



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma: Kfv.III.37.606/2023/7.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás előadó bíró, Dr. Farkas Katalin bíró, Dr. Gyurán Ildikó bíró, Dr. Bérces Nóra bíró

A felperesek: Madocsa Község Önkormányzata (7026 Madocsa, Fő út 24.) I. rendű

Madocsáért Környezetvédelmi és Kulturális Értéktörző Egyesület (7026 Madocsa, Kis utca 5.)
II. rendű

A felperesek jogi képviselője: dr. Gajdics Ágnes Gabriella ügyvéd (cím2)

Az alperes: Tolna Vármegyei Kormányhivatal (Szekszárd, Augusz Imre utca 7.)

Az alperes képviselője: dr. Pálos Ágnes kamarai jogtanácsos

Az alperesi érdekelt: érdekelt1 (cím1)

Az alperesi érdekelt képviselője: Bihari, B. Szabó, Jean, Zalavári és Társai Ügyvédi Iroda
(cím3, ügyintéző ügyvéd: dr. Jean Kornél)

A per tárgya: környezetvédelmi ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél: az alperes, 16. szám alatt

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Pécsi Törvényszék 2023. július 7-én hozott 8.K.700.509/2023/13. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Pécsi Törvényszék 8.K.700.509/2023/13. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az I. rendű és II. rendű felperesek mint egyetemes jogosultak részére 50.000.- (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélettel szemben nincs helye felülvizsgálatnak.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperes a 2023. március 17-én hozott TOG/81/00010-215/2023. számú végzésében az alperesi érdekelt által benyújtott kérelem és dokumentáció alapján indult környezeti hatásvizsgálati közigazgatási hatósági eljárás ügyfél kérelmére történő szünetelését állapította meg 2023. március 13-tól.

[2] Az indokolás szerint az alperesi érdekelt az általa indított környezeti hatásvizsgálati közigazgatási hatósági eljárás szünetelését kérte arra alapítottn, hogy a katasztrófavédelmi szakhatóság véleménye és a nagy számú ügyfél észrevétel alapján az engedélyezés alapjául szolgáló hatásvizsgálati dokumentáció jelentősebb átdolgozása vált szükségessé, amely az eljárási határidőből hátralévő rövid időtartam alatt nem lehetséges.

[3] Az alperes döntését az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 49. § (1) bekezdését alkalmazva hozta meg.

A kereseti kérelem

[4] A felperesek keresetet nyújtottak be az alperes határozatával szemben, amelyben előadták, hogy a perbeli hatósági eljárásban ügyfélként vesznek részt, azonban az alperesi érdekelttel együttesen nem kérelmezték az eljárás szünetelését, ezért a támadott végzés az Ákr. 49. § (1) bekezdésébe ütközik, mert több ügyfél esetén az ügyfeleknek együttesen kell kérelmezniük az eljárás szünetelését.

Az elsőfokú ítélet

[5] A törvényszék jogerős ítéletében az alperes végzését – annak közlésére visszamenőleges hatállyal – megsemmisítette. Az indokolásban felhívta az Ákr. 49. § (1) bekezdése mellett annak 10. § (1) és (2) bekezdését.

[6] Hangsúlyozta, az Ákr. 49. § (1) bekezdésének szövegezésében megkülönböztetés nélküli ügyfélminőség szerepel, vagyis a szünetelést az kérheti, aki az eljárásban ügyféli jogállással bír. Több ügyfél eljárásbeli részvétele esetén csak azok együttes kérelmére lehet elrendelni a szünetelést. Az ügyfél Ákr. 10 § (1) bekezdése szerinti fogalma sem tartalmaz olyan felosztást, amelyben a kérelmező ügyfél megjelenne. A kérelmet előterjesztő személy vagy szervezet (kérelmező ügyfél) szünetelés kérelmezésére vonatkozó kizárólagos jogosultsága a jogszabály szövegéből nem vezethető le.

[7] A felperesek a megelőző eljárásban is ügyfélként vettek részt, vagyis az eljárásban több ellenérdekű ügyfél szerepel, így a szünetelés elrendelésére csakis együttes kérelmük esetén kerülhetett volna sor. Az együttes kérelmezés jogszabályi követelményét nem írja felül a kérelem előterjesztése körében az ügyfelek nagy számából vagy esetleges ellenérdekeltségükből fakadó nehézségek.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[8] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet elsődlegesen annak megváltoztatása és a kereset elutasítása, másodlagosan hatályon kívül helyezése és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítása iránt.

[9] Megítélése szerint a jogalkotó az Ákr.-ben a szünetelés jogintézményét több szempontból is elnagyoltan és hiányosan szabályozza, amit egyébként maga az Ákr. Kommentár is megállapít. Nem elég tehát, hogy a normaszöveg nem egyértelmű, még a törvényhez fűzött Kommentár is többféle jogértelmezést mutat be és nem teszi le voksát egyértelműen egyik verzió mellett sem. Jogalkotási hibák és hiányosságok okán kialakult eltérő jogértelmezést ugyanakkor nem lehet a jogalkalmazón számon kérni.

[10] A törvényszék ítélete [17] bekezdésében tévesen tette fel a kérdést, mert nem abban kellett állást foglalnia, hogy az eljárás felfüggesztésére, hanem hogy az eljárás szünetelésére kinek a kérelmére kerülhet sor.

[11] Az alperes rámutatott, az Ákr. 49. § (1) bekezdésével kapcsolatos alperesi jogértelmezés – az ítéletben írtakkal szemben – nem megszorító, ezzel ellentétben a bírósági jogértelmezés kiterjesztő, egyben jogilag téves.

[12] Az Ákr. sem a 10. §-ában, sem az értelmező rendelkezésekben nem határozza meg pontosan az ellenérdekű ügyfél fogalmát. Ezt meghaladóan használja ugyan, de mégsem viszi végig következetesen a törvényben sem a kérelmező ügyfél, sem az ellenérdekű ügyfél fogalmát. Ezért a szüneteléssel kapcsolatos jogkérdés eldöntésekor az alperes arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó a szünetelés kérelmezését a kérelmező ügyfél, több kérelmező ügyfél esetén egyszerre valamennyi kérelmező ügyfél számára akarta biztosítani.

[13] A jogalkotónak az Ákr.-ben pontosan meg kellett volna határoznia azt, hogy a 10. § szerinti ügyfél egy kérelemre induló eljárásban lehet kérelmező ügyfél és ellenérdekű ügyfél is. A kérelmező ügyfél az a személy, aki a hatósági eljárás lefolytatását és a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. A jelenlegi szabályozásból az vezethető le, hogy ellenérdekű ügyfél minden olyan ügyfél, aki nem kérelmező ügyfél; amely fogalom viszont így nem takar tényleges érdekellentétet. A fentieket támasztja alá az Ákr. 43. § (3) bekezdése és 47. § (1) bekezdés e) pontja is.

[14] Az utóbbi jogszabályhelynél használja az Ákr. a jogvitás eljárás fogalmát, ami azt jelenti, hogy a kérelmező ügyfél egy vele ténylegesen ellenérdekű ügyféllel szemben indít eljárást, amiben egy közöttük felmerült jogvita eldöntését kéri a hatóságtól.

[15] A jelen perrel érintett hatósági engedélyezési eljárás esetében értelmezhetetlen a jogvitás eljárás fogalma, hiszen az alperesi érdekelt egy engedélyezési eljárást kezdeményezett. Az ilyen típusú eljárás esetén, ha a kérelmező ügyfél a kérelmét visszavonta volna, akkor a hatóságnak az Ákr. 47. § (1) bekezdés e) pontja alapján – jogvitás eljárás hiányában – az ellenérdekű ügyfelek hozzájárulása nélkül is meg kellett volna szüntetnie az eljárást.

[16] Az alperes rámutatott, ugyanez vonatkozik a szünetelés iránti kérelemre, ami ráadásul a megszüntetéshez képest egy „enyhébb” eljárásjogi helyzetet teremtő eljárásjogi aktus, hiszen az eljárás nem szűnik meg, csak szünetel. Ezért az Ákr. 49. § (1) bekezdésében szereplő azon mondatrész, hogy „több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kéri”, az alperes szerint azt jelenti, hogy több kérelmező ügyfél esetén a kérelmező ügyfelek együttesen kéri az eljárás szünetelését, tehát ahhoz nincs szükség az ellenérdekű ügyfél hozzájárulására.

[17] A felperesek felülvizsgálati ellenkérelmükben az ítélet hatályában fenntartását indítványozták.

[18] Előadták, hogy az Ákr. 49. § (1) bekezdésére figyelemmel a szünetelési kérelmet nem kell indokolni, a szünetelés elrendelését a hatóság nem mérlegelheti, ha az ügyfél – több ügyfél részvétele esetén az ügyfelek együtt – kérelmezik. A jogszabályhely megfogalmazása nem véletlen, mivel az védi az ellenérdekű ügyfelek jogait is, beleértve ebbe a jogukat a tisztességes és megfelelő időn belül történő döntéshozatalhoz.

[19] A felperesek mint ellenérdekű ügyfelek jogos érdeke, hogy a hatóság a jogszabály adta keretek között, az eljárási szabályokat betartva, ügyintézési határidőn belül hozzon döntést az ügyben. A jelen környezeti hatásvizsgálati eljárás ügyintézési határideje 105 nap, ugyanakkor az eljárás 2020. októbere óta folyamatban van és két éven át szünetelt, annak

folytatását a hatóság 2022. november 29-én rendelte el, amikor az alperesi érdekelt ténylegesen előterjesztette a hatásvizsgálati dokumentációt. Álláspontunk szerint az alperesi érdekelt újabb szünetelés iránti kérelme az eljárása elhúzását szolgálja, hiszen az alperesi érdekelt a szünetelés alatt a hatásvizsgálati dokumentumban a szakhatóságok által felfedezett hiányosságok pótlását kívánja intézni.

[20] Az Ákr. 49. § (1) bekezdése azzal, hogy az ellenérdekű ügyfelek hozzájárulását is megköveteli a szünetelés elrendeléséhez, azt akadályozza meg, hogy a kérelmező ügyfél a saját érdekei szerint, akár több éven át elhúzódó bizonytalanságban tartsa a vele egyet nem értő ügyfeleket.

[21] A felperesek hivatkoztak egyrészt arra, hogy az alperes egy másik bányával kapcsolatos 2022-ben hozott döntésében a jelen ügyben elfoglalt álláspontjával ellentétes jogi érvelést rögzített. Másrészt a Kúria a Kfv.IV.37.834/2022/17. számú ítélete a felperesi okfejtést támasztja alá.

[22] Az alperesi érdekelt észrevételében egyetértett az alperes felülvizsgálati kérelmében írtakkal.

[23] Az Ákr. 7. § (2) bekezdésére, 13. § (3) bekezdésére, 35. § (1), (3) bekezdésére és 103. § (2) bekezdésére hivatkozással előadta, hogy életszerűtlen és indokolatlanul szűkítő jogalkalmazás lenne, ha a társaság a jogait és kötelezettségeit érintő eljárásban ne lenne jogosult önállóan, egyoldalú nyilatkozattal az eljárás szünetelését kezdeményezni, ami egyébként – csakúgy, mint a leendő érdemi döntés – az eljárásban szereplő ellenérdekű ügyfelek jogát semmilyen módon nem érinti. Az Ákr. megkülönbözteti a kérelmet előterjesztő ügyfelet az eljárásban résztvevő egyéb ügyfelektől, és egyértelműen rögzíti, hogy a kérelmet előterjesztő ügyfél rendelkezhet a kérelmével, mégpedig a kérelem tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig.

A Kúria döntése és jogi indokai

[24] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.

[25] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: 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.

[26] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan és törvényesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetésre jutott.

[27] A jogerős ítélet [17] bekezdése nem vitásan elírást tartalmaz, mert a perben eldöntendő jogkérdés nem az eljárás felfüggesztésével, hanem annak szünetelésével

kapcsolatos. Ez az elírás azonban a Kúria megítélése szerint az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, mert a törvényszék a keresettel támadott alperesi végzés jogszerűségéről döntött, értelmezve és alkalmazva az Ákr. eljárás szünetelésére vonatkozó 49. § (1) bekezdését.

[28] Az Ákr. 49. § (1) bekezdése értelmében az eljárás szünetel, ha azt – jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában – az ügyfél kéri, több ügyfél esetén az ügyfelek együttesen kéri. A 49. § (2) bekezdése szerint az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell. Hat hónapi szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik. A megszűnés tényéről a hatóság értesíti azokat, akikkel a határozatot közölné.

[29] Az Ákr. egyik alapelve a hivatalbóliség elve, ehhez kapcsolódóan az Ákr. 3. § első mondata rögzíti, hogy a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja.

[30] A kérelemre induló hatósági eljárás szabályait az Ákr. a III. Fejezetében szabályozza. Az Ákr. 35. § (1) bekezdése alapján a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. A 35. § (3) bekezdése kimondja, az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhet.

[31] Az Ákr. szünetelésre vonatkozó 49. §-a a III. Fejezetben került elhelyezésre a kérelemre induló hatósági eljárás szabályai között.

[32] Az Ákr. 103. § (2) bekezdése előírja, hogy a hivatalbóli eljárásokban szünetelésnek nincs helye.

[33] Az Ákr. 10. §-a az ügyfélről rendelkezik. Annak (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. A 10. § (2) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

[34] A Kúria hangsúlyozza, a jogalkotó az Ákr. 10. §-ában meghatározza az ügyfél fogalmát, azonban az ügyfelek között nem tesz különbséget státuszuk, illetve érdekeltségük alapján.

[35] Az Ákr. ismeri és alkalmazza a „kérelmező ügyfél” kategóriáját, ezt a fogalmat azonban nem definiálja.

[36] A kérelmező ügyfél kategóriája megjelenik az illetékesség, a teljes eljárásra történő áttérés, az eljárás megszüntetése, a határidő túllépése, az eljárási költség viselése és az eljárási költség előlegezése szabályai között. (Ákr. 16. § (2) bekezdés, 43. § (2) bekezdés, 47. § (1) bekezdés b) pont, és e) pont, 51. § (1) bekezdés c) pont, 126. § (2) bekezdés a) pont, (3)

bekezdés és 128. § (1) bekezdés) Az Ákr. szintén ismeri és alkalmazza az „ellenérdekű ügyfél” kategóriáját, de erre fogalmi meghatározást szintén nem használ. (Ákr. 13. §, 40. §, 41. §, 43. §, 47. §, 75. §, 80. §, 81. §, 82. §, 115. §, 119. § és 126. §)

[37] A felülvizsgálati bíróság rámutat, az Ákr. 49. § (1) bekezdésének nyelvtani és logikai értelmezéséből egyértelmű, hogy a jogalkotó az eljárás szünetelését valamennyi, az eljárásban érintett ügyfél együttes kérelméhez köti, ebben a körben az ügyfelek között nem tesz különbséget, nem szűkíti le az ezen jogi intézmény alkalmazását kérők körét a kérelmező ügyfelekre.

[38] A korábban írtaknak megfelelően az Ákr. ismeri és alkalmazza a kérelmező ügyfél kategóriáját. Ha a jogalkotó az eljárás szünetelése kérelmezésének jogát kizárólag a kérelmező ügyfél (ügyfelek) részére kívánta volna biztosítani, úgy a kérelmező ügyfél fogalmat használja az ügyfél helyett az Ákr. 49. § (1) bekezdésében, ahogy ezt tette például a 47. § (1) bekezdés e) pontjában. Ennek hiányában nem lehet a szünetelést kérő személyek körét az ügyfelekhez képest leszűkíteni a kérelmező ügyfelekre. Az elsőfokú bíróság jogszabálysértéstől mentesen állapította meg ítélete [18] bekezdésében, hogy a kérelmet előterjesztő személy vagy szervezet (kérelmező ügyfél) szünetelés kérelmezésére vonatkozó kizárólagos jogosultsága a jogszabály szövegéből nem vezethető le, az ezzel ellentétes alperesi megszorító jogértelmezés téves.

[39] Az Ákr. 35. § (3) bekezdése biztosítja az ügyfél számára, hogy kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásáig rendelkezhessen, azonban ezt a rendelkezési jogot az Ákr. 49. § (1) bekezdése részben korlátozza, amikor valamennyi ügyfél együttes kérelméhez köti az eljárás szünetelésének megállapíthatóságát.

[40] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa egyetért a felperesek által helyesen hivatkozott Kfv.IV.37.834/2022/17. számú kúriai ítélet [31] bekezdésében írt azon érveléssel, hogy az Ákr. 2. § (2) bekezdés b) pontjának megfelelően kívánja meg az Ákr. 49. § (1) bekezdése, hogy az eljárás szünetelését az ügyfelek együttesen kérjék, és írja elő a (2) bekezdés, hogy az eljárást bármelyik ügyfél kérelmére folytatni kell.

[41] A Kúria a Kp. 121. § (2) bekezdését alkalmazva a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A döntés rövid tartalma

[42] *A hatósági eljárás szünetelése akkor állapítható meg, ha azt valamennyi ügyfél – vagyis nem csak a kérelmező ügyfél – együttesen kéri.*

Záró rész

[43] A felülvizsgálati kérelmet a Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[44] A pervesztes alperes a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 83. § (1) bekezdésére figyelemmel köteles a felperesek mint egyetemleges jogosultak részére felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére.

[45] Az alperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint személyes illetékmentes, így a feljegyzett felülvizsgálati illeték az állam terhén marad.

[46] Az ítélettel szemben felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2023. november 8.

Dr. Sperka Kálmán s. k.

tanácselnök

Dr. Sugár Tamás s. k.

előadó bíró

Dr. Farkas Katalin s. k.

bíró

Dr. Gyurán Ildikó s. k.

bíró

Dr. Bérces Nóra s. k.

bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő