

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma: Kfv.IV.38.321/2019/8. szám

A tanács tagjai: . Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
. Kiss Árpád Lajos bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Tollmann Judit ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Cziráki Adorján vezető hivatali főtanácsos

Alperesi beavatkozó: Pest Megyei Kormányhivatal

Alperesi beavatkozó képviselője: Dr. Kőrösi Csilla kamarai jogtanácsos

A per tárgya: bányászati tevékenység jogszerűsége

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperesi beavatkozó

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
5.K.27.108/2018/33. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.108/2018/33. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felek az eljárásban felmerült költségeiket maguk viselik.

A 70 000 (hetvenezer) forint feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli, továbbá 70 000 (hetvenezer) forint feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket a felperes külön felhívásra köteles megfizetni.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Felperes keresetet terjesztett elő a Pest Megyei Kormányhivatal Bányafelügyeleti Főosztályánál (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a Bugyi ...-....., ...-... hrsz.-ú területek vonatkozásában, homok, kavicsos homok, homokos kavics és kavics ásványi anyag megkutatására szóló műszaki üzemi terv jóváhagyása érdekében. Az elsőfokú hatóság a PE/V/1482-16/2017. számú határozatával a felperes kérelmét elutasította és rögzítette, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Dabasi Járási Hivatalának Földhivatali Osztálya a 10.270/2017. számú szakkérdésre kiadott szakvéleményében a tervezett ásványi nyersanyag kutatáshoz nem járult hozzá. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tfv.) 2. §, 7. §, illetve 7. § (1)-(2) bekezdése, 8. § (1)-(3) bekezdései és 8/A. § alapján.
- [2] A felperes fellebbezett az elsőfokú hatóság határozatával szemben. A másodfokú eljárásban eljáró alperes ezért megkereste az alperesi beavatkozót, mint másodfokú szakhatóságot, szakhatósági állásfoglalásának kialakítása érdekében. A másodfokú szakhatóság a 10.415/2017. ügyiratszámú döntésében az elsőfokú földvédelmi szakvéleményt megváltoztatta és rögzítette, hogy kizárólag a Bugyi ... hrsz.-ú területen tervezett ásványi nyersanyag kutatáshoz nem járul hozzá, viszont a Bugyi ..., ..., ... és ... hrsz.-ú területek tekintetében hatásköre hiányát állapította meg figyelembe véve azt, hogy ezen ingatlanokat korábban a művelés alól már jogerős határozattal kivonta és ezért azok nem tekinthetők termőföldnek. A határozat rögzítette azt is, hogy a ... hrsz.-ú terület az átlagosnál jobb minőségű termőföldnek tekintendő, a Tfv. 2. § 1. pontja alapján. Kiemelte a másodfokú szakhatóság, hogy a Tfv. 8. § (3) bekezdése értelmében kifejezetten meg kell tagadni a szakhatósági hozzájárulást, hogy ha a tevékenység az átlagosnál jobb minőségű termőföldet érint és erre alapozva hozta meg elutasító állásfoglalását az alperesi beavatkozó. Mivel pedig ezen határozathoz kötve volt az alperes, ezért az alperes nem hagyta jóvá a kutatási, műszaki, üzemi tervet.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [3] A felperes keresetet terjesztett elő az alperes határozatának bírósági felülvizsgálata iránt, melyben előadta, hogy az azért jogszabálysértő, mert az eljáró hatóságok nem tisztázták megfelelő mértékben a tényállást és ezzel megsértették a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2. § (3) bekezdésében foglaltakat. A felperes szerint a határozatból nem tűnnek ki a hatóság mérlegelésének szempontjai. Kiemelte, hogy tevékenysége nem akadályozza a termőföld művelését, és olyan különböző talajfoltok vannak, amelyek egyébként lehetővé teszik a kutatást. A felperes erre tekintettel a határozat megváltoztatását kérte.
- [4] Az alperes továbbra is fenntartotta a határozatában rögzített álláspontját és az eljárás folyamán azt

emelte ki, hogy az ügy érdemével kapcsolatban érdemi nyilatkozatot nem tud tenni, hiszen elutasításának indoka kizárólag az alperesi szakhatóság állásfoglalása. Az alperesi beavatkozó szakhatóság nyilatkozatában azt emelte ki, hogy a felperes által előadott jogszabályi hivatkozások megalapozatlanok.

Az elsőfokú ítélet

- [5] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.108/2018/33. számú, 2019. április 15-én kelt ítélete szerint a felperes keresete megalapozott, ezért a bíróság az alperes MBFH/2710-6/2017. számú határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.
- [6] A bíróság rögzítette, hogy a törzskönyv elengedhetetlen az ingatlanügyi hatóság földvédelmi hatósági tevékenységéhez az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 82. §-a alapján. Ezen jogszabályi rendelkezéssel történő ellentétes hivatkozásoknak és ellentétes bizonyításnak nincs helye.
- [7] A bíróság egyetértett a felperessel abban, hogy a Tfv. 8. § (3) bekezdése nem abszolút korlátozást tartalmaz, a hatóságnak vizsgálnia kellett volna azt a körülményt is, hogy a tevékenység megvalósítható-e más, az átlagosnak vagy az átlagosnál gyengébbnek minősíthető termőföld területen is. Ez a vizsgálat elmaradt.
- [8] A bíróság álláspontja szerint azonban a Tfv. 8. § (3) bekezdése továbbra is mérlegelési jogkört biztosít a hatóságnak, illetve leszűkíti az azzal kapcsolatos lehetőségeket az átlagosnál jobb minőségű termőföldek tekintetében. A Tfv. 8. § (3) bekezdése nem abszolút korlátozást jelent, mintha a tevékenység olyan termőföldön valósulna meg, ami az átlagosnál jobb minőségű, akkor feltétel nélkül meg kell tiltani azt. A bíróság azonban úgy találta, hogy az alperesi beavatkozónak figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy a felperes által végzett tevékenység helyhez kötött tevékenység, illetve azt milyen módon és formában, milyen terület feltörekvésére kívánja megvalósítani.
- [9] A bíróság utalt arra, hogy a Kúria gyakorlata szerint önmagában az a körülmény, hogy a felperes már kapott kutatási jogosultságot, nem alapozza meg azt, hogy automatikusan követelheti a műszaki üzemi terv jóváhagyását, és a bíróság rögzíti azt is, hogy egyetért azzal a kúriai, illetve jogalkotói szándékkal, hogy a földvédelmi szakhatóság eljárása kifejezetten a termőföld mennyiségi és minőségi védelmét kell, hogy szolgálja, már csak az Alaptörvény P. cikke értelmében is. Az Alaptörvény e rendelkezésének megfelelően a termőföld készleteknek a jövő nemzedéke számára történő megvédése, alapvető követelményt jelent az ásványi nyersanyagok kitermelése során, és a termőföld védelmét nem előzheti meg a bányászati érdek, annak érvényesítése csak ezen alkotmányos érdekekre figyelemmel történhet.
- [10] A bíróság ezzel tehát azt rögzíti, hogy a megismételt eljárás folyamán a hatóság nem köteles jóváhagyó döntést hozni, arra viszont köteles, hogy szakmai indokokat figyelembe véve és megalapozottan mérlegelje azt, hogy a felperes által tervezett tevékenység megvalósítható-e. A megismételt eljárásban tehát a szakhatóságnak részletesen ki kell fejtenie a mérlegelés szempontjait. Az, hogy a felperesi tevékenység milyen más, átlagosnál gyengébb minőségű termőföldeken végezhető, kifejezetten szakkérdésnek minősül, melynek vizsgálatára az alperesi beavatkozó, mint szakhatóság rendelkezik hatáskörrel.

A felülvizsgálati kérelmek és ellenkérelmek

- [11] Az alperesi beavatkozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben kérte a Kúriát, hogy az elsőfokú ítéletet helyezze hatályon kívül, és utasítsa el a felperes keresetét. Álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a Tfv. 8.§. (3) bekezdésében meghatározott feladat-és hatáskörét meghatározó rendelkezését, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 339. § (1) bekezdését. A bíróság jogerős ítélete eszerint olyan eljárási jogkérdésben állapít meg jogellenességet, amely kérdések vizsgálata az alperesi beavatkozó Tfv. 8. §-ában foglalt szakhatósági hatáskörét meghaladják. A Tfv. 8. § egyetlen rendelkezése sem írja elő, hogy az átlagosnál gyengébb minőségű termőföld esetében a hozzájárulást meg kell adni.
- [12] Nincs a földvédelmi szakhatóságnak azonban feladatköre arra, hogy más hatóság engedélyezési eljárásában közreműködve a termőföld védelmének érvényesítése érdekében érvényre juttasson szempontokat az engedélyezési eljárásán kívüli tevékenység végzése, létesítmény elhelyezése, jogosultság gyakorlása tekintetében a lehetőségek vizsgálatára. A jogerős bírósági ítélet egyúttal minden más olyan földrészlet vizsgálatát tekinti földvédelmi szakhatósági feladatkörnek, amelyen a vizsgált tények alapján engedélyezhető lenne a tervezett, de az ügyfél által nem kérelmezett tevékenység. Mindez a tények helytelen megállapítása következtében sérti a régi Pp. 339. § (1) bekezdését. A Tftv. alapján nem releváns tény az alperesi vizsgálatban, hogy a kérelemmel érintett termőföld az országos átlaghoz viszonyítva milyen minőségű, azt csak a környékhez képest kell vizsgálni [Tftv. 8. § (3) bekezdés alapján].
- [13] Az alperesi beavatkozó szerint a jogerős ítélet sérti továbbá a régi Pp. 3. § (2) bekezdésének, valamint a Pp. 215. §-ának azt a rendelkezését, amely szerint a bíróság a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van; továbbá a Pp. 339./A §-t is.
- [14] A felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben vitatta az alperesi beavatkozó által alkalmazott metodikát a termőföld átlagos minősége meghatározása iránt, állítva, hogy az nem felel meg a jogszabályban meghatározottaknak. Álláspontja szerint az előírások szerinti tényszerű és nem fiktív értékelésen alapuló számításokat kellett volna végezni. Mindezek alapján a felperes kérelme az, hogy az elsőfokú bíróság ítélete kerüljön hatályon kívül helyezésre, mert indokai nem elégségesek. Ennek folytán az új eljárásra kötelezésre szóló iránymutatás további elemekkel bővüljön, amit az eljárás során be kell tartania az alperesi beavatkozónak.
- [15] A felperes ezen felül felülvizsgálati ellenkérelmet is benyújtott. Kéri ebben az alperesi beavatkozó felülvizsgálati kérelmének elutasítását. Álláspontja szerint az ítélet az általa érintett tárgykörökben helyes következtetésekre jutott, tehát a beavatkozó által megjelölt körben az ítélet nem jogszabálysértő.
- [16] Az alperes a felperesi csatlakozó felülvizsgálati kérelemmel szemben felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be. Kérte ebben a felperesi csatlakozó felülvizsgálati kérelem elutasítását, egyben az alperesi beavatkozó felülvizsgálati kérelemnek való helyt adást.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [17] A felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem egyaránt megalapozatlanok.

- [18] A régi Pp. 275. §-a szerint a felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős bírósági határozatot a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem szerint, az azokban megjelölt jogszabályok alapján vizsgálhatja felül (KGD2011.62.) E keretek között jogszabálysértés esetén van lehetőség az eljárást lefolytató bíróság döntésének hatályon kívül helyezésére vagy megváltoztatására.
- [19] A Kúriának az ingatlanügyi hatóság földvédelmi szakhatósági állásfoglalásának a jelen ügygel érintett bányafelügyeleti eljárásban való szerepéről és tartalmáról kellett állást foglalnia.
- [20] A Tfv. 7. § (1) bekezdése szerint a földvédelmi eljárást az ingatlanügyi hatóság folytatja le.
- [21] A Tfv. 8. § (1) bekezdése szerint az ingatlanügyi hatóság más hatóságok engedélyezési eljárásaiban földvédelmi szakhatósággént működik közre.
- [22] A törvény alapján a földvédelmi szakhatóságnak állásfoglalása kialakításakor meghatározott szempontokat kell előnyben részesítenie. Tfv. 8/A. §-a előírásában a földvédelmi szakkérdés vizsgálata során a 8. § (1)-(3) bekezdésében foglaltakat alkalmazni kell.
- [23] A termőföld védelmének érvényesítése érdekében eszerint mindenekelőtt érvényre kell juttatni, hogy az engedélyezési eljárás alá eső tevékenység végzése, létesítmény elhelyezése, jogosultság gyakorlása lehetőség szerint a gyengébb minőségű termőföldeken, a lehető legkisebb mértékű termőföld igénybevételel történjen.
- [24] A „gyengébb minőségű termőföld” megítélését illetően a Tfv. 2. §-a jelöl ki viszonyítási pontot, miszerint a törvény alkalmazásában átlagos minőségű termőföld: az Inyvt.-ben meghatározott törzskönyvben szereplő, az adott település azonos művelési ágú termőföldjei 1 hektárra vetített aranykorona értékeinek területtel súlyozott átlagának megfelelő termőföld.
- [25] A Tfv. 8. § (2) bekezdése szerint továbbá a szakhatósági állásfoglalás kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a szakhatósági eljárás tárgyát képező földrészletekkel szomszédos termőföldek megfelelő mezőgazdasági hasznosítását a tervezett tevékenység, létesítmény ne akadályozza.
- [26] A Tfv. 8. § (3) bekezdése szerint a szakhatósági hozzájárulást meg kell tagadni, ha az engedélyezés iránti kérelem – az előbbiek szerint meghatározott – átlagosnál jobb minőségű termőföldet érint, azonban a tervezett tevékenység végzésére, létesítmény elhelyezésére, jogosultság gyakorlására hasonló körülmények és feltételek esetén átlagos minőségű vagy átlagosnál gyengébb minőségű termőföldeken is sor kerülhet. A külfejtéses bányászati tevékenységgel összefüggő hatósági eljárásban való szakhatósági közreműködés esetén akkor is meg kell tagadni a szakhatósági hozzájárulást, ha a homok, kavics vagy agyag ásványi nyersanyag kutatására vonatkozó műszaki üzemi terv jóváhagyása iránti kérelmet vagy a bányatelek megállapítása iránti kérelmet olyan településen fekvő termőföldre nyújtották be, amelynek külterületén lévő földrészletek összterületének több mint 25%-ára a bányatelek jogi jelleg be van jegyezve az ingatlan-nyilvántartásban.
- [27] Az ingatlanügyi hatóságnak tehát az állásfoglalás megtagadásának egy kötelező esetén túl mérlegelési jogkörében eljárva kell döntenie, hogy szakhatósági hozzájárulását megadja-e vagy sem.

