

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.III.37.770/2012/6.szám

A Kúria a dr. Gerencsér Ferenc ügyvéd által képviselt felperesnek a tanácsos által képviselt Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen hulladékgazdálkodási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Székesfehérvári Törvényszék 2012. július 12. napján kelt 21.K.20.347/2012/11. számon hozott ítélete ellen az alperes részéről 12. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán meghozta a következő

ítéletet:

A Kúria a Székesfehérvári Törvényszék 21.K.20.347/2012/11. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Kúria az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 nap alatt 20.000.-(azaz húszezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság - megismételt eljárásban hozott - határozatával a felperest 7.716.719.- Ft hulladékgazdálkodási bírsággal sújtotta. Indokolása szerint a felperes azzal, hogy meghatározott hulladékokból többet vett át kezelésre, mint amennyire az engedélyei feljogosították, illetve engedéllyel nem rendelkező cégnek adott át hulladékot kezelésre, megsértette a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 13. §-át és 14. §-ának (1)-(2) bekezdéseit, ezen kívül a 2007. évi nem megfelelő adatszolgáltatásával megsértette a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X.18.) Korm.rendelet (a továbbiakban: R.) 10. §-ának a) pontját. A bírságot a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 3. §-ának (6) bekezdése alapján szabta ki azzal, hogy az alapbírságot a Rendelet 1. §-ának (3) bekezdés c) pontja szerint állapította meg. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2011. október 25-én kelt 14/1762-3/2011. számú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta, és a hulladékgazdálkodási bírság összegét 12.116.061.- Ft-ra felemelte. Indokolása szerint az elsőfokú hatóság által megállapított jogsértések helytállóak voltak, azonban az engedélyen felül átvett hulladék szabályszegése nem a Rendelet 1. §-ának (3) bekezdés c) pontjába, hanem a d) pontjába tartozik,

ezért ez, mint a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kell az alapbírságot megállapítani. A felperes keresetet terjesztett elő a jogerős határozat bírósági felülvizsgálata iránt.

A törvényszék ítéletével a jogerős közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte. Indokolása szerint az alperes helyesen állapította meg, hogy a felperes az engedélyezett kvótát túllépte, és azt is, hogy engedéllyel nem rendelkező szervezetnek adott át hulladékot. Az adatszolgáltatás tekintetében a határozat jogszabálysértőnek tartotta, mert az adatszolgáltatás javítására külön is fel kellett volna hívni a felperest. Ez azonban az ügy érdemére, így a bírság kiszabására és annak összegére nem volt kihatással, mert e nélkül is megáll a több tényállásos szabályszegés. Emellett megállapította, hogy az alperes tévesen sorolta be az engedélyben foglalt kvóta túllépése miatti szabályszegést a Rendelet 1. §-ának (3) bekezdés d) pontja alá, és ezért helytelenül állapította meg az alapbírság összegét. Rögzítette, hogy miután a felperes két tényállás alapján is megszegte a Hgt. szabályait, illetve a hulladékkezelési engedélyben foglaltakat, ezért a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírság összeget kell alapul venni, és azt a jogszabályban meghatározott módon emelten kell kiszabni. Álláspontja szerint azonban a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdésében foglaltak fennállása esetén sem kötelező a bírság kiszabása, hiszen a jogszabály feltételes módon fogalmaz. Ennek megfelelően mindkét szabályszegés vonatkozásában külön-külön vizsgálni kellett volna a Rendelet 4. §-ának (2) bekezdésében foglaltak alkalmazhatóságát. Akkor kell a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdése szerint eljárni, ha mindkét esetben indokolt a bírság kiszabása. Az új eljárásra nézve előírta valamennyi releváns körülmény értékelését annak megállapítása érdekében, hogy a Rendelet 4. §-ának (2) bekezdésében foglaltak alkalmazhatók-e. Amennyiben mindkét esetben a bírság kiszabása mellett dönt, úgy a kettős tényállás alapján a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdése szerint kell a bírságot kiszabni azzal, hogy a legsúlyosabbnak minősülő tényállást a Rendelet 1. §-ának (3) bekezdés c) pontja alapján kell besorolni. Amennyiben egy szabályszegés miatt szab ki bírságot, akkor a Rendelet 1. §-ának (2) bekezdésében foglaltakat is figyelembe kell venni.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak új eljárásra és új határozat hozatalára való utasítását kérte. Álláspontja szerint a Rendelet 3. §-ának (3) bekezdése azt mondja ki, hogy ha olyan tényállások valósulnak meg, amelyek közül több is bírsággal sújtható, akkor a bírság kiszabása kötelező, tehát a hatóság nem mérlegelheti a Rendelet 4. §-ának (2) bekezdésében foglaltak alkalmazásának lehetőségét. Mivel a felperes

esetében megállapított mindhárom tényállás bírsággal sújtható, ezért nem kellett vizsgálni a bírság kiszabása mellőzésének lehetőségét. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.155/2007. számú ítéletére hivatkozással hangsúlyozta, hogy a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdése kógens szabály, mérlegelési jogköre a hatóságnak csak abban van, hogy a legmagasabb bírság összeg további legfeljebb 50%-kal emelhető.

A felperes ellenkérelmében a törvényszék ítéletének hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdése alapján a hatóságnak első lépésben azt kell vizsgálnia, hogy több tényállás alapján is sor kerülhet-e a bírság kiszabására. Az alperes által hivatkozott eseti döntés más tényálláson alapul, ezért az jelen esetben iránymutatásul nem szolgálhat. A Kfv.II.37.519/2010/3. számú ítéletében foglaltakra hivatkozással hangsúlyozta, hogy az eljáró hatóságnak kötelessége vizsgálni a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása mellőzésének lehetőségét. Mindezeket túl kifejtette, a jogerős határozatban megjelöl három tényállással kapcsolatos álláspontját.

A Kúria a törvényszék jogerős ítéletét a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 275. §-ának (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül, a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. §-ának (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Pp. 270. §-ának (2) bekezdése értelmében a jogerős ítélet felülvizsgálatát a Kúriától jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni. A felülvizsgálati kérelemhez a Kúria a Pp. 275. §-ának (2) bekezdése szerint kötve van; a Kúria döntése – meghatározott kivételektől eltekintve – nem terjedhet túl a felülvizsgálati kérelem keretein.

Az alperes a felülvizsgálati kérelmében ténylegesen a jogerős ítéletnek a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdésével kapcsolatos megállapítását támadta. Kizárólag e körben hivatkozott jogszabálysértésre, illetve a törvényszék téves jogértelmezésére. Nem vitatta, hogy a határozat jogszabálysértő, mert az adatszolgáltatás javítására a felperest külön is fel kellett volna hívnia, és azt sem, hogy helytelen volt a legsúlyosabbnak minősülő tényállást a Rendelet 1. §-ának (3) bekezdés d) pontja alá sorolni, ezért az alaphírság összegét sem megfelelően határozta meg. Ezzel lényegében elismerte, hogy a törvényszék ítélete érdemben helytálló; a jogszabálysértő határozat hatályon kívül helyezésére és az alperes új eljárásra való kötelezésére vonatkozó ítéleti rendelkezés érdemben jogszerű. Az alperes elsődleges felülvizsgálati kérelme ezért semmiképpen sem foghatott helyt.

Az alperes a másodlagos felülvizsgálati kérelmének alátámasztására értékelhető indokot ugyancsak nem adott elő, nem hivatkozott jogszabálysértésre, nem hozott fel olyan jogi érvet, amely miatt szükséges lenne a törvényszék új eljárásra és új határozat hozatalára való utasítása. Ezek hiányában a másodlagos felülvizsgálati kérelem sem vezethetett sikerre.

A Rendelet 3. §-ának (6) bekezdésében foglaltak értelmezésével kapcsolatban a Kúria a következő álláspontot alakította ki.

A hulladékgazdálkodási szabályok megszegése súlyos jogsértésnek minősül, ezért a Hgt. 49.§-ának (1) bekezdése főszabályként írja elő a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának kötelezettségét. A hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját, mértékét a Hgt. 59.§-ának (1) bekezdés g) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a Rendelet állapítja meg. Ebből következik, hogy a Hgt. 49.§-át a Rendeletben foglaltakkal együttesen kell értelmezni.

A Rendelet szerint a bírság meghatározása során először az alapbírság összegét kell megállapítani. A Rendelet 1.§-ának (3) bekezdése a jogsértések súlyához igazodóan, fokozatosan emelkedő mértékben határozza meg az alapbírság legmagasabb mértékét. Az alapbírságot a Rendelet mellékletében meghatározottak szerint figyelembe veendő módosító tényezővel kell megszorozni. A Rendelet 3.§-ának (2) bekezdése felsorakoztatja azokat a legsúlyosabb eseteket, amikor a hatóság a legmagasabb mértékben köteles az alapbírságot megállapítani. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése azokat a súlyosító körülményeket sorolja fel, amelyek megvalósulása esetén további, meghatározott szorzóval emelt összegben kell a bírság mértékét megállapítani. A (6) bekezdés pedig kimondja, hogy amennyiben a bírság kiszabására e rendeletben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni.

A fentiek alapján látható, hogy a Rendelet először az alapesetet határozza meg, majd ezt követően szabályozza az alapesettől eltérő helyzeteket. A Rendelet 3.§-ának (6) bekezdését ezért önállóan, az előtte álló szabályoktól függetlenül nem lehet értelmezni. A Rendelet teljes egészére jellemző, hogy a jogalkotó kötelező jelleggel rendelkezik, azaz a Hgt. 49.§-ának (1) bekezdésének megfelelően azt határozza meg, hogy miként kell a bírságot kiszabni. A 3.§ is végig a „kell” szóhasználattal fejezi a bírságkiszabás kötelező jellegét. Erre tekintettel csak arra a következtetésre lehet jutni, hogy a több tényállást megvalósító jogsértés esetén is éppúgy kötelező a bírságolás, mint a 3. §-ban foglalt más esetben is. A törvényszék érvelése ezért nem fogadható el; pusztán a 3.§ (6) bekezdésének első fordulatában szereplő

feltételes mód nem töri meg a Rendeletben végig következetesen alkalmazott kötelező jellegű megfogalmazást. A Kúria álláspontja szerint a jogszabály szövegének pusztán nyelvtani értelmezésével nem kapunk egyértelmű választ a norma pontos tartalmára. Lehet ezt akként is értelmezni, hogy több tényállás megvalósítása esetén a bírság kiszabása csupán egy lehetőség, azonban, különösen a rendelkezés második fordulatóban megjelenő „kell” szóhasználat miatt nem lehet kizárni a bírság kiszabásának kötelezettségét sem. A rendszertani értelmezés alapján, a Rendelet egészének és a Hgt.49.§-ának (1) bekezdésével való összefüggésében értelmezve azonban a rendelkezés lényege kétséget nem hagyó módon megállapítható.

A Rendelet 4. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségszegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető.

A Rendelet 4.§-a az eljárási szabályokat határozza meg. Általánosságban, vagyis korlátozó, kizáró rendelkezés nélkül, valamennyi hulladékgazdálkodási bírság esetére alkalmazandó szabályokat állapít meg. Ebből következik, hogy a Rendelet 4.§-ának (2) bekezdését sem lehet csak meghatározott jogsértésekhez kapcsolni, illetve meghatározott jogsértések tekintetében kizárni, azt a Rendelet valamennyi, az 1.§, a 2.§ és a 3.§ szerinti esetekben is alkalmazni kell. Kizáró rendelkezés hiányában ezért akkor is helye lehet a bírságkiszabás mellőzésének, ha arra egyébként a Rendeletben foglalt több tényállás után is sor kerülhet.

A hulladékgazdálkodási bírság kiszabása nem függhet attól, hogy a hatóság egy eljárásban vagy külön-külön, több eljárásban állapítja-e meg az egyes jogsértéseket. Az alperes érvelésének elfogadása azzal a következménnyel járna, hogy ha az alperes külön-külön, akár párhuzamosan is vizsgálna egy-egy tényállást, akkor minden esetben lehetőség lenne a Rendelet 4. §-ának (2) bekezdésében foglaltak alkalmazására, míg ha ezeket egy eljárásban vizsgálva, egy határozatban állapítja meg, akkor valamennyi jogsértés esetén kizárt lenne a bírság mellőzése. Az ilyen értelmezés azonban a Rendelet hivatkozott szakaszaiból nem vezethető le.

Az alperes által hivatkozott eseti döntés jelen perben iránymutatásul nem szolgál, mert abban nem az volt a kérdés, hogy a Rendelet 3. §-ának (6) bekezdése szerint kötelező-e több tényállás esetén a bírság kiszabása, hanem az, hogy több tényállás miatti bírságolás esetén hogyan kell a bírság összegét megállapítani. A felperes által hivatkozott eseti döntés pedig azért nem bírt relevanciával, mert a felülvizsgálati kérelem alapján a felperesi

jogsértések súlya nem volt vizsgálható.

A fentiek szerint - más megközelítésből ugyan, de végső soron - helytálló következtetésre jutott a törvényszék amikor megállapította, hogy a Rendelet 3.§-ának (6) bekezdésében foglaltak megvalósulása esetén sem kizárt a Rendelet 4.§-ának (2) bekezdésének alkalmazása. A jogerős ítélet nem jogszabálysértő a felülvizsgálati kérelemben előadott okból, ezért azt a Kúria a Pp. 275. §-ának (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Az alperes a Pp. 270. §-ának (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. §-ának (1) bekezdése alapján köteles megfizetni a felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségét. A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket a személyes illetékmentességet élvező alperes helyett az állam viseli a bírósági eljárásban alkalmazandó költségmentességről szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a szerint.

Budapest, 2013. június 18.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. előadó bíró, Dr. Kovács Ákos s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő