

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.III.38.336/2019/5.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás
előadó bíró, Dr. Vitál-Eigner Beáta bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: ... Ügyvédi Iroda

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. ... kamarai jogtanácsos

A per tárgya: kereskedelmi igazgatási ügyben hozott közigazgatási
határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizsgálati kérelem száma: 15.

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Fővárosi
Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. szeptember 27-én kelt
42.K.31.444/2019/14. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
42.K.31.444/2019/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.
A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2018. április 19-én a Budapest, ... szám alatti ingatlanon folytatandó „31. nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedélyköteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása”, valamint „32. veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedélyköteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása” ipari tevékenységekre vonatkozó telepengedély iránti kérelmet terjesztett elő. Az elsőfokú hatóság megismételt

eljárás eredményeként hozott határozatában a kérelmet elutasította. Határozatában többek között hivatkozott a környezetvédelmi szakhatóság állásfoglalására, amely szerint az a telephelyen nem veszélyes hulladék és veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedélyköteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása telepengedélyének kiadásához kikötésekkel hozzájárult. A környezetvédelmi szakhatóság állásfoglalása indokolásában visszautalt a környezetvédelmi hatóságként hozott PE-06/KTF/10396-10/2018. számú határozatában foglaltakra. Ebben előzetes vizsgálati eljárás alapján megállapította, hogy a perbeli ingatlanon a felperes által tervezett nem veszélyes hulladék hasznosításának, valamint fémhulladék gyűjtésének, előkezelésének jelentős környezeti hatása nincs, környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása nem szükséges. Ugyanakkor kifejtette, hogy a tervezett beruházás a létesítés helye szerinti településrendezési eszközökkel nincs összhangban, ezért az összhangot legkésőbb az építési engedély kiadásáig meg kell teremteni.

- [2] Az elsőfokú hatóság határozatában kifejtette, hogy a kérelemben megjelölt ingatlan Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzatának 28/2001. (VII.20.) Ök. számú rendelete (a továbbiakban: KSZT) szerint munkahelyi terület, ahol a KSZT 5. § (2) bekezdés c) pontjára figyelemmel nem jelentős zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épületek is elhelyezhetők. A zavaró hatás fogalmát a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályozásról szóló 47/1998. (X.15.) Fővárosi Közgyűlési rendelet (a továbbiakban: BVKSZ) 13. számú melléklet 127. pontja állapítja meg utalva a környezeti hatásvizsgálat elvégzéséhez kötött tevékenységek köréről és az ezzel kapcsolatos hatósági eljárás részletes szabályairól szóló 152/1995. (XII.12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályaira. Utóbbi jogszabály 1. számú melléklet 86. pontja méret megkötése nélkül sorolja fel a veszélyes hulladék tároló- előkezelő telepet. A fentiekre figyelemmel a felperes által az ingatlanon végezni kívánt 32. kódszámú - veszélyes hulladékkal kapcsolatos - tevékenység a meglévő épület használati módját jelentős zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épületre változtatná, így az nem engedélyezhető. Az elsőfokú hatóság hivatkozott arra is, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) szerinti különleges területnek minősül a hulladékkezelő lerakó területe, amely a BVKSZ szerinti különleges városüzemeltetési övezeti besorolású területen alakítható ki (KV). A perbeli ingatlan övezeti besorolása nem KV, hanem M, ezért az övezeti besorolás okán ott hulladékkezelési tevékenység nem végezhető.
- [3] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2019. január 18-án hozott BP/1008/18883-2/2018. számú határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Kifejtette, hogy a felperes kérelem benyújtásakor és az elsőfokú határozat meghozatalakor hatályban volt a KSZT és a BVKSZ is, melyeket figyelembe kellett venni.

