



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

Az ügy száma: Kfv. III.37.417/2021/6.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Gyurán Ildikó előadó bíró, Dr. Suba Ildikó bíró

A felperes: Felperes1 (Cím2.)

A felperes képviselője: Dr. Reichert Péter (Cím3.)

Az alperes: Alperes1 cím4

Az alperes képviselője: Dr. Szurovecz Zoltán kamarai jogtanácsos

A per tárgya: hulladékgazdálkodási bírság ügyében indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálati kérelem száma: 15.

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: a Veszprémi Törvényszék 2021. február 24-én kelt 3.K.701.127/2020/13/II. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Veszprémi Törvényszék 3.K.701.127/2020/13/II. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 15.000.- (tizenötezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak felhívásra 70.000.- (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes a jogelődje részére kiállított KTF-2345/2015., 49186/2015. számú határozat alapján nem veszélyes hulladékok gyűjtésére, szállítására és kezelésére vonatkozó engedéllyel rendelkezik.

[2] A helység ... helyrajzi számú ingatlanon a Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) 2019. október 1-jén, majd 2020. február 6-án tartott helyszíni ellenőrzést, ahol megállapította, hogy a növényzettel nem fedett felszíneken építési anyagokat deponálnak nagy mennyiségben, továbbá az ingatlanon kb. 7 x 10 méter alapterületen 2 méteres átlagmagasságban 140 m³ (bontási hulladék, betontörmelék, eterniteső, vasbeton, téglatörmelék, burkolóanyag), valamint kb. 40 x 7 méter alapterületen, 2,5 méteres átlagmagasságban kb. 700 m³ föld és kövek típusú hulladék, a bányagödör feltöltésű rezsüben 1-2 m³ vegyes építési bontási hulladék volt található.

[3] Az elsőfokú hatóság VE-09/KTF/01444-1/2020. számú határozatával a felperest 17.903.430.- forint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte hulladékgazdálkodási engedélyhez kötött tevékenység engedélytől eltérő módon történő végzése, valamint a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály előírásának megsértése miatt. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes PE/KTF/1806-9/2020. számú határozatával az elsőfokú határozat rendelkező rész (1) bekezdését törölte, a felperest hulladékgazdálkodási engedélyhez kötött tevékenység engedélytől eltérő módon történő végzése, hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály előírásának megsértése miatt 2.885.115,- forint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte. Egyebekben az elsőfokú határozatot az indokolás részbeni módosítása mellett helybenhagyta.

[4] Az alperes határozatában kimondta, a felperessel szemben öt jogsértés, tényállás miatt került sor a bírság kiszabására, nevezetesen a felperes az engedélyben foglaltaktól eltérően végezte hulladékgazdálkodási tevékenységét akkor, amikor olyan hulladékot is

szállított, illetőleg olyan területre is szállított hulladékot, amelyre az engedélye őt nem jogosította fel. Mindemellett az engedélyben foglaltaktól eltérően is végezte a hulladékhasznosítási tevékenységet, hiszen a technológiai leírást megsértette. A feltöltésben ugyanis olyan hulladékok kerültek elhelyezésre, amelyet az engedély tartalma alapján külön kellett volna válogatnia és annak átvételét megtagadnia. Az alperes nem megfelelően tett eleget nyilvántartás-vezetési kötelezettségének, továbbá megsértette a hulladék tárolási tevékenységre vonatkozó előírásokat is, mert engedélytől eltérően hulladéktárolást folytatott, valamint ugyancsak az engedélyben foglaltaktól eltérően hulladékgyűjtési tevékenységet is végzett. Megállapította azt is, hogy a felperes által megvalósított jogsértések nem csekély súlyúak, a felperes, mint engedéllyel rendelkező gazdasági társaság nem laikus szereplő, így elvárható lett volna tőle, hogy tevékenységét az engedélyben foglaltak szerint végezze.

[5] A bírság kiszabása körében utalt arra, hogy a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával egyes törvények módosítására és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti figyelmeztetés alkalmazása a felperes esetében nem alkalmazható, miután az engedélytől eltérő tevékenység végzése már megvalósult és a jogszerű állapot helyreállítása utóbb nem lehetséges.

[6] A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Kkv.tv.) 12/A. §. (1) bekezdése szerinti figyelmeztetésben részesítés lehetősége sem áll fenn. A felperes ugyan mikro vállalkozásnak minősül, azonban 2019. december 22-én VE-09/KTF/06747-5/2019. számú határozatával a helység ..., .., .. és helyrajzi számú Natura 2000 terület eredeti állapotának engedély nélküli megváltoztatása miatt természetvédelmi bírság kiszabása helyett őt a hatóság már figyelmeztetésben részesítette. Ugyanazon ügycsoportban az első jogsértés esetén van helye figyelmeztetésnek, azonban az ügyazonosság fennáll, így ismételt figyelmeztetés a felperes ügyében nem alkalmazható.

A kereseti kérelem

[7] A felperes keresetet nyújtott be, kérve az alperes határozatának bírósági felülvizsgálatát és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 90. § (1) bekezdés a) pontja alapján alperes döntésének akkénti megváltoztatását, hogy a bíróság a bírság helyett elsődlegesen a Szankciótv. 2. § (1) bekezdése, míg másodlagosan a Kkv. tv. 12/A. §-a szerinti figyelmeztetést alkalmazza. Keresetét a Kúria 2/2013. KMJ határozatára (a továbbiakban: KMJ határozat) alapította, mely kapcsán előadta, hogy elsődlegesen a Szankciótv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti figyelmeztetés lehetőségét kellett volna vizsgálni. Az alperes által megállapított legsúlyosabb tényállás az engedély nélküli tárolás, mely esetben figyelmeztetés alkalmazásának lett volna helye. Ennek hiányában azonban fennállnak a Kkv.tv. 12/A. § (1) bekezdése szerinti jogszabályi feltételek, hiszen mikro vállalkozás, e körben pedig a hulladékgazdálkodási ügyében történt az első jogsértés. Tévesen jutott az alperes arra, hogy a természetvédelmi bírság kiszabása helyett történő figyelmeztetésben részesítés

hulladékgazdálkodási ügygel való ügyszerezőságot eredményezne. Ezt támasztja alá a 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 8/A. §-a szerinti megkülönböztetés is.

Az elsőfokú ítélet

[8] Az elsőfokú bíróság ítéletében a felperes keresetét elutasította.

[9] Indokolásában hangsúlyozta, két kérdésben kellett állást foglalnia, egyrészt, hogy jogszerűen mellőzte-e a hatóság a Szankciótv. 2. § (1) bekezdés a) pontja, másrészt a Kkv.tv. 12/A. §-a szerinti figyelmeztetés alkalmazhatóságát.

[10] Az elsőfokú bíróság egyetértett az alperes határozata indokolásával, hangsúlyozva, hogy az engedélytől eltérő módon történő hulladékiszállítás korábban megvalósult múltbéli cselekmény, ahol a jogszerű állapot utólagos helyreállítása már nem lehetséges. Az eljárás tárgyát képező határozat alapjául öt különböző típusú jogsértés szolgált, amelyek között hulladékiszállítás, hulladékhasznosítás, hulladéktárolás, hulladékgyűjtés és nyilvántartás vezetési kötelezettség megszegése is szerepelt. Mivel pedig a különböző tényállások között több olyan volt, amelyek által okozott jogsértés utóbb nem reparálható, így az eredeti állapot már nem állítható helyre. Elfogadta az elsőfokú bíróság az alperes döntésének érvelését abban a körben is, hogy több tényállásos ügy esetén, akár, ha csak egy tényállásra vonatkozóan a jogszabályi feltételek nem teljesülnek, úgy az az ügy egészére nézve a figyelmeztetés alkalmazhatatlanságát kell, hogy eredményezze.

[11] Rámutatott arra is, hogy a hulladékgazdálkodási, valamint természetvédelmi ügyben megállapított jogsértés esetében ügyszerezőságot áll fenn. A felperes korábbi természetvédelmi ügye azonosnak tekinthető jelen ügy tárgyával. Ennek megítélése kapcsán hivatkozott a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 4. § (1) bekezdése definíciójára, továbbá az Európai Bíróság jogértelmezésére, valamint az Aarhusi Egyezményre. És habár a KMJ határozat alapján minden hatóság előtt van lehetőség első jogsértésként figyelmeztetés alkalmazására, azonban az ügyszerezőságot kérdését eltérően ítélték meg. Hivatkozott arra is, hogy mindkét ügyben ugyanazon hatóság járt el.

A felülvizsgálat és az ellenkérelem

[12] Az elsőfokú ítélettel szemben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, kérve az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és a bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára kötelezését. Másodlagosan kérte az ítélet megváltoztatását, a közigazgatási cselekmény megsemmisítését és a közigazgatási szerv új eljárás lefolytatására kötelezését. Felperes érvelése szerint az elsőfokú bíróság ítélete ellentétes a KMJ határozatban hivatkozott iránymutatással, annak meghozatalára téves jogértelmezés vezetett.

[13] Sem az alperes, sem pedig a bíróság nem vitatta, hogy a több tényállás esetére megállapított legsúlyosabb eset a tárolás volt, mely jogsértés kategorizálható és amelyre a Szankciótv. alkalmazható. Nem történt a felperes részéről olyan jogellenes magatartás, amelyet megszüntetni ne lehetett volna, illetve a jogszerű állapot helyreállítására való figyelmeztetésre ne lett volna lehetőség.

[14] Érvelése szerint a különböző hatáskör szerinti, külön ellenőrzési jogkörben történt ellenőrzés miatt a korábbi természetvédelmi figyelmeztetés nem eredményezhet ügyszakosságot, vagyis hulladékgazdálkodási hatáskörben történő környezetvédelmi és nem természetvédelmi hatóságként eljárva felperesnek módja volt egy első jogsértés miatt figyelmeztetésben részesülnie és nem a jogszerűtlen bírság kiszabásával szembesülni.

[15] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartására tett indítványt.

A Kúria döntése és jogi indokai

[16] A felperes felülvizsgálati kérelme – az alábbiak szerint - alaptalan.

[17] A Kp. 120. § (5) bekezdése és 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó 108. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között, a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[18] A Kúria szerint az elsőfokú bíróság helyesen tárta fel a jogvita szempontjából irányadó tényállást, abból helyes jogi következtetésre jutott az alperesi határozat jogszerűségét illetően.

[19] A Kúria által a jogvitában megválaszolandó jogkérdés kétirányú volt, vizsgálat tárgyát képezte, hogy törvénysértően járt-e el az alperes, amikor egyrészt a Szankciótv. 2.§ (1) bekezdését, másodsorban a Kkv. tv. 12/A. § rendelkezéseit nem alkalmazta a jogsértést elkövető felperessel szemben, hanem bírságot szabott ki.

[20] A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hulladéktv.) 86. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy azt a természetes vagy jogi személyt, egyéni vállalkozót, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet, aki vagy amely a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, a hulladékgazdálkodási hatóság hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

[21] A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet, mint speciális szabály

határozza meg, hogy jogkövetkezményként milyen – a legenyhébbtől a legsúlyosabbig – szankciókat alkalmazhat a jogsértést elkövető vállalkozással szemben. A hatóságnak a szankció meghatározása során a fokozatosság elvének megfelelően annak a legenyhébb jogkövetkezménynek az alkalmazása mellett kell döntenie, amellyel a jogellenes magatartás megszüntethető, vagy a jogszerű állapot helyreállítható, valamint az okozott érdeksérelem szankcionálható.

[22] A határozat meghozatalakor hatályos Szankciótv. 2.§ (1) bekezdés a.) pontja alapján ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság figyelmeztetést tartalmazó döntésben felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel kötelezi annak megszüntetésére.

[23] Fentiekből adódóan, maga a jogalkotó is feltételt szabott a figyelmeztetés, mint szankció alkalmazhatóságához, nevezetesen azt, hogy jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható kell legyen.

[24] E körben pedig nem a legsúlyosabb magatartásnak van relevanciája, hanem amennyiben a jogsértés több tényállásból áll, több jogsérelem bekövetkezte megállapítható, akkor valamennyi tényállási elemre meg kell valósuljon a figyelmeztetés alkalmazásának feltétele. A felhívás intézménye ugyanis nem minden esetben felel meg a szankciókkal szemben támasztott azon követelménynek, hogy legyen arányos a jogsértéssel és kellő visszatartó erővel bírjon. Olyan bekövetkezett jogsértések esetében, melyek a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával már nem orvosolhatók, nem elegendő egy felhívás kibocsátása a jogsértés és az érdeksérelem felszámolására.

[25] A felperes öt különböző típusú jogsértést valósított meg, így többek között az engedélytől eltérő hulladékszállítást vagy a technológiai leírások megsértésével történő hulladékhasznosítást, engedélytől eltérő hulladéktárolást. Ezek megállapíthatóan olyan tevékenységek, amelyek utóbb nem reparálhatók, az eredeti állapot már nem állítható helyre. Mindezek pedig a Szankciótv. 2.§ (1) bekezdés a) pontjának alkalmazását kizárták.

[26] A közigazgatási jogvitában nem képezte vita tárgyát az, hogy a felperes Kkv.tv. 3. § (2) bekezdésében meghatározott kritériumok szerint kis- és középvállalkozásnak minősül, az azonban igen, hogy a terhére megállapított jogsértés szempontjából azonos ügyben a jogszabályi rendelkezéseket korábban már sértette-e.

[27] A felperest 2019. december 6-án az elsőfokú hatóság – mint természetvédelmi hatóság - VE-09/KTF/06747-5/2019. számú határozatában a Natura 2000 területek eredeti állapotának engedély nélküli megváltoztatása miatt természetvédelmi bírság kiszabása helyett figyelmeztetésben részesítette. A döntés indoka szerint ezen területeken természetvédelmi hatósági engedély nélkül végzett fakitermelések a meglévő élőhelyek állapotát és fejlődését visszavetették, ami bírság kiszabását indokolta volna, azonban a Kkv. tv. 12/A.§-ában írtakra

figyelemmel – mivel első esetben előforduló jogsértésről volt szó – figyelmeztetésben részesítették a felperest. Ezt követően került sor a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására.

[28] A Kúria szerint az elsőfokú bíróság helyesen foglalt állást az „első ügy” megítélése körében.

[29] Ahogy arra a felperes is hivatkozott felülvizsgálati kérelmében, jelen ügyben alkalmazandó a KMJ határozat, az abban foglaltaktól a Kúria jelen tanácsa eltérni nem kíván, annak értelmezése körében az alábbiakat emeli ki.

[30] A KMJ határozat többek között kitér arra, hogy nyilvántartási problémát vet fel a Kkv. tv. 12/A. §-ában rögzített „az első esetben előforduló jogsértés esetén” kitétel. Ahogyan azt a Kúria kifejtette, az „első eset”-et - a különböző szervezetek által lefolytatott eljárásokat feltételezve - lehetetlen beazonosítani, majd sorrendbe állítani. Ennek tükrében az első jogsértés, amelynek következménye bírság helyett a figyelmeztetés lehet minden esetben az adott típusú ellenőrzés és hatóság nyilvántartása szerinti jogsértés, azaz minden hatóság előtt mód van egy első jogsértésre, amely nem „egyetlen” jogsértést jelent.

[31] Mindkét ügyben azonos hatóság, a kormányhivatal járt el, annak is a környezetvédelmi és természetvédelmi főosztálya. Egyik esetben jogosulatlan fakitermelés miatti természetvédelmi bírságról, míg a másik esetben hulladékgazdálkodási tevékenység engedélytől és jogszabálytól eltérő végzése miatti hulladékgazdálkodási bírságról rendelkezik. A perrel érintett ügyben a jogalkotó a környezetvédelmi és a természetvédelmi ügyekkel kapcsolatos bírságolási jogkört azonos hatóságra telepítette. Ez a hatóság vezeti azt a nyilvántartást, amely alapulvételeivel az első jogsértés megtörténte megállapítható, vagyis a KMJ határozatban hivatkozott nyilvántartási probléma sem merülhet fel.

[32] Az ügyazonosság megítélése kapcsán a Kúria hivatkozik a Kfv.III.37.135/2015/5. számú döntésben kifejtett jogi indokolásra, melyben elvi élel mondta ki, az ellenőrzés típusának megállapítása során abból indult ki, hogy a hulladékgazdálkodási bírság egy sajátos, a környezet védelmét szolgáló intézkedés, így a KMJ határozat III. pontjára figyelemmel az első jogsértés megállapítása során a környezetvédelmi kérdést érintő, azonos hatóság által elbírált ügyeket kell figyelembe venni. A környezetvédelmi kérdés hatókörének megállapítása során a Kvt. 4. § 1. pontja szerinti környezeti elem fogalmát kell alapul venni, azaz, hasonló ügynek tekinthető mindazon ügy, amelyben a föld, a levegő, a víz, valamint az élővilág és az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevőivel kapcsolatos, a Kvt. 1. §-ában megfogalmazott célokról van szó, és amelyekben a környezetvédelmi ügyekért általában felelős szerv, a környezetvédelmi feladatkörében jár el.

[33] A Kúria ehelyütt is kiemeli, hogy ezen jogértelmezés elsődleges indoka a környezet és természet védelmének, megóvásának kiemelt fontossága, prioritása, így a felperes a környezet és természetvédelem szempontjából jogsértő cselekmények esetén legfeljebb egy alkalommal részesülhet figyelmeztetésben bírság helyett. Ez az első alkalom pedig megvalósult a természetvédelmi ügyben.

[34] A kifejtettekre figyelemmel a Kúria a támadott elsőfokú ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alkalmazásával hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

A Kkv. tv. 12/A. §-ában rögzített „az első esetben előforduló jogsértés”, amelynek következménye bírság helyett a figyelmeztetés lehet, minden esetben az adott típusú ellenőrzés és hatóság nyilvántartása szerinti jogsértés. A környezetvédelmi kérdés hatókörének megállapítása során a Kvt. 4. § 1. pontja szerinti környezeti elem fogalmát kell alapul venni, azaz, hasonló ügynek tekinthető mindazon ügy, amelyben a föld, a levegő, a víz, valamint az élővilág és az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevőivel kapcsolatos, a Kvt. 1. §-ában megfogalmazott célokról van szó, és amelyekben a környezetvédelmi ügyekért általában felelős szerv, a környezetvédelmi feladatkörében jár el.

Záró rész

[35] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó 107. § (1) bekezdésének megfelelően tárgyaláson bírálta el.

[36] A felperes pervesztessége okán a Pp. 102. § (1) bekezdése szerint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket felperes tartozik megfizetni az államnak.

[37] A pervesztes felperes a Pp. 78. § (1) bekezdésére figyelemmel köteles az alperes részére a felülvizsgálati eljárás költségét megfizetni a csatolt költségjegyzék alapján. E körben a Kúria figyelembe vette, hogy az alperes a tárgyaláson nem jelent meg, egy ellenkérelmet terjesztett elő.

[38] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. október 20.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Gyurán Ildikó s.k. előadó bíró, Dr. Suba Ildikó s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő