

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. III. 37. 379/2015/5. szám

A Kúria a dr. Bándy Gyula ügyvéd által képviselt (...) felperesnek a (...) jogtanácsos által képviselt Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal alperes ellen díjfelügyeleti ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. január 29. napján kelt 26.K.30.824/2014/20. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 22. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

ítéletet:

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.30.824/2014/20. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Kúria a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg az alperesnek 50.000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

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

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felperesi társaság (névváltozás előtt) tevékenysége kiterjed (...) települése hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésére. Az alperes a felperes szolgáltatási területéről érkező lakossági bejelentés alapján a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 48. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján 2013. május 9-én hatósági ellenőrzést indított a felperesnél (...) település vonatkozásában alkalmazott díjak jogszerűségének megállapítása érdekében. A vizsgálat a 2013. január 1. napja és 2013. május 9. napja közötti időszakra terjedt ki. Az alperes az eljárás lezárásakor a 2014. február 11. napján kelt 899/2014. számú határozatában (...) település vonatkozásában megállapította, hogy a vizsgált időszakban alkalmazott díjak tekintetében a felperes jogsértést követett el. Megállapította, a településen valamennyi ingatlanhasználó vonatkozásában a vizsgált

időszakban jogszerűen alkalmazható legmagasabb díjat és a hozzá kapcsolódó műszaki tartalmat is. A hivatal kötelezte a felperest, hogy a felszámított jogszabálysértő díjakból származó többletbevételt, valamint a többletbevétel jegybanki alapkamat tárgyévi éves átlagával növelt összegét térítse vissza az ingatlanhasználók részére. Ennek összegéről a számlában feltüntetett módon tájékoztassa az ingatlanhasználókat, továbbá a visszafizetés megtörténtét a hivatal felé hitelt érdemlő módon igazolja.

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát, a határozat díjmegállapító rendelkezése semmisségének megállapítását, a további rendelkezések vonatkozásában pedig a határozat hatályon kívül helyezését kérte. Érdemi jogsértésként nevezte meg, hogy a határozat nem egyértelmű annak tisztázásában, hogy a kötelező közszolgáltatás mely kötelezettjeire nézve tartalmaz rendelkezéseket. A határozat rendelkező részének és indokolásának lényegi elemei nem következetesek, sőt kifejezetten félrevezetőek a kötelezettség terjedelmét illetően. A határozat indokolása lakossági panaszról szól, ugyanakkor az indokolásban megjelenik a nem természetes személy ingatlanhasználókra vonatkozó kötelezettségek köre, majd a közületekre vonatkozó kötelező közszolgáltatás, holott ilyen rendelkezést a jogszabályi előírások nem tartalmazzak. Kifogásolta, hogy a határozat végkövetkeztetése teljes bizonytalanságot eredményez arra nézve, hogy mely alanyi körre vonatkozóan állapított meg jogsértést az alperes. Hangsúlyozta a felperes, hogy az olyan határozat, amely határozatlan, nem alkalmas arra, hogy joghatást váltson ki, erre nézve kötelezettségeket nem lehet alapozni. Kifogásolta, hogy az alperes a hatáskörét messze túllépve járt el, mivel nem állapíthat meg jogszerűen alkalmazható legmagasabb díjat és hozzá kapcsolódó műszaki díjat, figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 1. § (1) bekezdésére és 19. § (1) bekezdésére. Sérelmezte a Ht. 47. § (4) bekezdésének, 48. § (1) bekezdésének alkalmazását is, álláspontja szerint a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja szerint a határozat vonatkozó része megsemmisítésének van helye, mivel az alperes hatáskörét meghaladta. Részletesen taglalta a felperes keresetlevelében az „alkalmazott díj” fogalmának értelmezését. E körben a települési, hulladékkezelési, közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III.28.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Kr.) 7. § (3) és (4) bekezdésére, 8. § (2) bekezdésére hivatkozott. Felemlítette Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzat közgyűlésének 65/2012. (XII.21.) Önkormányzati rendeletével módosított 40/2002. (XII.12.) Önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.), valamint a korábbi, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 23. §-át is. Hivatkozott még a felperes a Kúria Önkormányzati Tanácsának

Köf.5021/2013/4. és 5012/2013/4. számú határozataiban foglaltakra is.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte, és elutasította azt. Ítéletének indokolásában a Ket. 1. § (1) és (4) bekezdésére, 121. § (1) bekezdésére, a Ht. 47. § (4) bekezdésére, 48. § (1) bekezdésére, 91. § (1), (2c) bekezdésére, a Kr. 7. § (3) bekezdésére és 8. § (2) bekezdésére hivatkozott. Nem fogadta el a határozat rendelkező része és indokolása közötti következetesség hiányára, az indokolás lényegi elemei félrevezető jellegére alapított felperesi hivatkozást. Egyetértett az alperessel abban, hogy a határozatot összességében kell értelmezni. Az a körülmény, hogy a lakossági panasz alapján indult eljárásban hozott határozat indokolása a nem természetes személy ingatlanhasználókra vonatkozó megállapítást is tartalmaz, nem minősíthető az indokolási kötelezettség olyan súlyos megsértésének, amely az ügy érdemére kiható eljárási hiba lenne. A határozat rendelkező részéből egyértelmű, hogy a számlán szereplő lakossági díj vonatkozásában állapította meg az alperes a vizsgált időszakban jogszerűen alkalmazható legmagasabb díjat. A határozat indokolásában rögzített táblázat és kimutatások a számlán szereplő lakossági díjakat foglalják magukban. Mindezek egyértelművé teszik, hogy a lakossági díjak vonatkozásában alkalmazott a felperes jogszerűtlen díjakat, a határozat egyértelmű, következetes volta a felperes által idézett közületet megnevező mondat és nem természetes személy határozatban való feltüntetése ellenére fennáll.

Nem adott helyt az elsőfokú bíróság a hatáskör túllépésére alapított felperesi érvelésnek sem. A felperes ellentétes tartalmú nyilatkozataira figyelemmel a bíróság a keresetlevélben előadottak mentén vizsgálta, hogy fennáll-e a semmisségi ok. Rámutatott arra, hogy az alperes Ht. 48. § (1) bekezdése szerinti hatásköre szükségszerűen magában foglalja a jogszerű díj megállapítását is, figyelemmel arra, hogy a jogszabálysértő díj további alkalmazásának megtiltása és a jogszerű ellenérték alkalmazására kötelezés előfeltétele a jogszerű díj megállapítása. A jogszerű díj alperes általi megállapítása tartalmát tekintve nem díjmegállapítás, hanem az alkalmazandó díjra irányadó rendelkezések helyes értelmezése mentén végzett számítást, azaz az alperes nem díjmegállapító hatáskört gyakorolt, hanem a Ht. 48. § (1) bekezdésében foglalt hatásköre (ellenőrzés) és az ellenőrzés megállapításai alapján indokolt esetben jogkövetkezmény alkalmazása (gyakorlását) segíti elő, ami nem minősíthető hatáskör túllépésnek, ezáltal a határozat részbeni semmisségének megállapítása nem indokolt.

Az alkalmazott díj fogalmának értelmezése körében osztotta az elsőfokú bíróság az alperes által hivatkozott nyelvtani értelmezést. Az alkalmazott díj értelmezése során a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díj fogalmának vizsgálata körében

kiemelte, hogy 2013. január 1-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat már nem a helyi önkormányzat, hanem maga a Ht. határozza meg. A perben eldöntendő jogkérdés szempontjából a bíróságnak a Ht. 91. § (2) bekezdése szerinti, 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díj fogalmát, ezen belül is az „alkalmazott” szót kellett értelmeznie. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint az alperes a határozatában helyesen mutatott rá arra, hogy a Hgt. 23. §-ában kapott felhatalmazás alapján 2012. december 31-ig a települési önkormányzat képviselő testülete önkormányzati rendeletben állapította meg az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit, vagy a szolgáltatás ingyenességét. A Kr. 6. § (3) bekezdése szerint a közszolgáltatási díjat az (1) bekezdés szerint közszolgáltatási díj fizetésre kötelezett számla ellenében, meghatározott időszakonként utólag volt köteles megfizetni. A számlának tartalmazni kellett a Kr. 7. § (3) bekezdésében, illetve a 8. § (2) bekezdésében meghatározott díjképzési elemeket is. E körülményt nem befolyásolja az a felperesi hivatkozás, hogy a Kr. 7. §-a és 8. §-a kétféle díjról, a 7. § az egytényezős, a 8. § a kéttényezős díjról rendelkezik. Mindezekre figyelemmel megalapozottnak értékelte a bíróság az alperesi megállapítást, miszerint az alkalmazott bruttó díjnak a szolgáltató által jogszerűen alkalmazott, számlán szereplő bruttó díj tekinthető. A bíróság az alperesi alkalmazott bruttó díjon nem a helyi önkormányzat rendeletében maximált díjat, hanem ténylegesen a számlában szereplő díjat tekintette. Az „alkalmazott díj” köznapi jelentése - figyelemmel a szókapcsolat első elemét képező befejezett melléknévi igenévre - nem más, mint a konkrét esetben valójában felszámolt, érvényesített díj. Az, hogy az Ör. meghatározta az alkalmazott díjat, nem jelenti azt, hogy az alkalmazható díj került a valóságban is kiszámlázásra. Hangsúlyozta az elsőfokú bíróság, hogy a Ht. 2013. január 1-jétől hatályos 91. § (3) bekezdéséből nem olvasható ki, hogy a (2) bekezdésben foglalt „alkalmazott bruttó díj” a képviselő testület által az önkormányzati rendeletben alkalmazott díjjal azonos. Az Ör. 2012. december 31-én hatályos rendelkezése magasabb díj alkalmazását tette lehetővé a felperes számára, a felperes mégsem módosította az általa ténylegesen alkalmazott és kiszámlázott díjat erre a napra, hanem a korábbi, alacsonyabb díjat alkalmazta e nap tekintetében is. A Ht. az alkalmazott díj tekintetében 2012. december 31. napját veszi a megállapítás alapjául, így a felperes az általa ténylegesen alkalmazott bruttó díjat növelhette volna meg jogszerűen 4,2%-kal, és nem a 2012. december 31-én hatályos Ör. rendeletben meghatározott maximált díjat, ahogy azt jogsértő módon tette.

Utalt arra is az elsőfokú bíróság, hogy a felperes által hivatkozott kúriai döntéseknek nem képezte tárgyát az alkalmazott díj fogalmának meghatározása.

Rámutatott arra is az elsőfokú bíróság, hogy a Ket. alapelvi szintű rendelkezései megsértésére vonatkozó felperesi hivatkozások szintén nem foghattak helyt. Ezen hivatkozás önmagában nem támasztja alá a per tárgyát képező alperesi határozat jogszabálysértő voltát. A bíróság az adott tényállásra vonatkozó tételes jogszabályi rendelkezésekre vetítve vizsgálta és értékelte a felperesi okfejtéseket.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését kérte, a keresetében foglaltakat fenntartotta, azaz kérte az alperes határozatának hatályon kívül helyezését is. Az ügy lényegét és érdemét alapjaiban érintő kifejezett jogértelmezési kérdésnek az alkalmazott díj kérdését tekintette. Hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság ítéletében figyelmen kívül hagyta, hogy a közszolgáltatást szabályozó Ör. rendelet 1. számú melléklete szerint a szolgáltató a vonatkozó negyedév utolsó napjának 15. napján jogosult számlakibocsátására. Az Ör. módosítására december 21-én került sor, tehát jogszerűen a felperes nem számlázhatta ki ezt a díjat. Ha a számlázásra az önkormányzat lehetőséget is adott volna, a felperes jogosan végzett gazdaságossági számítást, mert ha a december 22. és 31. közötti 10 napot kiszámlázza, akkor többbe került volna az emelt díjról szóló ismételt számla kiküldése, mint a díjból befolyt összeg. Ezt ki is mutatta, bizonyítva, hogy a ráfizetés 2.465.879 forint lett volna, a felperes azonban ezzel nem mondott le jogairól, csupán elkerülte a tényleges gazdasági kárt. A keresetében foglaltakat ismételve kiemelte, hogy a Ht. hatályban lépése idején nincs pontosabb eligazítás, de nyilván a jogértelmezés felmerülő anomáliáira is figyelemmel a Ht. sokadik módosítása során a 2013. évi CXIV. törvény 16. § (1) bekezdése, amely 2013. július 1-jétől volt hatályos, mégis magyarázatot adott arra a Ht. 91. §-át (1), (2c) bekezdéssel kiegészítve. Ismételten hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának határozataiban foglaltakra, részben a tekintetben, hogy a Kúria minden kétséget kizáróan kijelentette, hogy az alkalmazott díj az önkormányzati rendeletben meghatározott díjjal azonosítható, továbbá a vonatkozásban, hogy az önkormányzat lényegében árhatósági jogkör gyakorol, amikor a közszolgáltatás igénybevételével létrejövő polgári jogi szerződés ellenszolgáltatásra (díjra) vonatkozó szabályait rendeletében megállapítja. A jogalkotó tehát - noha utólag - egyértelmű magyarázatot adott a fogalomra, kétségtelenné téve mi volt a jogalkotói szándék. Ez a magyarázat, azaz jogszabály a hivatal rendelkezésére állt a határozat kiadásakor. Megválaszolandó kérdésként vetette fel, hogy ki által alkalmazott díjról volt szó. Az ítélet a szolgáltató által alkalmazott díjra gondol, miközben ugyanúgy, sőt az általuk is megelőző beadványokban kiemelték szerint is az önkormányzat mint díjalkalmazó kerülhet szóba. Hangsúlyozta, hogy a jogértelmezés során a hatóság

megfelekedezett arról, hogy ennek a jogviszonynak polgári jogi elemei is vannak, amelyek az egész összefüggésrendszer megértéséhez elengedhetetlenek. Amikor tehát a bíróság megelégedett a köznapi jelentéssel, akkor ezt helytelenül, illetve jogellenesen tette, meg sem kísérelte a fogalomrendszerbe helyezését, és érdemi értelmezését. Ez pedig olyan súlyos jogsértés az egész ítéletre kihatóan, amely annak hatályon kívül helyezését kell, hogy eredményezze.

Hivatkozott a felperes felülvizsgálati kérelmében a Ht. 91. § (7) bekezdésében és (3) bekezdésében foglaltakra is. Kifogásolta, hogy a bíróság valójában nem értelmezte a jogot, hanem egyszerűen megelégedett azzal, hogy mi egy jogi fogalom hétköznapi értelmezése. Ez esetben a jogalkotó - utólag a kötelezést tartalmazó határozat előtt, nem elkésztetten - egyértelműen értelmezte a kérdéses jogi fogalmat, éppen az ítélettel ellentétes módon. Hivatkozott a felperes az általánosan bevett ítélkezési gyakorlatra, miszerint a jogszabályok későbbi kedvező irányú változásait az érintett javára lehet és kell értékelni, különösen, ha jogértelmezésről van szó. A felperesi álláspont szerint az ítélettel ellentétben az „alkalmazott díj” az adott esetben a vonatkozó, 2012. évi IV. negyedéves számlakibocsátását (december közepe) követően jogszerűen, önkormányzati rendeletben az azt követő időszakra megállapított díjat jelenti, valamint az ismételt közbenső számla kibocsátásának gazdasági szempontú elhagyása nem jelent sem végleges joglemondást, sem alapot a jogellenesség megállapítására.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (1) bekezdésének megfelelően tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossággal feltárta, és rögzítette ítéletének indoklásában az ügyben irányadó tényállást, és abból az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával helytálló jogi következtetést vont le, azzal a Kúria is egyetértett.

Kiemeli a Kúria, hogy a felülvizsgálati eljárás során a Pp. 270. § (2) bekezdése és 272. § (2) bekezdése értelmében kizárólag a jogerős ítélet jogszerűsége vizsgálható, a Pp. 275. § (2) bekezdésének megfelelően a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben.

A Ht. 2013. január 1. napján lépett hatályba. A Magyar Közlönyben

történt 2012. november 30-i kihirdetésétől kezdve minden hulladékgazdálkodási területen működő szervezet - önkormányzat, szolgáltatók - tisztában voltak azzal, hogy 2013. január 1-jétől a legmagasabb alkalmazható díj megállapításának hatásköre elkerül az önkormányzatoktól, sőt azzal is tisztában voltak már 2012. november 30-tól, hogy 2013. január 1-jétől milyen összegű díjjal számolhatnak. Tekintettel ezen felkészülési időszakra, az önkormányzatok többsége 2012. december 31-ére módosította a legmagasabb díjat tartalmazó rendeleteit -, mely alkalmazható legmagasabb díj adta a jogszerű számlázások alapját -, azaz megteremtették a szolgáltatók részére azt a lehetőséget, hogy kihasználva az addig számlázott díjaikat, a módosított önkormányzati rendeletek hatályba lépésétől függően kezdődő időre megemelhették. Így a Ht.-ben a díjmegállapítás alapjául meghatározott időpontban 2012. december 31-én olyan magasabb díjakat tudtak alkalmazni, melyek jogalapját a módosított önkormányzati rendeletek még megteremtették, ugyanakkor ezen magasabb alkalmazott díjat emelhették meg a szolgáltatók a Ht. 91. § (2) bekezdésében meghatározott 4,2%-kal. A felperesnek tehát lehetősége lett volna 2012. decemberében az önkormányzati rendelet által megemelt legmagasabb alkalmazható díj keretén belül a korábban számlázott díjait akár az Ör. módosításában meghatározott legmagasabb díj összegéig jogszerűen megemelni, azonban a felperes saját döntése alapján - gazdasági okból - ezt nem tette meg. Mindebből egyértelműen következik, hogy a felperes által 2012. december 31-én alkalmazott díj nem a módosított önkormányzati rendeletben meghatározott díj volt, hanem az által korábban is alkalmazott, azaz kiszámlázott díj.

A Ht. 91. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezését alapul véve leszögezhető, hogy a törvény az alkalmazott díj tekintetében 2012. december 31. napját veszi a megállapítás kiindulópontjaként, a felperes az általa alkalmazott bruttó díjat növelhette volna meg jogszerűen 4,2%-kal, és nem a 2012. december 31-én hatályos helyi rendeletben meghatározott maximalizált díjat.

A Kúria álláspontja szerint téves a felperes azon felülvizsgálati kérelembeli érvelése, hogy egy később hatályba lépő rendelkezést alkalmazni lehet egy korábbi időszakra, jelen esetben nincs visszamenőleges hatályú alkalmazás, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) egyértelműen rögzíti a jogszabályok alkalmazásának időbeli rendjét.

A felperes okfejtésével szemben ha a számlázott díj 2012. április 14-ét követő időszakban alacsonyabb, mint a helyi rendeletben meghatározott díj, akkor az alkalmazott díjak kiszámlázott, tehát ténylegesen alkalmazott díj és nem a rendeletben megállapított díj. Ugyanezen okból, ha az alkalmazott díj azonos a helyi rendeletben meghatározott díjjal, az alkalmazott díjként nem a helyi

rendeletben meghatározott díj tekintendő, hanem az alkalmazott, tehát számlázott díj. A Kúria egyetértett az elsőfokú bíróságnak a jogszabály szóhasználatának nyelvtani értelmezésével kapcsolatosan kifejtett álláspontjával. Utal arra a Kúria, hogy ha a jogalkotó a rendeletben meghatározott díjat akarta volna alkalmazott díjnak tekinteni 2013. január 1-jétől, akkor a Ht. szövegébe egyszerűen az került volna bele, hogy a 2012. december 31-én hatályos helyi rendeletben meghatározott díj + 4,2%. Ezt támasztja alá a 2013. július 1-jétől hatályos Ht. 91. § (7) bekezdése is.

Kiemeli a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság és az alperesi hatóság sem indulhatott ki másból, mint az adott eljárásra vonatkozó akkor hatályos jogszabályi rendelkezések vizsgálatából, a Ht. 91. § (2) bekezdésének akkor hatályos szövege rendelkezését pedig nem lehetett másként értelmezni, csak nyelvtani úton.

Leszögezi azt is a Kúria, hogy alaptalanul hivatkozott a felperes az alkalmazott díj értelmezését illetően a Kúria Önkormányzati Tanácsának határozataiban foglaltakra. Ezek egyikében sem értelmezte a Kúria az alkalmazott díj fogalmát, ezen határozatok tárgyuknál fogva nem jelenthettek iránymutatást a perbeli ügy elbírálása szempontjából.

Ugyanakkor utal arra a Kúria, hogy a konkrét jogkérdést illetően a Kúria eseti döntéseiben (pl. Kfv.III.37.122/2015/6., 37.285/2015. számú ítélet) más a jelenlegivel azonosan állást foglalt.

Minderre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet nem jogszabálysértő a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben, ezért azt a Pp. 275. § (3) bekezdés alapján hatályában fenntartotta.

A felülvizsgálati eljárásban felmerült alperesi perköltség megfizetésére a Kúria a felperest a Pp. 270. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdés szerint kötelezte.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése szerinti felülvizsgálati eljárási illeték viselésére a felperes a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése értelmében köteles.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Fekete Ildikó s.k. előadó bíró, Dr. Kovács Ákos s.k. bíró