Ugyanakkor 2018-ban hatályon kívül helyezésre került a KSZT, ami helyett ez által az ügyben a Budapest Főváros XXIII. kerületi Építési Szabályzatról szóló 26/2017. (IX.22.) Önkormányzati rendelet (a továbbiakban: KÉSZ) vált alkalmazandó jogszabállyá. A KÉSZ szerint a perbeli ingatlan a gazdasági kereskedelem-szolgáltató területeken belül a Gksz-2-XXIII-2/1. jelű építési övezetbe van sorolva. A szintén alkalmazandó Budapest Főváros Településszerkezeti Tervének elfogadásáról szóló 1651/2017. (XII.6.) Fővárosi Közgyűlési határozat (a továbbiakban: TSZT) gazdasági, jellemzően raktározásra és termelésre szolgáló terület elnevezésű terület-felhasználási egységhez képest eltérő tartalommal szabályozza a hulladékkezelő, lerakó területe (K-Hull) elnevezésű egységet. Ez utóbbi övezet a települési szilárd és folyékony hulladék kezelését, feldolgozását biztosító építmények elhelyezésére szolgál. A felperes által a telepen végezni kívánt tevékenység meghatározása és a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hgtv.) értelmező rendelkezései szerint a gyűjtésre, a kezelésre és a hasznosításra egyaránt kiterjed a hulladékok kezelésével, hasznosításával egybefüggően. A nagyobb kiterjedésű, komplex hulladékudvarok a TSZT-ben Gksz-2. besorolást kaptak, azonban a TSZT a hulladékgyűjtő udvart megkülönbözteti az összetettebb jellegű tevékenységet lehetővé tévő hulladékkezelő és hulladéklerakó területtől. A felperes által benyújtott kérelem tartalma nem azonosítható a hulladékudvarral. A felperes által végezni kívánt tevékenység hulladékkezelő, lerakó területen lenne végezhető, azonban a perbeli ingatlan nem ebben az övezetben található, így ott ezeket a tevékenységeket nem lehet végezni. A helyi építési szabályozás tehát a kérelem teljesítésének akadályát jelenti.

- [4] Az alperes a 2019. február 5-én kelt végzésében a határozata rendelkező részét számelírás miatt kijavította.

A kereseti kérelem

- [5] A jogerős határozat ellen a felperes terjesztett elő keresetet annak bírósági felülvizsgálata iránt.

Az elsőfokú ítélet

- [6] A közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős ítéletében az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.
- [7] Elsődlegesen hangsúlyozta, hogy az irányadó jogszabályok más rendelkezéseket tartalmaznak a veszélyes és nem veszélyes hulladékok kezelésére és hasznosítására, így a felperes által telephelyen végezni kívánt két tevékenység jogi megítélése között - szemben az alperesi határozattal - is különbséget kell tenni.
- [8] A TSZT-ben foglalt hulladékkezelő- lerakó terület fogalma szűkebb a Hgtv. „hulladék kezelés” fogalmánál. A fogalom első tagmondata

kizárólag a települési szilárd és folyékony hulladék kezelésére vonatkozik. A települési hulladék fogalmára a TSZT nem ad külön meghatározást, ezért a Hgtv.-ben írt fogalmat kell alatta érteni, amely háztartási vagy háztartási hulladékhoz hasonló hulladékot jelent. A felperes által benyújtott kérelemhez csatolt környezetvédelmi terv fejezet kiegészítés egyértelműen ipari hulladék kezelésére vonatkozik. Azt, hogy a felperes ipari és nem háztartási hulladékot kíván kezelni az alperes sem vitatta. Ebből következően alapos az a felperesi érvelés, hogy a nem veszélyes ipari hulladék kezelése nem tartozik a TSZT „hulladékkezelő-lerakó területen” folytatható tevékenység fogalmába.

- [9] A bíróság vizsgálta, hogy a nem veszélyes ipari hulladék kezelése az ingatlan területi besorolása szerinti Gksz-2-XXIII-2/1. építési övezetben végezhető-e a KSZT-nek megfelelően. Meghatározandó, hogy a telephely a „nem jelentős zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épületek” kategóriájába tartozik-e. E körben meghatározó jelentősége van annak, hogy a tevékenység kimeríti-e a zavaró hatású gazdasági tevékenység fogalmát, avagy nem. A zavaró hatás fogalmát a BVKSZ rögzíti visszautalva a Korm. rendeletre, amelyet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) váltott fel. Utóbbi melléklete a nem veszélyes hulladékkezelést a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően sorolja környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységek közé. A korábban már hivatkozott környezetvédelmi hatósági határozat kimondta, hogy a nem veszélyes hulladéokra vonatkozó felperesi tervezett tevékenységnek jelentős környezeti hatása nincs, ahhoz környezeti hatásvizsgálat nem szükséges. Mivel a zavaró hatás fogalmába a környezeti hatásvizsgálattal érintett tevékenységek tartoznak bele, ezért a nem veszélyes hulladék kezelése jelen esetben nem jelentős zavaró hatású tevékenység, ezért annak engedélyezése nem ütközik a KSZT területi besorolásába.
- [10] Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy a veszélyes hulladékok kezelése más megítélés alá tartozik. Azok kezelése a K-Hull besorolású területen végezhető, ebben a körben az alperesi határozat jogszerű.
- [11] A közigazgatási és munkaügyi bíróság az új eljárásra előírta, hogy a 31. kódszámú „nem veszélyes hulladék hulladékgazdálkodási engedélyköteles gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása” tevékenység folytatása tekintetében a telephely engedély kiadása nem tagadható meg arra hivatkozással, hogy az nincs összhangban a terület KSZT szerinti besorolásával. A telephely engedély kiadásának egyéb feltételeit a hatóságnak vizsgálnia szükséges.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [12] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet annak hatályon kívül helyezése és az elsőfokú bíróság új

eljárásra és új határozat hozatalára utasítása iránt. Álláspontja szerint az ítélet sérti a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelői és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: IR) 1. § (1), 2. § (1), 3. § (2) bekezdését, 2. és 3. mellékletét, továbbá az 1893/2006/EK rendelet (a továbbiakban: TEÁOR) 3811., 3821. és 3832. pontjait.

- [13] Kiemelte, hogy határozata indokolásában a Hgtv. 2. § (1) bekezdésének 20., 26. és 43. pontjára is kiterjedő érvelés szerepel, ami a döntésnek a hulladékgazdálkodási fogalmak általános meghatározásával való alátámasztását szolgálta. Mivel a bíróság a kérelmezett két ipari tevékenységet a hulladékok forrása szerint is értékelte, szükséges rámutatni, hogy az IR a hatálya alá tartozó tevékenységek tartalmát illetően a TEÁOR-ra utal. A TEÁOR pedig a hulladékokat nem különbözteti meg a források szerint, hanem kifejezetten azonos elbírálás alá vonja (háztartási, ipari hulladékok), illetve példálózó jelleggel konkretizál (háztartási hulladékok). Az ítéletben is hivatkozott TSZT-ben valóban szerepel a települési hulladék megnevezés, azonban a „hulladékkezelő-lerakó terület” övezet elnevezése nem utal differenciált megközelítésre.
- [14] Ezzel a forrás szerinti megkülönböztetést mellőző, egységes szemlélettel szorosan összefügg az, hogy az IR szerint a telepengedély kérelemben az annak hatálya alá tartozó tevékenységet annak megnevezése szerint kell megjelölni, így tehát az illetékes jegyző a melléklet szerinti tevékenységek egészére adja meg a telepengedélyt. Az elsőfokú ítéletből az következhet, hogy a felperest a jegyző a nem K-Hull övezetbe tartozó helyszínre nyilvántartásba veszi a nem veszélyes települési hulladékokkal kapcsolatos általános körű tevékenységre, majd a felperes profilbővítéssel elkezdi végezni ugyanazon tevékenységet ipari/termelési hulladékokra is. Ez az eredmény nyilvánvalóan ütközni fog az önkormányzat jogalkotó céljával, vagyis hogy a hulladékokkal kapcsolatos tevékenységet a forrásoktól függetlenül egyedi építési övezetben legyenek végezhetőek.
- [15] Az alperes véleménye szerint nem lehet a két kérelmezett tevékenységet egymástól a szerint elválasztani, hogy az cégek vagy a lakosság hulladéka, mert mindkettőt hulladékkezelésként végezné a felperes, és erre egységesen egy külön övezet van, amibe viszont nem tartozik bele a kérelmezett telephely.
- [16] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta. Kiemelte, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 117. § (3) bekezdésére alapítottnak a felülvizsgálati kérelemben nem lehet hivatkozni új jogalapra és olyan új tényre, körülményre, amely nem volt az elsőfokú eljárás tárgya. Ezzel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmében foglalt érvrendszer olyan új, az alapeljárás tárgyát nem érintő jogszabályi rendelkezésekre, továbbá olyan új tényekre, körülményekre

hivatkozik, amelyek nem képezhetik a felülvizsgálati hivatkozás alapját. Nem lehet továbbá felülvizsgálat érdemi alapja olyan hatósági fikció, amely szerint a felperes a jövőben mit tehet meg, avagy a hatóság szerint mit fog megtenni.

- [17] Az ügy érdemében az elsőfokú bíróság a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket helyesen alkalmazta a perbeli tényállásra. A felperes nyomatékosította, nem kíván települési hulladékot kezelni. Ezt meghaladóan téves az az alperesi jogértelmezés, hogy valamennyi hulladékkezelési tevékenységre egy egységes, külön övezet van kijelölve, ez az értelmezés a jogszabályokból nem vezethető le.

Döntés a befogadásról

- [18] A Kúria a Kfv.VI.38.336/2019/2. számú végzésében a felülvizsgálati kérelmet befogadta.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [19] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [20] A Kp. 120. § (5) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.
- [21] A felülvizsgálati bíróságnak elsődlegesen abban kellett döntenie, hogy a felülvizsgálati kérelem érdemben elbírálható e, azaz arra vonatkozóan alkalmazható-e a Kp. 117. § (3) bekezdése, avagy nem.
- [22] A Kp. 117. § (3) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelemben nem lehet hivatkozni új jogalapja és olyan új tényre, körülményre, amely nem volt sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárás tárgya.
- [23] A Kúria hangsúlyozza, hogy a Kp. 117. § (3) bekezdésének értelmezése alapján egyértelmű, hogy a felülvizsgálati kérelemben nem lehet olyan új jogalapra hivatkozni, amely nem volt sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárás tárgya. Ezt a jogértelmezést követi a Kúria Kfv.I.35.054/2019/4. számú ítéletében megtestesülő egységes bírói gyakorlat, amely szerint a felülvizsgálati eljárásban a Kúria érdemben nem bírálhat el olyan új jogi hivatkozást, amely nem volt sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárás tárgya.
- [24] A felülvizsgálati bíróság rámutat, az alperesi hatóság által előterjesztett felülvizsgálati kérelem esetén a Kp. 117. § (3) bekezdése speciálisan, a határozathoz kötöttség elvén keresztül érvényesül. Ugyanis a közigazgatási per szerkezetéből következően annak tárgya a felperes által keresettel támadott jogerős közigazgatási határozat - jelen esetben az alperes másodfokú határozata -, a per kereteit az alperesi határozat és a kereset tartalma határozzák meg. A közigazgatási bíróság nem minősítheti a támadott határozatot jogszerűnek olyan jogalapon, amely a határozatban nem szerepel, ez jelenti a határozathoz kötöttség

elvét. Ebből következően az alperes felülvizsgálati kérelmében köteles a közigazgatási per keretei között maradni, vagyis határozata jogszerűségének alátámasztására - ezzel együtt a jogerős ítélet jogszerűtlenségének indokolására - nem hivatkozhat a határozatában nem szereplő új jogalapra, mert ezzel megsérti a határozathoz kötöttség elvét és ezen keresztül a Kp. 117. § (3) bekezdését.

- [25] A felperes felülvizsgálati kérelme az IR vonatkozó általános rendelkezésein - 1. § (1), (3), 2. § (1), 3. § (2) bekezdései, 2. melléklet és 3. melléklet egyes szabályai - keresztül a TEÁOR vonatkozó pontjain alapul. Az alperesi határozatban nem történik hivatkozás a TEÁOR-ra, az IR 1. § (1), 2. § (1), 6. § (1) bekezdéseit, valamint 2. mellékletének 31., 32. pontjait az alperes ugyan felhívja, de jogi érvelésének alapját nem ezek a jogszabályhelyek képezik, hanem jelen ítélet [3] pontjának megfelelően a Hgtv., a KÉSZ, a TSZT és a BVKSZ irányadó rendelkezései.
- [26] A Kúria megítélése szerint az alperes felülvizsgálati kérelmében olyan új jogalapra hivatkozott, amely nem volt az elsőfokú bírósági eljárás tárgya, így az érdemben nem bírálható el.
- [27] A Kúria a Kp. 121. § (2) bekezdését alkalmazva a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [28] *Az alperes felülvizsgálati kérelmében nem hivatkozhat olyan új jogalapra, amely nem szerepel a keresettel támadott határozatában.*

Záró rész

- [29] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó 107. § (1) bekezdésére tekintettel tárgyaláson kívül bírálta el.
- [30] A felperes perköltséget nem számított fel, ezért a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 81. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel a Kúria részére felülvizsgálati eljárási költséget nem állapított meg.
- [31] Az alperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint teljes személyes illetékmentes, így a feljegyzett felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.
- [32] Az ítélettel szembeni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. április 15.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. bíró