

**A közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása (megerősítés) az ügy érdemére kiható jogszabályserűt eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság [2009. évi XXXVII. tv. 78. § (1) bek., 85. § (2) bek., 2004. évi CXL. tv. 15. § (1) bek., 15. § (3) bek., 50. § (1) bek., 72. § (1) bek.].**

*A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás*

[1] Az elsőfokú erdészeti hatóság képviselői 2007. május 25-én helyszíni ellenőrzést végeztek a G. 2769/3 hrsz.-ú ingatlanon, melynek során a következőket állapították meg:

[2] A G. 277/A erdőterület ... utca mellett sávbán fel van parcellázva, a telkek körbe vannak véve kerítéssel. A hrsz.-ú ingatlan mellett részben felépített családi ház található. Az erdőterület igénybevétele az erdészeti hatóság engedélyt nem adott. Mindezeken alapján a Fővárosi és Pesti Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága erdőterület engedély nélküli igénybevétele miatt a felperes G. Város Önkormányzatát 152 615 forint erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte, valamint arra, hogy az erdőterület igénybevétele szüntesse meg és az erdőterületet 2008. május 1-éig eredeti állapotába állítsa vissza.

[3] A felperes fellebbezése folytán eljárt Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központi Erdészeti Igazgatósága az elsőfokú határozatot érdemben helybenhagyta.

[4] A közigazgatási határozat felülvizsgálatát iránt a felperes terjesztett elő keresetet. Az ügyben eljárt Pesti Megyei Bíróság az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

[5] Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljárt Legfelsőbb Bíróság a Kfv. II.38.151/2010/5. számú ítéletével a Pesti Megyei Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította.

[6] Mindezeket követően 2011. december 21-én a felperesi önkormányzat a Pesti Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósághoz fordult a G. hrsz.-ú ingatlanon található G. 277A/1 jelű erdő részleges igénybevétele érdekében. A felperesi önkormányzat egyidejűleg kérelmezte az érintett erdőben engedély nélkül igénybe vett területre fennálló helyreállítási kötelezettség alól történő felmentését is.

[7] Az elsőfokú hatóság a felperes kérelmet 2012. augusztus 21-én kelt határozatával elutasította, nem engedélyezte a G. hrsz.-ú ingatlanon található erdészeti igazgatás szerinti 277A/1 jelű erdő részleges igénybevételeit, valamint nem engedélyezte az ugyanezen erdőben engedély nélküli igénybe vett területre fennálló helyreállítási kötelezettség alól történő felmentést sem.

[8] A fellebbezés során eljárt Nemzeti Elemiszertánc-biztonsági Hivatal Erdészeti Igazgatósága a 2013. január 24. napján kelt 04.4/2641-7/2012. számú határozatában az elsőfokú határozatot lényegében helybenhagyta. Az indokolást kiegészítette azzal, hogy az igénybevételei közérdeküknek aláátamasztására az érintett önkormányzat Képviselő-testülete által elfogadott településrendezési eszközökben foglaltakat veszi alapul, ennek vizsgálata pedig megállapította, hogy a település jövőjére vonatkozóan nincs összhangban a kérelem, hiszen a

település erdőterületei rendeltetésük szerint védődésként vannak besorolva és nyilvántartva.

### *A kereseti kérelem és az alperes védekezése*

[9] A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Kérte, hogy a bíróság helyezze hatályon kívül az első- és a másodfokú határozatokat, illetve kötelezze az első fokon eljárt hatóságot új eljárásra.

[10] Az alperes érdemi ellenkérelmében fenntartotta a határozatban foglaltakat és a felperes kereseti kérelmének elutasítását kezdeményezte.

### *Az elsőfokú ítélet*

[11] A Budapesti Körmeyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 6.K.27.984/2013/34. számú ítéletében az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

[12] A bíróság a felperes keresete, a felperesi beavatkozó nyilatkozatait, az alperes nyilatkozata, a közigazgatási iratok, valamint a felek által a tárgyaláson elő-adottak, továbbá a tanúk vallomásai alapján hozta meg döntését.

[13] A bíróság megállapította, hogy a perben az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) megfelelő rendelkezéseit kell alkalmazni.

[14] Ugyanakkor a bíróság arra kereste elsőként a választ, hogy a felperesi beavatkozót (az adott erdőrészelelen található ingatlan tulajdonosát) a közigazgatási eljárásban ügyfélnek kellett volna-e tekinteni, illetve ha igen, akkor az ügyfél minősítés figyelmen kívül hagyása a közigazgatási eljárásban olyan mértékű eljárási jogszabálysértést eredményezett-e, hogy az az ügy érdemére kihatással van.

[15] A bíróság a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdése és (3) bekezdése alapján megállapította, hogy jelen ügyben mind az elsőfokú, mint a másodfokú hatóság tisztában volt azzal, hogy a felperesi beavatkozó a kérdéses területet a felperes 2006. július hó 3-án jóhiszemű bevételként megszerelte, azon nagy értékű családi házat építte. Az ügyfél mivolta többek között - az előzményi eljárás során is ki kellett, hogy derüljön, így alappal hivatkozhatott arra, hogy az ügyfél mivoltának figyelmen kívül hagyásával csorbultak a Ket.-ben meghatározott jogai.

### *A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem*

[16] Az ügyben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását.

[17] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen állapította meg, hogy az alperes a Ket. 15. § (1) bekezdésének megsértésével járt el akkor, amikor a felperesi beavatkozót nem tekintette ügyfélnek a felperes kérelmére indult hatósági eljárásban.

[17] Az alperes szerint mindezek miatt a jogerős ítélet sérti a Pp. 221. § (1) bekezdését, 339. § (1) bekezdését, valamint a Ket. 15. § (1) bekezdését is.

[19] Az ügyben a felperesi beavatkozó ellenkérelmet terjesztett elő, melyben kérte a Kúriát, hogy hagyja helyben a jogerős ítéletet.

## **A Kuria döntése és jogi indokai**

[20] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott:

[21] A felülvizsgálati kérelem alapvetően két kérdést érint. Egyrészt - hivatkozva a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.151/2010/5. számú határozatára - vitálja a jogerős ítélet azon megállapítását, hogy a beavatkozót a közigazgatási eljárásban ügyfélnek kellett volna tekinteni, másrészt kifogásolja, hogy a jogerős ítélet nem indokolja meg, hogy a beavatkozó ügyfél státuszának hiánya miért hat ki az ügy érdemére. A felülvizsgálati kérelem szerint jelen eljárás megegyezik a Kfv.II.38.151/2010/5. számú határozatban elbírált eljárással, így ugyanarra a következtetésre kellett volna jutni az elsőfokú bíróságnak, mint amire korábban a Legfelsőbb Bíróság juttat.

[22] A Kuria a Kfv.II.38.151/2010/5. számú ítélete valóban azonos ingatlan vonatkozásában, született, a Kfv.II.38.151/2010/5. számú ügy tárgya erdőterület engedély nélküli igénybevétele volt, míg jelen ügy tárgya engedély nélküli igénybe vett terület helyreállítása alóli felmentés. Különbség, hogy a Kfv.II.38.151/2010/5. számú ügyben a korábbi erdőterület, az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény (rég. Evt.) rendelkezéseit kellett alkalmazni, addig jelen eljárásban az ezt felváltó, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvényt (Evt.). A Kfv.II.38.151/2010/5. számú eljárást képező ügyben a régi Evt. 72. § (3) bekezdése került alkalmazásra, így a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint annak volt jelentősége, hogy műszaki-erdészeti szakmai szempontból mennyiben van lehetőség az erdőterület termelésbe való visszaállítására. A Legfelsőbb Bíróság az ítéletben több ízben is hangsúlyozta, hogy a visszaállíthatóság szakmai álláspontját az érintettek sem a közigazgatási sem a bírósági eljárás alatt nem tették vitássá, így ez behatárolta a döntési lehetőséget.

[23] Jelen eljárás tárgyát képező vita lényegre pedig, hogy az erdő igénybevétele összhangban van-e a közérdekkel. A releváns törvényi rendelkezéseket az Evt. tartalmazza: az Evt. 78. § (1) bekezdése értelmében erdőt igénybe venni csak kivételes esetben, a (3) bekezdés kivételével kizárólag a közérdekkel összhangban lehet. A 85. § (2) bekezdése értelmében a helyreállítási kötelezettség alóli kérelemre az erdészeti hatóság felmentést adhat, és erdővédelmi bíróság egyidejű kiszabása mellett engedélyezheti a kialakult állapot fennmaradását, amennyiben az igénybevétele engedélyezésének feltételei fennállnak.

[24] A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a jelen ügyben alkalmazandó törvényi szabályok nem annak értelmezésén alapulnak, hogy az erdőterület helyreállítása műszaki-erdészeti szakmai szempontból lehetséges-e, hanem azt kell értelmezni, hogy az erdő igénybevétele közérdeket szolgál-e. Ezért van jelentősége jelen ügyben a helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletnek, illetve a helyi építési szabályzat módosításának. A közérdek mindenki számára megismerhető módon az önkormányzati rendelethez jelenik meg, de adott esetben - ahogy a jogerős ítélet ezt tartalmazza - konkrét esetben is vizsgálható a hatóság által. Ebből a szempontból jelen ügy lényegesen eltér a Kfv.II.38.151/2010/5. számú ügyben elbírált tényállástól.

[25] A Ket. 15. § (1) bekezdése határozza meg az ügyfél fogalmát. Eszerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vonnak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (3) bekezdése értelmében: Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálatára nem kerülnek az ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

[26] A Kuria megítélése szerint jelen eljárásban a beavatkozó a megelőző közigazgatási eljárásban ügyfélnek tekinthető, hiszen azon túl, hogy az eredeti állapot helyreállítása a családi

házának lebontását eredményezné (amely jogát és jogos érdekét nyilvánvalóan érinti), a helyi építési szabályzatnak a G. 2763/3. számú ingatlan érintő rendelkezései alapján sem közömös, hogy milyen szabályok alapján, milyen jogszabályi rendelkezéseket lehet alkalmazni vele szemben, továbbá adott esetben vizsgálанд, hogy az erdő igénybevétele alapjának jogszertűségét megteremtő közérdek tükröződik-e a beavatkozó érdekkörben. Ezt csak akkor tudja a beavatkozó a közigazgatási eljárásban megjelteni, ha eljárásjogi státusza biztosított, lehetséges van bekerülni az ügyfél pozíciójába.

[27] A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.38.151/2010/5. számú ítéletében valóban azt állapította meg, hogy „A közigazgatási jogviszony (ezen belül az erdészeti hatósági jogviszony) a felperes, valamint az erdészeti hatóság között áll fenn, ebben a jogviszonyban a beavatkozók nyilatkozata, illetőleg eljárása nem értékelhető. A beavatkozó építkezés, annak jogkövetkezményei részben építésügyi hatósági eljárásra, részben pedig a beavatkozók, valamint a felperes közötti polgári jogi jogviszonyra tartoznak.” Ugyanakkor a Kúria hangsúlyozza, hogy e megállapítás a régi Evt. alapján azon jogszabályi környezetben alapul, ami az erdőterület műszak-erdészeti szakmai szempontból való helyreállítási eljárásra vonatkozott. Jelen eljárás mögött az Evt. alapján végső soron annak vizsgálata kell hogy meghűződjön, miszerint az erdő igénybevétele összhangban van-e a közérdekkel. Ebből a szempontból a beavatkozó ügyfél minősége vitathatatlan.

[28] Mindezek alapján a Kúria jelen ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy megalapozott a jogeros ítélet amiat, mert jogszabályserőnek ítéte azt a helyzetet, amely szerinti a hatósági eljárásban az ügyfél jogok biztosítását szolgáló eljárasi rendelkezéseket nem tartottak meg, ennek következtében az eljárásban a felperesi beavatkozó - mint ügyfél - nem vehetett részt.

[29] Az alperes felülvizsgálati kérelmében azt is sérelmezte, hogy a jogeros ítélet nem tartalmaz indokot arra nézve, hogy a felperesi beavatkozó ügyfél státusza elismerésének hiánya milyen okból bír az ügy érdemére kihatással. A jogeros ítélet az ügyfél státusz megállapítása mellett valóban csak annyit jegyez meg, hogy a felperesi beavatkozó jogi helyzetének nem megfelelő értékelése az eljárásban való részvételre vonatkozó eljárásjogi szabályok megsértése az ügy érdemére kiható eljárasi szabályserőst eredményeznek. A Kúria megítélése szerint e körben - szemben az alperes felülvizsgálati kérelmében foglaltakkal - nem annak van jelentősége, hogy az alperes érdemben más döntést hozott volna (azaz nemcsak ez minősül az ügy érdemére kiható jogszabályserőstnek), hanem annak van relevanciája, hogy vannak a közigazgatási eljárásnak olyan garanciális szabályai, amelyek figyelmen kívül hagyása értelemszerűen érinti az egész eljárás jogszertűségét, azaz érdemét. A közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása (megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabályserőst eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyan azon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.

[30] Az alperes az ügy érdemére kiható jogszabályserőst körében hivatkozott az I/2011. (V. 9.) KK vélemény 2. pontjában található azon szövegrészre, amely szerint: „[o]maggában eljárasi jogszabályserőst miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárasi jogszabályserőst a döntés érdemére is kihatott”. A Kúria megjegyzi, hogy a jelzett KK-vélemény az alperes által kitagadott szöveget követően a következőket tartalmazza: „Ugyanakkor a közigazgatási ügy tárgyalva közvetlen összefüggésben nem lévő eljárasi szabályserőst is kihatott kapcsolatlan a Legfelsőbb Bíróság a következőket hangsúlyozza: A Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban a Ket. rendelkezései között az eljáró hatóságok nem valogathatnak, különös tekintettel azon rendelkezésekre, melyek az ügyfél jogok érvényesülését szolgálják. Az ügy érdemi eldöntésére is kihatással lehet, ha az eljáró hatóságok a Ket. alapelveit között, az 5. § (1) bekezdésben rögzített követelményt is megsértve, pl. az ügyfeleket megillető jogokat nem

**"biztosítottak" stb.** Ez történt jelen esetben is, így az 1/2011. (V. 9.) KK véleményben foglaltak is aláíratásztják a Kúria fentebb kifejtett álláspontját.

[31] A Kúria végül megállapította, hogy az elsőfokú bíróság ítéletében arra is kitért, hogy a hatóság a tényállást nem tisztázta kellőképpen, s ezáltal sérült a Ket. 50. § (1) bekezdése, valamint 72. § (1) bekezdése. A kellőképpen nem tisztázott tényállás is indoka volt a hatósági határozatok hatályon kívül helyezésének és az új eljárás lefolytatására kötelezésnek. Ezzel összefüggésben az alperes felülvizsgálati kérelme konkrét indokot nem tartalmaz, pusztán azt - az egyébként vitatható érvel - hozza fel, hogy az Evt. 78. § (1) bekezdése szerinti közérdek megállapítására a hatóságnak nincs kompetenciája.

[32] A fentekre tekintettel a Kúria a jogerős döntést a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta. (Kúria, Kfv.IV.37.936/2015.)