



A Kúria

mint felülvizsgálati bíróság

í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv.VI.37.849/2024/9.

A tanács tagjai: Dr. Vitál-Eigner Beáta a tanács elnöke

Dr. Horváth Tamás előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit bíró

Dr. Rák-Fekete Edina bíró

A felperes: Ügyész (eljáró ügyészi szerv: Legfőbb Ügyészség)

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

(cím1)

Az alperes: Építési és Közlekedési Minisztérium Vasúti Igazgatási Szerve

(cím2)

Az alperes képviselője: Dr. Veres Ildikó kamarai jogtanácsos

A per tárgya: vasúti igazgatási ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat száma: Fővárosi Ítéltábla 2024. szeptember 24. napján kelt 1.Kf.700.122/2024/4. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Ítéltábla 1.Kf.700.122/2024/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati kérelem elbírálása szempontjából lényeges 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 Szeged–Budapest vonalon közlekedő IC703 Csongrád jelzésű járat nem az utazási rend szerint meghirdetett időpontban érkezett Budapestre, így módon a MÁV-START Zrt. (a továbbiakban: vasúti társaság) nem szerződészerűen teljesítette az általa nyújtott szolgáltatást. Erre tekintettel kérte az alperesi jogelődtől a panasza 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

tájékoztatva 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.

[2] A felperes a 2022. március 21. napján kelt T.K.1107/2022/5. számú levelében törvényességi felhívással élt az alperesi jogelőd felé, amelyben indítványozta, hogy a panaszos 2022. január 28-án előterjesztett panasza 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 PIUF/13212-6/2022-ITM számú átiratában az ügyészi felhívással nem értett egyet, álláspontja szerint 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 védírat

[3] A felperes a keresetében az alperesi jogelőd mulasztásának megállapítását kérte. Állította, hogy 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.

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

[5] A felperes megismételt eljárás során tett nyilatkozatában fenntartotta a keresetében foglaltakat, és felhívta az Európai Parlament és a Tanács a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló 2021/782 rendelete (a továbbiakban: EU rendelet) 1. cikk a)-i) pontjait, 31. § (1) és (3) bekezdéseit; az Európai Parlament és Tanács, a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2017/2394 rendelete (a továbbiakban: EK rendelet) 3. cikk 1. pontját és a melléklet 13. pontját; az Európai Parlament és a Tanács, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007/EK rendeletét (a továbbiakban: 1371/2007/EK rendelet).

[6] Az alperes 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. Érvelése szerint 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 ítéletével a felperes keresetét elutasította. Rögzítette, hogy az EK rendelet végrehajtása a Vkt. és az Sztv. rendelkezéseivel valósult meg, és 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 rendeletből – 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 szabály által megkövetelt magatartás és az annak hatálya alá tartozó jogalany vagy jogalanyok magatartása megfelel-e egymásnak. 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

[8] A felperes a fellebbezésében az elsőfokú ítélet megváltoztatását, az alperes mulasztásának megállapítását kérte. Rögzítette, hogy az 1371/2007/EK rendelet a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló jogszabály; a vasúti személyszállítást igénybe vevő utas fogyasztó, akinek az e rendeletből következő jogvédelme az arra kijelölt nemzeti hatóság feladata. A rendelet az utas jogaként határozta meg – többek között – a panaszának kezelését, amely feladatot az 1371/2007/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.

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

[10] Az egyéni panasz kapcsán arra mutatott rá, az Sztv. 18. § (2) bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy 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. 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.

[11] 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.

A másodfokú bíróság jogerős ítélete

[12] A Fővárosi Ítéltábla, mint másodfokú bíróság, jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

[13] Megállapította, hogy nincs olyan jogszabály, amelyben a vasúti igazgatási szerv nevesítetten az utasjogok védelmét ellátó fogyasztóvédelmi hatóságként lenne azonosítható. Összességében mindez azt jelenti, a Vkt.-ból – sem önmagában, sem az 1371/2007/EK rendelettel együtt értelmezve – nem következik, hogy a vasúti igazgatási szerv a perbeli ügyben fogyasztóvédelmi hatósági jogkörrel rendelkezne. Az EK rendelet a szubszidiaritás elvének megfelelően tagállami hatáskörben hagyta annak a kérdésnek az eldöntését, hogy az 1371/2007/EK rendeletben megjelenő utasjogok védelmét a nemzeti szabályozás milyen szervezeti formában, milyen hatáskör létesítésével biztosítja.

[14] A Vkt. 69. § 10. pontjából az ítélet tábla megítélése szerint nem olvasható ki olyan utalás, amely szerint a jogalkotó az uniós jogban előírt panaszkezelésnek, illetve az utasjogok betartásának az ellenőrzését fogyasztóvédelmi hatósági jogkörrel előírva kívánta volna a nemzeti jogba átültetni. A vasúti igazgatási szerv ugyan számos közigazgatási hatósági jogkörrel rendelkezik, de 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.

[15] Az Sztv. alapján a másodfokú bíróság megállapította, hogy az az utas által a vasúti igazgatási szervhez benyújtandó beadványra a „panasz” kifejezést használja, ami 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 oly módon kapcsolódik, hogy a kérdéses szerv a panasz alapján 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 1371/2007/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. A panasz eljárás és az Ákr. szerinti hatósági eljárás tehát eltérő jogi jellegű. Az Sztv. 18. §-a szerinti panasz nem közigazgatási hatósági eljárást megindító dokumentum.

[16] A perbeli esetben az Sztv. szerinti panasz benyújtása a Panasztv. szerinti eljárás megindulását vonta maga után, amelynek keretében az alperest diszkrecionális jogkörrel illeti meg annak eldöntésében, hogy a panaszos beadványa alapján indít-e, avagy sem közigazgatási hatósági eljárást, így a kérdéses eljárás megindításának mellőzésével, amellyel, hogy a panaszost tájékoztatta a panaszával kapcsolatos álláspontjáról, nem követett el mulasztást.

#### A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[17] A felperes felülvizsgálati kérelmében kérte a másodfokú bíróság ítéletének az elsőfokú ítéletre kiterjedő hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását.

[18] Álláspontja szerint a jogerős ítélet az 1371/2007/EK rendelet 1. cikk e) pontja, 27. cikke, 30. cikkének (1) és (2) bekezdése, 32. cikke és annak végrehajtására szolgáló Vkt. 69. § 10. pontja és az Sztv. 18. §-a rendelkezéseibe ütközik, mert azok alapján az utas jogi panaszának intézése során a Panasztv. alkalmazása kizárt. Az 1371/2007/EK rendelet fogyasztóvédelmi rendelkezésnek minősül. Az Sztv. és a Vkt. releváns rendelkezései kötelezően alkalmazandó uniós normák alapján, azok végrehajtása érdekében a nemzeti jogalkotó által megalkotott szabályok, ezért az utas jogi panasszal kapcsolatos rendelkezések fogyasztóvédelmi rendelkezéseknek minősülnek. Ezt egyértelműen alátámasztja az is, hogy az Sztv. 52. § (1) bekezdés b) pontja alapján az Sztv., míg a Vkt. 89. § (2) bekezdése b) pontja

alapján a Vkt. az 1371/2007/EK rendeletnek való megfelelést is szolgálja, továbbá irányadó az Sztv. azon rendelkezése, hogy az abban foglaltak 1371/2007/EK rendelettel együtt alkalmazandók.

[19] A felperes szerint a jogerős ítélet a közigazgatási tevékenység elemei megvalósulását nem vizsgálta. Az utasjogi panasz elintézésére vonatkozó, az Sztv. különös, ágazati eljárási szabályai alkalmazása során irányadó Ákr. általános rendelkezéseivel ellentétesen jutott arra a következtetésre, hogy a vasúti igazgatási szerv a panasz alapján nem hatósági jogkörben jár el. Ezért a jogerős ítélet az Sztv. 18. §-ába valamint az Ákr. 7. §-ába, 8. § (2) és (3) bekezdésébe, 9. §-ába és 10. §-ába ütközik.

[20] A Vkt. 69. §-a meghatározza a Vasúti Igazgatási Szerv feladat- és hatáskörét, melynek 10. pontja alapján ide 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. A Vasúti Igazgatási Szerv hatóságnak minősül, mellyel a közigazgatási tevékenység végzésének feltétele megvalósul.

[21] A jogszabályi rendelkezésekben megjelenő jogintézmények, így a panasz visszautasítása, a hiánypótlás, a meghallgatás a felperes szerint az Ákr. szerinti jogintézmények, azok saját, az Ákr.-tól eltérő szabályozást a vonatkozó törvényekben nem kapnak. Az ügyben ezért közigazgatási tevékenység valósul meg. A kérelem fogalmát meghatározó Ákr. 35. §-ának az Sztv. 18. § (4) bekezdése szerinti beadvány teljes egészében megfeleltethető, és az elnevezésen túl megegyezik a fogyasztóvédelmi hatósági eljárást megindító kérelemmel is. Mindebből az következik, 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. Az utasjogi panasz eszerint teljes egészében beilleszthető az Ákr. eljárási rendszerébe.

[22] A felperes rámutatott, hogy a vasúti igazgatási szerv mindezek alapján közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során az Sztv. rendelkezéseit alkalmazza, egyedi közhatalmi aktusokkal kapcsolatos feladatai körében az Sztv. 18. § (1) bekezdése szerinti panaszokat elbírálja, a vasúti szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók vonatkozásában speciális fogyasztóvédelmi hatósági jogkörben eljáró szervnek minősül. A Panasztv. rendelkezései kizárólag kiegészítő jellegűek, ráadásul az 1371/2007/EK rendelet preambuluma 2. pontja szerinti fogyasztóvédelem magas szintjének elérése a közlekedés területén a Panasztv. rendelkezéseinek alkalmazásával nem biztosítható, mert az a 1371/2007/EK rendelettel ellentétes eredményre vezet. A magas szintű fogyasztóvédelem egyértelműen magában foglalja a bírósághoz fordulás lehetőségének a biztosítását, a Panasztv. azonban ilyet nem biztosít. Amennyiben az alpereshez utasjogi panaszt terjeszt elő az Sztv.-ben megjelölt körben az utas, azt a közigazgatási szervnek a hatósági eljárás szabályai szerint kell elintéznie: visszautasíthatja, hiánypótlást rendelhet el, vagy az abban foglaltakat elbírálja. A vasúti igazgatási szerv a személyszállítási szolgáltatást igénybe vevő utas – utasjoga sérelmére vonatkozó – panaszát az utasok uniós jog által biztosított fogyasztói jogainak hatékony

védelve érdekében az Ákr. hatálya alatt lefolytatott hatósági eljárásban köteles elbírálni és arról olyan hatósági döntést hozni, amely ellen biztosított a bírósági jogorvoslat.

[23] Összességében tehát a felperesi álláspont szerint a vasúti ágazatban személyszállítást igénybe vevő utasok Sztv. 17. §-a szerinti rendelkezések megsértése miatt előterjesztett panaszainak Sztv. 18. §-ában foglaltak szerinti intézése a közigazgatási eljárás hatálya alá tartozik, a Panasztv. alapján történő eljárás kizárt. A Vkt. 69. § 10. pontja alapján kijelölt vasúti igazgatási szerv az utas utasjogi panaszának a kizárt Panasztv. szerinti kezelésével az Sztv. 18. §-a szerinti közigazgatási tevékenység megvalósítását elmulasztotta.

[24] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint tevékenysége tekintetében elsődlegesen vasúti igazgatási szervnek minősül, ilyenként a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartásának felügyeletét látja el az Sztv. rendelkezései szerint. Azt vizsgálja, hogy a panaszban foglaltakra figyelemmel szükséges-e hatósági lépések megtétele, azaz arról dönt, hogy indít-e hatósági eljárást, annak eredményeképpen alkalmaz-e jogkövetkezményt, a megtett hatósági intézkedésekről pedig az Sztv. 18. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek megfelelően tájékoztatja a panaszost. Az Ákr. 100. §-a értelmében a hatóság a hatósági ellenőrzést hivatalból folytatja, e tekintetben az officialitás elve érvényesül, azaz a hatóság szabad mérlegelésén múlik, hogy folytat-e ellenőrzést, tesz-e hatósági intézkedést.

A Kúria döntése és jogi indokai

[25] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[26] A Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdés, valamint 100. § (2) bekezdés b) pont alapján a Kúria a jogerős ítéletet csak a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között, a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogsértések körében vizsgálhatja felül.

[27] A Kp. 85. § (2) bekezdése alapján a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.

[28] Az ügy alapját képező panasz közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezésére és utasjogi felügyeleti bírság kiszabására irányult. A jogvita lényege az, hogy kellett-e az alperesnek az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági eljárást lefolytatnia.

[29] Az Sztv. 18. § (1) bekezdése szerint a vasúti vagy az autóbuszos személyszállítási szolgáltatást igénybe vevő vagy igénybe venni szándékozó személy (a továbbiakban: panaszos) panasszal élhet a vasúti igazgatási szervnél, vagy az autóbuszos hatóságnál, ha álláspontja szerint a személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező megsértette a 17.



§ (1) vagy (3) bekezdését. A panasz – személyesen, postai vagy elektronikus úton – abban az esetben terjeszthető elő, ha a panaszos a vasúti vagy az autóbuszos személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező panaszkezelési eljárását igénybe vette, de az nem vezetett a panaszos számára kielégítő eredményre.

[30] 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.

[31] A Vkt. 4. § (1)–(2) bekezdései alapján a vasúti közlekedéssel összefüggő igazgatási és hatósági tevékenységet látja el a közlekedési igazgatási szervezet, amelynek részei a vasúti igazgatási szerv és a közlekedési hatóság. A 4. § (3) bekezdése kimondja, az EU irányelv szerinti engedélyező hatóság és igazgatási szervezet a vasúti igazgatási szerv Magyarországon.

[32] Az igazgatási szervezet jogállásának kereteit valóban az Irányelv 55. cikke határozza meg. Ebből azonban az látható, hogy lényege szerint ún. szabályozó szervről van szó, ami regulatív funkciójú, azaz szerepét garantált függetlenség mellett látja el, és ezt a tagállamoknak kell megfelelően biztosítaniuk. E pozíció az Irányelv tárgya szerint egységes vasúti térség, azaz az egységes európai vasúti közlekedési (szabályozott) piac létrehozásával és fenntartásával kapcsolatos. Az ezen témával összefüggő kötelező rendelet a szabályozott piaci közszolgáltatási tárgyú 1370/2007/EK rendelet.

[33] Nem azonos ezzel az 1371/2007/EK rendelet, aminek tárgya sem nem az engedélyező, sem nem az igazgatási (regulatory) szerep, hanem az ezektől megkülönböztetendő, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről, azaz a fogyasztóvédelemről szóló rendelkezések együttese. A felperes által hivatkozott 30. cikk szerint, az e rendelet végrehajtásáért felelős szervet ezért az uniós szabályozás rendszere alapján nem lehet összemosni az előbb említett szabályozó hatósággal. Amiből az is következik, hogy az alperes Irányelvnek való megfelelésével azonosított Vkt. szerinti szerepe, aminek közvetlenül kötelező jogforrási kerete az 1370/2007/EK rendelet, nem azonosítható az 1371/2007/EK rendelet és 2017/2394 EU rendelet együttes értelmezése alapján a fogyasztóvédelmi cél elérése érdekében az utasok panaszainak kezelésére kijelölt szervei minőséggel.

[34] Az önálló igazgatási szabályozó (regulatív) és a fogyasztóvédelmi igazgatási funkció között egy közös rész van. A fogyasztók közösségi védelmének köre, ami a szabályozó szerepbe is vonható. A fogyasztók közösségét együttesen érintő szerepkör az, amikor a vasúti közlekedés megszervezésével kapcsolatos természetes monopóliumos sajátosságokkal [Irányelv preambulum (60) és (71) bekezdése] összefüggésben az ún. információs aszimmetriát, vagyis az utasok közössége valóságos alkupozíciójának szükségszerű gyengeségét kell szabályozási (regulációs) eszközökkel korrigálni. Ez azonban nem az egyedi (panasz-)ügyek intézése, hanem a közszolgáltatás közös feltételrendszere, így például az általános szerződési feltételek alakítása vagy a működési felügyelet gyakorlása.

[35] Az uniós jog összefüggéseinek értelmezése alapján a Kúria megítélése szerint helyesen állapította meg a másodfokú bíróság ítélete [24] pontjában, miszerint az európai fogyasztóvédelmi szabályok létéből és az alperesnek e körben egyes elemeiben ellátni rendelt szerepéből nem következik szükségszerűen, hogy a vasúti igazgatási szerv egyben e

garanciális közösségi funkció gyakorlásának fogyasztóvédelmi hatósági jogkör keretében, fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört gyakorló hatóságként kizárólagos vagy meghatározó feljogosítottja is egyben.

[36] A továbbiakban kifejezetten a fogyasztóvédelem szabályai oldaláról is megközelítve a jogkérdést, hasonló eredmény következik az alperesi szerepkör lehatároltságát illetően.

[37] A 1371/2007/EK rendelet az utasok védelmét szolgáló jogok végrehajtása céljából a 30. cikkében akként rendelkezik, hogy valamennyi tagállam kijelöli az e rendelet végrehajtásáért felelős szervet vagy szerveket. Az EK rendelet 3. cikk 1. pontja szerint a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló uniós jogszabályok: olyan, a tagállamok belső jogrendjébe átültetett rendeletek és irányelvek, amelyeket e rendelet melléklete felsorol. Az EK rendelet Melléklet 13. pontja felsorolja a 1371/2007/EK rendeletet. Az EK rendelet 5. cikk (1) bekezdése szerint minden tagállam kijelöl egy vagy több illetékes hatóságot és azt összekötő hivatalt, amelyek felelősek e rendelet alkalmazásáért. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgy.tv.) 57. § (2) bekezdés a) pontja az Európai Unió jogának való megfelelés körében kimondja, hogy az Fgy.tv. – egyebek mellett – az EK rendelet 5. cikk (1) bekezdés végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapítja meg a fogyasztóvédelmi hatóság feladatkörében és eljárásában.

[38] A Kúria az eljárt bíróságokkal egyezően állapította meg, hogy a 1371/2007/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 felelős szervezet” kifejezést használja, ami egyaránt magában foglalhat fogyasztóvédelmi hatósági, illetve az általános felügyeleti jogkörrel rendelkező szervet is. Az EK rendelet a szubszidiaritás elvének megfelelően, tagállami hatáskörben hagyta annak a kérdésnek az eldöntését, hogy az általa megjelenített utasjogok védelmét a nemzeti szabályozás milyen szervezeti formában, milyen hatáskör létesítésével biztosítja. A felperes állításával ellentétben ezért önmagában az EK rendeletről sem következik, hogy a vasúti igazgatási szerv az Sztv. 18. §-a szerinti jogköre mindenképpen fogyasztóvédelmi hatósági jogkör lenne. Az Fgy.tv. ugyanakkor éppen ilyen fogyasztóvédelmi hatóságról rendelkezik.

[39] Amint azt a Kúria a Pfv.IV.20.139/2014/4. számú ítéletében is leszögezte, az 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 közigazgatási szervekhez.

[40] Az EK rendelet végrehajtása a Vkt. és az Sztv. rendelkezésein keresztül valósult meg.

[41] A Vkt. 69. § 10. pontja a vasúti igazgatási szerv feladat- és hatáskörébe utalja a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok panaszainak kezelése. Nincs azonban a Vkt.-ban utalás a vizsgált jogkör fogyasztóvédelmi vagy egyéb közigazgatási hatósági jogi jellegére.

[42] Az Sztv. 17. § (1) bekezdése szerint 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.

[43] 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 panaszost tájékoztatja.

[44] Az Ákr. 3. §-a szerint a hatósági eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat. A két eljárásfajta között számos különbség van, céljukban eltérőek, nem azonosak az egyes az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó szabályok, mások az ügyféli jogok is. A kétféle eljárás egymással nem keverhető.

[45] Az Sztv. kiemelt jogszabályi rendelkezései a vasúti igazgatási szerv felügyeleti jogkörét szabályozzák. A felügyelet hierarchikus jogviszonyban értelmezhető csak, amelyben a felügyeleti szerv folyamatosan figyelemmel kíséri a neki alárendelt szerv cselekvését, a felügyelt szerv tevékenységére irányadó jogszabályok, más előírások általános alkalmazását, szükség szerint beavatkozik a felügyelt szerv működésébe. Ebben az alá-fölérendeltségi jogviszonyban nincs kívülről jövő ügyféli kérelem, a felügyeleti eljárást a felügyeleti szerv kizárólag hivatalból indíthatja, folytathatja le. Ennek az eljárásnak tehát nem ügyfele a vélt szabálytalanságról bejelentést tevő panaszos. E bejelentés alapján kerül sor az Sztv. 18. § (7) bekezdésében foglalt hatósági lépések megtételére, így különösen a hatósági ellenőrzés lefolytatására (Ákr. 99. §). A hatósági ellenőrzés olyan tényfeltárást biztosító eszközrendszer, amelynek eredményétől függ, hogy a közigazgatási szerv megindítja-e a hatósági eljárást (Ákr. 104. §). Ez a hatóság jogköre, amely nem kényszeríthető ki a vélt jogsértést bejelentő személy által. Ezért is rendelkezik az Sztv. 18. § (7) bekezdése lépések megtételéről, panaszos tájékoztatásáról, és nem a kérelem elbírálásáról, illetve jogorvoslattal támadható döntésről.

[46] Ezzel szemben az Fgy.tv. fogyasztóvédelmi hatósági hatáskört is szabályoz. Az Sztv.-től eltérően több helyen előírja az Ákr. alkalmazását, ügyfélről (46.§), kérelemről (46/A.§) rendelkezik, és a 47. § (1) bekezdés i) pontja szerint fogyasztóvédelmi bírság kiszabását írja elő. Az Fgy.tv. nem zárja ki a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok általi panasz megtételét, 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. kijelölt egy, az EK. rendelet 5. cikk (1) bekezdése szerinti felelős hatóságot.

[47] Összességében tehát megállapítható, hogy a fogyasztók közössége érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatok és szabályozó hatáskörök gyakorlása elválik az egyedi fogyasztói sérelmek orvoslásával kapcsolatos közigazgatási funkció gyakorlásától, és ez a hazai tagállami szabályozásban szervezeti elkülönültséget is jelent.

[48] Mindezen többoldalú levezetés alapján a jelen jogvita alapját képező panasz nyomán az alperesnek nem volt olyan, jogi úton közvetlenül kikényszeríthető kötelezettsége, hogy az ügyben közigazgatási hatósági eljárást indítson, illetve „kérelemre” utasjogi felügyeleti bírságot szabjon ki.

[49] A kifejtettakra figyelemmel a másodfokú ítélet a felülvizsgálati kérelem által vitatott körben nem tekinthető jogszabálysértőnek, ezért a jogerős ítéletet a Kúria a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

[50] A Kúria végül a 2/2017. KMPJE határozat által fenntartott 2/2012. KMPJE alapján rámutat, az ügyészség közjogi jogállásából 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. Mivel a felperes egyértelműen beazonosítható volt, ezért a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának nem volt akadálya.

#### A döntés elvi tartalma

[55] A személyszállítási törvény által szabályozott utasjogi panasz nem minősül közigazgatási hatósági eljárás megindítása iránti kérelemnek. A panaszban foglaltak alapján a vasúti igazgatási szerv hatósági ellenőrzést végez, amelynek eredményétől függően indíthat hivatalból hatósági eljárást. Az utasjogi felügyeleti bírság kiszabására irányuló közigazgatási hatósági eljárás megindítása a vasúti igazgatási szervnek nem kötelezettsége, azt az utas nem kényszerítheti ki.

#### Záró rész

[56] Az alperes a felülvizsgálati eljárásban perköltség iránti igényt nem terjesztett elő, ezért arról a Kúriának a Kp. 115. § (1) bekezdés és a 99. § (3) bekezdése által felhívott a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1)-(2) és (5) bekezdéseire, valamint a 82. § (3) bekezdésére figyelemmel rendelkeznie nem kellett.

[57] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 50. § (1) bekezdése értelmében feljegyzett kereseti és felülvizsgálati eljárási illeték az alperes Itv. 5. § (1) bekezdés a) pontja szerint való illetékmentessége folytán az állam terhén marad.

[58] Az ítélet elleni további felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

[59] Tárgyalás tartását a felek egyike sem kérte. A Kúria sem tartotta ezt szükségesnek, ezért a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdésének megfelelően alkalmazandó 107. § (1) bekezdése alapján tárgyalás mellőzésével bírálta el.

Budapest, 2025. február 6.

Dr. Vitál-Eigner Beáta sk.

a tanács elnöke

Dr. Horváth Tamás sk.

előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina sk.

bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.

bíró

Dr. Rák-Fekete Edina sk.

bíró

A kiadmány hitelül:

Kúria  
VI.Kfv.37.849/2024/9-I  
tisztviselő

14