

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. II. 37. 842/2014/6. szám

A Kúria a Dr. László Jenő ügyvéd (**cím**) által képviselt Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzata (1238 Budapest, Grassalkovich utca 162.) felperesnek a Dr. ... jogtanácsos által képviselt BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (1143 Budapest, Mogoródi út 43.) alperes ellen katasztrófavédelmi ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében, amely perbe az alperes pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkozott a Dr. Tuller András ügyvéd (**cím**) által képviselt **Alperesi Beavatkozó (cím)**, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. április 10. napján kelt 18.K.33.682/2013/7. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 8. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon – tárgyaláson kívül – meghozta az alábbi

ítéletet:

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.33.682/2013/7. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

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

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz, mint elsőfokú hatósághoz az alperesi beavatkozó a telephelyére vonatkozó biztonsági jelentést nyújtott be elbírálás céljából. Az elsőfokú hatóság a biztonsági jelentést megküldte a Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzat Polgármesterének. A felperes polgármestere intézkedett a biztonsági jelentés kifüggesztése, közmeghallgatás tartása, vélemény-összegző jegyzőkönyv készítése iránt.

Az elsőfokú hatóság a 2013. július 29. napján kelt 1020-9/2013/HAT. számú határozatával a veszélyes tevékenység végzéséhez hozzájárult, azaz a beavatkozó számára a katasztrófavédelmi engedélyt kikötésekkel megadta.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes 2013. október 3. napján kelt, 71-2/2013/SEVESO számú határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. A határozat indokolása hivatkozott a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) IV. fejezet 27.§ (1) bekezdésére, 35.§ (1) bekezdésre, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 219/2011.(X.20.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.) 28.§ előírásaira. Álláspontja szerint a Kat. 27.§ és az R. 28.§ együttes értelmezéséből az következik, hogy a polgármesternek a veszélyességi övezetet a településrendezési tervben fel kell tüntetnie, és annak várható időpontjáról értesítenie kell a hatóságot. Amíg a veszélyességi övezet nem kerül feltüntetésre a polgármesternek kötelessége a veszélyességi övezet határán belüli területen történő esetleges fejlesztések során figyelembe venni a veszélyességi övezet határait. A településrendezési terv módosításának költségeit - a jogszabály alapján - az üzemeltető (engedélyes) viseli, de ennek megfizetésére az engedélyező határozatban a kérelmezőt a hatóság nem kötelezheti. A településrendezési terv módosítása után az üzemeltető által esetlegesen meg nem fizetett költségeket az önkormányzat polgári peres vagy nemperes úton követelheti.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott, az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Ítéletének indokolása szerint az nem volt vitás, hogy a beavatkozó veszélyes tevékenységet kíván folytatni, amelyre kizárólag az alperesi hatóság által kiadott engedély birtokában jogosult. Az elsőfokú bíróság a továbbiakban azt a következtetést vonta le, hogy bár a hatóság az engedély megadásával befejezte az eljárást, döntött a felmerült költségekről, ugyanakkor a határozatból nem derül ki, hogy az R. 28.§-a alapján tájékoztatta-e a felperest a veszélyességi övezet határaitól, kezdeményezte-e a veszélyességi övezet településrendezési tervben való feltüntetését, vagy sem. Álláspontja szerint tény, hogy a Kat. és az R. nem mondják ki, hogy az alperesi hatóságnak kell rendelkeznie a más közigazgatási eljárásban felmerülő költségekről, ugyanakkor a településrendezési terv módosítása olyan, a katasztrófavédelmi engedélyhez járuló kötelezettség, amelynek költségeit a beavatkozó köteles viselni. Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy a Kat. 35.§ (1) bekezdése lehetőséget biztosít a katasztrófavédelmi hatóság számára, hogy a költségek megfizetésére a beavatkozót kötelezze, továbbá a 35.§ (5) bekezdés b) pontja pedig arra, hogy azt kikényszerítse.

Az új eljárásra adott iránymutatásban az elsőfokú bíróság a fentiek szerint olyan határozat meghozatalára kötelezte az elsőfokú hatóságot, amely a biztonsági elemzés megfelelőségének megállapítása mellett rendelkezik a településrendezési terv

módosításának költségeiről, míg a már teljesített eljárási cselekmények újbóli előírásától eltekinthet.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és elsődlegesen a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára történő utasítását kérte. Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet jogsértő, mivel az alkalmazott jogszabályokat tévesen értelmezte. Fenntartotta véleményét, miszerint az üzemeltető által harmadik fél felé fennálló fizetési kötelezettség előírása nem képezheti a veszélyes tevékenység végzésre vonatkozó engedélyező határozat részét. Hangsúlyozta, hogy amennyiben a beavatkozó fizetési kötelezettségét elmulasztaná, polgári peres vagy nemperes eljárásban követelhető az összeg.

Az alperes hivatkozott a Magyarország Önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 23.§ (5) bekezdés 6. pontjára, valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012.(XI.8.) Kormányrendeletre (a továbbiakban: Korm.r.), amelyek alapján azt a következtetést vontak le, hogy a településrendezési terv módosításának nem feltétele a módosítás költségének előlegezése, míg a polgármester megszegi a Mötv.-ben előírt kötelezettségét, ha a módosítás iránt nem intézkedik. Hangsúlyozta, hogy sem a Kat., sem az R. nem mondja ki, hogy az engedélyező határozatnak rendelkeznie kell a tervmódosítás költségeiről. Kifogásolta, hogy a jogerős ítélet a tervmódosítás költségéről való rendelkezést járulékos kötelezettségnek tekinti, holott az egy önálló eljárás, amelyet nem a katasztrófavédelmi hatóság folytat le. Sérelmezte, hogy a jogerős ítélet előírta a felperes településrendezési terv módosítására való kötelezését, holott a felperes az eljárásban nem ügyfél, a katasztrófavédelmi hatóság és a felperes egyenrangú felek, köztük nincs hatósági jogviszony. Vitatta, hogy a tervmódosítás költsége az engedélyezési eljárás költségei közé besorolható lenne, mivel nem tartozik a Kat. 27.§ (1) bekezdés 1-14. pontjai alá, de a 15. pontba sem. Előadta, hogy amennyiben a tervmódosítás költségéről rendelkezne, az nem a felperest illetné, továbbá ennek kivitelezése azért is lehetetlen, mivel a költségösszezszerűségét nem tudná meghatározni. Álláspontja szerint nem helytálló az ítéletnek a szankcionálási jogkörrel kapcsolatos értelmezése sem, mivel a Kat. 35.§-a nem vonatkoztatható a költségrendezéssel kapcsolatos szabályozásra, hiszen az valójában a biztonság alapú működés kikényszerítésére irányul.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint az alperes számos tévedésre alapozva állítja, hogy a jogerős ítélet jogsértő. Az alperes mindenekelőtt úgy hivatkozik a kormány-előterjesztésre,

hogy azzal ellentétes szöveg került elfogadásra, így jogforrásként való szerepeltetése ez okból is kizárt. A Kat. 27.§-a ugyanis kimondja, hogy a veszélyességi övezet feltüntetésének költségét az üzemeltető viseli. A felperes hangsúlyozta, hogy a perbeli határozat elmulasztotta kijelölni a veszélyességi övezet határait, mely mulasztás önmagában elegendően súlyos a határozat hatályon kívül helyezéséhez. A fenti mulasztás egyben lehetetlenné teszi az övezet településrendezési tervben való feltüntetését. A felperes szerint téves a Mötv.-re való alperesi hivatkozás is, mivel az önkormányzat fenti kötelezettsége nem ezen, hanem a Kat. 27.§-án alapul. A felperes kifejtette, hogy mivel a Kat. nem biztosít állami forrást a településrendezési terv módosításához, az önkormányzat nem is köteles annak költségét megelőlegezni. Mindebből következik, hogy az eljáró hatóságnak egyfelől a fizetési kötelezettség tényét határozata rendelkező részében rögzítenie kell, ugyanakkor nem kell megjelölnie a költség összegét, a fizetés módját és határidejét, mert ezek előírása - konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában - az önkormányzat kompetenciája. Álláspontja szerint az alperes tévesen értelmezte a jogerős ítélet indokolását, mivel az a településrendezési tervmódosítás költségét nem eljárási költségként nevesítette.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 274.§ (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el, és a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta.

Az alperes felülvizsgálati kérelme nem alapos.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen megállapított tényállásból helytálló következtetésre jutott az alperesi határozat jogszerűségével kapcsolatban, döntésével - az indokolás részbeni pontosítása mellett - a felülvizsgálati bíróság egyetért.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmekben foglaltakra tekintettel az alábbiakra mutat rá.

A közigazgatási perben a Pp. 339/A.§-a szerint a bíróság a közigazgatási határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. A fentiekből következően a bíróságoknak az alperesi határozat keltekor hatályos Kat. szövegéből, mint jogforrásból kellett kiindulni, ezért a határozat meghozatalát követően hatályba lépett 2013. évi CXCV. törvény szabályai és azok értelmezése visszamenőleges hatállyal nem bírnak.

A Kúria egyetért az alperessel abban, hogy a Kat. és a R. elsődleges célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek esélyének a minimalizálása, ezért az ilyen jellegű tevékenység csak

a hatóság engedélye alapján végezhető (Kat. 25.§-a). Az engedélyezési eljárás fontos mozzanata a veszélyességi övezet határainak kijelölése (R. 28.§-a), amelynek következményeként az érintett önkormányzat polgármestere gondoskodik az övezethatárok feltüntetéséről a településrendezési terv módosítása útján. A Kúria - egyezően az elsőfokú bírósággal - megállapította, hogy a perbeli határozat nem tartalmazza az övezethatárokat, illetőleg nem lehet megállapítani, hogy a hatóság kezdeményezte-e a veszélyességi övezet településrendezési tervben való feltüntetését vagy sem, ennél fogva a hatóság határozata hiányos, mely önmagában elegendő ok a határozat hatályon kívül helyezésére.

Ezen túlmenően a határozat nem tartalmazza a beavatkozó (engedélyes/üzemeltető) kötelezését a tervmódosítás költségeinek viseléséről. A Kat. 27.§-a ugyanis egyértelműen az üzemeltetőre hárította a településrendezési terv módosításának költségeit, ugyanakkor kifejezetten nem rendelkezett a költség előírásának, teljesítésének szabályairól. A fenti jogszabályhely helyes értelmezése éppen azt eredményezi, hogy a katasztrófavédelmi hatóságnak a rendelkező részben rögzítenie kell, hogy a tervmódosítás költségei az engedélyest terhelik, különös tekintettel arra, hogy az engedéllyel fennálló eljárásjogi jogviszonyban a „förlérendelt” pozíciót egyedül tölti be. A Kúria egyetért az elsőfokú bírósággal abban is, hogy a tervmódosítás olyan járulékos következménye az engedélynek, amely egyfelől éppen a jogalkotói célt, a balesetek megelőzését, másfelől az engedélyes/üzemeltető érdekét is szolgálja. A tervmódosítás finanszírozási okokra visszavezethető időbeni kitolódása növeli a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem működésének kockázatát, hiszen a felperesnek érdeke fűződik ahhoz, hogy ne kelljen megelőlegeznie a törvény szerint a beavatkozót terhelő költséget. Az alperes téved, amikor a saját engedélyezési eljárásától mereven elválasztja a további, a felperes feladatkörébe eső cselekményeket. A felperes ugyanis - szemben az alperesi felfogással - részese, sőt (quasi) ügyfele az engedélyezési eljárásnak, figyelemmel a Ket. 15.§ (4) bekezdésében foglaltakra. Ügyféli minőség nélkül sem fellebbezési, sem perindítási joga nem lenne.

Megjegyzzi a Kúria - a per tárgyát képező eljárástípusra is figyelemmel -, hogy kirívóan idegen jogi megoldás lenne, ha egy a közigazgatási eljárás során felmerülő fizetési kötelezettség behajtása hosszadalmas polgári peres útra terelődne akkor, amikor a közigazgatási hatóság, mint a közhatalom birtokosa jár el. Ugyanakkor nem vitásan a jogszabály további jogalkotói pontosítása is szükséges, hogy a jelenleg is hatályos Kat. 27.§ (1) bekezdéssel kapcsolatos eljárási cselekmények címzettjei és a lebonyolítás rendje egyértelmű legyen.

Ami az alperesnek a költségek körében előadott fejtegetést illeti egyértelmű, hogy a tervmódosítás költsége nem az engedélyezés során felmerült eljárási költség, ebben a vonatkozásban az elsőfokú bíróság tévesen érvelt, hivatkozva a Ket. 72.§-ára, ezért a jogerős

ítélet indokolásának ezen részét a Kúria mellőzi.

A Kúria ugyanakkor egyetért azzal, hogy a Kat. 35.§ (1) bekezdése alapján a katasztrófavédelmi hatóságnak módja van arra, hogy a beavatkozót fizetésre kényszerítse. A Kat. 35.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a hatóság az üzemeltetőt kötelezheti a IV. fejezetben meghatározott kötelezettségek teljesítésére. Miután a Kat. 27.§ (1) bekezdése a IV. fejezet része, az abban megfogalmazott kötelezettség - a tervmódosítás költsége viselésének előírása és kikényszerítése - a katasztrófavédelmi hatóság joga és kötelezettsége. Az a megközelítés, hogy a fenti jogszabályhely csak az engedéllyel kapcsolatos kötelezettségszegésekre vonatkozna szűkítő értelmezés, hiszen a tervmódosítás elmaradása vagy elhúzódása is eredményezhet veszélyhelyzetet, különösen az érintett területen lakók vonatkozásában.

A fentiekre tekintettel a Kúria jogszerűnek értékelte az elsőfokú bíróság döntését, és egyetértett az új eljárásra vonatkozó iránymutatással is.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján - az indokolás részbeni pontosítása mellett - hatályában fenntartotta.

A pervesztes alperes a Pp. 270.§ (1) bekezdése folytán a felülvizsgálati eljárásban is alkalmazandó Pp. 78.§ (1) bekezdése alapján köteles a felperes jogi képviselettel felmerült felülvizsgálati eljárási költsége megfizetésére, melynek összegét a Kúria a 32/2003.(VIII.22.) IM rendelet 3.§ (3) és (5) bekezdése alapján állapította meg a felülvizsgálati eljárásban kifejtett munkára tekintettel.

Az alperes személyes költségmentessége okán a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati illetéket a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 14.§-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2015. június 3.

Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Rothermel Erika s.k. előadó bíró, Krajcsovics Józsefné Dr. Illés Ibolya s.k. bíró