

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága dr. Gábor László ügyvéd által képviselt felperesnek a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal alperes ellen üzlet működése és vendéglátóhely bezárása ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében - amelybe az alperes pernyertessége érdekében dr. Ruttkay M. Géza ügyvéd által képviselt I.r., II.r., III.r. és dr. IV.r. beavatkozó beavatkozott - a Pest Megyei Bíróság 2009. január 22. napján kelt 6.K.27.159/2007/23. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 25. sorszámon benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Legfelsőbb Bíróság a Pest Megyei Bíróság 6.K.27.159/2007/23. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felülvizsgálati eljárásban felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

A lerótt 36.000 (azaz harminchatezer) forint felülvizsgálati illetéket a felperes, a le nem rótt 18.000 (azaz tizennyolcezer) forint csatlakozó felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

Város Jegyzője, mint elsőfokú hatóság 168-5/2007. számú határozatában - mely határozat 2007. április 27. napján kelt - működési engedélyt adott felperes részére melegkonyhás vendéglátó üzletre a szám alatti ingatlanra.

A beavatkozók fellebbezése alapján alperes 13-460/2007-I. számú határozatában - amely határozat 2007. augusztus 9. napján kelt - az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az elsőfokú eljárásra kijelölt hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Az alperes határozatának indokolása szerint a beavatkozók sérelmezték, hogy a működési engedélyt az elsőfokú hatóság részükre, mint ügyfeleknek nem kézbesítette és az üzlet a működését az engedély jogerőre emelkedését megelőzően kezdte meg. A beavatkozók arra is hivatkoztak, hogy az üzlet nem rendelkezik építésügyi használatbavételi engedéllyel és nincs tudomásuk arról, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság az építési ügyben milyen döntést hozott.

Az alperes megállapította, hogy a közigazgatási ügyben eljáró elsőfokú hatóság feladata az, hogy az ügy eldöntéséhez szükséges adatokat összegyűjtse és a bizonyítékokat értékelje. Az elsőfokú hatóság az üzlet működésével kapcsolatosan nem tisztázta, illetőleg nem vizsgálta teljeskörűen, hogy ki tekinthető ügyfélnek, a működés a szűkebb-tágabb lakóköznyezetben kinek a jogát vagy jogos érdekét érinti, illetőleg az eljárásra kijelölt építési hatóságot és helyi építési szakhatóságot sem értesítette szabályszerűen.

Az alperes határozatának indokolásában rögzítette azt is, hogy a kapcsolódó építési- engedélyezési ügyben Városi Önkormányzat Jegyzője került kijelölésre, így az új eljárásra a működési engedély vonatkozásában külön végzéssel szintén ezt a hatóságot jelölte ki.

A Város Jegyzője 73-4/2008. számú határozatában - mely határozat 2008. január 11. napján kelt - a beavatkozók kérelmét a felperes által üzemeltett "" melegkonyhas üzlet zajos működése miatt a vendéglátóhely bezárására vonatkozóan elutasította.

Az elsőfokú hatóság megállapította, hogy az üzletre Város Jegyzője 168-5/2007. szám alatt működési engedélyt adott ki jogerősítő záradékkal. A működési engedélyt kiadó határozat ellen a beavatkozók nyújtottak be fellebbezést, amelynek elbírálása folyamatban van.

Az elsőfokú hatóság a tényállás tisztázása érdekében 2008. január 10. napján helyszíni szemlét tartott előzetes értesítés mellőzésével. A helyszíni szemle során a vendéglátóegység bejáratí ajtaján a "zárva" tábla volt, valamint az üzlet működtetésére vonatkozó egyéb jeleket sem talált a hatóság, így a panaszbejelentésben foglaltak valódiságát nem lehetett megállapítani.

Az alperes felügyeleti jogkörében B-42-240/2/2008. számú határozatában az elsőfokú hatóság 73-4/2008. számú határozatát megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította azzal, hogy az új eljárást a határozat közlésétől számított 8 munkanapon belül kell lefolytatni. Az alperes határozatának indokolásában hivatkozott az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységének végzésének feltételéről szóló 133/2007.(VI.13.) Korm. rendelet (Korm.rendelet) 21.§ (1) bekezdésére, mely szerint a kereskedelmi tevékenység folytatására vonatkozó jogszabályban foglalt rendelkezések betartását a jegyző jogosult ellenőrizni. Az (1) bekezdés alapján, amennyiben az ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy a kereskedő működési engedéllyel nem rendelkező üzletben folytat kereskedelmi tevékenységet a jegyző köteles az üzletet azonnal bezáratni.

