

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. II. 37. 059/2014/8. szám

A Kúria dr. Kovács Tibor ügyvéd (**cím**) által képviselt **Felperes** (**Felperes címe**) felperesnek, a Sasvári Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Sasvári Attila ügyvéd, **cím**) által képviselt Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (1016 Budapest, Mészáros u. 58/a.) alperes ellen, természetvédelmi ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében, - mely perbe alperes pernyertességének előmozdítása érdekében ... jogtanácsos által képviselt Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság (**cím**) beavatkozott - a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. szeptember 10. napján kelt 27.K.29.671/2013/10. számú ítélet ellen alperes által 11. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott tárgyaláson meghozta a következő

í t é l e t e t :

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.29.671/2013/10. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 50.000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felperes kérelmére az elsőfokú környezetvédelmi hatóság 2010. július 27. napján kelt KTVF:17618-4/2010. számú határozatával a Budapest ... sz. alatti ingatlanon a ... tároból nyíló ... Kristálybarlang elnevezésű mellékág feltáró és dokumentációs kutatásra vonatkozó KTVF:24987-6/2008. számú engedély érvényességi idejét 2015. december 31. napjáig meghosszabbította. Az elsőfokú hatóság 2011. szeptember 27. napján kelt KTVF:14144-2/2011. számú határozatával a korábban kiadott KTVF:17618-4/2010. számú határozatát hivatalból módosítva a határozat rendelkező részének 10., 11. és 12. pontját megváltoztatta és a felperes részére két további feltételt írt elő. Az alperesi beavatkozó 2012. február 23. napján kelt levelében az elsőfokú hatóságot arról tájékoztatta,

hogy a korábban felperes részére a barlang kutatási tevékenységhez megadott vagyonkezelői hozzájárulását azonnali hatállyal visszavonja. E körben arra hivatkozott, hogy a 2012. február hónapban végrehajtott ...-barlang víz alatti szakaszainak részleges állapot felméréséről készült dokumentáció szerint a barlangrészen, a légterés ...-termének víz alatti aljzatán nagy mennyiségű, a közelmúltban keletkezett és nem természetes úton odakerült kőzettörmelék található. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a felperes az engedélyező határozatok és beavatkozó, mint vagyonkezelő előírásait nem tartotta be, az engedélytől eltérően végzett tevékenységével károsította a fokozottan védett barlang állapotát.

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság 2012. február 24. napján kelt KTVF:7059-5/2012. számú határozatával a felperes részére kiadott ... kristálybarlang mellékág feltáró dokumentációs kutatását engedélyező KTVF:14144-2/2011. számon módosított KTVF:17618-4/2010. számú határozatát visszavonta. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes 2012. augusztus 7. napján kelt 14/2475-3/2012. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Határozata indokolásában felhívta a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) 51.§ (1) és (3) bekezdésében, a barlangok nyilvántartásáról, a barlangok látogatásának és kutatásának egyes feltételeiről, valamint a barlangok kiépítéséről szóló 13/1998.(V.6.) KTM rendelet (KTM. r.) 12.§ (2) bekezdés és 16.§ (9) bekezdés a) pontjában foglaltakat megállapítva, hogy a beavatkozó, mint az érintett barlang vagyonkezelője, korábbi hozzájáruló nyilatkozatát a felperes által végzett kutatáshoz visszavonta. Hivatkozott a beavatkozó által csatolt részleges állapotfelmérési dokumentációra. Rögzítette, hogy a ...-barlangra vonatkozó érvényes kutatási engedéllyel kizárólag a felperes rendelkezett, és olyan tevékenységet, amelynek eredményeként kőzettörmelék keletkezhetett, csak a felperes végzett, ezért a kutatási engedély visszavonására az elsőfokú hatóság részéről helytállóan került sor.

A felperes keresetében az alperes határozatának hatályon kívül helyezését kérte. Arra hivatkozott, hogy a hatóság a tényállást kellő mértékben nem tárta fel, mert a ...-barlang nincs összeköttetésben a ...-barlanggal. Kizárólag azért tekinthető egy barlangnak, mert ugyanazon vágatból, táróból nyílik. Állította, hogy a ...-barlang kutatása érdekében nem kell a ...-barlangon és a ...-termen sem áthaladni, ennek ellenére a felügyelőség helyszíni szemlét, tárgyalást az ügyben nem tartott, tanúkat nem hallgatott meg, és szakértőt az eljárás során nem vont be.

Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte. Ítélete indokolásában rögzítette, hogy a hatóság a kutatási engedély visszavonására vonatkozó határozatát a beavatkozó, mint

vagyonkezelő 2012. február 23. napján benyújtott levelére alapította, aki dokumentációt mellékel a ...-barlang ...-termének víz alatti állapotára. Rögzítette, hogy az eljáró hatóságok a kutatási engedély visszavonására vonatkozó határozatukat a KTM rendelet 12.§ (2) bekezdése, valamint a 16.§ (9) bekezdés a) pontjára alapították. Az ítélete indokolásában arra az álláspontra helyezkedett, hogy az irányadó KTM rendelet 12.§ (2) bekezdése alapján a vagyonkezelői hozzájárulás a barlangban végzett kutatási tevékenység engedélyezésének feltétele, annak utóbb történő visszavonása azonban a kutatási engedély visszavonását automatikusan nem eredményezheti.

Felhívta - a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségét előíró - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 50.§ (1) bekezdését, amely alapján megállapította, hogy alperes ezen kötelezettségét megsértette, amikor határozatát az elsőfokú hatóság határozatában foglalt tényállást teljes egészében átvéve, kizárólag a beavatkozó írásbeli tájékoztatására és az általa mellékelte dokumentációban foglaltakra alapította. Kiemelte, hogy az eljárás során bizonyítási eljárás lefolytatására nem került sor arra vonatkozóan, hogy a törmelék milyen körülmények között, mikor került a barlangba, milyen törmelékről van szó, és annak tisztázása sem történt meg, hogy ezen törmelék a ... kristálybarlangból származhatott-e. Hatóság kizárólag a felperesi egyesület tevékenységét jelölte meg, mint jogsértő magatartást a feltalált kőzettörmelék elhelyezése tekintetében, ugyanakkor nem tért ki a kutatásvezető vagy helyettese jogsértésére és a megállapított tényekre tekintettel a felelősségük vizsgálatára sem. A felperes által tett nyilatkozat, valamint az általa csatolt ...-barlangrendszer vázlata alapján, - melyet az alperes és a beavatkozó sem cáfol - megállapította, hogy a ... kristálybarlang és a ...-terem a ... tárból közelíthető meg, azok azonban egymással fizikai összeköttetésben nem állnak. Rögzítette, hogy a határozatból az sem állapítható meg, hogy a hatóság milyen alapon látta úgy, hogy a ... kristálybarlangtól elkülönülő ...-teremben esetlegesen fellelt törmelék miatt a felperesnek a ... kristálybarlangra vonatkozó kutatási engedélyét is vissza kell vonni. Ennek megindoklására azért is szükség lett volna, mert a két barlang kutatására vonatkozó engedélyt is elkülönült határozatban adta meg, és a kutatási engedélyre vonatkozó határozat külön-külön eltérő feltételeket, előírásokat is tartalmaz. Ezért - álláspontja szerint - elengedhetetlen lett volna annak vizsgálata is, hogy a felperes melyik kutatási engedélybe foglalt előírásokat szegte meg. Kifejtette, hogy a tényállás tisztázási kötelezettség megsértését támasztja alá a felperes által a per során csatolt Magyar Karszt- és Barlangkutató Társulat Szakvéleménye is, amely szerint a ...-barlang ...-termébe került törmelék a táróhajtás természetes velejárója, amely helyi anyag, így nem jelent

környezetszennyezést, eltávolítása sürgősen, szakmailag nem indokolt. Mindezek alapján megállapította, hogy alperes a tényállás tisztázatlansága okán a KTM rendelet 16.§ (9) bekezdés a) pontjában meghatározott kutatási engedély visszavonásának feltételét nem támasztotta alá.

Utalt a bíróság arra, hogy eljárása során nem vizsgálhatta a felperes által hivatkozott alperesi beavatkozó vagyongazdálkodási hozzájárulása visszavonásának esetleges joggal való visszaélés tilalmába ütköző voltát tekintettel arra, hogy a közigazgatási jogviszony keretében kifejezetten erre irányuló jogszabályi felhatalmazás hiányában a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény szerinti szabályok alkalmazásának nincs helye. Rögzítette, hogy a felperes által a Ket. alapelveinek megsértésére történő hivatkozása abban az esetben fogadható el, amennyiben a Ket. alapelveinek megsértése nyilvánvaló, és önmagában a határozatot jogszabálysértővé teszi. A felperes által indítványozott szakértői bizonyítást sürgősen tartotta figyelemmel arra, hogy alperes a tényállás tisztázási kötelezettségének nem tett eleget, és helytelen jogalapon álló határozatot hozott, amely önmagában a határozat hatályon kívül helyezését eredményezte.

A jogerős ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmében alperes elsődlegesen az ítélet hatályon kívül helyezését, és a felperes keresetének teljes egészében történő elutasítását, másodlagosan a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett a hatóság új eljárásra és új határozat meghozatalára utasítását kérte. Alperes felülvizsgálati kérelmében kifejtette, hogy álláspontja szerint a bíróság ítélete meghozatalakor megsértette a KTM rendelet 12.§ (2) bekezdés és 16.§ (9) bekezdésében foglaltakat, amikor azt állapította meg, hogy a vagyongazdálkodási hozzájárulás meglétének kizárólag az engedélyezési eljárás során van relevanciája, és a kutatási engedély visszavonására kizárólag a 16.§ (9) bekezdésében írt feltételek fennállása esetén kerülhet sor. E körben felhívta a Tvt. 3.§ (2) bekezdésében, valamint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kt.) 3.§ (2) bekezdés a) pontjában foglaltakat, megállapítva, hogy a Kt. előírásait a Tvt. előírásainak háttér jogszabályaként kell értelmezni. Amennyiben a határozat visszavonása felülvizsgálatának kérdését a Tvt. nem rendezi, annak kérdésében a Kt. előírásait alkalmazni lehet. A Kt. 2.§ (2) bekezdés a) pontjában, 4.§ 1., 2., 4. és 9. pontjában foglaltakat felhívva utalt arra, hogy a felperes által végzett barlangkutatási tevékenység a Kt. fogalomrendszer alkalmazásában környezethasználatnak minősül. A Kt. 64.§ (1) bekezdés a) pontja, valamint 66.§ (1) bekezdés e) pontja alapján rögzítette, hogy a környezethasználat kizárólag a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat jogerőre emelkedését követően

kezdődhet meg, és kizárólag a felügyelőség által kiadott engedély alapján teszi lehetővé a Tvt. 51.§ (3) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a barlangban, barlangszakaszban végzett kutatási tevékenységet. Ezen jogszabályhelyek helyes értelmezése alapján megállapítható, hogy amennyiben azok a körülmények, amelyekre a felügyelőség a határozatát az engedély vonatkozásában alapította, a későbbiekben megváltoztak, az a kiadott engedély visszavonása iránti eljárásban relevanciával bír. A vagyonkezelői hozzájárulás visszavonása - álláspontja szerint - egy olyan lényeges előfeltétel, amelyet a kutatási engedély visszavonása körében értékelni kell, különös tekintettel arra is, hogy a vagyonkezelői hozzájárulás visszavonására dokumentált módon, az engedélyben szereplő előírások megsértése miatt került sor. A Kt. 82.§ (2) bekezdése értelmében a hatóságnak az engedély megalapozottságát ezen hozzájáruló nyilatkozat visszavonása okán meg kellett vizsgálnia, amely intézkedés során tekintettel volt a Kt. 6.§ (2) bekezdésében foglalt elővigyázatosság elvére is.

Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet jogszabálysértő arra tekintettel is, hogy a KTM. rendelet 16.§ (9) bekezdés a) pontját indokolatlanul leszűkítően értelmezte a kapcsolódó jogszabályhelyek tartalmának érdemi vizsgálata nélkül. A bíróság ítélete meghozatalakor nem megfelelően értékelte a KTM rendelet 15.§ (3) bekezdésében foglaltakat, amelyből egyértelműen megállapítható, hogy a kutatásvezető felelős a kutatása során a kutatási engedélyben foglaltak betartásáért. Ezért amennyiben a felperesi egyesület a kutatási engedélyben foglaltakat megsértette, úgy azt a kutatásvezető, illetve kutatásvezető-helyettes jogsértéseként kellett értékelni. Utalt arra, hogy a KTM rendelet 15.§ (4) bekezdés, valamint 13.§ (6) bekezdés d), e) és h) pontjai figyelembevételével a felperesi jogsértés és a kutatásvezető felelőssége egyértelműen megállapítható volt. Ezt támasztotta alá az, hogy az engedély időszakában kizárólag a felperes végzett a barlangban kutatási tevékenységet. Az ezen felelősségi jogszabályok alapján az előírások megsértése egyértelműen megállapítható volt. A hatóság a felelősség megállapítása körében a tényállás tisztázási kötelezettségének teljes egészében eleget tett, megfelelően mérlegelte a Kt. 50.§ (5) bekezdésében foglaltak figyelembevételével a rendelkezésére álló bizonyítékokat, és elégségesnek találta a határozatában foglaltak alátámasztására. A Magyar Karszt- és Barlangkutató Társulat véleményét - amely szakértői véleménynek nem tekinthető - a természetvédelmi kérdésekben szakértelemmel rendelkező hatóság nem osztotta, így e körben ellenbizonyítás szükségtelen volt. Nem helytálló a bíróság álláspontja a ... kristálybarlang kutatására kiadott engedély visszavonásának indokolatlan voltára tekintettel sem, mert a KTM rendelet 16.§ (9) bekezdésében foglaltak, valamint a Kt. 6.§ (2) bekezdésben rögzített elővigyázatosság elvének és a Tvt. 5.§ (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi alapelvnek teljes egészében

megfelel.

Felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban történő fenntartását kérte arra hivatkozással, hogy az ítélet megalapozott és a jogszabályoknak megfelel. Álláspontja szerint a bíróság részletes bizonyítási eljárást folytatott le az alperesi határozat felülvizsgálata során és helytállóan állapította meg azt, hogy alperes határozata törvényt sért.

Az alperes felülvizsgálati kérelme nem alapos.

A Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül a Pp. 272.§ (2) bekezdés és a Pp. 275.§ (2) bekezdése alapján.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság az általa megállapított tényállás alapján helytálló következtetésre jutott az alperes határozatának jogszabálysértő volta tekintetében, amely döntéssel és indokaival a felülvizsgálati bíróság egyetért az alábbiak szerint.

Az elsőfokú bíróság ítélete indokolásában helyesen mutatott rá arra, hogy alperes a kutatási engedély visszavonását a KTM rendelet 12.§ (2) bekezdésére hivatkozással a beavatkozó mint vagyonkezelő kutatási engedélyhez adott hozzájárulása visszavonására, valamint a 16.§ (9) bekezdés a) pontjában foglalt a kutatásvezető vagy a kutatásvezető-helyettes által megvalósított jogszabályi illetőleg kutatási engedélybe foglalt előírás megsértésére alapította.

Ez okból a Kúria álláspontja szerint minden más, az alperes által az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárás során felhozott egyéb érvelés a közigazgatási határozat törvényességének alátámasztásául nem szolgálhat.

Az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a vagyonkezelői hozzájárulás visszavonása nem eredményezheti a felperes részére kiadott kutatási engedély automatikus visszavonását. A KTM rendelet 12.§ (2) bekezdés szerint a kutatási engedélyhez szükséges a vagyonkezelő hozzájáruló nyilatkozatának beszerzése. A KTM rendelet 19.§-a - a kutatási engedély kötelező visszavonási esetei között - nem szabályozza azt az esetet, amikor a vagyonkezelő a korábban megadott hozzájárulását visszavonja.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében kifejtett, a vagyonkezelői feladatok lényegére vonatkozó érvelés elfogadása mellett sem állapítható meg - erre vonatkozó kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában -, hogy a vagyonkezelői hozzájárulás a kutatási engedély azonnali visszavonásának következményével jár. Ezzel szemben - az elsőfokú bíróság érvelésével összhangban - ha a vagyonkezelő a

hatósági engedélyben vagy korábbi hozzájáruló nyilatkozatában foglaltaktól eltérő tevékenységet észlel, jelzéssel fordulhat a környezetvédelmi hatósághoz, amely hatóság hivatalból történő eljárása során köteles kivizsgálni a kifogásolt magatartást. Ezen eljárás során a hatóságot a Ket. 50.§ (1) bekezdésében meghatározott tényállás tisztázási kötelezettség terheli.

Az elsőfokú bíróság helyesen mutatott rá arra is, hogy a KTM rendelet 16.§ (9) bekezdés a) pontjában foglalt feltételek megállapításához szükséges tényállást a hatóság eljárása során teljes körűen nem tisztázta. Az elsőfokú hatóság részére a beavatkozó ugyan rendelkezésre bocsátotta a ...-barlang állapotfelmérési dokumentációját, ez azonban kizárólag arra vonatkozóan tartalmaz ténymegállapítást, hogy a ...-terem víz alatti aljzatán kb. 3,2×3,6 méteres területen törmelék terül el, amely hozzávetőlegesen mintegy 5-6 m³. A dokumentáció utal a törmelék eredetére, azaz arra, hogy az bontásból származik. A Kúria hangsúlyozza, hogy e dokumentációra tekintettel a hatóságnak az lett volna a feladata, hogy a lényeges és a felelősség szempontjából jelentőséggel bíró körülményeket feltárja. E körben szükséges lett volna vizsgálni: a barlang adott termében fellelt törmelék milyen összetételű, a törmelék milyen körülmények között, időben mikor került a vizsgált barlangrészbe, az odakerülés természetes folyamat eredménye vagy sem (az tényleg bontásból származik, ha igen milyen bontási tevékenység folytán). A törmelék elhelyezésében a kutatásvezető illetőleg kutatásvezető-helyettes felelősségét is vizsgálni kellett volna, a határozatban a rájuk vonatkozó és általuk esetlegesen megsértett jogszabályi rendelkezéseket is fel kellett volna sorolni. Mindezen tényeket, körülményeket a hatóságok nem vizsgálták, megelégedtek a beavatkozó által rendelkezésre bocsátott dokumentációval, amely azonban megalapozott döntés meghozatalához nem volt elegendő.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság indokoltan kifogásolta azt, hogy a hatóság nem adott számot arról határozata indokolásában, hogy az egyik barlangban elkövetett jogsértés mennyiben és milyen okból hat ki a másik barlangszakaszra vonatkozó engedélyre, két külön határozatban engedélyezett tevékenység esetén az egyik határozati kötelezés esetleges megsértése milyen jogszabályi alapon eredményezheti a másik kutatási engedély visszavonását.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság Pp. 221.§ (1) bekezdése mentén az irányadó tényállást és rendelkezésre álló bizonyítékokat helytállóan értékelve hozta meg a döntését, a bizonyítékokat a Pp. 206.§ (1) bekezdése alapján helyesen értékelte és megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy a közigazgatási határozatok a kutatási engedély visszavonása körében - annak tényállásbeli és jogi megalapozatlansága okán - jogszabálysértőek.

A fentiekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A sikertelen felülvizsgálattal élő alperes a Pp. 270.§ (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati eljárásban is alkalmazandó Pp. 78.§ (1) bekezdése figyelembevételével köteles a felperesnek a felülvizsgálati eljárásban jogi képvisellel felmerült költségének megfizetésére, amelynek összegét a Kúria a kifejtett munka arányában állapította meg a 32/2003.(VIII.22.) IM. rendelet 3.§ (3) és (5) bekezdése alapján.

Az alperes személyes illetékmentessége folytán az 1990. évi XCIII. törvény 50.§ (1) bekezdése szerint meghatározott felülvizsgálati eljárási illetéket a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 14.§-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2014. március 19.

Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Szilas Judit s.k. előadó bíró, Dr. Rothermel Erika s.k. bíró