

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.III.37.791/2017/13.

A tanács tagjai: dr. Kovács András a tanács elnöke
dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró
dr. Fekete Ildikó bíró

A felperes: (...)

A felperes képviselője: (...) jogtanácsos

Az alperes: Pest Megyei Kormányhivatal

Az alperes képviselője: (...) jogtanácsos

Alperesi beavatkozó: (...)
**Alperesi beavatkozó
képviselője:** dr. Czeglédy Attila ügyvéd

A per tárgya: közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata
A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes
A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
17.K.27.554/2016/6.

Rendelkező rész

A Kúria a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.27.554/2016/6. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Kúria a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg az alperesnek és az alperesi beavatkozónak külön - külön 30.000 - 30.000 (harmincezer - harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, mint környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 11490-9/2015. iktatószámú határozatával a (...) Zrt. (a továbbiakban: alperesi beavatkozó) kérelmére a nád aratását és a nem aratható, előregeedett nád égetését, továbbá ebből a célból a fokozottan védett természetvédelmi területekre történő belépést a határozatban helyrajzi számmal megjelölt (...), (...), (...)i, (...) és (...) ingatlanokra engedélyezte (a továbbiakban: Engedély), melynek 2. pontjában rögzítette azokat az előírásokat, amiket alperesi beavatkozónak a nádatarató és nádégetési tevékenysége során be kell tartania. Az elsőfokú hatóság az 5661-9/2016. iktatószámú határozatával az engedélyben foglaltak be nem tartása miatt alperesi beavatkozóval szemben 34.250.000 Ft természetvédelmi bírságot szabott ki.
- [2] Rögzítette, hogy a (...) Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: NPI/Nemzeti Park) 2016. március 21-én kelt levelében arról tájékoztatta a hatóságot, hogy az engedély előírásait alperesi beavatkozó nem tartotta be, az aratott nádkévek egy része nem a megadott határidőre (2016. február 15.) került elszállításra és a terület helyreállításra, illetve az aratás során a kévek kötöztetéséhez műanyag zsínórt használt. A hatóság arról is értesült, hogy alperesi beavatkozó a nád lerakása és kihordása során több földutat gépekkel szétgyúrt, így azok gépkocsival nem járhatók.
- [3] Külön bejelentés érkezett a hatósághoz arra vonatkozóan is, hogy alperesi beavatkozó (...) község területén vagyonkezelői hozzájárulás és deponálási engedély nélkül végzett aratói tevékenységet úgy, hogy kizárólag az új nádat aratta, az avast nem, annak ellenére, hogy a „csemegéző aratás” tilos. Ezt a tényt a hatóság felhívására az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság/felperes), mint a terület vagyonkezelője levélben megerősítette.
- [4] Az elsőfokú hatóság - mivel a „csemegéző aratás” a földről minden kétséget kizáróan nem bizonyítható - a felperes által 2016. április 1. napján drón segítségével készített ortofotókat vette alapul bizonyítékként. Rámutatott, hogy a légi fotók alapján megállapítható volt a csemegéző aratás, mivel a megkezdett helyrajzi számokon belül átlagosan az aratással ténylegesen érintett nádas művelési ágú ingatlanok 20% alatti területét aratták le. Alperesi beavatkozó az engedély II. fejezet 2. pontjának 2.6., 2.7., 2.8. és 2.9. pontjában foglaltakat nem tartotta be.
- [5] A hatóság döntésében hivatkozott a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 80. § (1) bekezdés e) pontjára, valamint a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 2. § (1) bekezdés gc) pontjára, 5. § (1) és (2) bekezdésére.
- [6] A hatóság rögzítette, hogy a „csemegéző aratás” következtében nem bizonyítható védett természeti érték vagy terület károsodása, védett természeti érték bizonyíthatóan nem került közvetlenül veszélybe, a tevékenység fokozottan védett fajokat, illetve azok élőhelyeit vélhetően nem érintette, helyreállíthatatlan károsodás nem történt. Utalt arra is, hogy a vagyonkezelői hozzájárulás megléte vagy annak hiánya nem természetvédelmi hatósági kérdés. Erre tekintettel a bírság mértékét a kiszabható legalacsonyabb összegben határozta meg.
- [7] Vizsgálta a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Kkv.tv.) 12/A. § (1) bekezdés szerinti figyelmeztetés lehetőségét, mely azonban álláspontja szerint azért nem alkalmazható, mert alperesi beavatkozó 2013-ban már kapott természetvédelmi bírságot.
- [8] Alperesi beavatkozó fellebbezése nyomán eljáró alperesi jogelőd, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség az OKTF-KP/7770-8/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta és alperesi beavatkozót a természetvédelmi bírság kiszabása helyett figyelmeztetésben részesítette. Egyebekben az elsőfokú határozatot - az indokolási rész megváltoztatása mellett - helybenhagyta.
- [9] Rögzítette, hogy a fellebbezés kapcsán vizsgálta a Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésében foglaltakat. Álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy az aratással érintett védett területek károsodásának, pusztulásának objektív feltételei megvalósultak volna. Bár az engedély valóban előírja, hogy a területekről meghatározott határidőig le kell vonulni, a természetvédelmi oltalom alatt álló

területeket tárolási célból igénybe venni nem lehet, azonban nem megállapítható, hogy az elhúzódt deponálással a károsodás objektív feltételei megvalósultak volna. Vizsgálta továbbá a Korm. rendelet 4. § (4) bekezdését is, melynek kapcsán megállapította, hogy kimutatható kedvezőtlen változásról adat nem merült fel, így a hatóság a jelentős zavarás megtörténtét sem állapította meg. Ennélfogva a tárgyi eljárásban már a Tvt. 80. § (1) bekezdésének a) és e) pontjában foglaltak megvalósulása vizsgálata volt szükséges.

