

## **EBH2017. K.8.**

**A közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása (megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést 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. 27/A erdőrészlet ... utca melletti sávban fel van parcellázva, a telkek körbe vannak véve kerítéssel. A hrsz.-ú ingatlan melletti részen felépített családi ház található. Az erdőterület igénybevételére az erdészeti hatóság engedélyt nem adott. Mindezek alapján a Fővárosi és Pest 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 igénybevételét szüntesse meg és az erdőterületet 2008. május 1-jéig eredeti állapotába állítsa vissza.

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

[4] A közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt a felperes terjesztett elő keresetet. Az ügyben eljáró Pest 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 eljáró Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.38.151/2010/5. számú ítéletével a Pest Megyei Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította.

[6] Mindezeket követően 2011. december 21-én a felperesi önkormányzat a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatóságához fordult a G. hrsz.-ú ingatlanon található G. 27A/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 kérelmét 2012. augusztus 21-én kelt határozatával elutasította, nem engedélyezte a G. hrsz.-ú ingatlanon található erdészeti igazgatás szerinti 27A/1 jelű erdő részleges igénybevételét, valamint nem engedélyezte az ugyanezen erdőben engedély nélküli igénybe vett részterületre fennálló helyreállítási kötelezettség alól történő felmentést sem.

[8] A fellebbezés során eljáró Nemzeti Élelmiszerlánc-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 igénybevétel közérdekségének alátámasztására az érintett önkormányzat Képviselő-testülete által elfogadott településrendezési eszközökben foglaltakat veszi alapul, ennek vizsgálata pedig megállapította, hogy a település jóváhagyott településrendezési tervével nincs összhangban a kérelem, hiszen a

település erdőterületei rendeltetésük szerint véderdőként 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 eljáró hatóságot új eljárásra.

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

### *Az elsőfokú ítélet*

[11] A Budapest Környéki 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 eljárás lefolytatására kötelezte.

[12] A bíróság a felperes keresete, a felperesi beavatkozó nyilatkozatai, 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 erdőrészleten található ingatlan tulajdonosát) a közigazgatási eljárásban ügyfélnek kellett volna-e tekinteni, illetve ha igen, akkor az ügyféli 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 hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. 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 felperestől 2006. július hó 3-án jóhiszemű vevőként megszerezte, azon nagy értékű családi házat épített. Az ügyféli mivolta - többek között - az előzményi eljárás során is ki kellett, hogy derüljön, így alappal hivatkozhatott arra, hogy az ügyféli 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 Kúria 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 - vitatja 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 ügyféli 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 jutott.

[22] A Kúria 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 nélkül 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 (régi 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 eljárás alapját 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 ítéletében 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 lényege 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 alól 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 rendeletben 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 vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. **A Ket. 15. § (3) bekezdése értelmében: Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül 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 Kúria megítélése szerint jelen eljárásban a beavatkozó a megelőző közigazgatási eljárásban ügyfélnek tekintendő, 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 ingatlant érintő rendelkezései alapján sem közömbös, hogy milyen szabályok alapján, milyen jogszabályi rendelkezéseket lehet alkalmazni vele szemben, továbbá adott esetben vizsgálendő, hogy az erdő igénybevétele alapjának jogszerűségét megteremtő közérdek tükröződik-e a beavatkozási érdekkörben. Ezt csak akkor tudja a beavatkozó a közigazgatási eljárásban megjeleníteni, ha eljárásjogi státusza biztosított, lehetősége 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 beavatkozási 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 műszaki-erdészeti szakmai szempontból való helyreállíthatóságára vonatkozott. Jelen eljárás mögött az Evt. alapján végső soron annak vizsgálata kell hogy meghúzódjon, miszerint az erdő igénybevétele összhangban van-e a közérdekkel. Ebből a szempontból a beavatkozó ügyféli minősége vitathatatlan.

[28] Mindezek alapján a Kúria jelen ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy megalapozott a jogerős ítélet amiatt, mert jogszabálysértőnek ítélte azt a helyzetet, amely szerint a hatósági eljárásban az ügyféli jogok biztosítását szolgáló eljárási rendelkezéseket nem tartották meg, ennek következtében az eljárásban a felperesi beavatkozó - mint ügyfél - nem vehetett részt.

[29] Az alperes felülvizsgálati kérelmében azt is sérelmezte, hogy a jogerős ítélet nem tartalmaz indokot arra nézve, hogy a felperesi beavatkozó ügyféli státusza elismerésének hiánya milyen okból bír az ügy érdemére kihatással. A jogerős ítélet az ügyféli 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 eljárási szabálysértést 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 jogszabálysértésnek), hanem annak van relevanciája, hogy vannak a közigazgatási eljárásnak olyan garanciális szabályai, amelyek figyelmen kívül hagyása értelemszerűen érinti az egész eljárás jogszerűségét, azaz érdemét. A közigazgatási eljárás garanciális szabályainak a figyelmen kívül hagyása (megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést 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 jogszabálysértés körében hivatkozott az 1/2011. (V. 9.) KK vélemény 2. pontjában található azon szövegrészre, amely szerint: „[ö]nmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott”. A Kúria megjegyzi, hogy a jelzett KK-velemény az alperes által kiragadott szöveget követően a következőket tartalmazza: „Ugyanakkor a közigazgatási ügy tárgyával közvetlen összefüggésben nem lévő eljárási szabálysértés is kihat az ügy érdemére. [...] Az ügy érdemére is kiható eljárási szabálysértések megítélésével kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság a következőket hangsúlyozza: A Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban a Ket. rendelkezései között az eljáró hatóságok nem válogathatnak, különös tekintettel azon rendelkezésekre, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják. Az ügy érdemi eldöntésére is kihatással lehet, ha az eljáró hatóságok a Ket. alapelvei között, az 5. § (1) bekezdésében rögzített követelményt is megsértve, pl. az ügyfeleket megillető jogokat nem

**biztosították” stb.** Ez történt jelen esetben is, így az 1/2011. (V. 9.) KK véleményben foglaltak is alátámasztják a Kúria fentebb kifejetett 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 érvet - hozza fel, hogy az Evt. 78. § (1) bekezdése szerinti közérdek megállapítására a hatóságnak nincs kompetenciája.

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