Az alperes megállapította, hogy az elsőfokú hatóság tévesen minősítette a beavatkozók beadványát, mivel az eldöntendő kérdés nem a működés minősége, tehát zajos jellege, hanem önmagában a szabálytalan működés ténye a működéshez szükséges jogerős engedély megléte vagy hiánya.

A felperes külön-külön előterjesztett kereseteiben az alperes határozatainak bírósági felülvizsgálatát kérte.

A Pest Megyei Bíróság - a közigazgatási perek egyesítését követően - 6.K.27.159/2007/23. számú ítéletében a felperes keresetét elutasította. Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolása szerint az üzlet működésével kapcsolatban az elsőfokú hatóság nem tisztázta a tényállást és nem vizsgálta teljeskörűen, hogy az adott ügyben ki tekinthető ügyfélnek. A meghozott döntésről sem az ügyfeleket, sem az eljárásra kijelölt építési hatóságot, illetőleg helyi építési szakhatóságot nem értesítette. Az elsőfokú bíróság kiemelte, hogy a tényállás felderítetlen és annak kiegészítésére sincs mód. A tevékenység jellegéből és az üzletként megjelölt ingatlan fekvésének tényéből feltételezhető, hogy a városias környezetben élők számára nem közömbös egy Pub, illetőleg a söröző megnyitása figyelemmel annak környezeti hatásaira.

Az elsőfokon eljáró bíróság az üzlet működésével kapcsolatos alperesi határozattal összefüggésben azt rögzítette, hogy az elsőfokú hatóság e határozat meghozatala előtt sem tett eleget tényállás tisztázási kötelezettségének. Nem elegendő a délutáni órákban lefolytatott egyetlen eljárási cselekmény annak megállapítására, hogy a felperes ténylegesen folytat-e engedély nélkül tevékenységet. Az elsőfokú hatóság akkor jár el helytállóan, ha az üzlet működésével érintett lakókörnyezetben élőket meghallgatja és beszerzi az ügyfeleknek minősülő személyek nyilatkozatait. Az elsőfokú bíróság kiemelte azt is, hogy az alperesi határozatok- azok jellege miatt - konkrét jogosultság vagy kötelezettség megállapításáról nem rendelkeztek, így a felperesi keresetekben írt anyagi jogi kérdések vizsgálata idő előttinek tekinthető. Az alperesi határozatok rendelkező része miatt az ügyben nincs végrehajtható elsőfokú határozat, így az a felperesi hivatkozás miszerint súlyos következményekkel járhat az étterem bezárása, nem volt értelmezhető.

A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, az alperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A felperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a keresetnek megfelelő döntés meghozatalát kérte. A felülvizsgálati kérelemben kifejtett jogi álláspont szerint a jogerős ítélet a Pp. 206.§ (1) bekezdésébe ütközik, a megállapított tényállás téves, valamint a bizonyítékok

okszerűtlen értékelésén alapul. A felperes kiemelte, hogy a működési engedély kiadására vonatkozó 168-5/2007. számú határozat a Ket. 71.§ (3) bekezdése és a 128.§ (2) bekezdése alapján jogerőre emelkedett, így annak megsemmisítésére nem volt lehetősége az alperesnek. A felperes hivatkozott arra is, hogy a működési engedély kiadására vonatkozó határozat megsemmisítése jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértett. Az elsőfokú bíróság a tényállásban elmulasztotta megállapítani, hogy a felperes az elsőfokú hatóságtól jogerősítő záradékkal ellátott működési engedélyt kapott és a működési engedélyt kiadó határozat megsemmisítésekor már négy hónapja gyakorolta zavartalanul jóhiszeműen szerzett jogait.

A felperes hivatkozott arra is, hogy az alperes jogszabálysértően kezelte ügyfélként a beavatkozókat. Álláspontja szerint a kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféljogállást mindig is kérelmezni kell, a hatóság nem erőltetheti rá a szűkebb és tágabb lakókörnyezetre az ügyféli jogállást anélkül, hogy az érintettek ennek megállapítását kérnék. A felperes hivatkozott arra is, hogy alperes nem tartotta be a Ket. 33.§ (1) bekezdésében meghatározott intézési határidőt, így ez a jogszabálysértés tette lehetővé, hogy az eljárás során az időközben hatályba lépett 133/2007.(VI.13.) Korm. rendelet rendelkezéseit alkalmazza. A felperes álláspontja szerint az elsőfokú bíróságnak észlelnie kellett volna, hogy az alperes jogszabályellenes intézkedésének jóváhagyásával olyan intézkedés-sorozatot indított el, amely a felperesnek jóvátehetetlen kárt okoz. A felperes kifogásolta, hogy az elsőfokon eljáró bíróság nem fogadta el Város Jegyzőjének tanúkénti kihallgatására irányuló indítványát, mert a felperes a tanúvallomásaiban foglaltakkal bizonyítani tudta volna, hogy ténylegesen sor került az ügyféli kör vizsgálatára és a szomszédságban lakók közül 26 fő nem is kifogásolta az étterem működését. A felperes a felülvizsgálati kérelmében hivatkozott arra is, hogy a Ptk. 5.§ (1) és (2) bekezdése alapján is felvethető az alperesi határozat jogszabálysértése. Az alperes - anélkül, hogy érdemi kifogásaik lettek volna - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívül a beavatkozókat is ügyfélként fogadta el és fellebbezésüket érdemben elbírálvá semmisítette meg az elsőfokú hatóság határozatát.

Az alperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmében pedig a jogerős ítélet perköltségre vonatkozó részének megváltoztatását és a megállapított perköltség felemelését kérte, egyebekben a jogerős ítélet hatályban tartását kérte, arra figyelemmel, hogy az nem sértette meg a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat. A csatlakozó felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú bíróság tévesen értékelte az alperes képviselőjének elsőfokú eljárásban kifejtett munkáját és annak terjedelmét. Az elsőfokú bíróság összesen öt tárgyalást tartott ahol képviseleti tevékenység merült

fel, illetőleg az alperesi képviselőnek az írásbeli nyilatkozatok előterjesztésével kapcsolatban merült fel a munkája. A csatlakozó felülvizsgálati kérelemben kifejtett álláspont szerint az alperesi képviseleti tevékenység "piaci ára" 150.000-200.000 forint, így ilyen összegű perköltség megállapítását kérte.

A felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem alaptalan.

A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem korlátai között vizsgálta, és megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az azokban foglalt és a bíróság eljárására és határozatára vonatkozó szabályokat nem sértette meg.

A Ket. 15.§ (1) bekezdése alapján ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vonta, illetve akire (amelyre) nézve tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ide értve - a hatósági nyilvántartási adatok tartalmazznak.

A felperesi üzlet működési engedélye körében - az üzlet elhelyezkedésének sajátosságai alapján - alapvető jelentősége van annak, hogy a kereskedelmi hatósági ügyben ki tekinthető ügyfélnek. Az ügyféli jogállással kapcsolatban kifejtett felülvizsgálati kérelemben írt felperesi álláspont téves. Az elsőfokon eljáró bíróság helyesen hivatkozott arra, hogy az érintett üzlet szomszédságában található lakókörnyezetben élők ügyféli minősége eleve felmerül, és az a körülmény, hogy ki milyen mértékben érintett dönti el, hogy a hatósági ügyben ténylegesen ügyfélnek minősül-e.

A Ket. 15.§ (1) bekezdés alapján - a perbeli hatósági ügyekben - az teremti meg az ügyféli jogállást, hogy a felperesi üzlet működésével kapcsolatos hatások a környező ingatlanok lakóházként történő használatát jelentős mértékben érintik. Az ügyféli jogállás - a felülvizsgálati kérelemben foglalt állásponttal szemben - nem korlátozható kizárólag a kérelmet előterjesztő felperesre, illetőleg nem függ attól sem, hogy az ügyféli jogállás elismerésére ki és milyen módon terjeszt elő kérelmet.

A hatóságot az üzlet működésének engedélyezése körében hivatalból terheli annak vizsgálata, hogy ki minősül a Ket. 15.§ (1) bekezdés alapján ügyfélnek és ezt a vizsgálatot döntően az üzlet működésével kapcsolatos hatások áttekintése alapján kell lefolytatni.

A beavatkozók, mint szomszédok ügyféli jogállása a kereskedelmi hatósági ügyben sem vitatható. Az elsőfokon eljáró bíróság helyesen utalt arra, hogy a lakókörnyezetben élők számára nem közömbös egy

olyan típusú üzlet megnyitása, mint amelyet a felperes is üzemeltetni kíván, mivel az üzlet működése az ingatlanok telekhatáros fekvéséből eredően a beavatkozók lakóingatlanának használatát is nyilvánvalóan érinti.

A felülvizsgálati kérelemben kifejtett azon jogi álláspont is téves, amely szerint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok kizárták a működési engedély kiadására vonatkozó elsőfokú határozat megsemmisítését. A felperes esetében nem merülhet fel a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, mivel a működési engedély kiadására vonatkozó 168-5/2007. számú határozatot az alperes - felettes szervként - fellebbezés elbírálása körében semmisítette meg 13-460/2007-I. számú határozatával. A fellebbezési eljárásban fogalmilag nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt védelme, mivel a fellebbezés - fő szabályként - az elsőfokú határozat jogerőre emelkedését kizárja, jogerő hiányában pedig a jogszerzés sem állapítható meg. Az elsőfokú határozat annak ellenére sem emelkedett jogerőre, hogy azt az elsőfokú hatóság jogerősítő záradékkal látta el, mivel - a korábbiak szerint - az elsőfokú hatóság az ügyféli minőséget nem tisztázta és a beavatkozóknak, mint ügyfeleknek, valamint a kötelezően értesíteni rendelt építési hatóságnak a határozatot nem kézbesítette.

Az elsőfokú határozaton a jogerő téves feltüntetése nem eredményezett egyben anyagi jogerőt, emiatt az ügyfélnek minősülő beavatkozók fellebbezése alapján az alperes jogszerűen folytatott le másodfokú eljárást, melynek során a fellebbezést érdemben bírálta el.

A felperes az elsőfokú hatóság 73-4/2008. számú határozata kapcsán sem került jogszerző pozícióba, mivel a határozat rendelkező része a beavatkozók kérelmét utasította el és a felperes részére jogot, jogosultságot nem biztosított.

A felperes tévesen hivatkozott arra is, hogy a hatósági eljárásban, az időközben hatályba lépett 133/2007.(VI.13.) Korm. rendelet alkalmazása jogszabálysértő. A Korm. rendelet 23.§ (3) bekezdése szerint a rendelet rendelkezéseit a rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő és a hatályba lépést követően indult eljárásokban alkalmazni kell. A hatályba lépés idején a fellebbezési eljárás folyamatban volt, így az ügyet folyamatban lévő ügynek kellett tekinteni, amiből következően alkalmazása nem tekinthető jogszabálysértésnek. A Korm. rendelet a felperes részére nyilvánvalóan terheesebb követelményeket nem tartalmaz, mint a korábban hatályban lévő 4/1997.(I.22.) Korm. rendelet, így alkalmazása erre tekintettel sem kifogásolható.

A Legfelsőbb Bíróság osztotta az elsőfokú bíróság azon álláspontját, amely szerint az üzlet működésére vonatkozó érdemi kérdések az alperesi határozat jellegére tekintettel a perben - az erre irányuló felperesi előadás ellenére - sem voltak vizsgálhatók.

Helyesen hivatkozott arra is az elsőfokon eljáró bíróság, hogy az alperesi határozatok döntően eljárási jellegű határozatnak tekinthetők, melyek azon alapulnak, hogy az elsőfokú hatóság a kereskedelmi hatósági ügyben az ügyféli jogosultságot nem tisztázta, így az eljárás lefolytatásához szükséges alapvető garanciális elemek hiányoztak. Erre tekintettel az alperes a másodfokú, illetőleg a felülvizsgálati jogkörében eljárva az üzlet működésével kapcsolatos kérdéseket érdemben nem vizsgálhatta, mivel ez az általa előírt új eljárások feladata. Az elsőfokú bíróság feladta az alperesi határozatok törvényességének vizsgálata volt, és a törvényességi felülvizsgálat igazodik a közigazgatási határozat jellegéhez és a kereseti kérelemhez. Az elsőfokú bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az alperes mennyiben járt el helyesen, amikor az ügyféli jogosultság vizsgálatának hiányára hivatkozással az elsőfokú határozatokat megsemmisítette. Ennek vizsgálatát az elsőfokú bíróság a jogszabályoknak megfelelően végezte el és helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy egyik hatósági eljárásban sem mellőzhető az ügyféli jogállás körülmények elemzése. Az elsőfokú bíróság az alperes eljárását érintő valamennyi lényegi kérdésre kitért, ítéletének indokolásában és helytállóan állapította meg azt is, hogy az alperes a Ket. 50.§ (1) és 72.§ (1) bekezdés alkalmazásával jogszerűen döntött az elsőfokú határozatok megsemmisítéséről.

Az elsőfokú bíróság indokoltan mellőzte a felperes által indítványozott Sz.J. jegyző tanúkénti kihallgatását. A bizonyítási indítvány elutasításának okát az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában rögzítette és azzal a Legfelsőbb Bíróság is egyetértett, hogy a közigazgatási határozatban foglaltakhoz képest a konkrét hatósági ügyben a jegyző kihallgatásától további bizonyíték nem várható.

A felülvizsgálati kérelemben hivatkozott Ptk. 5.§ (1) bekezdésével kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság utalt arra, hogy a Ptk. felhívott rendelkezése a polgári jogi jogviszonyokban irányadó. A felperes és az engedélyező hatóság között közigazgatási jogviszony áll fenn, melynek anyagi jogi hátterét az üzletek működésére vonatkozó Korm.r. adja. Az alperes eljárásának jogszerűségét a Ket., valamint a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételezéséről szóló 133/2007.(VI.13.) Korm. rendelet alapján kell megítélni. A felülvizsgálati kérelemben az alperes törvénysértő eljárására vonatkozó kifogásokkal a Legfelsőbb Bíróság érdemben nem foglalkozott, mert a Pp. 270.§ (2) bekezdése szerint a felülvizsgálati eljárás tárgya kizárólag a jogerős elsőfokú ítélet.

A csatlakozó felülvizsgálati kérelem alaptalan.

Az alperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmében az elsőfokú ítéletben megállapított 35.000 forint perköltséget tette vitássá

arra hivatkozással, hogy az nem felel meg a képviselői munka terjedelmének, illetve a képviseleti díj megállapítására irányuló gyakorlatnak.

Az alperes a csatlakozó felülvizsgálati kérelmében 150.000-200.000 forint "közötti" összegben jelölte meg a képviseleti költség igényét konkrét összeget nem jelölt meg. A határozott összeg és konkrét jogszabálysértés megjelölésének hiányában a Legfelsőbb Bíróság a perköltség igény felemelésére vonatkozó alperesi igényt nem vizsgálta. Az elsőfokú eljárásban megállapított 35.000 forint perköltség a pertárgy értéknélküli közigazgatási perek gyakorlatának megfelel és összhangban áll a 32/2003.(VIII.22.) IM rendelet 3.§ (2) bekezdés a) pontjának rendelkezésével.

A fentiek alapján a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A Legfelsőbb Bíróság a Pp. 270.§ (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 81.§ (1) bekezdése alapján akként rendelkezett, hogy a felülvizsgálati eljárásban pervesztes felperes és alperes jogi képviseletével felmerült perköltségét maga köteles viselni.

A felperes az Illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 50.§ (1) bekezdés szerinti felülvizsgálati eljárási illetéket a per tárgyi illeték feljegyzési joga ellenére a felülvizsgálati kérelmén illetékbélyegben lerótta, így pervesztése okán ezt a költséget viselni köteles.

A per tárgyi illeték joga alapján le nem rótt csatlakozó felülvizsgálati eljárási illetéket az alperes személyes illetékmentessége alapján az Itv. 5.§ alapján az állam viseli.

Budapest, 2010. május 26.

Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin sk. a tanács elnöke,
Tibor sk. előadó bíró, Dr. Tóth Kincső sk. bíró

Dr. Kalas