- [10] Rámutatott, hogy a vizek és közcélú vízi létesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 120/1999. Korm. rendelet) 9. § (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy a nádatárítás csak vegetációs időn kívül és csak úgy végezhető, hogy a nádas termőképessége és állománya ne károsodjon. A 9. § (7) bekezdése alapján védett és egyéb természeti területeken - a környezetvédelmi és vízgazdálkodási követelmények mellett - a nádgazdálkodás csak a természet védelméről szóló külön jogszabályban, meghatározott előírások szerint a természetvédelmi hatóság engedélyével folytatható.
- [11] A felperes bejelentésében arra hivatkozott, hogy vízvédelmi szempontból kívánatos az avas nád aratása, eltávolítása is. Azzal, hogy a beavatkozó elmulasztotta a felperes, mint az ingatlanok vagyongazdálkodójának a hozzájárulását kérni vízminőségvédelmi célok kerültek veszélybe. A vízminőségvédelmi követelmények érvényesítése az engedélyező természetvédelmi hatóság feladata az általa kiadott engedélyen keresztül, ezért a beavatkozó vízminőségvédelmi kötelezettsége akkor keletkezik, ha a természetvédelmi hatóság határozatában egyedi előírást tesz rá.
- [12] Fentiek alapján a beavatkozó magatartása esetében természet védelmét szolgáló jogszabály megsértéséről nem lehet szó, így annak vizsgálata szükséges, hogy bizonyíthatóan megsértette-e az engedélyben foglalt szabályokat, tevékenységét attól eltérően végezte-e.
- [13] Rögzítette a határozat az engedély 2.6., 2.7., 2.8. és 2.9. pontjait, és abban foglalt előírásokat, majd kifejtette, hogy arról, mely szerint a learatott nádat nem szállították el a 2016. február 15-i határidőben, fényképfelvétel készült. Ezt egyébként a beavatkozó maga is elismerte az eljárás során tett nyilatkozatában. Az aratási engedély, valamint az Igazgatóság nádatárítással kapcsolatos bejelentése a Nemzeti Park által megadott deponálással érintett ingatlanok helyrajzi számait nem tartalmazta, ezért jelen esetben a nádatárítási engedély 2.7. pontjának a megsértése valósult meg, és nem a 2.6. pontja, azzal, hogy a beavatkozónak nem volt a Nemzeti Parktól írásbeli felhatalmazása, hogy a nádat tovább tárolhatja.
- [14] A beavatkozó azon érvelése, hogy a műanyag kötözőanyag használatára semmilyen bizonyíték nem áll rendelkezésre nem valós, mert a felperes levelével küldött feljegyzés - mely az NPI ellenőrzése során készült, kifejezetten tartalmazza, hogy a kék kötözéséhez műanyag zsínórt használtak. A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 71/2015. Korm. rendelet) 6. § (1) bekezdése alapján a nemzeti park igazgatóságok szervezetrendszere a miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Ennélfogva a Nemzeti Park közigazgatási szervként jogosult a természetvédelmi szabályok ellenőrzésére, ezen ellenőrzés során felvett feljegyzése a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szerint közokiratnak minősül.
- [15] A „csemegéző nádatárítással” kapcsolatban az alperesi beavatkozó arra hivatkozott, hogy annak tilalma a nádatárítási engedélyben nem került előírásra. Ugyanakkor ezzel szemben a nádatárítási engedély a csemegéző aratásra vonatkozó előírást tartalmazta. A beavatkozónak valóban nincs aratási kötelezettsége, de ha a természetvédelmi engedélye alapján aratni kezd, akkor az engedély 2.9. pontja már vonatkozik rá, így az is, hogy az aratást egy helyrajzi számon addig kell folytatnia, amíg csak a terület 20%-a marad aratatlant.
- [16] Az elsőfokú hatóság megállapításával ellentétben alperes rögzítette, hogy kérdéses lehet, mely szerint az adott helyrajzi számon nyilvántartott ingatlanon csak nádas található-e, hiszen ezt még az sem bizonyítja, hogy a terület az ingatlan-nyilvántartásban nádas művelési ágba van. A művelési

ág az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 14. § b) pontja alapján ingatlan adat, amire vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartás az Inytv. 5. § (1) bekezdése szerint nem tekinthető közhitelesnek. Az engedély 2.9. pontjának megfogalmazásából nem tudható pontosan, hogy a 20%-os aratatlanságot egy ingatlanon (parcellán) belül az egész ingatlan-nyilvántartás szerinti területhez, vagy területen található nádas kiterjedéséhez kell mérni. Ezért a 20%-os előírás megsértését megállapítani nem lehet.

- [17] A „csemegéző aratás” vizsgálata körében rögzítette az alperes azt is, hogy a 120/1999. Korm. rendelet 9. § (10) bekezdése szerint a nádasokra a fenntartó üzemeltetési tervet készít a természetvédelmi hatóság egyetértésével, amely többek között tartalmazza a nádasok e rendelet szerinti minősítését. Felperes ilyen üzemeltetési tervet nem készített, melynek hiányában nem tudható, hogy az engedélyben meghatározott „legjobb műszaki adottságú nád” kifejezés mit takar, az sem megállapítható, hogy hol helyezkedik el, illetve valóban learatták-e. Így az engedély 2.9. pontjában foglaltak megsértése nem vizsgálható. Ennél fogva az elsőfokú hatóság megállapításával ellentétben csak az engedély 2.7. és 2.8. pontjainak megsértése áll fenn, azonban a 2.6., valamint 2.9. ponté nem.
- [18] A Kkv.tv. 12/A. § (1) bekezdésében foglaltak szerint vizsgálta a másodfokú hatóság, hogy első esetben előforduló jogsértésről van-e szó. A természetvédelmi hatóság a 9652-4/2013. számú 2014. március 4-én jogerőre emelkedett határozatával szabott ki alperesi beavatkozóval szemben természetvédelmi bírságot. Így a Kkv.tv. 12/A. §-a hatálybalépése óta alperesi beavatkozóval szemben figyelmeztetésre még nem került sor. Ezért - figyelemmel a Kúria Kfv.III.37.135/2015/5. számú eseti döntésére is - alperesi beavatkozóval szemben a Kkv.tv. 12/A. §-a alkalmazható volt.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [19] Felperes keresetében az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Álláspontja szerint a másodfokú hatóság a Kkv.tv. 12/A. §-át helytelenül alkalmazta, mivel nem első esetben elkövetett jogsértésről volt szó, az pedig már nem vizsgálható, hogy a korábban kiszabott természetvédelmi bírság során vajon jogsértően mellőzték-e a figyelmeztetés alkalmazhatóságát. Másfelől a felperes által készített drón felvételek alapján a „csemegéző aratás” bizonyítható. A felperes által készített felvételek egyértelműen mutatják helyrajzi számonként és a tóra vetítve a teljesen learatott területek lehatárolását, mely alapján az is látszik, hogy alperesi beavatkozó csak a tó szélén haladva a legjobb minőségű nádat aratta le, és a belső rosszabb minőségűt nem.
- [20] Nem megalapozott alperesnek azon megállapítása sem, miszerint nem bizonyítható, hogy az elhúzódo deponálással a károsodás objektív feltételei megvalósultak volna. A természetvédelmi hatóság azért írta elő az engedélyben foglaltak betartását, mert azok nélkül az alperesi beavatkozó nem kapott volna aratási engedélyt. Amennyiben az engedélyben foglaltakat nem tartja be, eleve veszélyezteti a természetet. Ha az adott intézkedésre nem lenne szükség azt nem is kellene előírni az engedélyben.
- [21] Utalt arra is, hogy az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége a művelési ág tekintetében elvitathatatlan, így a 20% aratatlanság tényállását is meg lehet állapítani. Álláspontja szerint a parcella fogalma a természetesen összefüggő nádaratási egységként definiálható. A hatóság ugyanakkor az engedélyt helyrajzi számokra adta, így feltehetően szinonimaként jelöli parcellaként. A drón felvétel alapján helyrajzi számonként megállapítható, hogy a terület mekkora része maradt aratatlan.
- [22] Alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte, fenntartva határozatbeli indokait. A keresetre reagálva több oldalon keresztül részletesen levezette, hogy a Kkv.tv. 12/A. §-ában foglalt figyelmeztetés szankciót miért volt jogszerű alkalmazni, az egyéb anyagi jogi kérdésekben pedig érvei kifejtése mellett arra is rámutatott, hogy perbeli esetben a felperes, mint vagyonkezelő részéről

- is történt mulasztás a saját kötelezettségei körében (nádmínosítás, illetve üzemeltetési terv hiánya)
- [23] Alperesi beavatkozó nyilatkozatában ugyancsak a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [24] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Utalt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdésében foglalt ügyfélfogalomra, a Pp. 3. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezésre, mely szerint a bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el, és ilyen kérelmet, ha törvény eltérően nem rendelkezik, csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő. Felhívta továbbá a Korm. rendelet 4. § (1)-(4) bekezdéseit, az Inyvtv. 2. § (2), (3) bekezdését, 5. § (1) és (2) bekezdését.
- [25] Kifejtette, hogy felperes keresetében elsődlegesen a hatóság által alkalmazott szankció fajtáját vitatta, tehát azt sérelmezte, hogy a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság által alkalmazott természetvédelmi bírság helyett alperesi beavatkozót figyelmeztetésben részesítette. A bíróság e körben kifejtett felperesi kifogások kapcsán elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a szankció fajtájának vitatására felperes keresetösségi joga kiterjed-e.
- [26] Figyelemmel a Ket. 15. § (1) bekezdésére rámutatott, hogy mivel az alperesi beavatkozó által folytatott és a hatóság által megállapított jogsértő tevékenység a felperes vagyonkezelésében lévő területeken zajlott, azaz a jogsértés a felperes érdekeit közvetlenül érintette, így a közigazgatási eljárásban ügyféli jogállása vitathatatlan. Az ügyféli minőség azonban nem azonos a perbeli keresetösségi joggal. Az ügyfél a hatóság határozata ellen akkor indíthat pert, ha a hatóság döntése, illetve döntésének valamely rendelkezése folytán konkrét jogsérelmet szenvedett. A bíróság megítélése szerint a felperes érdekeit sértheti, ha a felperes vagyonkezelésében álló területekkel kapcsolatosan a hatóság jogsértést nem állapít meg, vagy emiatt szankciót nem alkalmaz, mivel az őt közvetlenül érintő magatartás jogkövetkezmény nélkül marad. Ahhoz azonban már nem fűződik semmiféle jogsérelmet, hogy a hatóság milyen fajtájú vagy mértékű szankciót alkalmaz, hiszen ez konkrét materiális érdeksérelmet a felperesnek nem okoz.
- [27] Felperes a tárgyaláson a jogsérelmet körében arra hivatkozott, hogy a figyelmeztetés nem jelent kellő visszatartó erőt. A kellő visszatartó erő azonban szorosán nem a konkrét jogsértéshez kapcsolódik, annak célja, hogy a jogsértő a jövőben tartózkodjon további jogsértések elkövetésétől. A kellő visszatartó erő érvényre juttatása tehát közérdek, melynek érvényesítése nem a vagyonkezelő, hanem a természetvédelmi hatóság feladata. Összességében tehát a felperes nem adott elő olyan konkrét jogsérelmet, amely abból fakad, hogy a hatóság a jogsértővel szemben szankcióként nem természetvédelmi bírságot, hanem figyelmeztetést alkalmazott, így e körben a felperes igényérvényesítési lehetősége is kizárt.
- [28] A Korm. rendelet 4. § (3) és (4) bekezdése vizsgálata kapcsán helytállóan utalt arra az alperes, hogy sem a károsodás objektív feltételeinek megvalósulásáról, sem a kedvezőtlen változástól adat nem merült fel, így egyik tényállás sem megállapítható. E körben a felperes keresetében gyakorlatilag arra utalt, hogy mivel az engedély a nádmínosítási tevékenységre a természet védelme érdekében előírásokat tartalmaz, így azok megsértése egyúttal károsodás objektív feltételeit is megvalósítja. Ehhez azonban a bíróság álláspontja szerint önmagában nem elegendő a hatósági engedélyben foglaltak megsértése, mivel ahhoz, hogy a károsodás objektív feltételeit megállapítani lehessen, konkrét adata, bizonyítékra, valamint az engedély megsértése és a károkozás objektív feltételeinek megvalósulása közötti okozati összefüggés megállapíthatóságára van szükség. A Tvt. 80. § (1) bekezdése is külön rendeli szankcionálni a hatósági engedélyben foglaltak megsértését [e) pont], valamint a jogellenes veszélyeztetés károsítás, jelentős mértékű zavarás tényállásának megvalósítását [b) és d) pont], ezért mindegyik esetkör külön vizsgálatot, bizonyítást igényel. Konkrét adat, bizonyíték nem merült fel arra, (és ilyenre a felperes keresetében sem hivatkozott),

hogy a károsodás tényleges feltételei fennálltak volna az engedélyben foglaltak megsértésével, ezért a hatóság a Korm. rendelet 4. § (3) és (4) bekezdésében foglalt tényállás megvalósulásának hiányát megalapozottan állapította meg.

- [29] A „csemegéző aratás” körében alperes határozatában helytállóan utalt arra, hogy üzemeltetési terv hiányában nincs olyan konkrét adat, amelyből megállapítható lenne, hogy az alperesi beavatkozó által learatott területek milyen műszaki adottságúak. A felperes által készített ortofotók azt bizonyítják, hogy az adott ingatlanok mekkora területe került learatásra, azonban a felvételek az aratás utáni állapotot rögzítik, így nem alkalmasak annak bizonyítására, hogy a learatott területek az engedély 2.9. pontjában foglalt legjobb műszaki adottságú területnek minősülnek. Az engedély 2.9. pontjában meghatározott „csemegéző aratás” feltételei tehát nem megállapíthatók.
- [30] A 20%-os mérték vizsgálhatósága körében ugyanakkor a bíróság osztotta a felperes álláspontját. A természetvédelmi hatóság az engedélyét helyrajzi számok szerint megjelölt ingatlanokra adta, valamennyi ingatlan nádas művelési ágú, a művelési ág valóban ingatlanadat, azonban az Inyvtv. 5. § (2) bekezdés szerint ezen adatot ellenkező bizonyításáig valónak kell elfogadni, az Inyvtv. 2. § (3) bekezdés szerint a hatósági eljárásban irányadónak kell tekinteni. Nem merült fel a közigazgatási eljárásban, hogy az érintett ingatlanok nem nádas művelési ágú ingatlanok, ezért vélelmezni kell, hogy az ingatlanok teljes területe nádas. A fentiek tükrében - mivel a felperes által készített ortofotók alapján a learatott terület nagysága megállapítható - vizsgálhatta volna a másodfokú hatóság, mint ahogy az elsőfokú hatóság is tette, hogy az ingatlan teljes területéhez képest az alperesi beavatkozó által learatott területek mértéke megfelel-e az engedély 2.9. pontjában meghatározottnak. E körben tehát az alperes döntése megalapozatlan. Emiatt azonban a bíróság a határozat hatályon kívül helyezését indokolatlannak tartotta, mivel a fentiekben kifejtettek tekintettel a figyelmeztetés mint szankció nem megváltoztatható, a figyelmeztetést pedig az engedélyben foglaltak megsértésére figyelemmel szabta ki a hatóság, így a 20%-os mérték kapcsán megalapítandó jogsértés sem eredményezhetne a hatóság részéről más rendelkezést.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [31] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Kérte az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és a bíróság új eljárásra utasítását, melyben a bíróság a felperes kerestét érdemben vizsgálja. Nézete szerint az ítélet a hivatkozott jogszabályokra tekintettel nem helytálló. Utalt a felperes a Ket. 15. § (1) bekezdésére, a Pp. 3. § (1) bekezdésére, a Korm. rendelet 4. § (1)-(4) bekezdésére, az Inyvtv. 2. § (3) bekezdésére, 5. § (1) és (2) bekezdésére is.
- [32] Rámutatott, hogy mint a Magyar Állam tulajdonában álló (...)i nádas területének vagyonkezelőjét a Ket. 15. § (1), (3) és (4) bekezdései alapján a beavatkozó ellen indult hatósági eljárásban az ügyfél jogállása illette meg, így az Igazgatóság perbeli legitimációja elvitathatatlan. A Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél. Egyértelmű, hogy a közigazgatási per során az ügyfél jogi érdeke már a hatósági eljárásban bizonyításra került, így rá nézve a döntés egyértelműen a jogos érdekét érinti. Természetesen a felperes tisztában van azzal, hogy a perbeli legitimáció nem azonos a keresetösségi joggal, ugyanakkor a közigazgatási perekben nem a polgári ügyekben felmerülő jogvita elbírálásának szabályaira tekintettel kellene a keresetösség hiányát megítélni, tekintve, hogy a Pp. külön fejezetet szentel a közigazgatási perek eljárási szabályaira, melyre a kereset elutasításakor az eljáró bíróság nem hivatkozott. Hangsúlyozza felperes, hogy nem csak a bíróság által hivatkozott Ket. 15. § (1) bekezdés, hanem a (3) és (4) bekezdések vonatkozásában is fennáll ügyféli jogállása, mely szintén megalapozza a perben való érintettségét, érdekeltiségét.
- [33] A keresetösségi jog a közigazgatási per vonatkozásában azt jelenti, hogy az ügyfél jogosult a perbeli igény érvényesítésére, azaz megállapítható az ügyben a közvetlen érintettsége. Felperes álláspontja szerint téves jogértelmezés, mely szerint a felperesnek nem fűződhet érdeke, jogséremlme ahhoz,

hogy a hatóság milyen fajtájú szankciót alkalmaz, illetve a kellő visszatartó erő érvényre juttatása közérdek, amely a hatóság feladata és nem a felperesé. A felperes közvetlen érdekeltsége áll fenn a tekintetben, hogy a vagyonkezelésben lévő ingatlanon elkövetett cselekmény szankcionálása jogszerű legyen. A kereset alapvetően erre irányult. A vízminőségvédelem, nádgazdálkodás kérdése olyan közérdek, melynek biztosításáért a felperes felelősséggel tartozik, így természetes, hogy az e vonatkozásban lezajló hatósági eljárás jogszabálynak megfelelő kimenetele a közvetlen érdekében áll. Utalt ennek alátámasztásaként a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 1. számú mellékletére, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényre, a 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet több rendelkezésére is, valamint a 120/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdés b) pontjára, továbbá álláspontja szerint a leírtakat tükrözi a Kúria több ítélete is, amelyek a közvetlen érintettség fennállásának megállapítására vonatkozó ügyekben születtek (Kfv.II.37.690/2011., Kfv.II.39.182/2002., Kfv.III.25.487/1993.).

- [34] Az elsőfokú ítélet által hivatkozott további két jogszabály szintén nem alapozza meg a kereset elutasítását. A bíróság kiemelten hivatkozott a Korm.rendelet 4. § (1)-(4) bekezdései és a Tvt. 80. § (1) bekezdés e), illetve b)-d) pontjára a természetvédelmi bírság kiszabása témakörében. A felperes egyébként nem a minősítés szempontjából hivatkozott arra, hogy a beavatkozó engedélytől eltérő tevékenysége veszélyeztető volt, hanem elsősorban a felperes feladatainak ellátása szempontjából tartotta veszélyeztetőnek a tevékenységet. Tekintettel arra, hogy amiatt, hogy nem tartotta be alperesi beavatkozó az engedélyben foglaltakat, a felperes nem tudta biztosítani a tavon az állami alapfeladatai ellátását. Például a nád minőségének megőrzését, a tavon folyó bármilyen tevékenység felügyeletét, mivel a „csemegéző aratás” miatt nem tudta hol tartózkodnak a beavatkozó gépei, így a kialakult balesetveszély miatt más aratót a területre biztonsággal nem engedhetett, ezért szerződésben foglaltakat a felperes harmadik személlyel szemben nem tudott teljesíteni.
- [35] Utalt a felperes arra, hogy az Inyvt. 2. § (3) bekezdés, valamint 5. § (1)-(2) bekezdés vonatkozásában a bíróság maga is arra a megállapításra jutott, hogy a felperes álláspontjával ért egyet. Az ítélet indokolásából ugyanakkor hiányzik a Kkv.tv. rendelkezéseinek vizsgálata, miáltal a felperes számára nem érthető, hogy a bíróság miért vizsgálta részletesen a többi felmerült jogszabályhelynek való megfelelést. amennyiben megállapítja a keresetösszeíró jog hiányát. Miért tárgyalja érdemben az ügy egyes kérdéseit, másokat pedig mellőz. Hiányolta felperes, hogy a bíróság nem hívta fel felperest arra, hogy a keresetösszeíró jogját jobban támassza alá, mert az vitatott lenne. Ha tudta volna felperes, hogy ez további bizonyításra szorul, részletesebben kifejtette volna, hogy szakmai szempontból miként érintette felperest a cselekmény.
- [36] Szintén vitathatónak tartja a bíróság azon megállapítását, hogy amíg a „csemegéző aratás” körében alperes véleményét osztja, addig az aratatlanság mértéke megállapíthatósága tekintetében pedig felperes álláspontjával ért egyet, ugyanakkor jelzi, hogy az Engedély 2.9. pontjában foglalt rendelkezések megsértése nem állapítható meg. Az Engedélyben foglalt előírás egyértelműen megszegésre került, hiszen a drón által készített fotókon pontosan látható, hogy egy ingatlanból legalább 80%-át hagyta aratatlanul a beavatkozó, továbbá a felvételeken is látható, hogy a tó szélén haladt, ahol a gépek számára legalkalmasabb zárt nádas terület van. Álláspontja szerint a bíróság a „csemegéző aratás” ügyében tett okfejtése nem alapozza meg a kereset elutasítását, inkább azt, hogy a tényállás tisztázása érdekében új eljárásra kellett volna utasítani a másodfokú hatóságot. Hivatkozott még felperes az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére, a Ket. 1. § (1)-(2) bekezdésére, és 4. § (1) bekezdésére, és mindezt tekintettel kérte az ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására, új határozat hozatalára utasítását, mivel az ítélet ellentétes a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezéssel, és sérti a Ket. 15. § (1), (3), (4) bekezdését, 109. § (1) bekezdését, ellentétes a Kkv.tv. 12/A. § (1) bekezdésével, és a Tvt. 1. §-ával, 16. § (1) bekezdésével, és 17. § (3) bekezdésben foglalt előírásokkal is.
- [37] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Rámutatott, hogy a bíróság jogszerűen vizsgálta, hogy a felperesnek milyen jogát, jogos érdekét érinti az, hogy a

másodfokú határozatban a megállapított jogsértésre tekintettel figyelmeztetést alkalmazott az alperes. Az alperes álláspontja szerint a támadott ítélet megfelel a Pp. 213. § (1) bekezdésben és a 221. § (1) bekezdésben foglaltaknak. A keresetösségi joggal kapcsolatban arra hivatkozott alperes, hogy a bírósági gyakorlat szerint az általános indokok - közérdek védelme és más hasonló érvek - nem alapozzák meg a közvetlen jogi érdeket.

- [38] Az alperesi beavatkozó felülvizsgálati ellenkérelmében ugyancsak a jogerős ítélet hatályában tartását kérte, kifejtette, hogy az ítélet a jogszabályoknak megfelel, érdemben helyes olyan eljárási szabálysértés nem történt, aminek az ügy érdemi elbírálására kihatása lenne.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [39] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [40] A Pp. 275. § (1), (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs. A Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló iratok alapján a felülvizsgálati kérelem keretei között dönt. A felülvizsgálat tárgya az elsőfokú jogerős ítélet jogszerűségének megítélése. A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel az elsőfokú jogerős ítélet nem jogszabálysértő.
- [41] A Kúria rögzíti, hogy az elsőfokú közigazgatási határozatban eredetileg megállapított jogsértések közül több már nem képezte a felülvizsgálat tárgyát. Egyfelől az alperesi beavatkozó fellebbezése nyomán eljáró alperes már csak az Engedély két pontjának megsértése miatt alkalmazott figyelmeztetés szankciót, melyet az alperesi beavatkozó keresettel nem támadott. Másfelől a felperes keresetében felhozott anyagi jogi jogsértéseket - egy kivétellel (20%-os mérték vizsgálata) - az elsőfokú bíróság nem találta fennállónak annak rögzítésével, hogy a fennmaradt és alappal bíró egy kereseti elemre tekintettel a hatályon kívül helyezés szükségtelen lett volna, mivel a határozatban foglaltaktól eltérő döntés meghozatalára nem volt mód, az eltérő szankciót nem eredményezhetett volna. A megállapított jogsértésre tekintettel a szankció kiszabása megtörtént, felperesnek a szankció típusával, mértékével, mikénti alkalmazásával kapcsolatban nem volt keresetösségi joga.
- [42] Az ítélettel szemben már csak a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel, mely a szankcióval kapcsolatos keresetösségi jogot, és az engedély 2.9 pontjában foglalt „csemegező aratást” érintette, továbbá arra utalt, hogy a felperes az alperesi beavatkozó veszélyeztető cselekményét a felperes tevékenységével, annak ellátásával hozta összefüggésbe. A Kúriának tehát abban kellett állást foglalnia, hogy az elsőfokú jogerős ítélet a felperes felülvizsgálati kérelmével érintett körben jogszerű-e.
- [43] A Kúria mindenekelőtt a keresetösségi jog kérdéskörében kifejtett felperesi álláspontra hivatkozással rögzíti, hogy egyetért az elsőfokú bíróság e körben kifejtett jogi okfejtésével. Annak ismételése nélkül csupán a felülvizsgálati kérelemre tekintettel az alábbiakra mutat rá.
- [44] A felperes a keresetösségi joggal összefüggésben - egyebek közt - arra hivatkozott, hogy a bíróság e kérelmi elemet nem a Pp. XX. fejezetében foglalt 327. § (1) bekezdés a) pontja alapján ítélte meg, e joghelyre nem hivatkozott. Arra kérte a Kúriát, hogy „segítse elő” a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontja értelmében fennálló közigazgatási per indítására vonatkozó felperest megillető jogosultság érvényesítését. Ennek kapcsán a Kúria szükségesnek látta a perindítási jog és a keresetösségi jog fogalmi elhatárolását. A Kúria hangsúlyozza, hogy a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontja a perindítás jogát adja meg a közigazgatási eljárás ügyfelének (Ket.15. §). Ennek indoka, hogy a jogi szabályozás abból indul ki, hogy az ügyféli pozícióban lévő személynek az ügy tárgyához érdekeltsége fűződik (fűződhet), azaz tehát az ügy a felperes jogát, jogos érdekét érintheti, (perbeli legitimáció).
- [45] Ez azonban nem jelenti egyben azt, hogy a perbe vitt igény(ek) tekintetében keresetösségi joga is van. Ez utóbbi, más szóval igényérvényesítési jog kérdése azt fejezi ki, hogy a felperesnek van-e olyan jog- vagy jogos érdeksérelme, ami közvetlenül őt érinti, az érvényesített anyagi jog

közvetlenül őt illeti meg, azt alappal követelheti magának.

- [46] Minderre tekintettel helyesen foglalt állást az elsőfokú bíróság, hogy a felperesnek nincs keresetőségi joga annak vitatására, hogy a környezetvédelmi hatóság a beavatkozóval szemben milyen fajtájú szankciót alkalmazott. Eerre vonatkozóan ugyanis nincs közvetlen jog- illetőleg érdeksérelme, érintettsége. Nem jelölte meg a felperes azt a sérelmet, ami emiatt közvetlenül érte. Amennyiben a jogsértést a hatáskörrel rendelkező szerv megállapította és egyben szankcionálta is, akkor azon belül sem a Kkv.tv. mikénti értelmezése vonatkozó keresetben megjelenő felperesi álláspont, sem azon további felperesi nyilatkozat, hogy nézete szerint az alkalmazott szankció nem elégséges jogkövetkezmény, (nincs kellő visszatartó hatása, és a felperesnek, mint vagyongazdálkodónak a felelősségébe tartozik, hogy jogsértő cselekmény ne maradjon szankció nélkül), nem alapozhatta meg a keresetőségi jogát.
- [47] A Kúria rámutat, hogy a felperes felülvizsgálati kérelmében felhozottak, a tevékenységi körével kapcsolatban előadottak nincsenek összefüggésben a szankció fajtájával. Helyesen mutatott rá az alperes, hogy a szankció érvényesítése nem tartozik a természetvédelmi érdekek felperes általi érvényesítésének körébe. Ezért okszerűen nem tért ki a bíróság külön a Kkv.tv. 12/A. §-a értelmezésének vizsgálatára sem (melyet egyébiránt az alperes - reagálva a keresetre - nagyon részletesen, több oldalon érvelve megindokolt, és melyre azonos mélységű részletes érdemi cáfolatot a felperes nem is tett). Amennyiben valamely kérdésben a felperesnek nincs keresetőségi joga, úgy azt a bíróság érdemben nem vizsgálhatja. A keresetőségi jog igazolása a felperes érdeke illetőleg feladata, e körben a bíróság részéről további hiánypótlás kibocsátási kötelezettség sem merülhetett fel. Azon jogkérdés bíróság általi értékelése, amelyre felperesnek nincs keresetőségi joga, kivételesen és csak akkor lehetséges, ha az adott kérdéskör hivatalból vizsgálandó, jelen eset azonban nem ebbe a körbe tartozott.
- [48] Ugyanakkor elfogadta az elsőfokú bíróság - helyesen - a többi kérdéskör vonatkozásában a felperest, mint keresetőségi joggal rendelkező felet, azaz arra nézve fennállni látta felperes keresetőségi jogát, hogy valamely jogsértés tényszerűen megtörtént-e. Ezt a felperesnek, mint felelős vagyongazdálkodónak valóban volt joga vitatni.
- [49] A Kúria tehát arra mutat rá, hogy hivatalból indult eljárás esetében az ellenérdekű ügyfél keresetőségi joga a jogsértés megállapítására terjed ki. A szankció fajtája tekintetében az érdekeltsége csak közvetett. Ezt a jogelvet elfogadva az elsőfokú bíróság helyesen járt el, a felperes keresetében felhozott jogsértések körét vizsgálta (egy vonatkozásában a felperesnek helyt is adott), azonban az ítélet indokolásában kifejtett okból ez az új eljárás lefolytatását azért tette szükségtelemmé, mert más döntés nem lett volna hozható a megismételt eljárás eredményeképpen sem, mint ami a másodfokú határozatban született. Felperes álláspontjával szemben tehát nem „érthetetlen”, hogy a bíróság egyes kérdéseket vizsgált, másokat viszont nem. Ennek indokát a fentiekben foglalt levezetés adja, melyből adódik, hogy a Pp.327. § (1) bekezdés a) pontjának külön ítéleti felhívás elmaradása a döntés helyességét semmilyen vonatkozásban nem érintette. Ugyancsak nem vezethetett más álláspontra a felperes által hivatkozott eseti döntések értékelése. A felhozott ítéletek tényállása a jelen ügyétől nagymértékben eltér, és amint arra helyesen mutatott rá az alperes is az ellenkérelemben, azokban megtalálható a közvetlen érdeksérelmi elem, (részesedés a bírságból vagy ingatlan forgalmi érték csökkenés például).
- [50] A felülvizsgálati kérelemben vitatott „csemegező aratás” vonatkozásában is helyesen foglalt állást az elsőfokú bíróság, amikor kifejtette, hogy műszaki üzemeltetési terv hiányában nem volt bizonyítható, hogy a learatott nád a legjobb minőségű, legjobb műszaki adottságú nád volt. E körben a Kúria osztotta az alperesnek a határozatában és a perben is kifejtett álláspontját, amely a 120/1999.(VIII.6.) Korm. rendeletre vezethető vissza. E szerint a meder fenntartó gondoskodik a vizek medrében lévő nádasok minősítéséről, illetve a terület ennek megfelelő osztályba sorolásáról. Ugyancsak a fenntartó - a természetvédelmi hatóság egyetértésével - üzemeltetési tervet készít, amelyben meg kell határozni a nádgazdálkodással érintett területeket, valamint a nádasok

minősítését és a minőséggel kapcsolatos gazdasági és egyéb feladatokat. Ugyanakkor az alperes megállapította, hogy a (...) tó nádasaira a nádminősítés, osztályba sorolás, üzemeltetési terv nem készült el, a nádgazdálkodással érintett terület lehatárolására, a nádas minősítésére nem került sor. Ebből helyes következtetésre jutott az alperes is és az elsőfokú bíróság is, mely szerint csak a legjobb minőségű nád learatása nem bizonyítható, arra megalapozottan nem hivatkozhatott a felperes, azaz e körben az engedély 2.9 pontja megsértése nem állapítható meg. A 20%-os mérték kérdése pedig a jelen felülvizsgálati eljárásnak - erre irányuló kérelem hiányában - már nem is volt tárgya.

- [51] A Kormányrendelet 4.§ (3),(4) bekezdéseiben foglalt tényállással kapcsolatban, az elhúzódo deponálás miatti károsodás objektív feltételei körében a Kúria egyetértett az alperes és az elsőfokú bíróság által kifejtettekkel. Ezen jogkérdéssel összefüggésben a keresetlevél 5. oldala utolsó bekezdése tartalmazott felperes részéről előadást, melyet az ítélet maradéktalanul megválaszolt. E körben a felperes a felülvizsgálati kérelmében újabb szempontokra hivatkozott, a veszélyeztetést saját feladatai ellátásával hozta összefüggésbe, (7. oldal 2. pont). Mivel e körben ezen egyébiránt közvetett kapcsolatra a felperes a keresetében nem hivatkozott, az elsőfokú bíróság sem tudta megítélni, tehát a felülvizsgálat során sem volt értékelhető, mint ahogy azon további a keresetben nem említett egyéb hivatkozások sem (Alaptörvény, Ket. alapevek, a Ktv. korábban még nem felhívott rendelkezései), melyeket a felperes szintén csak a felülvizsgálati eljárásban jelölt meg.
- [52] Fentiekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú jogerős ítélet a keresetben hivatkozott jogszabályokat nem sértette meg, ezért az ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdés alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [53] *A perindítási jog és a keresetőségi (igényérvényesíthetőségi) jog nem azonos fogalmak. Utóbbi meglétéhez a per tárgyával összefüggő közvetlen jog- illetőleg érdeksérelem fennállása szükséges.*
- [54] *A természetvédelmet érintő tevékenységgel kapcsolatos jogsértést megállapítani az e területet szabályozó anyagi jogszabályokra tekintettel, megfelelően bizonyított tényállás mellett lehetséges.*

Záró rész

- [55] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [56] A Kúria az alperes és az alperesi beavatkozó felülvizsgálattal felmerült perköltsége megfizetésére a Pp. 78. § (1) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján a felperest kötelezte.
- [57] A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel, a költségmentességről szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.
- [58] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. előadó bíró,
Dr. Fekete Ildikó s.k. bíró