

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.III.37.432/2012/6. szám

A Kúria a dr. Halmi Franciska ügyvéd által képviselt felperes neve felperesnek, jogtanácsos által képviselt Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal alperes ellen - közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében, amely perbe a dr. Hervay Viktória ügyvéd által képviselt az alperes pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkozott, aTörvényszék 2012. április 9. napján kelt 9.K.30020/2012/9. számú ítélete ellen az alperes részéről 11. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Kúria a Debreceni Törvényszék 9.K.30.020/2012/9. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Kúria az alperest, hogy fizessen meg 15 nap alatt a felperesnek 15.000.-(azaz tizenötezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága (a továbbiakban: erdészeti hatóság) a 18.3/13032/9/2010. számú - 2011. január 17-én kelt - határozatában kötelezte a felperesi önkormányzatot a ... hrsz-ú földrészleten fekvő ... erdőrészlet hulladéklerakóként történő, engedély nélküli igénybevételeének megszüntetésére és a területén elhelyezett mindennemű kommunális és építési hulladék elszállítására a határozat jogerőre emelkedésétől számított 90 napon belül. Kötelezte egyben alperesi beavatkozót is, mint erdőgazdálkodót, hogy a határozat jogerőre emelkedését követő második év május 31-ig kezdje meg az erdőfelújítást a ...

erdőrészlet faállománnyal nem borított a térképvázlaton megjelölt részén. Az erdőfelújítás befejezési határidejét a határozat jogerőre emelkedését követő 8. év szeptember 1. napján állapította meg. Az erdészeti hatóság e határozatot hivatalból indított közigazgatási hatósági eljárást követően hozta meg annak tisztázására, hogy a ... hrsz-ú területen történt-e engedély nélküli igénybe vétel (szemét elhelyezése). Az erdészeti hatóság a hatáskörét az erdőről, az erdőgazdálkodásról és az erdő védelméről szóló 2009. évi XXXVII. törvény 6. § (1) bekezdésére, 51. § (7) bekezdésére, 61. § (1) bekezdésére, 62. § (5) bekezdésére, 85. § (1) bekezdésére, 108. § (1) bekezdés b) pontjára alapozta. Az alperesi hatóság 04.4/151-14/2011. számú határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

A Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az alperesi beavatkozót mint a ... hrsz-ú terület tulajdonosát hivatalból indított környezetvédelmi hatósági eljárásban - 2011. október 17-én kelt határozatával - kötelezte a terület eredeti környezetállapota helyreállítására 2011. december 31-éig. A határozat rendelkező része azt tartalmazta, hogy az eredeti környezetállapot helyreállítására elfogadható a területről az ott illegálisan elhelyezett valamennyi hulladék hasznosítóhoz történő elszállítása. Egyidejűleg a határozat további kötelezettségeket állapított meg az alperesi beavatkozó terhére. A környezetvédelmi hatóság a hatáskörét a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 30. §-ára alapozta.

Az alperes határozatával szemben a felperes nyújtott be keresetlevelet, amelyben - többek között - arra hivatkozott, hogy az alperes ugyan vizsgálta a hatáskörének fennállását, de mégis hatáskörén túlterjeszkedve járt el, amikor a felperesi önkormányzatot a terület rekultivációjára és erdőfelújítási kötelezettség teljesítésére kötelezte. Előadta, hogy a felhagyott hulladéklerakó rekultivációjára vonatkozóan a Közép-Tisza Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség rendelkezik hatáskörrel.

A per tárgyalásán a felperes és az alperesi beavatkozó egyezően úgy nyilatkoztak, hogy a Közép-Tisza Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség határozata ellen az alperesi beavatkozó fellebbezést terjesztett elő, a másodfokú hatóság a határozatot helybenhagyta, a jelen elsőfokú közigazgatási per megindítása idején pedig a keresetindítási határidő még nem telt le, de az alperesi beavatkozó élni kívánt ezzel a jogával.

A Debreceni Törvényszék a 2012. április 9-én kelt 9.K.30.020/2012/9. számú ítéletében az alperes 2011. május 30-án kelt 044/151-14/2011. számú határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal - részben, a felperest, a ... hrsz-ú földrészleten fekvő ... erdőrészleten elhelyezett mindennemű kommunális és építési hulladék elszállítására kötelező részében, hatályon kívül helyezte. A törvényszék abban jelölte meg az

eldöntendő jogkérdést, hogy az erdészeti hatóság rendelkezett-e hatáskörrel, másodlagosan pedig azt, hogy a hatóságok eleget tettek-e a határozat indokolási kötelezettségének. A törvényszék szerint azt kellett eldönteni, hogy ha az erdő engedély nélküli igénybevétele hulladéklerakással valósul meg, mely hatóság rendelkezik hatáskörrel a hulladék elszállíttatására: az erdészeti hatóság az Etv. 85. § (1) bekezdése vagy a környezetvédelmi hatóság a Hgt. 30. §-a alapján. A törvényszék szerint az Etv. és a Hgt. a lex generalis-lex speciális viszonyában állnak egymással. Ha egy erdőrészleten kommunális hulladék elhelyezése bizonyítottan megtörtént, az erdészeti hatóságnak legfeljebb jelzési kötelezettsége van a környezetvédelmi hatóság felé, de környezetvédelmi hatóság feladata annak megválaszolása, hogy a kérdéses szemet összetételére, jellegére tekintettel milyen formában valósulhat meg a szemet elvitele, illetve indokolt-e az érintett terület rekultivációja. A törvényszék ezért arra jutott, hogy az erdészeti hatóságnak a hulladék elszállíttatására kötelező döntéshozatal során hatásköre nem volt, a hulladék elszállíttatásához kapcsolódóan ugyanis a környezetvédelmi hatóság rendelkezik hatáskörrel.

A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Ebben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 23-24. §-ára utalással abban jelölte meg az ítélet jogszabálysértését, hogy mivel az erdészeti hatóság és a környezetvédelmi hatóság között kétségekívül hatásköri összeütközés történt, hiszen mindketten megállapították hatáskörüket az ügy intézésére, a törvényszéknek mint perbírósnak nem volt törvényes lehetősége abban a kérdésben állást foglalni, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel az ügyben. A hatásköri összeütközés feloldására ugyanis az elsőfokú ítélet meghozatalának időpontjában kizárólagos hatáskörrel a Fővárosi Ítéltábla rendelkezett. A helyes eljárás tehát az lett volna, ha a törvényszék a hatásköri összeütközés észlelése esetén a per felfüggesztése mellett felhívta volna a hatóságokat a Ket. szerinti egyeztetés lefolytatására, ennek eredménytelensége esetén pedig be kellett volna várni a Fővárosi Ítéltábla döntését.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában fenntartását kérte. Előadta, hogy az ügyben már 2006 óta a környezetvédelmi hatóság előtt eljárás volt folyamatban, és az alperes a Ket. 22. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségét elmulasztotta, ha viszont ennek eleget tesz, akkor észlelte volna, hogy az eljárás lefolytatására a környezetvédelmi hatóságok rendelkeznek hatáskörrel. Álláspontja szerint a Ket. 2. § (3) bekezdése, 7. §-a alapján saját jogsértő magatartására utóbb nem hivatkozhat, és nem formálhat jogot az ítélet hatályon kívül helyezésére.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Kúriának az alperes által benyújtott felülvizsgálati kérelem keretei között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ugyanabban az ügyben párhuzamosan, illetve egymást követően hozott jogerős határozatok esetén a valamely határozatot támadó kereset alapján a közigazgatási perbíróságnak van-e törvényes hatásköre eljárni, ha a perben a felperes az eljáró hatóság hatáskörét vitatja és a másik közigazgatási hatóság hatáskörének fennálltát állítja, illetve a jogvita tárgya az, hogy melyik közigazgatási hatóságnak volt hatásköre az ügyben eljárnia.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) - az ügyben alkalmazandó - 23. § (1) bekezdése és 324. § (2) bekezdés a) pontja szerint a törvényszék hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek (XX. fejezet), így a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat felülvizsgálata. A Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja szerint az e fejezetben (VII. Fejezet - Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat) szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe vagy illetékességébe, kivéve, ha a hatóság a 22. § (3) bekezdése szerint járt el. A Ket. VII. Fejezetének szabályozási tárgya a bírósági felülvizsgálat is. A közigazgatási bíróságnak a semmisség észlelése esetén a hatáskör hiányában hozott közigazgatási határozatot meg kell semmisítenie, ennek érdekében a Pp. 336/A. § (1) bekezdése értelmében a bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a Ket. és a Pp. szabályai arra teremtenek hatáskört a közigazgatási bíróság számára, hogy a kereseti kérelemhez kötöttség polgári perjogi alapelvét áttörve a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértéseken túl a semmisség jogkövetkezményeit hivatalból alkalmazza [2/2011. (V. 9.) KK vélemény]. A hatáskör hiányában eljáró közigazgatási hatóság határozata tehát - figyelemmel a Ket. 1. § (1) bekezdésében foglalt legalitás elvére - nem csak megsemmisíthető, hanem megsemmisítendő.

A Pp. 152. § (1)-(2) bekezdése értelmében ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában az eljárás büntetőbírói vagy államigazgatási hatáskörbe tartozik, a bíróság a per tárgyalását ennek az eljárásnak jogerős befejezéséig felfüggesztheti. Ha ez az eljárás még megindítva nincs, a büntetőeljárás megindításáról hivatalból üldözendő bűncselekmény esetében a bíróság gondoskodik, egyébként pedig az eljárás megindítására megfelelő határidőt tűz ki. Ha a határidő eredménytelenül telik le, a tárgyalást folytatni kell. A bíróság a tárgyalást akkor is felfüggesztheti, ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában más polgári per vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári eljárás már folyamatban van.

Előfordulhat az a közigazgatási hatósági eljárásjogi helyzet, hogy több közigazgatási hatóság is akként foglal állást saját hatásköréről, hogy az az adott hatósági ügyben fennáll. Ennek következménye a pozitív hatásköri összeütközés [Ket. 23. § (1) bekezdés a) pont], vagyis ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapítja meg a hatáskörét. Ha ez párhuzamosan folyó hatósági eljárásokban következik be, akkor a Ket. 23. § (1) bekezdése értelmében kötelesek megkísérelni a vita feloldását egyeztetés útján, ennek eredménytelensége esetén pedig korábban a Fővárosi Ítéltábla döntött, a Ket. hatályos 24. § (1) bekezdése értelmében pedig a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság dönt a hatásköri vitában, és jelöli ki az eljáró hatóságot. A Ket. 23-24. §-ának alkalmazásában a hatásköri vita eldöntésének tárgya az eljáró közigazgatási hatóság kijelölése.

A Ket. szabályai szerint hatásköri vita esetén az egyeztetés lezárásáig nem hozható az eljárást lezáró döntés, a Ket. 33. § (3) bekezdés a) pontja szerint ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama. A Ket. a közigazgatási hatóságok együttműködésének alapelveire épít, vagyis azt kívánja meg, hogy hatásköri vita esetén elsődlegesen a közigazgatási hatóságok egymás között kíséreljék meg a vita eldöntését és az eljáró hatóság megállapítását. A közigazgatási bírósági beavatkozás a közigazgatás hatásköri vitáiba a hatalommegosztás elve folytán [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] elsősorban akkor szükséges, ha a hatásköri vita a közigazgatás zavartalan működését és az ügyféli jogok maradéktalan érvényesülését veszélyezteti. Ez a helyzet nem csak negatív hatásköri összeütközés esetén merülhet fel, vagyis amikor a közigazgatás megbénul, és egyik közigazgatási hatóság sem jár el, hanem akkor is, ha több közigazgatási hatóság is fennállónak ismeri el a hatáskörét, és így több hatóság vonja ugyanabban az ügyben hivatalbóli hatósági eljárás alá az ügyfelet.

Jelen ügyben az alperes maga is állította felülvizsgálati kérelmében, hogy bár az erdészeti és a környezetvédelmi hatóság között a hatáskör vitás, egyeztetés nem történt, és ennek folytán - mivel a hatóságok közötti egyeztetés előfeltétele a bírósági vitarendezésnek - a Fővárosi Ítéltábla sem foglalhatott állást korábban a hatáskör kérdésében. Előállhat olyan helyzet, hogy párhuzamosan ugyanabban az ügyben (ügyazonosság) az eljáró közigazgatási hatóságok lefolytatják az eljárást, és akár jogerős döntések is születnek.

A Ket. és a Pp. által a bíróság számára teremtett hatásköri szabályainak értelmezésében nincs jelentősége annak, hogy munkaszervezési, technikai okok vagy egyéb mulasztás miatt nem tudtak az ugyanabban az ügyben eljáró közigazgatási hatóságok a másik eljárásáról és a meghozott döntésekről. A felperes helyesen mutatott rá a felülvizsgálati ellenkérelmében, hogy a Ket. 22. §

(1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság felelőssége hatáskörének és illetékességének folyamatos vizsgálata az adott ügyben. Ez a kötelezettség nem pusztán a hatásköri szabályok mikénti értelmezésére terjed ki. A közigazgatási hatóságnak a tényállás tisztázása körében törekednie kell minden, az ügyben releváns tény és körülmény feltárására a hatáskörének megállapítása körében is.

Az egyeztetés és a közigazgatási bíróság előtti hatásköri vitarendezés, eljáró hatóság kijelölése hatósági indítványozásának elmaradása nem foszt(hat)ja meg az ügyfelet a keresetindítási és attól a jogától, hogy a hatóság hatáskörének hiányát állítva jogsérelemét a bíróság elé vigye.

Folyamatban lévő közigazgatási perben a perbíróság foglalhat állást a jogerős határozatot hozó közigazgatási hatóság hatásköréről, illetve annak hiányáról, hiszen eljárási kötelezettség hiányában, amely megszűnt a jogerős határozat meghozatalával, eljáró hatóság kijelölése sem lehetséges. A közigazgatási perben nem a Ket. 23-24. §-a szerinti eljáró hatóság kijelölése a per tárgya, hanem annak megállapítása, hogy a támadott jogerős határozatot az alperes a jogszabályban megállapított hatáskörének keretei között hozta-e meg. Utal arra a Kúria, hogy a közigazgatási bíróság döntésének lehetnek következményei a többi közigazgatási határozatra is, hiszen általában és logikailag valamely hatóság hatáskörének megállapítása egyben egy másik hatóság hatáskörének kizárását jelenti. Ebben az esetben a Ket. által meghatározott eljárási rendben állítható helyre a törvényes állapot [Ket. 114-115. §].

A Ket. 121. §-a az eljárási hatóság hatáskörének vizsgálatát nem zárja ki, hanem éppen ellenkezőleg, a közigazgatási bíróság kötelezettségévé teszi. Az alperes érvelésével szemben a hatásköri kérdés eldöntése nem a Pp. 152. §-a szerinti előkérdés, hanem maga az ügy tárgya, amelynek elbírálására a közigazgatási bíróság számára a Ket. és a Pp. idézett szabályai kifejezetten hatáskört biztosítanak, így a Debreceni Törvényszék nem sértett jogszabályt, amikor a per felfüggesztését mellőzve a hatáskör kérdésében állást foglalt.

A Kúria végül rámutat arra, hogy az alperes felülvizsgálati kérelme a Ket. 23-24. §-án alapul. E jogszabályhelyek megsértésére az alperes alappal nem hivatkozhat, mert nem állíthatja, hogy eljárása és határozata jogsértő, és nem kérheti számon a bíróság ítéletén, hogy e jogsértést nem állapította meg, mert nem felperesi pozícióban van.

Az alperes pervesztes lett, így a Kúria a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján az alperest kötelezte a felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján az alperes teljes személyes költségmentességet élvez, így a le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az

állam viseli.

, 2013. február 26.

**Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, előadó bíró,
Dr. Kovács Ákos s.k. bíró, Dr. Ónodi Csaba István s.k. bíró**