

**Pest Megyei Bíróság**

1443 Budapest, Pf. 175.

**Előkészítő irata**



**a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának**

Országgyűlési Biztosok Hivatala

1051 Budapest, Nádor u. 22.

**Immochan Magyarország Kft., Dunakeszi  
Város Önkormányzata és Murvainé  
Borszéki Éva felpereseknek az Országos  
Környezetvédelmi, Természetvédelmi és  
Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen  
2.K.26.892/2010. számon folyamatban lévő  
perében**

alperes pernyertességének előmozdítása  
érdekében.

**Pest Megyei Bíróság**

**1443 Budapest, Pf.: 175.**

**Tisztelt Megyei Bíróság!**

A közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában az Immochan Magyarország Kft. (1113 Budapest, Bocskai út 134-136., továbbiakban „Immochan”), a Dunakeszi Város Önkormányzata (2120 Dunakeszi, Fő út 25.) és Murvainé Borszéki Éva (2660 Balassagyarmat, Vörösmarty u. 16.) felpereseknek az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (1016 Budapest, Mészáros u. 58/A, továbbiakban „Alperes”) alperes ellen **2.K.26.892/2010.** számon folyamatban lévő perben az alábbi

### **előkészítő iratot**

terjesztem elő.

2010. november 10-i beavatkozásomban foglalt előadásomat továbbra is fenntartva, és a felperes Immochan Magyarország Kft. 2010. december 15-i előkészítő iratában foglalt előadásra reagálva, állásponantomat az alábbiakban foglalom össze, illetve részletezem:

Állásponantom szerint a 14/443-13/2010. számú határozattal (továbbiakban a „Határozat”) szemben benyújtott felperesi keresetek teljes mértékben megalapozatlanok, tekintettel arra, hogy Alperes határozatát a vonatkozó jogi rendelkezések figyelembevételével hozta meg.

Az alábbiakban az Immochan felperesi állásponntja vonatkozásában az alábbiakat adom elő:

#### **1. Bizonyítási indítvány tekintetében**

Elsőként arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a jelen per tárgya Alperes visszavonó Határozatának felülvizsgálatára irányul. A perben az az eldöntendő kérdés, hogy az Alperes visszavonó Határozata megfelel-e a törvényi előírásoknak. E körben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban a Ket.) 114. §-ának rendelkezéseiből kell kiindulni, amely lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóságok részére, hogy – saját hatáskörükben eljárva – jogszabálysértés esetén döntésüket módosítsák, illetve visszavonják.

Mint ahogy arra a Legfelsőbb Bíróság a Kfv. IV.37.593/2006/6. számú döntésében is rámutatott a bíróság feladata egy visszavonó határozat törvényességi felülvizsgálata során a visszavonás feltételeinek vizsgálatára kell kiterjednie. Az ügy érdemét – a szóban forgó terület lápi jellegének megállapítását – illetően a bíróságnak nincs jogszabályi lehetősége dönteni, ebben az elrendelt új hatósági eljárás fog döntést hozni.

Mindezek alapján álláspontom szerint az Immochan felperes által indítványozott bizonyítási eljárás, Dr. S. Nagy László igazságügyi szakértő meghallgatása jelen perben szükségtelen, ezért azt nem támogatjuk.

## **2. A Határozat megalapozottsága tekintetében**

A Ket. 114. § (1) bekezdése alapján a hatóság határozatát jogszabálysértés esetén vonhatja vissza. Ennek megfelelően Alperes korábbi másodfokú határozatát azon az alapon vonta vissza, hogy az nem felelt meg a Ket. 50. §, 72. § (1) bekezdésében és a 105. § (2) bekezdésében foglaltaknak, illetve a Tvt. 23. §-ban foglalt jogszabályi rendelkezéseknek. A Ket. 114. § (1) bekezdésének megfelelően Alperes visszavonó Határozatában nem azt döntötte el, hogy a perbeli ingatlanokon található-e a Tvt. 23. § (3) bekezdés szerinti ex lege lépés, hanem azt állapította meg, hogy korábbi határozata meghozatala során nem a jogszabályoknak megfelelően folytatta le a tényállás tisztázására vonatkozó bizonyítási eljárását, illetve egy olyan szakértői véleményt fogadott el aggálytalannak, amely a jogszabály téves értelmezésén alapult. A visszavonó Határozat tehát nem szakkérdésen, hanem - a Ket. 114. § (1) bekezdésnek megfelelően – jogkérdésen alapult, amelynek megítéléséhez szakértő igénybevételére nem volt szükség. Mindezek alapján Alperes Határozata tekintetében a tényállás nem megfelelő feltárása, és ezáltal a Ket. 50. §-nak sérelme ezen az alapon nem állapítható meg.

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy nem tekinthető jogszabálysértőnek az, ha az alperesi hatóság azon okból vonja vissza - jogszabálysértőnek ítélve - saját határozatát, mert felügyeleti szerve, illetve a folyamatban lévő bírósági eljárásba beavatkozó más felek jogértelmezését magáévá téve változtat saját jogértelmezési gyakorlatán.

## **3. A Határozat meghozatalának eljárásjogi kérdései tekintetében**

A fentiekben kifejtettek szerint a jelen perben az alapvető kérdés, hogy eljárásjogi szempontból hogyan értékelhető a keresettel támadott visszavonó Határozat.

Ezen eljárásjogi kérdések és a Ket. 114. §-nak értelmezése során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy ezen eljárásjogi szabályoknak a közigazgatási hatósági tevékenységgel szemben támasztott alkotmányossági követelmények érvényesülését kell biztosítaniuk. Mint erre a 83/2009 (IX. 3.), illetve a 2/2000 (II. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rávilágított, a közigazgatási döntésekkel szemben a jogállamiságból nemcsak a jogbiztonság, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének, a közigazgatási határozatok törvényességének követelménye is alkotmányi követelményként következik, és az eljárásjog intézményrendszerének mindkét követelmény érvényesülését biztosítani kell. A közigazgatási eljárásban lezárult ügyekben a törvényesség és a jogbiztonság követelményének érvényesítése más eljárási jogoktól eltérő jogorvoslási módok és eljárási garanciák kiépítését igényli.

Az Alkotmánybíróság 2/2000 (II. 25.) AB határozatában kifejtette „A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti.” Ezért a közigazgatási eljárásjog az ügyfelek jogorvoslatához való jogának érvényesülését szolgáló jogorvoslati eszközök mellett szabályoz olyan jogorvoslati módokat, amelyek a közigazgatási szakban lezárult ügyekben lehetőséget adnak a törvénysértő közigazgatási döntések felülvizsgálatára, amelyek a közigazgatási döntések törvényességét, az objektív jogvédelmet hivatottak biztosítani akkor is, ha a döntés bíróság előtti megtámadása az ügyfélnek nem állt érdekében, illetőleg módjában (a döntés módosítása, visszavonása, felügyeleti eljárás).

A 2/2000 AB határozat indoklásában kifejti, hogy ezen a közigazgatás törvény alá rendeltségét biztosító intézmények esetében a jogbiztonság eljárásjogi garanciáit biztosítja a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, valamint a határidők tüzése.

**a) A határozat visszavonásának időbeli korlátai**

A Ket. 114. § (2) bekezdésének értelmében a hatóság döntésének saját hatáskörben történő módosítására, illetve visszavonására csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult. Ezen időbeli korlát a Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. Törvény (továbbiakban Ket. novella) szabályai értelmében 2009. október 1-től a többlet szabállyal egészül ki, hogy ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.

Tekintettel azonban arra, hogy Alperes Határozata alapját képező eljárás 2009. október 1-t megelőzően indult, a Ket. 2009. október 1. előtt hatályos szövege az irányadó. A Ket. novella 132. (1) bekezdése (3) bekezdése szerint a törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult vagy megismételt eljárásokban kell alkalmazni. Ennek megfelelően a jelenleg hatályos Ket. 114. § (2) bekezdésének utolsó mondata a jelen perrel érintett Határozat meghozatala során nem volt alkalmazandó.

Nem értek egyet a felperesek által hivatkozott azon jogértelmezéssel, mely szerint az Alperes visszavonó Határozata már nem képezné részét a 2008. január 29-én megindított hatósági eljárásnak.

Véleményem szerint az alperesi visszavonó Határozat a 14/223-13/2009. számú másodfokú határozat rendelkezéseit és jogerejét érintő döntés, amely logikailag és eljárásjogilag is az alapeljáráshoz kapcsolódik. Felperes jogértelmezése szerint az Alperesi visszavonó határozatnak külön ügynek kellene lennie, azonban a Ket. 12. § (2) bekezdésében írt ismérveket figyelembe véve azt kell megállapítanunk, hogy mind az ügy tárgyát, tényállását és az ügyben szereplő ügyfeleket tekintve azonos a 2008. január 29-én megindított eljárással, annak csupán egy eljárási szakasza, közelebbről egy a Ket. VII. fejezetében írt jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárások közül.

A Ket. 97. § (3) bekezdés a) pontja alapján a határozat saját hatáskörben való módosítása vagy visszavonása hivatalból indított döntés-felülvizsgálati eljárás, melynek részletszabályait a 114. § (1)-(6) bekezdése ismerteti. A törvény „döntés-felülvizsgálati eljárás” szóhasználatát nem jelenti azt, egy határozat saját hatáskörben történő visszavonása önálló közigazgatási eljárásnak minősülne, mint ahogy a kérelem alapján indult felülvizsgálati eljárások, például a fellebbezési eljárás sem minősül önálló eljárásnak az alapeljáráshoz képest az alkalmazandó jog szempontjából.

A visszavonó Határozat alapjául szolgáló eljárás járulékos jellegét támasztja alá, hogy a Ket. szabályai szerint közigazgatási hatósági eljárás számos szabállyal, garanciával van övezve, melyeknek mind érvényesülniük kell ahhoz, hogy a törvény értelmében önálló eljárásról beszélhessünk. Ilyenek például az értesítés, a bizonyítási eljárás, a döntés meghozatalának vagy az ügyféli jogállásnak a szabályai. Mindezek lényegi feltételei egy önálló eljárásnak, a visszavonó határozat alapjául szolgáló hatósági cselekmények nem minősíthetők a Ket fogalomrendszere szerint „eljárásnak”.

Fontos kitérni arra is, hogy a közigazgatási hatósági tevékenység sajátosságaira tekintettel a közigazgatási jogerő nem jelenti a határozat anyagi értelemben vett megváltoztathatatlanságát. Önmagában már a bírósági felülvizsgálati eljárás lehetősége, illetve az egyéb, a közigazgatás törvény alá rendeltségét biztosító intézmények (a határozat módosítása, visszavonása, felügyeleti eljárás) azt jelentik, hogy egy jogerős másodfokú közigazgatási határozat csupán alaki jogerővel bír, és csupán akkor képezi az alapul fekvő közigazgatási eljárás végleges lezárását, ha nem kerül sor bírósági felülvizgálatra, illetve a határozat – saját vagy felügyeleti hatáskörben történő – módosítására vagy visszavonására. Ezt támasztják alá a fentebb idézett Alkotmánybírósági határozatok, amelyekben a jogbiztonság garanciarendszerének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási határozatok megváltoztathatatlanságát, a határozatok alapján létrejött jogviszonyok stabilitását biztosító anyagi jogerő a közigazgatási határozatok tekintetében csak akkor áll be, ha a bíróság annak törvényességét felülvizsgálta és az ügy érdemében döntött.<sup>1</sup>

Mindezek fényében tehát véleményem szerint egy közigazgatási eljárás mindaddig „folyamatban levőnek” minősül az alkalmazandó eljárásjogi szabályok szempontjából, ameddig „felülvizsgálata” folyamatban van: ami lehet bírósági felülvizsgálati eljárás, illetve saját vagy felügyeleti hatáskörben történő visszavonás vagy módosítás. A jogszabály visszamenő hatályú alkalmazásának tilalmából pedig egyértelműen következik, hogy a közigazgatási eljárásban az igény keletkezésének időpontjában hatályos jogszabály az irányadó.<sup>2</sup> Ezt támasztja alá a Ket. novella 132. § is: amikor ugyanis kiemeli, hogy az új szabályokat kell alkalmazni a megismételt eljárásban, abból a contrario következik, hogy a megismétlésre okot adó hivatalbóli vagy kérelemre induló döntés-felülvizsgálati eljárások során még az alapeljárás esetén hatályos eljárási szabályokat kell alkalmazni.

<sup>1</sup> ABH 2000, 25, 27-29.

<sup>2</sup> Erre mutatott rá többek között a Legfelsőbb Bíróság a BH1998. 463. döntésében.

## b) jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme

A Ket. 114. § (3) bekezdésének értelmében a határozat saját hatáskörben történő visszavonásának másik korlátja, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

Felperesek hivatkozásával ellentétben azonban a jelen perrel érintett Határozat nem sérti Immochan jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát, tekintettel arra, hogy szerzett jogról csak jogot biztosító határozat esetében lehet beszélni.

Tekintettel arra, hogy az ex lege védettség a törvény erejénél fogva jön létre és áll fenn, az ex lege védettség fennállását, illetve a védett területek kiterjedését megállapító határozat nem keletkeztet jogot és kötelezettséget, és ebből következően a határozat visszavonásának a Ket. 114. § (3) bekezdése alapján nem volt akadálya.

A bírósági joggyakorlat alapján a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelmére vonatkozó korlát szűken értelmezhető, és csak akkor alkalmazható, hogy ha a visszavonással érintett határozat maga keletkezteti a jogosultságot. Önmagában az ex lege védettség hiányának megállapítása nem keletkeztetett jogot az Immochan számára.

A LB Kfv. IV.37.593/2006/6. számú döntésében megállapítja, hogy például a bírság ki nem szabása, tehát valamilyen kötelezettség alóli mentesülés semmiképp sem tekinthető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jognak. Ennek analógiájára, az sem tekinthető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jognak, ha a hatóság – egy deklaratív aktusában – törvényi védettség fennállásának a hiányát állapítja meg.

Önmagában a természetvédelmi védettségre vonatkozó szabályokból is következik, hogy a védelemnek egy magasabb fokában részesülnek a törvény erejénél fogva (ex lege) védettként megjelölt értékek, amelyek esetében tehát nem a hatósági aktus hozza létre a védettséget, hanem maga jogszabály. A védettség magasabb szintje éppen azáltal valósul meg, hogy ezekben az esetekben a hatósági határozat meghozatalának egyedi korlátai nem érvényesülnek, és tekintettel a védelemhez fűződő környezetvédelmi szempontok fontosságára, azok akár egyéni érdeksérelemmel szemben is prioritást élveznek.

**Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy Alperes Határozatával a közigazgatási eljárás törvényességének biztosítása érdekében az eljárási szabályoknak megfelelően vonta vissza korábbi határozatát. Tekintettel arra, hogy a Ket. 114. §-ban a döntés visszavonásához előírt törvényes feltételek teljesülnek, így véleményem szerint a visszavonó Határozat jogszerűnek minősül.**

A jogbiztonság sérelmére történő felperesi hivatkozással kapcsolatban hangsúlyozni kívánom, hogy mivel a határozat hivatalbóli visszavonására a jogszabály ad lehetőséget, amennyiben az Alperes a jogszabályi előírásoknak megfelelően a jogszabály adta felhatalmazás alapján vonta vissza határozatát, a jogbiztonság elvének sérelme szóba sem jöhet.

**Mindezek alapján, kérem a T. Megyei Bíróságot, hogy szíveskedjen a felperesek kereseteit elutasítani.**

Budapest, 2011. január 21.

Tisztelettel:

  
\* I \*  
dr. Fülöp Sándor

a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa