

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e**

Az ügy száma: Kfv.IV.37.781/2018/7.

A tanács tagjai: . Patyi András a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola
előadó bíró,
. Varga Eszter bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Kőrösy Gyula ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Szurovecz Zoltán kamarai jogtanácsos

A per tárgya: környezetvédelmi ügyben hozott határozat
felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Budapest Környéki
Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.661/2017/9. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
5.K.27.661/2017/9. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az
alperes PE-KTF/583-15/2017. számú határozatát megsemmisíti;
- kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a
felperes részére 50 000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati
eljárási költséget.

A feljegyzett 30 000 (harmincezer) forint elsőfokú és 70 000
(forint) felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

A felperes 70 000 (forint) felülvizsgálati eljárási illeték visszatérítésére tarthat igényt.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az alperes, mint elsőfokú környezetvédelmi hatóság 2016. április 7-én engedélyt adott a felperes részére nem veszélyes hulladékok telephelyen történő gyűjtésére és hasznosítására. Az elsőfokú hatóság 2016. december 6-án előre be nem jelentett ellenőrzést tartott a felperes Göd .../3-4 hrsz. alatti telephelyén, melynek során megállapította, hogy a felperes a PE/KTF/3056-7/2016. számú határozatával kiadott hulladékgazdálkodási engedélytől eltérően végzi a tevékenységét. A telephelyen mérlegelésre alkalmas eszköz nem áll rendelkezésre, a hulladékok nem csak az engedélyben szereplő területen kerültek elhelyezésre, hanem a szomszédos Göd .../2 hrsz.-ú ingatlanon is. A telephelyre beszállított hulladékok azonosító kóddal történő feliratozása, illetve elkülönített gyűjtése nem megoldott. A felperes a hulladékok nyilvántartását nem a jogszabályi előírások szerint vezeti. A telephelyre beszállított hulladékból kiválogatott veszélyes hulladékot egy zárt konténerben tárolják, amely részben elkorrodált. A jegyzőkönyvbe foglalt megállapításokat a felperes jelenlévő képviselője Szabó Tamás ügyvezető elfogadta és a jegyzőkönyvet cégszerű aláírással ellátta. Az elsőfokú hatóság ezt követően hivatalból indított eljárást a felperessel szemben és a 2016. december 8-án kelt, PE-KTF/3056-12/2016. számú határozatával a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről szóló 439/2012. (XII. hó 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 15. § (1) bekezdés c) pontja alapján a felperes hulladékgazdálkodási engedélyét visszavonta, egyben rendelkezett a tevékenység megszüntetéséhez kapcsolódó kötelezettségekről.
- [2] A határozat ellen a felperes fellebbezést nyújtott be. Az alperes (2017. január 1-jét megelőzően az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség) a másodfokú eljárásban a tényállás tisztázása körében hiánypótlási felhívást adott ki, melyben további okiratok benyújtását kérte a felperestől. A felperes a felhívásra csatolta a gödi telephelyére vonatkozó 2016. évi hulladék nyilvántartását a 2016. július 4. - december 30. közötti időszakra vonatkozóan, a Hyundai HL-35 típusú homlokrakodóra 2017. március 6-án kiállított kalibrálási jegyzőkönyvet, valamint az alkalmazott mérőeszköz "megfelelőségi nyilatkozatát". Az alperes a 2017. március 27-én meghozott PE-KTF/583-15/2017. számú határozatával az elsőfokú határozat rendelkező részének második bekezdését, valamint az előírt teljesítési határidőt megváltoztatta, egyebekben a

határozatot helybenhagyta. Az alperes megállapította, hogy a felperes három jogsértést követett el. Az engedélyben foglaltaktól eltérően gyakorolta tevékenységét, amikor a telephelyen átvett hulladékok mérlegelését hitelesített mérőeszköz igénybevételével nem biztosította, valamint a nyilvántartását sem vezette megfelelően. A beszállított hulladékokat nem csak az engedélyezett telephelyen helyezte el, továbbá a hulladékok elkülönített gyűjtéséről, valamint jelzéséről, feliratozásáról, illetve a veszélyes hulladékok megfelelő gyűjtéséről nem gondoskodott. Az alperes az engedély visszavonásának jogalapját a Korm. rendelet. 15. § (1) bekezdés a) és c) pontjában jelölte meg. A Korm. rendelet 15. § (3) bekezdése alapján rendelkezett a tevékenység befejezése során keletkezett hulladékok hulladékgazdálkodási engedéllyel vagy nyilvántartásba vétellel rendelkező szervezetnek történő átadási kötelezettségéről, tekintettel arra, hogy az elsőfokú hatóság kizárólag a tevékenység befejezése során esetlegesen keletkező hulladékok elszállításának igazolását írta elő. Megállapította, hogy nem követett el a hatóság eljárási szabálysértést, amikor nem értesítette a felperest az eljárás megindulásáról, mivel döntését a helyszíni ellenőrzéstől számított nyolc napon belül hozta meg. Rámutatott arra, hogy az engedély visszavonása a másodfokú határozat kézbesítéséig még nem jogerős, ezért a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelmére vonatkozó fellebbezési hivatkozás nem megalapozott. Hangsúlyozta, hogy az engedély visszavonására azért került sor, mert a felperes jogszabályt sértett, ezért a versenykorlátozásra vonatkozó felperesi tényállítás is jogalap nélküli. Döntését a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 2. § (1) bekezdés 26. és 36. pontjára, 62. § (1) bekezdésére, 79. § (4) bekezdésére, 92. § (3) bekezdésére, valamint a Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésére, 15. § (1) bekezdés a) és c) pontjára, illetve a (3) bekezdésére alapítottnan hozta meg.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [3] A felperes keresetében az alperesi határozat hatályon kívül helyezését kérte. Álláspontja szerint az alperes számos eljárásjogi jogszabálysértést követett el a határozat meghozatala során. Arra hivatkozott, hogy a közigazgatási szervek igazgatási átszervezése eredményeként 2017. január 1-jét követően az a helyzet állt elő, hogy másodfokú hatóságként ugyanazon hatóság járt el, amelyik az elsőfokú határozatot hozta. Az engedély visszavonásáról ugyanazok az ügyintézők döntöttek, akik az engedély kiadása iránti eljárásban is közreműködtek. Sérelmezte, hogy a határozat meghozatalára az ellenőrzést követő 2. napon már sor került. Álláspontja szerint ilyen rövid idő alatt megalapozott tényállás felderítése nem lehetséges. A határozat kézbesítése sem minősül szabályszerűnek, mert azt az elsőfokú hatóság a felperesi gazdasági társaság tagjaként szereplő S. Kft. részére kézbesítette. Az elsőfokú

határozat megállapításai szubjektív alapon állnak és ez sérti az egyenlő bánásmód követelményét. Az eljáró hatóságok a piaci szereplő gazdasági tevékenységébe avatkoznak be közvetlen módon, ellehetetlenítve ezzel egy adott fizető cég tevékenységét. A határozat arra sem ad magyarázatot, hogy miért éppen a felperesi kft. telephelyét vonta előre be nem jelentett hatósági ellenőrzés alá az elsőfokú hatóság. Felperes szerint a hatósági ellenőrzés során megállapított hiányosságok ha valóban fennállnak, akkor engedélyt sem kaphatott volna. Felperes kiemelte, hogy az alperes határozata közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 70. § (1) bekezdésébe ütközik, ezen túlmenően sérti az Alaptörvény 24. cikkét, a Ket. 1. § (1) (2) és (4) bekezdését, a 2. § (3) bekezdését, a 3. § (2) bekezdését, az 50. § (4) bekezdését és a 105. §-át.

- [4] Az alperes érdemi nyilatkozatában a kereset elutasítását kérte. Fenntartotta, hogy az engedély visszavonása a Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése alapján jogszerűnek tekinthető. A hatóságok jogutódlásáról a Ket. 43. § (6) bekezdésére figyelemmel még a másodfokú határozat meghozatala előtt tájékoztatta a felperest. A másodfokú határozatot a felettes szervének is megküldte, ezért álláspontja szerint a felperes eljárási jogai nem sérültek. Kiemelte, hogy a hatóságnak előre be nem jelentett ellenőrzés megtartására a Ket. 57. § (2) bekezdése alapján van felhatalmazása, melynek eredményei olyannyira egyértelműnek bizonyultak, hogy nyolc napon belül érdemi döntést lehetett hozni az engedély visszavonása ügyében.

Az elsőfokú ítélet

- [5] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével a keresetet elutasította.
- [6] Megállapította, hogy a felperes hivatkozásai téves jogértelmezésen alapulnak. A végbement jogutódlás kapcsán kiemelte, hogy az nem jelent új szabályozási módszert a gyakorlatban, mert a Ket. 43. §-a kifejezetten rendelkezik az ilyen esetekben alkalmazandó eljárási rendről, melynek a hatóság eljárása megfelelt, a felperes garanciális eljárási jogai nem sérültek. A bíróság szerint nem jogellenes az sem, hogy az engedélyt magába foglaló közigazgatási határozatot vagy annak visszavonásáról rendelkező elsőfokú határozatot ugyanazok a személyek írták alá, mivel ezek önálló hatósági eljárások, amelyek egymástól időben elkülönülnek. A tárgyi ügyben kizárt ügyintéző az okiratok tanúsága szerint nem járt el.
- [7] A bíróság megalapozatlannak minősítette azt a felperesi hivatkozást, hogy életszerűtlenül gyorsan ment végbe az engedély visszavonására irányuló hivatalbóli eljárás. Megállapította, hogy a

helyszíni ellenőrzés megállapításai elegendőnek bizonyultak a tényállás tisztázásához, mellyel kapcsolatban felperes ellenbizonyítással nem élt. Az engedélytől eltérő tevékenység végzésének hatóság általi leleplezését egyfajta tettenéresként minősítette a bíróság, melyre az eljáró hatóság kellő gyorsasággal és jogszabály által megengedett szankció alkalmazásával reagált.

[8] A bíróság álláspontja szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, hogy az engedély visszavonásával a hatóság előnytelenebb piaci helyzetbe hozta a felperest versenytársaihoz képest. A felperes ugyanis nem bizonyította, hogy azonos körülmények között, azonos jogsértés elkövetése miatt, azonos helyzetű jogalannal szemben a hatóság egyéb szankciót alkalmazott volna. A hatóság a jogszabály erejénél fogva jogosult volt az engedélyben foglalt követelmények betartását ellenőrizni, ellenőrzésre való kiválasztása kapcsán indokolási kötelezettség nem terheli. Az előzetes értesítés elmaradása sem jogszabálysértő, ha az befolyásolná az ellenőrzés kimenetelét. Nem bizonyította a felperes, hogy az ellenőrzési jegyzőkönyvet a társaság képviselője kényszer és fenyegetés hatására írta alá, ennél fogva a jegyzőkönyv, mint közokirat kétséget kizáróan bizonyítja a határozatban megállapított jogsértést. A Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésében írt szankció alkalmazására a hatóság jogszabályi felhatalmazással rendelkezett. A Ket. 70. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét sem tartotta megállapíthatónak azzal az indokkal, hogy a hatóság döntése a helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvön alapul, amit a felperes megismert.

[9] A határozat közlésével kapcsolatosan sem állapított meg jogszabálysértést a bíróság, ugyanis mind az első- és másodfokú döntés kézbesítése a felperes részére megtörtént. A bíróság nem látta indokoltnak a bizonyítási teher alperesre történő áthárítását, mert felperes a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvében foglaltakat a perben nem tudta megdönteni, illetve bizonyítékai az ellenőrzést követően keletkeztek.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[10] A jogerős ítélettel szemben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Felülvizsgálati kérelmében kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság utasítását új eljárás lefolytatására azzal, hogy a bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 336/A. § (2) bekezdése szerinti bizonyítás terhe mellett folytasson le bizonyítási eljárást. Álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a régi Pp. 163-164. §-át, 206. §-át, 221. §-át, 336/A. § (2) bekezdését és a 339/B. §-át.

[11] Előadta, hogy az eljáró közigazgatási szervek és az elsőfokú

bíróság jogszabálysértő módon mellőzték az ügyben irányadó Ht. 79. §-a, 81. §-a, és a 86. §-a alkalmazását.

[12] Az eljárásjogi jogi rendelkezések körében hivatkozott a Ket. 94. §-ára, melynek rendelkezése alapján a hatóságot teljes körű kivizsgálási kötelezettség és mérlegelési kötelezettség terhelte, továbbá a szankcionálás során érvényre kellett volna juttatni a fokozatosság és arányosság elvét. A hatósági engedély visszavonására, mint legsúlyosabb szankció alkalmazására csak kirívó tárgyi súlyú jogszabálysértések esetén, megfelelő mérlegelés és indokolás után kerülhetett volna sor. Hivatkozása szerint a Ht. mint „lex specialis” elsődlegességet élvez a Ket. általános szabályaival szemben, valamint a határozatokban és a jogerős ítéletben hivatkozott Korm. rendeletet kizárólag a magasabb rendű törvényi előírások figyelembevételével lehetett volna alkalmazni. A felperes e körben hivatkozott a Ht. 79. §-ára, valamint az ahhoz fűzött bírósági gyakorlatra, különösen az EBD2015.09. K36 elvi döntésre, utalva arra, hogy a határozat ennél jóval jelentősebb tárgyi súlyú veszélyes hulladék kezelésével kapcsolatos ügyben született, melyben a bírósági gyakorlat a négy napon belüli döntést is jogellenesnek minősítette. Hangsúlyozta, hogy környezetet veszélyeztető tevékenységet nem folytatott, ezért ügyében az engedély visszavonása helyett az arányosság elvének betartása mellett csak figyelmeztetésre vagy eljárási és hulladékgazdálkodási bírság kiszabására kerülhetett volna sor, az alkalmazható szankciók sorrendiségére figyelemmel.

[13] Álláspontja szerint a hatóság eljárásában nem érvényesült a Ket. 70. §-a, mert az eljárás befejezését követően elmulasztották értesíteni, így a bizonyítékok megismerését az iratokba történő betekintés útján nem tették lehetővé, továbbá nem biztosították számára az észrevételezési, nyilatkozattételi és bizonyítási indítvány előterjesztése lehetőségét, mely ügyféli jogok elvonása lényeges eljárási jogszabálysértés. Iratellenesen állapította meg a bíróság, hogy a felperes a jegyzőkönyvet megismerte, mivel annak kézbesítésére csak az elsőfokú határozat meghozatalát követően, 2016. december 27-én postai úton került sor. Az a tény, hogy a jegyzőkönyv felvételekor az egyik ügyvezető jelen volt és a jegyzőkönyvet aláírta, de arról másolatot a helyszínen nem kapott, nem jelenti azt, hogy a jegyzőkönyv, mint bizonyíték a felperes előtt ismert volt. Az együttes cégjegyzési jogosultsággal rendelkező ügyvezetők csak a jegyzőkönyv birtokában tudtak volna nyilatkozni az eljárásban. A felperest a tisztességes és jóhiszemű eljárás alapelvei szerint is megillette volna az jog, hogy arra írásban tegye meg észrevételeit. Az eljárás ezen szakaszában még nem volt ismert előtte, hogy milyen dokumentumok állnak a hatóság rendelkezésére. Az eljárás két napon belül történő lezárása okán nem volt lehetősége előadni egyéb érveit. E körben hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 1/2007 KK véleményére.

[14] Fenntartotta a felperes, hogy sérti az eljárás a Ket. 106. §-át azáltal, hogy az első és másodfokon eljáró hatóság ugyanaz a szerv volt. Álláspontja szerint az alperesnek nem lett volna lehetősége az elsőfokú döntés oly mértékű módosítására, ezzel lényegében elvonta a közigazgatási úton történő másodfokú jogorvoslat lehetőségét. Az elsőfokú hatóság a Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés c) pontjára, míg az alperes annak a) és c) pontjára hivatkozással vonta vissza az engedélyét. Jogszerű eljárásban az elsőfokú hatóság a Ket. 103. §-a alapján módosíthatta volna saját határozatát, vagy kiegészítéssel élhetett volna a Ket. 80/B. § (1) és (4) bekezdései alapján.

[15] A felperes utalt a hatósági eljárás során a Ket. alapelvi rendelkezéseinek jogszabálysértő mellőzésére. Álláspontja szerint a határozatokból nem állapítható meg, hogy a hatóság mérlegelési jogkörét gyakorolta-e, ha igen, azt milyen szempontok figyelembevételével tette. A határozatokban megjelölt bizonyítékok a mérlegelés tekintetében nem alkalmasak bármely tény igazolására, így abból a bíróság megalapozott következtetést nem vonhatott volna le. Az eljáró bíróságnak meg kellett volna állapítani a régi Pp. 206. §-a, illetve 339/B. §-a alapján, hogy a hatóság eljárása sérti a Ket. 50. § (6) bekezdését. Ezzel szemben az ítélet indokolása logikai hibában szenved, nyilvánvalóan önkényes, melynek okán annak hatályon kívül helyezése indokolt a bírói gyakorlat alapján. Felperes szerint a jogerős ítélet sérti a régi Pp. 339/B. §-át, mert a bíróság figyelmen kívül hagyta a hatóságot terhelő mérlegelési kötelezettséget az engedély visszavonása körében. Ennek kapcsán hivatkozott felperes a Kúria 2/2015 (XI. 23.) KMK véleményére és több elvi határozatára.

[16] Érelmezte a felperes, hogy a bíróság jogszabálysértő módon osztotta ki a bizonyítási terhet, melyből következően az általa megállapított tényállás téves és hiányos, figyelmen kívül hagyta a régi Pp. 336/A. § (2) bekezdését, anélkül hogy annak mellőzésére az első tárgyaláson magyarázatot adott volna, továbbá a régi Pp. 3. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás során mellőzte a Pp. 163-164. §-ára történő utalást. Az a tény, hogy az alperes határozatait közokirati formában elkészült jegyzőkönyvre alapozza, nem indokolja a bizonyítási teher felperes történő átfordulását, csupán a bizonyítékok értékelése körében bírhat jelentőséggel. A felperes e körben fenntartotta a Ket. 2. §-a szerinti egyenlő bánásmód követelményének megtartására vonatkozó hivatkozásait is. Hivatkozása szerint az egyenlő bánásmód sérelmére hivatkozó eljárásokban a bizonyítás minden esetben a hatóságra hárul. Ez a bírói magatartás sérti a régi Pp. 3. § (3) bekezdését, 164. §-át, 336/A. § (2) bekezdését, valamint az egyenlő bánásmódról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 19. §-át.

[17] Felperes álláspontja szerint a jogerős ítélet a régi Pp. 221. §-ába ütközően jogszabálysértő, mert a mérlegeléssel és bírságolási kötelezettséggel összefüggésben semmilyen megállapítást nem tesz. Kereseti kérelme mindkét határozat felülvizsgálatára kiterjedt, azonban az ítélet mellőzte az elsőfokú határozat és eljárás felülvizsgálatát. Nem adta indokát annak, hogy az alperes valótlan tényállításait mért fogadta el. A már kifejtettek alapján köteles lett volna egyéb szankcióval élni az alperes, továbbá valótlan az a tényállítása is, hogy az ellenőrzési jegyzőkönyvet a felperes képviselője cégszerű aláírásával látta el.

[18] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Kiemelte, hogy a tárgyi esetben nincs helye a Ket. 94. § (1) bekezdése alkalmazásának, figyelemmel arra, hogy a felperes az engedélyben foglaltakat nem megfelelően teljesítette, ezért a jogszerű állapot utólag már nem állítható helyre. A hiteles mérlegelés elmaradása, valamint a hulladékok azonosító kódokként történő elkülönített gyűjtésének a hiánya nem biztosítja a hulladékgazdálkodási tevékenység ellenőrizhető keretek közötti végzésének feltételeit. Alperesi álláspont szerint helyesen rögzítette az ítélet, hogy a Ket. 70. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg, mert a hatóság az ellenőrzési jegyzőkönyvön kívül más bizonyítékot nem használt fel, az abban foglalt tényeket a felperes nem tudta megcáfolni.

A Kúria döntése és jogi indokai

[19] A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

I.

[20] A Kúria előljáróban rögzíti, hogy az elsőfokú bíróság eljárását a kereseti kérelem és ellenkérelem korlátai között folytatja le, kizárólag azt a jogszabálysértést vizsgálhatja és köteles vizsgálni a régi Pp. 324. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó régi Pp. 205. §-a alapján, melyet a felperes a keresetlevelében megjelölt. A közigazgatási perben a kereseti kérelem nem általában vonatkozik a közigazgatási határozat felülvizsgálatára, hanem a felperes meghatározott irányú felülvizsgálatot kér. A keresetet csak az első tárgyaláson lehet megváltoztatni a régi Pp. 335/A. §-a szerint. A Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria már több ítéletében állást foglalt arról, hogy a késve előterjesztett újabb, más irányú kereseti kérelem felől a bíróság érdemben nem dönthet (Kfv.I.35.451/2009/3., Kfv.I.35.113/2012/6., KGD2014 175.).

[21] Jelen ügyben a felperes keresetlevelében kizárólag eljárásjogi jogszabálysértést jelölt meg, anyagi jogi normaként csak a Ht. 86. §-ának bírság kiszabására vonatkozó rendelkezését idézte kereseti kérelme indokolási részében, az arra vonatkozó konkrét jogi érvei előadása nélkül. Az első tárgyaláson azonban keresetét

"pontosította", melynek során először hivatkozott a Ht. felülvizsgálati kérelmében is megjelölt több rendelkezése megsértésére, összekapcsolva azt a Ket. 94. §-ával. Ezen új jogszabálysértésekhez kapcsolódó indokolással azonban megváltoztatta a bírósági felülvizsgálat irányát.

[22] A Kúria megállapítása szerint az anyagi jogi jogszabálysértés előterjesztésére nem a keresetindításra nyitva álló határidőben került sor, mely keresetkiterjesztéssel nem egy jogszerű, időben előterjesztett kereset megalapozásához kívánt további jogi indokolást szolgáltatni a felperes, hanem az egy újabb kereseti támadás megfogalmazását jelentette. Az elsőfokú bíróság ezért a régi Pp. 335/A. § (1) bekezdésében foglaltakat betartásával járt el, amikor az eljárásjogi jogszabálysértésen felül az anyagi jogi jogszabálysértést annak elkésettsége miatt érdemben nem bírálta el. Tekintettel arra, hogy a jogerős ítélet ezzel összefüggésben érdemi indokolást nem tartalmazott, a Kúria a felülvizsgálati kérelemben az arányosság elvével összefüggésben megjelölt anyagi jogi szabálysértés érdemi vizsgálatát nem végezhetette el. Mindebből az következik, hogy az elsőfokú bíróság terhére nem róható a régi Pp. 221. §-ának megsértése, amikor a mérlegelési, illetve bírságolási kötelezettséggel összefüggésben megállapítást nem tett. A jogerős ítélet indokolása a tekintetben hiányos, hogy a bíróság a tiltott keresetváltoztatásra nem utal, nem rögzíti, hogy a Ht. 86. §-a és a Ket. 94. §-a betartásának vizsgálatát milyen okból mellőzte, ezért azt a Kúria a fentiek szerint egészítette ki.

II.

[23] A Kúria a felülvizsgálati kérelemben megjelölt eljárásjogi jogszabálysértések vonatkozásában elsőként a Ket. 106. §-ába ütköző alperesi eljárásra történő hivatkozást vizsgálta meg.

[24] Az alperes hatáskörét a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2017. január 1. napjától hatályos 8. §-ára alapította. E rendelkezés szerint:

„8. § Országos illetékességű környezetvédelmi hatóságként (a továbbiakban: országos környezetvédelmi hatóság), és országos illetékességű természetvédelmi hatóságként (a továbbiakban: országos természetvédelmi hatóság) (a továbbiakban együtt: országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság) - kormányrendeletben hatáskörébe utalt hatósági ügyekben - az alperes jár el.”

[25] Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 22. § (1) bekezdése alapján 2016. december 31. napjával az Áht. 11. § (3b) bekezdés b) pontja alapján beolvadásos különválás útján jogutódlással megszűnt. Ugyanezen § (2) bekezdése értelmében „[a]z OKTF általános jogutódja - a (3) és (4) bekezdésben foglalt feladatok kivételével - az alperes.”

A Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése kimondta, hogy „[a] megyei kormányhivatal elsőfokú környezetvédelmi, természetvédelmi, erdészeti és vadgazdálkodási hatáskörben hozott döntéseivel szemben 2017. január 1-jén folyamatban lévő fellebbezési eljárások esetében a fellebbezés elbírálására jogosult szerv az alperes.”

[26] A Korm. rendelet a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról szóló 2016. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) felhatalmazásán alapul. A Mód. tv. 134. § (1) bekezdése értelmében ugyanis az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozatban meghatározott, jogutóddal megszűnő költségvetési szervek jogutódját kormányrendelettel alapított költségvetési szerv, valamint a kormány által rendeletben kijelölt, bármely szervezeti formában működő szerv esetén kormányrendeletben kell kijelölni.

[27] A Mód. tv. 136. § (1) bekezdése fő szabályként úgy rendelkezik, hogy „[h]a törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, e törvény hatálybalépésével más szerv feladat- és hatáskörébe kerülő, folyamatban lévő elsőfokú ügyekben az a szerv jár el, amelynek hatáskörébe a feladat ellátása a jogszabály rendelkezése szerint kerül. A (4) bekezdése arra az esetre „ha a (2)-(3) bekezdés alapján a fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkező szerv a 134. § (1) bekezdése alapján megszüntetésre került,” azt írja elő, hogy „törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a folyamatban lévő fellebbezési eljárást a megszünt szerv felügyeleti szerve folytatja le.”

[28] Az alperes a felperessel szemben 2016. december. 7. napján hivatalból hulladékgazdálkodási engedély visszavonása tárgyában indult eljárásban 2016. december 8. napján hozta meg a visszavonó határozatát a felperes engedélytől eltérő módon végzett hulladékgazdálkodási tevékenysége miatt. A felperes a határozattal szemben fellebbezéssel élt, melynek elbírálására a határozat meghozatalakor hatályos szabályok szerint az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) lett volna jogosult. Az időközben hatályba lépett Korm. rendelet 22. § (1) bekezdése értelmében azonban a Főfelügyelőség beolvasdásos különválás útján 2016. december 31. napjával jogutódlással megszűnt. A Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése értelmében a 2017. január 1. napján folyamatban lévő fellebbezési eljárásokban a fellebbezés elbírálására az alperes jogosult. A Pest Megyei Kormányhivatal levelében tájékoztatta a felperest arról, hogy a jogszabályváltozások következményeként a folyamatban lévő fellebbezési eljárásában másodfokon az első fokon is eljárhat alperes fog eljárni.

[29] A felperes felülvizsgálati kérelmében foglaltak szerint az alperes eljárása „a Ket. 106. §-ába és alkotmányos alapelvekbe ütközik.”

[30] A Ket. 106. §-a kimondja, hogy első és másodfokon eljáró hatóság ugyanaz a szerv nem lehet.

[31] A Kúria megállapította, hogy 2017. január 1. napján bekövetkezett szervezeti változások folytán az ügyben az a sajátos helyzet állt elő, hogy jogalkotói döntés alapján másodfokú hatóságként a korábban elsőfokú hatóságként eljáró szerv bírálta el a felperes

fellebbezését, mely egyértelműen sérti a Ket. felülvizsgálati kérelemben hivatkozott fenti rendelkezését.

- [32] Annak vizsgálata, hogy a módosult szabályos összhangban áll-e az alkotmányos alapelvekkel, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) hatáskörébe tartozik. A Kúria hivatalból észlelte, hogy az AB a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása indítványa alapján ennek tárgyában eljárást folytatott és a 2019. március 19-én meghozott 12/2019 (IV. 8.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) a Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése alaptörvényellenességét állapította meg, ezért azt megsemmisítette. Kimondta, hogy a megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti.
- [33] Az Alkotmánybíróság továbbá az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmát is elrendelte valamennyi olyan folyamatban levő környezet- vagy természetvédelmi tárgyú ügyben, ahol az elsőfokú határozatot vagy végzést 2016. december 31. napját megelőzően az alperes hozta, a fellebbezési eljárás pedig 2017. január 1. napján folyamatban volt. Jelen ügyben az elsőfokú határozatot 2016. december 31. napját megelőzően (december 8.) hozta meg elsőfokú hatóságként az alperes, a határozattal szemben érkezett első fellebbezés (S. Kft.) 2016. december 30-án került felterjesztésre, tehát a fellebbezési eljárás 2017. január 1. napján már folyamatban volt, melyben az alperes 2017. március 27-én hozott határozatot a felperessel szemben. Ebből következően felperes ügyében a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható.
- [34] Az AB határozat elvi érveléssel mondta ki, hogy „A közigazgatási intézményrendszer átalakítása ugyanakkor még a folyamatban lévő ügyekben sem jelentheti azt, hogy ugyanaz a közigazgatási szerv legyen jogosult és egyben köteles a másodfokú eljárás lefolytatására, amely az elsőfokú határozatot meghozta, amennyiben nem biztosítható az adott közigazgatási szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ennek kapcsán a Mót tv. 136. § (4) bekezdését hívta fel, mely" maga is úgy fogalmaz, hogy a fellebbezésre hatáskörrel rendelkező szerv megszüntetése esetén főszabály szerint a folyamatban lévő fellebbezési eljárást a megszűnt szerv felügyeleti szervének kell lefolytatnia." Az AB álláspontja szerint „Mindez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási intézményrendszer átalakításakor még abban az esetben sem szükséges a fellebbezési eljárás lefolytatására ugyanazon szerv kijelölése, mint amely az elsőfokú határozatot hozta, ha a jogalkotó a fellebbezési eljárás lefolytatására eredetileg jogosult szerv megszüntetését határozza el.”[indokolás 31.]
- [35] Ezzel összefüggésben külön kiemelte, hogy az eljárás idején hatályban lévő Ket. 43. § (6) bekezdésének kizárásra vonatkozó rendelkezése „kivételesen sem értelmezhetőek akként, hogy lehetőséget teremtenének a jogalkotó számára olyan szabályozás megalkotására, mely az egyébként kizárással érintett hatóság eljárását bizonyos esetekben kötelezően, főszabályként előírná. Ellenkezőleg: a Ket. (és az Ákr.) vonatkozó szabályai a jogalkalmazás során felmerülő kivételes, egyedi kizárási esetekre tartalmazzanak az ügyfelek érdekeinek védelmében kötelezően alkalmazandó, garanciális jellegű eljárási szabályokat.” [indokolás 32.]
- [36] A fentiekre figyelemmel az alperes és az elsőfokú bíróság tévesen alkalmazták a Ket. 43. §-ában írt

eljárási szabályokat, mert az nem volt alkalmas a bekövetkezett jogsérelem orvoslására.

- [37] Az AB fenti határozatában ugyanis megállapította, hogy „a támadott szabályozás ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal azáltal, hogy környezetvédelmi tárgyú ügyekben „sem a más szervhez, sem az azonos szerv magasabb fórumához fordulás követelménye mint az állam jogorvoslathoz való jog biztosítására vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó alapvető követelmény nem teljesül. Ennek nincs alkotmányos indoka, ezért a szabályozás arányosságának vizsgálhatósága fel sem merült {legutóbb hasonlóan: 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [37]}.”[indokolás 33.]
- [38] Az alperes a Korm. rendelet 43. § (1) bekezdés alaptörvény-ellenes rendelkezése alapján járt el, melynek megsemmisítése következtében hatáskör hiányában hozta meg a keresettel támadott határozatot, ezért az a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján semmis. Korm. rendelet eltérő rendelkezése hiányában az elbírálatlanul maradt fellebbezést a Mód. tv. 136. § (4) bekezdése alapján a megszűnt OKTF felügyeleti szerve folytatja le.
- [39] A Kúria felülvizsgálati eljárásban a közigazgatási döntés semmisségének a megállapítására hivatalból bizonyítást nem folytat le, a közigazgatási döntés nyilvánvaló semmisségét azonban hivatalból észlelheti. Nyilvánvalóan semmis a közigazgatási hatóság döntése, ha annak megállapításához külön bizonyításra nincs szükség. A közigazgatási perben eljáró bíróság az elsőfokú hatósági döntés semmissége esetén a másodfokú hatósági döntést hatályon kívül helyezi és az elsőfokú döntést megsemmisíti. (1/2019 Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat a közigazgatási döntés semmisségéről 3. 4. pont)
- [40] A Kúria az AB döntésre figyelemmel az utóbb törvénysértővé vált jogerős ítéletet a régi Pp. 275. § (4) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, a semmis alperesi határozatot megsemmisítette. Az alperes az elbírálatlanul maradt fellebbezést a Mód. tv. 136. § (4) bekezdésére figyelemmel köteles felterjeszteni a megszűnt OKTF felügyeleti szervének.
- [41] Ebből adódóan a Kúriának a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott további eljárási jogszabálysértések érdemi elbírálását mellőznie kellett.

Az döntés elvi tartalma

- [42] *Másodfokon ugyanaz a szerv nem járhat el, aki az elsőfokú határozatot hozta. Korm. rendelet eltérő rendelkezése hiányában a fellebbezésre hatáskörrel rendelkező szerv megszüntetése esetén a folyamatban lévő fellebbezési eljárást a megszűnt szerv felügyeleti szervének kell lefolytatnia.*

Záró rész

- [43] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 274. § (1) és (2) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el, mert a felperes felülvizsgálati kérelmében tárgyalás tartását nem kérte és azt a Kúria sem tartotta

szükségesnek.

[44] A felperesnél perköltség merült fel a felülvizsgálati eljárásban, ezért annak viselésére a régi Pp. 270. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 75. § (2) bekezdése és a 78. § (1) bekezdése alapján a pervesztesnek minősülő alperest kötelezte.

[45] A felperes a felülvizsgálati kérelem benyújtásakor az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 39. § (1) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése szerinti felülvizsgálati eljárási illetéket a tárgyi illetékfeljegyzési jog ellenére megfizette, melynek visszatérítését az Itv. 32. § (1) bekezdése alapján kérheti a székhelye szerint illetékes első fokú adóhatóságtól.

[46] Az Itv. 50. § (1) bekezdése és 39. § (3) bekezdés d) pontja szerinti mértékű kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket a pervesztesnek minősülő alperest az Itv. 5. § a) pontja alapján megillető személyes illetékmentességére tekintettel, valamint figyelemmel a bírósági eljárásban a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-ára, az állam viseli.

[47] A további felülvizsgálat lehetőségét a régi Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

, 2019. október 15.

Dr. Patyi András s.k. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola s. k. előadó bíró, Dr. Varga Eszter s.k.bíró