- [28] A Kúria megvizsgálva az alperesi határozatot, figyelemmel az alperesi beavatkozó másodfokú szakhatósági eljárásban adott véleményére, a fellebbezésre kifejtett álláspontjára is. Megállapítható volt, hogy a fellebbezés állításait nem merítették ki. Az érintett termőföld átlagosnál jobbként minősítése nem ellenőrizhető az állásfoglalás alapján, ennél fogva a Tfv. 8. § (3) bekezdés első mondatára alapított mérlegelés kizártságára történő hivatkozás nem áll meg. A többi idézett jogszabályi előírást tekintve így a mérlegelés szempontjainak meghatározása és indokolása hiányzik. Igaz ez a szakhatósági állásfoglalásra, és ennél fogva az alperesi határozatra is. Az elsőfokú bíróság tehát helyesen állapította meg a szakhatósági állásfoglalás és az alperesi határozat hibáját. Ilyen módon sérült a Ket. 2. § (3) bekezdése, továbbá 72. § (1) bekezdés ec) pontja a közigazgatási eljárásban. Az elsőfokú bíróságnak ezt a régi Pp. 339/B. §-a alapján kellett jogszabálysértőnek minősítenie.
- [29] Az alperesi beavatkozó 27 oldalas felülvizsgálati kérelmével eredeti állásfoglalása hiányosságait nem pótolhatta. A támadott határozat megfelelő indokolásának a hiányát ezért az elsőfokú bíróság okkal állapította meg, és a Kúriának ezen ítélet jogszabályszerűségét van módja felülvizsgálni. Mindezek alapján minősül a felülvizsgálati kérelem alapvetően nem megalapozottnak.
- [30] Ami a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmét illeti, a Kúria megállapítja, hogy nem az elsőfokú bíróság feladata az alperesi beavatkozó metodika vizsgálata, tekintettel arra a körülményre, hogy éppen a mérlegelés indokolásának hiányosságai miatt került sor a közigazgatási eljárás megismétlésének elrendelésére.
- [31] A felperesnek az alperesi beavatkozó felülvizsgálati kérelmével szemben megfogalmazott, és annak elutasítását kérő kérelmével a Kúria az előbbiekből következően viszont egyetért.
- [32] Az alperesnek a felperesi csatlakozó felülvizsgálati kérelemmel szemben benyújtott felülvizsgálati ellenkérelme arra irányul, hogy a Kúria az alperesi beavatkozó felülvizsgálati kérelemnek adjon helyt. A fentiek szerint ez az igény sem megalapozott. Indokolt azonban felhívni a felek figyelmét arra, hogy az elsőfokú bíróság az alperes határozatát helyezte hatályon kívül. Amikor az alperes hatáskörében való eljárása során jogszabály [jelen esetben ez a Tfv. 8. § (1) bekezdés] rendelkezése alapján szakhatóság állásfoglalását szerzi be, az nem mentesíti saját hatásköre gyakorlása alól. Téves tehát az alperesi közigazgatási határozatnak az a generális hivatkozása, hogy ahhoz hatóságként kötve van, a Ket. 44. § (1) bekezdése értelmében. Akkor van ugyanis csak kifejezetten kötve, ha mérlegelése alapján dönt úgy, hogy megkeresi a szakhatóságot [Ket. 44. § (1a) bekezdése].
- [33] Az alperesi beavatkozó hivatkozása annyiban ezért helytálló, hogy a nem feltétlenül az ő hatáskörébe tartozó kötelezettségek teljesítését is számon kéri az ítélet. Csakhogy ezeknek a kötelezettségeknek a maradéktalan teljesítése nem kizárólag az ő, hanem összességében az alperes felelőssége, akinek határozatára az elsőfokú bírósági döntés a régi Pp. 339. § (1) bekezdésének megfelelő tartalommal vonatkozik.
- [34] Mindezek alapján a Kúria a felülvizsgálati kérelmet és a csatlakozó felülvizsgálati kérelmet, valamint az alperesi ellenkérelmet egyaránt elutasította és az elsőfokú bíróság ítéletét, a régi Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fönntartotta, egyetértve egyúttal – az alperes felelősségének kiegészítőlegesen kiemelése mellett – a bíróságnak az új eljárásra vonatkozó iránymutatásával.

Záró rész

- [35] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.
- [36] Tekintettel a pernyertesség és a pervesztesség megoszlásának egyenlő arányára, a régi Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 81. §-ára, a Kúria akként rendelkezett, hogy mindegyik fél maga viseli a saját költségét.
- [37] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű, a 39. § (3) bekezdés d) pontja alapján számított és a 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelme [Itv. 31. § (5) bekezdés 2. mondat] sikertelensége okán viseli. Az alperesi beavatkozót részleges pervesztessége okán ugyancsak terhelő illetéket az Itv. 5. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelő személyes illetékmentességére figyelemmel, a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.
- [38] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a régi Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. július 7.

Dr. Balogh Zsolt s.k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Kiss Árpád Lajos s.k. bíró