

A KÚRIA mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. II. 37.597/2012/8.szám

A Kúria a Szabóné dr. Smid Mária ügyvéd által képviselt felperesnek a szervezeti képviselő által képviselt Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen hulladékgazdálkodási bírság tárgyában hozott határozat felülvizsgálata iránt indított perben a Székesfehérvári Törvényszék 2012. április 23-án meghozott 8.K.22.055/2011/6. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 7. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Kúria a Székesfehérvári Törvényszék 8.K.22.055/2011/6. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra – 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2010. június 30-án 2009. évre vonatkozóan hulladékgazdálkodási ellenőrzést tartott a felperesnél. A felperes nyilvántartását és adatszolgáltatását megvizsgálva megállapította, hogy a nyilvántartás nem tartalmaz minden adatot, illetve az adatszolgáltatás hibás, továbbá, hogy a felperes 2009. évre hulladékgazdálkodási tervet nem készített annak ellenére, hogy a tevékenysége során 200 tonnát meghaladó mennyiségű hulladék keletkezett. A felperes hulladékkezelési és országos hulladékbegyűjtési engedéllyel rendelkezett, de az engedélye EWC 17 01 07 kódszámú hulladék szállítására nem terjedt ki. A felperes engedély nélkül 2009. évben és a általános iskola három épületének felújítása, bővítése során megvalósult bontási munka kapcsán 2010. augusztus 24-ig az EWC 17 01 07 kódszámú hulladékból összesen 1.518,186 tonna hulladékot szállított.

Az ellenőrzés eredményeként a hatóság a 2011. január 13-án meghozott – és az alperes a 2011. szeptember 12-én kelt 14/2496/3/2011. számú határozatával megváltoztatott - 28237/2010. számú határozattal a felperest 24.329.385 forint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 14.§ (1) és (2) bekezdésének megsértése és a hulladékgazdálkodási terv elkészítésének elmulasztása miatt. A nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség nem megfelelő teljesítése miatt a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításnak módjáról szóló 271/2001.(XII.21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: bírságrendelet) 2.§ (5) bekezdése folytán kiszabandó bírságot mellőzte a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94.§ (1) bekezdés a) pontja értelmében arra

tekintettel, hogy a felperes az ellenőrzést követően az adatszolgáltatási, nyilvántartási hibákat, hiányosságokat kijavította. A hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének elmulasztása miatt a bírságrendelet 2.§ (5) bekezdése szerint alkalmazandó bírság kiszabásától nem tekintett el, mert a hulladékgazdálkodási tervek részletes tartalmi követelményeiről szóló 126/2003.(VIII.15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 12.§ (5) bekezdésében előírt határidő elmulasztása esetén a jogszerű állapot helyreállítása nem lehetséges, ezért a Ket. 94.§ (1) bekezdésének alkalmazása kizárt. Az engedély nélküli hulladékszállítás esetére a Ket. 94.§ (1) bekezdés alkalmazását a 19/2009.(XII.22.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM.r.) 1.§ b) pontja kizárta. A bírság kiszabásánál ezért a bírságrendelet 3.§ (1), (3) és (6) bekezdése szerint járt el és a legsúlyosabb jogsértés szerinti alpbírság összegét vette alapul és 1,01 szorzót alkalmazott arra tekintettel, hogy a felperes az eljárás során együttműködő volt, a jogsértő magatartás környezetkárosodást nem idézett elő, a hulladékgazdálkodási helyzetet nem befolyásolta, a felperes a hulladékgazdálkodási tervet utóbb a hatóságnál benyújtotta. Rögzítette továbbá, hogy a felperes hulladékkezelési engedélyének módosítását kérte, a kiadott újabb engedély már kiterjed az EWC 17 01 07 kódszámú hulladék kezelésére.

A felperes keresetet nyújtott be az alperes határozatának felülvizsgálata iránt. Az elsőfokú bíróság rámutatott, hogy a felperes hulladékkezelési engedélye a bírság alapját képező hulladék szállítására nem vonatkozott, ezért a felperes megsértette a Hgt. 14.§ (1) és (2) bekezdését, amikor engedély nélkül szállította az EWC 17 01 07 kódszámú hulladékot. A felperesre a Hgt. 20.§ (2) bekezdése nem vonatkozik, a bontási munkával érintett ingatlanok a felperes sem tulajdonosa, sem használója nem volt, feladata csupán az épület bontása és az építési és bontási hulladék elszállítása volt, ezért csak engedély birtokában szállíthatta volna a bontási hulladékot. A Hgt. 60.§ a) pontja szerint a magyar jogszabály az uniós jogi aktusoknak megfelelő, ezért a Hgt. rendelkezései nem állnak ellentétben a 2006/12/EK irányelvvel. A felperes a hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztása miatt a bírság kiszabás alól a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja alapján nem mentesülhetett, mert a jogellenes állapot nem volt helyreállítható, a hulladékgazdálkodási terv készítése és benyújtása határidőhöz kötött volt, a határidőhöz kötött kötelezettsége teljesítését a felperes elmulasztotta. A felperes csak felszólítást követően készítette el a hulladékgazdálkodási tervét. A felperes tévesen hivatkozott arra, hogy az alpbírság összegét a legmagasabb mértékben határozta meg a hatóság. Az alperes nem a bírságrendelet 3.§ (2) bekezdése szerint állapította meg az alpbírság összegét. A bírságrendelet 3.§ (6) bekezdését alkalmazva a több tényállás fennállására figyelemmel történő bírság kiszabása körében a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget vette alapul, azt szorozta meg és alkalmazott emelt mértékű bírságot. Ebben az esetben az alperesnek nem kellett a mérlegelési szempontokat a bírságrendelet 1.§ (2) és (5) bekezdése szerint alkalmaznia. A felperes által elkövetett engedély nélküli hulladékszállítás nem tekinthető csekély mértékű jogsértésnek, ezért ez okból a mérséklés feltételei nem álltak fenn. Az elsőfokú bíróság mindezek alapján a felperes keresetét alaptalannak találta, ezért azt ítéletével elutasította.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Rendkívüli jogorvoslati kérelmében kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és elsődlegesen a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását. Álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B.§-át, a Hgt. 20.§ (2) bekezdését, a 2008/98/EK irányelv (a továbbiakban: irányelv) 3. cikk 9. és 14. pontját, a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontját, a bírságrendelet 1.§ (2), (4), (5) bekezdéseit, 4.§ (2) bekezdését.

A felülvizsgálati kérelemben kifejtettek szerint az irányelvet legkésőbb 2010. december 12-ig át kellett volna ültetni. Az irányelv 42. cikke értelmében a felperesi tevékenység végzése idején,

valamint a közigazgatási eljárás idején az irányelv hatályos volt és közvetlenül alkalmazandó, mert világosan és pontosan meghatározta a 3. cikk 9. és 14. pontjában, hogy mi tartozik a hulladékgazdálkodás, illetve a hulladékkezelés körébe. Az irányelv alapján ezért egyértelműen megállapítható volt, hogy a hulladék szállítása hulladékgazdálkodásnak minősült és nem tartozott a hulladékkezelés körébe. Értelmezési vita esetére kérte az előzetes döntéshozatalai eljárás kezdeményezését.

Kifejtette továbbá a felperes, hogy az alperes több tényállás fennállása miatt nem állapíthatott volna meg bírságot. Több tényállás megállapítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha ugyanazon magatartás valósít meg több jogsértést. Több tényállás nem valósulhatott meg, mert a hulladékgazdálkodási tervkészítési kötelezettség nem kapcsolódott a hulladékszállítási tevékenységhez.

A hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztásával kapcsolatban tévesen állapította meg az alperes és a bíróság is azt, hogy nincs helye a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja alkalmazásának. A bíróság téves álláspontja miatt figyelmen kívül hagyta, hogy az alperes mulasztott, amikor bírságrendelet 1.§ (2) bekezdésében írt szempontokat nem vette figyelembe. A bírságrendelet 1.§ (2) bekezdése szerinti mérlegelés alapján történő alpbírság megállapítása után az 1.§ (5) bekezdése szerint csökkenteni lehet az alpbírságot, amennyiben az elkövető a következményeket felszámolta és az ideiglenes állapotot megszüntette a határozat kiadásig. A határozat nem tartalmazta a bírságrendelet 1.§ (2) és (5) bekezdésében biztosított mérlegelési szempontokat. A jogsértés csekély súlyú volt, ezért a bírságrendelet 4.§ (2) bekezdése alapján a bírság kiszabása mellőzhető lett volna. A hulladék nyomon követhető volt, ellenőrzött körülmények között, engedéllyel rendelkező hulladékkezelőnek került átadásra. Egyéb hulladékok szállítására a felperes engedéllyel rendelkezett, így a perbeli hulladékok szállítása nem engedély nélkül történt. A környezetszennyezésre, környezetkárosításra nem került sor.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását kérte.

A Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 272.§ (2) bekezdése és 275.§ (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelem keretei között, az abban megjelölt jogszabálysértések körében vizsgálta felül és azt állapította meg, hogy a felperes felülvizsgálati kérelme alaptalan.

A Kúria elsőként a Hgt. 20.§ (2) bekezdésének megsértésre való hivatkozást vizsgálta. E körben megállapította, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a Hgt. 20.§ (2) bekezdésében felsorolt hulladékszállítási engedélyhez kötöttség alóli mentesség a felperesre nem vonatkozik, mert a felperes a bontási munka révén az ingatlan tulajdonosának nem volt tekinthető, az ingatlan a részére csak építési munkaterületként került ideiglenesen átadásra. A bontási hulladékot ezért csak engedély birtokában szállíthatta volna.

A hulladékkezelés fogalmának meghatározásához a felperes a 2008/98/EK irányelv 3. cikk 9. és 14. pontjának összevetésével arra hivatkozott, hogy a hulladékkezelésbe a hulladékszállítás nem tartozik bele. A felperes a keresetében még arra hivatkozott, hogy ez az irányelv 2010. december 12-e után közvetlenül hatályos. Ezzel szemben a felülvizsgálati kérelmében már arra hivatkozott, hogy a felperesi tevékenység végzése és a közigazgatási eljárás idején is az irányelv hatályos és - az értelmezési kötelezettség doktrínájából következően - értelmező rendelkezései közvetlen hatállyal bírnak.

Az irányelv tagállamoknak címzett jogforrás, az irányelv 40. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok 2010. december 12-ig kaptak határidőt arra, hogy az irányelvnek megfelelő rendelkezéseket hatályba léptessék. Ennek megfelelően az irányelv 2010. december 12-ig a 2006/12/EK irányelvet hatályában tartotta. A felperes tévesen hivatkozott arra, hogy a felperesi

tevékenység végzése idején, továbbá az első- és a másodfokú közigazgatási eljárás során a 2008/98/EK irányelv hatályos és közvetlenül alkalmazandó volt. Csak az átültetésre vonatkozó határidő után, az adott rendelkezés kellő egyértelműsége és pontossága esetén történhet hivatkozás az irányelv közvetlen hatályára a Van Duyn ügy értelmében. A Ratti ügyben hozott ítéletből kifolyólag a fél nem alapíthat jogot az irányelv átültetési határideje előtt az irányelvben foglalt rendelkezésre. Az irányelv szabályozásából következően 2010. december 12. előtt erre az irányelvre mint közvetlen hatályú rendelkezésre nem lehetett hivatkozni. Az ellenőrzött időszak a 2009-2010. augusztus 24. közötti időszak volt, az ellenőrzött időszakban a 2008/98/EK irányelvet még alkalmazni nem lehetett. Egy adott tevékenység minősítése kapcsán nem is az első- és a másodfokú eljárás időpontja bír jelentőséggel, hanem a tevékenység végzésének ideje, mert a tevékenység végzésekor kell az akkor hatályos rendelkezéseknek megfelelni. A Pp. 339/A.§-a alapján sem lehetett a felperes által hivatkozott irányelvet alkalmazni, mindebből következően ennek az irányelvnek a fogalom-meghatározásait sem lehetett figyelembe venni. A felperes által indítványozott előzetes döntéshozatali eljárást a Kúria nem látta indokoltnak kezdeményezni, mert olyan irányelv értelmezésére vonatkozott, amelyet a per során alkalmazni nem lehetett.

A Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása körében a Kúria megállapította, hogy a hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztása kapcsán e rendelkezés alkalmazásának kizárására helytállóan került sor, mert helyes az alperes által e rendelkezés alkalmazásának kizárására felhozott indok, a jogsértés a határidő elmulasztása folytán nem orvosolható, nem lehetséges a jogszerű állapot helyreállítása. Az alperes rögzítette a határozatában, hogy a felperes a felszólítást követően a hulladékgazdálkodási tervet elkészítette és benyújtotta. Ezért - az alperesi határozatban kifejtettek szerint -, az alperes a 1,01-os szorzót – többek között - arra tekintettel állapította meg, hogy a hulladékgazdálkodási tervet a felperes utóbb benyújtotta.

A Kúria szükségesnek tartja annak hangsúlyozását, hogy engedély nélkül végzett hulladékszállítási tevékenység nem minősíthető csekély jogsértésnek, ezért a bírság mellőzésének a bírságrendelet 4.§ (2) bekezdése alapján nem volt helye.

A bírságrendelet 3.§ (6) bekezdésén, a több tényálláson alapuló bírság kiszabása nem volt jogsértő. A felperes a több tényálláson alapuló bírságkiszabási esetet tévesen értelmezte. Nem egy cselekménynek kell több jogsértést megvalósítania, hanem több, bírságkiszabással fenyegetett jogsértő cselekmény miatt kerülhet sor az emelt összegű bírság előírására. Az alperes két jogsértés (engedély nélküli hulladékszállítás, illetve hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztása) miatt a bírságrendelet 3.§ (6) bekezdése alapján szabta ki a bírságot. A szankció alkalmazása során a mérlegelésnek az alapbírság felemelése körében, a mérték meghatározása tekintetében van helye és tere. Több tényálláson alapuló bírság kiszabása esetén a bírságrendelet 1.§ (2), (4) és (5) bekezdés rendelkezései nem alkalmazhatók, az alapbírság összege a 3.§ (6) bekezdésben foglalt előírás szerint nem mérsékelhető. Az alperes a Pp. 339/B.§ előírásának megfelelően indokolta az emelt összegű bírság tekintetében alkalmazott szorzó mértékét, a bírságot csak 1,01 mértékű szorzóval számította ki, az enyhítő körülményeket e körben helytállóan értékelve.

Az elsőfokú bíróság – a fentiekben kifejtettek alapján - helyesen jutott arra a megállapításra, hogy jogsértés nem történt, az alperes megalapozott és törvényes határozatot hozott, jogszerűen rendelkezett a kereset elutasításáról.

Mindezek alapján a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A Kúriának a perköltség viselésről a Pp. 78.§ (2) bekezdése alapján rendelkeznie nem kellett, mert az alperesnek a felülvizsgálati eljárásban jogi képviselő hiányában felszámítható perköltsége nem merült fel.

A Kúria a Pp. 78.§ (1) bekezdése és a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 13.§ (2) bekezdése alapján kötelezte a felperest a tárgyi illetékfeljegyzési jog miatt le nem rótt felülvizsgálati illeték viselésére.

Budapest, 2013. június 5.

***Dr. Buzinkay Zoltán sk. a tanács elnöke,
Gizella sk. előadó bíró, Dr. Tóth Kincső sk. bíró***

Dr. Márton