alperesi visszavonó határozat törvényességi felülvizsgálatát teljes körűen elvégezte, az ezt hiányoló felperesi kifogások alaptalanok.

Nem helytálló a felperes érvelése abban a tekintetben sem, hogy a visszavonó határozat jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sérti. Az alperesi hatóság korábbi határozataival a felperes nem szerzett jogot a dohánytermékek hatóság által nem jogsértőnek minősített módon történő reklámozására.

Megjegyzi a Legfelsőbb Bíróság, hogy az alapeljáráásban vizsgált reklámok kihelyezése a felperes részéről nem annak ismeretében történt, hogy a fogyasztóvédelmi hatóságok azokat jogszerűeknek minősítik.

A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéleteiben konzekvensen jogellenesnek minősítette azon alperesi jogértelmezést, amely elfogadta a dohánytermékek reklámozását, és többszörösen kimondta azt, hogy az árfeltüntetés nélküli dohányreklám törvényellenes.

Hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy nem tekinthető jogszabálysértőnek az, ha az alperesi hatóság azon okból vonja vissza - jogszabálysértőnek ítélve - saját határozatát, mert a megváltozott bírói jogértelmezést magáévá teszi, és ily módon változtat saját jogértelmezési gyakorlatán. Ugyanakkor kiemelését érdemel, hogy az alperesi hatóság visszavonó határozatában nem hivatkozott egyetlen ítéletre sem.

A felülvizsgálati kérelemben foglaltak kapcsán utal arra is a Legfelsőbb Bíróság, hogy azon okból, hogy az ügy jellegénél fogva az elsőfokú bíróságnak eljárásjogi szempontból kellett a keresettel támadott határozat jogszerűségét vizsgálnia, a felülvizsgálat nem minősült formai felülvizsgálatnak; a keresettel támadott határozatok érdemi felülvizsgálata megtörtént, így az elsőfokú bíróság döntése összhangban állt a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának a BH 2004. évi 3. számában közzétett véleményében foglaltakkal is.

Megjegyzi azt is a Legfelsőbb Bíróság, hogy az új eljárásra vonatkozóan az alperes megfelelő iránymutatást adott felülvizsgált határozatában, annak megkérdőjelezésére a felperesnek jogszabályi indoka nem volt.

Minderre tekintettel a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jogerős ítélet 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, 2010. február 17.

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

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő