

A KÚRIA mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. II. 37.346/2011/8.szám

A Kúria a jogtanácsos által képviselt felperesnek a jogtanácsos által képviselt Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen hulladékgazdálkodási bírság ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Baranya Megyei Bíróság 2011. március 10. napján kelt 6.K.21.028/2010/15. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 16. sorszámon benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Kúria a Baranya Megyei Bíróság által hozott 6.K.21.028/2010/15. számú ítélet hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 30.000 (azaz harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 36.000 (azaz harminchatezer) forint felülvizsgálati illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2009. október 20-án kelt 9465-3/2009. számú határozatában a felperest 8.661.560 forint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte, tekintettel arra, hogy a felperes hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettséget szegett meg azzal, hogy hulladékkezelési engedély nélkül szállított 2540 tonna betontörmelék a hrsz-ú telephelyre.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes 2010. január 15. napján kelt 14/6963-4/2009. számú határozatában az elsőfokú határozatot a hulladékgazdálkodási bírság összege körében megváltoztatta és a felperest 41.575.500 forint megfizetésére kötelezte. Az alperes az alaphatározat összegét az elsőfokú hatóságtól eltérően 3500 forint helyett 15.000 forintban határozta meg. A fellebbezésre figyelemmel kiemelte, hogy a bontási munkák során keletkezett építési hulladékok megfelelő igazolás hiányában építési anyagnak nem minősülnek, azok felhasználására más helyszínen elvégzett előkezelést követően kerül sor.

A felperes keresetében a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését és az *elsőfokú hatóság* új eljárásra kötelezését kérte. Állította, hogy a hatóság a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 3.§ a) pontját tévesen - az európai uniós jogi szabályozástól eltérően - értelmezve és a tényállást kellően fel sem tárva minősítette az általa szállított anyagot hulladéknak. Álláspontja szerint az újrahasznosítható betontörmelék nem minősülhet hulladéknak. Vitatta, hogy az általa szállított anyag a 45/2004.(VII.26.) BM-KvVM együttes rendelet (továbbiakban: együttes rendelet) 2.§ a) pontja szerinti hulladékkörbe tartozik. Kifogásolta a bírság számítása során figyelembe vett hulladék mennyiségi adatait, és ez okból a bírságösszegezését.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. A Hgt. 3. a) pontja, illetőleg az 1.sz. melléklet Q16 pontja, valamint az együttes rendelet 2.§ a) pontja alapján megállapította, hogy a felperes által szállított anyag hulladék. A Hgt. 14.§ (1) bekezdése alapján megállapította azt is, hogy a hulladék szállítása hulladékkezelési tevékenységnek minősül, amely a Hgt. 14.§ (2) bekezdése alapján kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélye alapján végezhető, amellyel a felperes nem rendelkezett. A felperes hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére való kötelezését a Hgt. 49.§ (1) bekezdés b) pontja alapján találta megalapozottnak. Álláspontja szerint épületnek minősül a így azok az 1997. évi LXXVIII. törvény hatálya alá eső építmények, melyek bontási munkáiból származó betontörmelékek az együttes rendelet 1.§ (1) bekezdés a) és b) pontja értelmében a 2.§ a) pontja szerint minősülnek.

Megállapította, hogy a bírságösszegezésének meghatározásakor a Kft. által adott mennyiségi adatokat vette figyelembe a hatóság, mint ahogy a szállított hulladék fajtájának meghatározása is ezen adatszolgáltatáson alapult.

Mindezekre figyelemmel nem látta indokát annak, hogy a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001.(XII.21.) Korm.rendelet 1.sz. mellékletének 3. (3) bekezdése szerinti méréssel, műszaki becsléssel, illetőleg számítással történjen a hulladéktömeg meghatározása.

A felperes eljárási kifogása kapcsán megállapította, hogy a hatóság a tényfeltárási kötelezettségének eleget tette.

Az elsőfokú bíróság a *Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) 187.§-a, illetőleg 474.§ (1) bekezdése alapján, valamint a felperesnek a Kft.-vel kötött vállalkozási szerződéséből levonta azt a következtetést, hogy a betontörmelék a hulladéktermelő birtokából kikerült, a birtokból való kikerülés a betontörmeléknek az egyik helyszínről a másik helyszínre történő szállításával megvalósult.

Rögzítette az elsőfokú bíróság, hogy a felperes az első tárgyalást követően, a *Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (a továbbiakban: Pp.) 335/A.§ (1) bekezdése szerinti keresetkiterjesztés tilalma ellenére újabb kereseti kifogásokat nyújtott be, amelyeket érdemben nem vizsgált.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a kereseti kérelme szerinti döntés meghozatalát, illetőleg az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Állította, hogy az általa szállított anyag nem minősül hulladéknak. Előadta, hogy a hulladék fogalmának meghatározása során az elsőfokú bíróságnak elsődlegesen az Európai Parlament és a Tanács 2006/12/EK irányelve (2006. április 5.) 1. cikk (1) bekezdés a) pontjában, másodlagosan a Hgt. 3.§ a) pontjában, harmadlagosan pedig az együttes rendeletben foglaltakat kellett volna vizsgálnia. Érvelt azzal is, hogy a tagállami jogszabályokat az irányelv érvényesülését elősegítő módon kell értelmezni. Sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság az irányelv célkitűzéseit, illetőleg az Európai Bíróság eseti döntéseiben

megfogalmazott iránymutatásokat nem vette figyelembe, és ez okból a Hgt. 3.§ a) pontjában foglaltakat tévesen értelmezte. Az Európai Bíróság eseti döntéseit, és a 75/442 irányelv 1.cikk a) pontjának hulladék fogalmát idézve kiemelte, hogy a hulladékká minősítés körében kiemelt jelentősége van annak, hogy az anyagtól a birtokosa megakar-e válni. Álláspontja szerint a hulladékká minősítés tekintetében az anyag mennyiségének nincsen szerepe. Utalt arra, hogy a későbbi felhasználás, illetve felhasználhatóság alapvetően befolyásolja azt, hogy mi számít a kérdéses anyagtól való megválásnak. Álláspontja szerint amennyiben a hasznosítás biztos és ebből a birtokosnak gazdasági előnye származik, akkor se a tárolás, se a szállítás nem tekinthető olyan magatartásnak, amit az anyagtól való megválásként lehet értékelni. Hivatkozott arra, hogy a perbeli esetben a generálkivitelező nem azért szállította el a betontörmeléket egy másik területre, hogy attól megváljon, hanem azért, hogy azt hasznosítsa és azzal gazdasági előnyhöz jusson. Véleménye szerint a hatóságoknak, bíróságnak ezt vizsgálnia kellett volna, mivel ezt az anyagot a későbbiek során útalapként kívánták hasznosítani. Érvelt azzal is, hogy a tevékenysége egy tervezett felhasználási folyamat része volt. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a birtoklás kérdését, illetőleg a szerződés minősítését is tévesen végezte el, mert a megválás szó jelentését gazdasági értelemben és nem jogi értelemben kellett volna elemeznie. Véleménye szerint a szerződés egyes rendelkezéseit a bíróság kiragadottan értelmezte és nem vizsgálta a felelősségi szabályokat, az ellenőrzési, felügyeleti és utasítási jogok gyakorlását. Utalt arra, hogy a hatóság a tényállást nem tárta fel, ezzel megsértette a Ket. 3.§ (2) bekezdés b) pontját, 50.§ (1), (4) és (5) bekezdését, valamint a Ket. 72.§ (1) bekezdés e) pontját is. Sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság ezt az eljárási hibát nem észlelte.

Nem fogadta el a kereset tiltott kiterjesztésével kapcsolatos ítéleti megállapítást és azzal érvelt, hogy a keresetét az első tárgyalás befejezését követően nem módosította, csupán a keresetében hivatkozott nemzeti jogszabályhoz kapcsolódó közösségi jogi normákra hívta fel a figyelmet, amelynek alkalmazására egyébként a bíróság hivatalból is köteles lett volna a Hgt. 3.§ a) pontjának értelmezése során.

A felperes indítványozta az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében történő megkeresését abban az esetben, ha a felülvizsgálati bíróság nem megengedett keresetkiterjesztésnek minősíti az irányelv előírásaira és az Európai Bíróság ítéleteire történő hivatkozását. Álláspontja szerint ugyanis a nemzeti bíróságoknak az uniós lojalitás, az uniós jog teljes érvényesülésének elvét is érvényre kell juttatnia. A felperes az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelemmel történő fordulás esetére megfogalmazta azt a kérdést, hogy „összeegyeztethető-e az európai uniós jog teljes érvényesülésével (effet utile) és nem sérti-e az értelmezési kötelezés doktrínáját (C-14/83.sz. Von Colson és C-106/89.sz. Marleasing) az olyan nemzeti szabály, amely kizárja, illetve korlátozza, hogy a felperes az uniós jogra hivatkozzon egy a közigazgatási határozat felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság - akinek döntésével szemben a nemzeti jog alapján nincs helye rendes jogorvoslatnak - előtt a közigazgatási határozat jogsértő voltának felülvizsgálatával kapcsolatos perben, amelyben a keresetével a felperes a közigazgatási határozatot egy irányelv alapján implementált nemzeti jogszabályhelyre alapozottan támad?\".

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását kérte, annak megalapozottságára és törvényességére figyelemmel. A hulladék fogalmának értelmezésével kapcsolatosan kiemelte, hogy a bontási tevékenység során keletkező bontási hulladék birtokosává vált a felperes a hulladék birtokosának a hulladék átadásával kapcsolatos rendelkezése alapján, ezért az építési bontási hulladék átadásának időpontjában a hulladék eredeti bontás időpontja szerinti birtokosa ezen anyagtól egyértelműen megvált, megválni szándékozott. Utalt továbbá az 1995. évi LIII. törvény 30.§ (3) bekezdésére, valamint a Hgt. 59.§ (2) bekezdés b) pontja alapján kiadott 16/2001.(VII.18.) KöM rendelet 1.sz. mellékletére, amely alapján az építési bontási törmelék hulladéknak minősül.

A Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem korlátai között vizsgálta, a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274.§ (1) bekezdés szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem alaptalan.

A Kúria a felülvizsgálati eljárásban a Pp. 270.§ (2) bekezdése alapján a jogerős ítélet és nem a közigazgatási határozat(ok) törvényességét vizsgálja, ezért a felperes felülvizsgálati érveinek azon részében a Kúria mellőzte az érdemi állásfoglalást, amelyek a hatósági eljárás jogszerűségének vitatására - a Ket. 50.§-ának megfelelőségére - vonatkoztak.

Az Európai Közösségek Bizottsága a hulladékokról és melléktermékekről szóló - felperes által is idézett - közleményében rögzítette, hogy annak eldöntése, hogy egy anyag hulladéknak minősül, vagy sem, a konkrét tényállás és az egyedi körülmények mérlegelése alapján állapítható meg. E közlemény azt is kiemeli, hogy a hulladék fogalmát végső soron az attól való megváltás szándéka határozza meg.

A Kúria álláspontja szerint az egyedi ügy tényállását az elsőfokú bíróság feltárta, és a vonatkozó jogszabályokat megfelelően értelmezve állapította meg, hogy a felperes által szállított anyag hulladék volt.

A Hgt. 3.§ a) pontja szerint a törvény alkalmazásában hulladéknak minősül bármely az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől a birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. Ezzel tartalmilag azonos szabályozást rögzített a 2006/12/EK irányelv is. Az elsőfokú bíróság ezért a Hgt. 3.§ a) pontjának megfelelő értelmezése során erre az irányelvre is tekintettel volt.

A felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság a közösségi szabályokat és az európai bíróság eseti döntéseit figyelmen kívül hagyta eljárása során, és ezzel az első tárgyalást követően előterjesztett, de a kereseti kérelem körébe tartozó, egyébként kötelezően figyelembe veendő közösségi jogi hivatkozásainak értékelését mellőzte. A jogerős ítélet alapján megállapítható, hogy a bíróság a felperes által szállított anyag vonatkozásában vizsgálta azt a kérdést - az uniós és nemzeti szabályozásnak megfelelően -, hogy a hulladéktermelője, birtokosa megvált-e az adott anyagtól vagy sem. Az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló adatok, továbbá a felperes és a Kft. közötti vállalkozási szerződés alapján vonta le azt a következtetést, hogy a Hgt. 3.§ a) pontja szerint az a feltétel is teljesült, hogy a hulladék birtokosa a bontott anyagtól megválni szándékozott.

A hulladékminősítés kapcsán az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a bontásból származó betontörmelék a birtokosa meg kívánt válni az alábbiak szerint.

A felperes keresetében azzal érvelt, hogy a betontörmelék újrahasználatára került sor, és ez kizárja a hulladék jelleg megállapítását. Az újrahasználat fogalmát a Hgt. 3.§ i) pontja adja meg. E szerint újrahasználat a terméknek - itt: betontörmeléknek - az eredeti célra történő ismételt felhasználása. A felperes a Kft. (továbbiakban: Kft.) által lebontott beton járólapokból, szegélyekből álló betontörmeléket szállította, ezek az eredeti célra (járófelület, szegély) már nem voltak használhatók, így e törvényi fogalom meghatározás szerint az újrahasználatra vonatkozó felperesi érvelés már ez okból is téves.

Ezen túlmenően a Kft. nyilatkozatban ismerte el, hogy a betontörmeléket a felperesnek azért kellett elszállítania, hogy a Kft. telepén a Kft. azt ledarálja, és ezt követően ágyazati anyagként (azaz nem eredeti célra) fel lehessen használni. A leírt művelet - a bontás helyszínéről való elszállítás, a más

által végzett kezelési művelet, majd ezt követő hasznosítás - egyértelműen azt igazolja, hogy az anyag a termelési folyamatból kilépett és amikor a Kft. a felperesnek szállításra átadta a bontott anyagot, akkor az birtokából kikerült, attól megvált, így az az anyag hulladéknak minősült.

Az Európai Közöségek Bizottsága közleményében foglaltak alapján a Kúria kiemeli, hogy azt a Bizottság is elismerte, ha egy anyagot újra fel kell dolgozni, vagy vissza kell nyerni, esetleg meg kell tisztítani az egyes szennyeződésektől, hogy újra felhasználhatóvá vagy feldolgozhatóvá váljon, ez az anyag addig tekinthető hulladéknak, amíg az újrafeldolgozás vagy visszanyerés meg nem történik. Ez okból a perbeli esetben elvégzett, későbbi hasznosítás megtörténteig a bontott betonanyagot hulladéknak kellett tekinteni.

A felperes jogi álláspontját az általa hivatkozott Európai Bírósági ítéletek sem támasztják alá, mivel az elsőfokú bíróság a hulladék fogalmát az Európai Bíróság értelmezésének megfelelően vizsgálta. A perbeli esetben a felperes bontásból származó hulladékot vett át, annak tulajdonosa a felperes részére a hulladékot átadta (attól megvált), így a hulladék minősítés ezen fogalmi eleme teljes körűen megvalósult. A felperes elmarasztalására azért került sor, mert a hulladék szállításához, mint önálló hulladékkezelési tevékenységhez nem rendelkezett hatósági engedéllyel. A felperes magatartása ez okból önállóan volt megítélhető, annak jogi jelentősége nem függött a többi szereplő részvételétől, tevékenységétől.

A Kúria megállapította, hogy a felperes a Pp. 324.§ (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 164.§ (1) bekezdése alapján rá háruló bizonyítási teher ellenére semmilyen bizonyítékkal nem támasztotta alá azt az állítását, hogy a tehergépjárműve nem 10, hanem csak 8 tonna bontott anyag szállítására volt képes, és ez okból a Kft. hulladékmennyiségre vonatkozó nyilatkozata helytelen adatokat tartalmaz, azt a hatóság jogszerűen vette figyelembe a bírság kiszabásánál. A felperes bizonyítatlan állítását az elsőfokú bíróság a Pp. 3.§ (3) bekezdése alapján törvényesen értékelte a felperes terhére, és ez okból indokoltan minősítette alaptalannak a felperes bírság összezszerűségét érintő kereseti kifogását.

A Kúria az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését nem tartotta indokoltnak, ezért ennek teljesítését mellőzte. Pp. XX. fejezete szerinti bírósági felülvizsgálat a közigazgatási döntések egy meghatározott irányú és nem általános érvényű törvényességi ellenőrzését jelenti, amelynek során a felperes keresetében meghatározott körben van mód a közigazgatási határozat jogszerűségének vizsgálatára. A Pp. 335/A.§ (1) bekezdése alapján a közigazgatási perben a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson módosíthatja. A felperes ez okból a per későbbi szakaszában már nem hozhat fel olyan újabb jogi érveket, és nem kérhet olyan irányban bírósági felülvizsgálatot, amelyre a törvényes határidőn belül előterjesztett keresetében nem hivatkozott. A felperes alaptalanul kifogásolta azt, hogy az elsőfokú bíróság az európai jogi normákra és eseti döntésekre hivatkozását azért hagyta figyelmen kívül, mert a keresetkiterjesztés fogalmát tévesen és uniós szabályokkal ellentétesen értelmezte. Az elsőfokú bíróság ítélete ilyen tartalmat nem hordoz, ezért a kérdés feltevése indokolatlan. Az elsőfokú bíróság ítéletében a keresetkiterjesztés tilalmára nem a felperesi érvelés körében hivatkozott.

A fentiek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság ítélete nem sértette meg a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat, így a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A Kúria a felülvizsgálati eljárásban pereszes felperest kötelezte a Pp. 270.§ (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 78.§ (1) bekezdés szerint az alperes jogtanácsosi képvisellel felmerült

perköltségének megtérítésére. A jogi képviselő költségét a módosított 32/2003.(VIII.22.) IM rendelet 3.§ (3) és (5) bekezdése, valamint a 7/1983.(VIII.25.) IM rendelet 13.§-a alapján határozta meg.

A Kúria a pervesztes felperest a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 13.§ (2) bekezdése alapján kötelezte a per tárgyi illetékfeljegyzési joga folytán előzetesen le nem rótt felülvizsgálati illeték megfizetésére, melynek összegét az Illetékekről szóló módosított 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 50.§ (1) bekezdése alapján állapította meg.

Budapest, 2012. április 25.

***Dr. Fekete Ildikó sk. a tanács elnöke, Dr. Tóth Kincső sk. előadó
bíró, Dr. Kalas Tibor sk. bíró***