



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

Az ügy száma: Kfv. III.37.487/2021/8.

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

A felperes: Felperes1 (Cím3)

Az alperes: Alperes1 (Cím1)

Az alperes képviselője: Dr. Neparáczki Nándor József kamarai jogtanácsos

Az alperesi érdekelt: egyéb érdekelt1 (Cím4) – személyesen eljáró

A per tárgya: építésügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálatot benyújtó fél: az alperes, 16. sorszám alatt

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: a Budapest Környéki Törvényszék 2021. január 21-én kelt 11.K.700.213/2020/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Budapest Környéki Törvényszék 11.K.700.213/2020/15. számú ítéletét – eltérő indokolással – hatályában fenntartja.

A felülvizsgálat eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] Az érdekelt tulajdonát képezi a főtí ... hrsz-ú, természetben a ...Helység, helység2t Ö.u. szám alatti található ingatlan.

[2] Fót Város Jegyzője 2008. október 6-án jogerős határozatával építési engedélyt adott az érdekelt és S.A. (a továbbiakban: építtetők) részére az ingatlanon 61,22 m² alapterületű pince, 199,13 m² alapterületű földszint és 104,57 m² alapterületű emelet családi ház rendeltetésű épület építésére. Az építtetők kérelmet terjesztettek elő az építési engedély módosítása iránt. Az eljárás során az építésügyi hatóság megállapította, hogy az építtetők a kérelem elbírálását megelőzően a módosításhoz csatolt tervdokumentáció alapján engedélyhez kötött építési munkát végeztek.

[3] Fót Város Jegyzője ezért 2012. december 10-én az épületre fennmaradási- és továbbépítési engedélyt adott. A határozat 5. pontja szerint az engedély hatályát veszti, ha a jogerőssé válás napjától számított két éven belül az építési tevékenységet nem kezdték el, kivéve, ha ezen időszak alatt megkezdték és az építési engedély jogerőssé válásának napjától számított két évet követő öt éven belül az építmény rendeltetésszerű használatra alkalmassá válik. Dunakeszi Város Önkormányzat Jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) 2013. május 6-án az ingatlanra engedélyezett lakóépület tervektől eltérően végzett építési munka eredményeként megvalósult szerkezeteire – a kiszabott bírság megfizetését követően - a fennmaradási engedélyt véglegesítette, az 2013. május 30-án jogerőre emelkedett.

[4] Az építtetők a fennmaradási- és továbbépítési engedély jogerőre emelkedést követő két éven belül az építkezést nem kezdték meg, öt éven belül az építmény rendeltetésszerű használatra alkalmassá nem vált, az engedély hatályát veszítette.

[5] Az érdekelt 2016. április 21-én módosított építési engedély iránti kérelmet nyújtott be, amelyhez csatolt tervdokumentációban négy lakás kialakításának az engedélyezését kérte. Ezt a kérelmét az építésügyi hatóság elutasította.

[6] Ezt követően az érdekelt 2016. augusztus 2-án három lakás kialakítására kért új építési engedélyt. Az elsőfokú hatóság 2016. augusztus 3-án a kérelemnek helyt adott, a határozatot a felperes fellebbezése folytán eljáró alperes 2016. október 26-án kelt PE/EH/686-8/2016. számú határozatával – a településképi vélemény kiegészítésére vonatkozó módosítással – helybenhagyta.

[7] A felperes keresettel támadta az alperes határozatát, kérve annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését.

[8] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.465/2017/40. számú ítéletével (a továbbiakban: alapítélet) az alperes határozatát az elsőfokú építésügyi hatóság határozatára kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú építésügyi hatóságot új eljárásra kötelezte. A megismételt eljárásra előírta, hogy az új építési engedély iránti kérelemről kell dönten, azzal, hogy az érdekelt a fennmaradási- és továbbépítési engedélyben meghatározott határidő elteltét követően terjesztette azt elő. Rögzítette emellett azt is, hogy a tervdokumentáció az ítéletben kifejtettek szerint az építési jogszabályok előírásait sérti.

[9] Az érdekelt 2018. december 7-én az építési engedély iránti kérelmét visszavonta. Ennek okán az elsőfokú hatóság az eljárást 2019. február 8-án véglegessé vált végzésével megszüntette.

[10] Az érdekelt 2019. március 26-án az ingatlanon meglévő épületszerkezet egylakásos lakóépületté alakítására vonatkozóan nyújtott be új építési engedély iránti kérelmet.

[11] Az elsőfokú hatóság 2019. április 17-én kelt EP/302-7/2019. számú határozatával építési engedélyt adott, a kérelemhez mellékelt helyszínrajz és építészeti műszaki tervek szerinti továbbépítéssel, bővítéssel tervezett egylakásos lakóépület kialakítására.

[12] Az alperes a PE/EH/00344-12/2019. számú határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta.

[13] Döntésében kifejtette, az egylakásos lakóépületre vonatkozó eljárásban az alapítéletet nem kellett figyelembe vennie, mivel az a korábbi háromlakásos lakóépület építési engedélyezési eljárásában keletkezett. Az érdekelt egylakásos lakóépület kialakítására kért építési engedélyt és a kérelemhez tartozó dokumentáció műszaki tartalma kis részben eltér a megelőző kérelemtől. Az építési telken álló épület fennmaradására az elsőfokú hatóság engedélyt adott, amely lehetőséget adott az épület továbbépítésére. Az új eljárásban a

vonatkozó jogszabályoknak megfelelően azt vizsgálta, hogy az adott épület megfelel-e az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.), az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTEK), valamint Fót Nagyközség Önkormányzata Képviselő Testületének 13/2001. (VII.13.) számú rendeletével jóváhagyott Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási terv (a továbbiakban: HÉSZ) szabályainak, figyelemmel a kerületi építészeti műszaki tervtanács véleményére is.

A kereseti kérelem

[14] A felperes keresettel támadta az alperes határozatát, kérve annak elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítését és az építésügyi hatóság új eljárásra kötelezését.

[15] Álláspontja szerint a 2008-ban kezdeményezett építésügyi hatósági eljárásból eredően - különösen az alapítélet indokolásában kifejtettekre – megállapítható, hogy az érdekeltnek az építési engedéllyel kapcsolatban nincs szerzett joga. Így vizsgálni kellett volna az építmény fennmaradási engedély kérdéskörét. A tervezett új épületre teljeskörűen vizsgálni kellett volna, hogy megfelel-e valamennyi hatályos építési jogszabálynak, az Étv. 35. §-ában meghatározott szakszerűségi követelményeknek.

[16] Az elsőfokú hatóság nem ellenőrizte a benyújtott tervdokumentáció tartalmát, amely a korábbi, bíróság által már felülvizsgált tervekhez képest lényeges változtatásokat nem tartalmaz. Az lényegi adataiban azonos az alapítélet hatályon kívül helyezett építési engedély iránti kérelméhez tartozó tervdokumentációval. Az új építési engedély ellentétes a jogszabályi előírásokkal mind az előkert, az építménymagasság, mind a homlokzatmagasság és parkolók tekintetében, melyet alátámaszt a korábbi eljárásban kirendelt szakértői vélemény is.

Az elsőfokú ítélet

[17] A törvényszék az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően megsemmisítette, és az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.

[18] Megállapította, az építésügyi hatósági eljárásban az elsőfokú hatóság és az alperes nem vizsgálta, hogy az egy lakásos lakóépület kialakítására irányuló kérelemhez tartozó tervdokumentáció műszaki tartalmának a korábbi kérelemhez képest „kis részben történő eltérése” milyen mértékű eltérést jelent. Nem tisztázta, hogy ugyanazon építési telken, ugyanazon szerkezetkész állapotban lévő épület vonatkozásában történt-e olyan változás, amely alapján megállapítható, hogy a jogerős bírói ítélettől eltérő tényállás alapján került sor az új építési engedély iránti kérelem benyújtására.

[19] Nem vizsgálta, hogy a megelőző ítélet alapját képező igazságügyi építész szakértő szakvéleményében megállapított paraméterekhez képest történt-e változás, valamely visszabontás, átalakítás elvégzésre került-e. A parkolóhelyek kialakításával, valamint az építménymagassággal kapcsolatban szintén az alapítéletre hivatkozott, megállapítva, hogy az nem felel meg az előírásoknak.

[20] Kimondta, tévesen hivatkozott az alperes arra, hogy az építési engedélyezési eljárásban új tényállás alapján kell az építési engedélyhez tartozó tervdokumentációról döntenie és az építésügyi hatóságot az alapítélet, valamint az annak alapjául szolgáló szakvélemény ne kötné.

[21] Amennyiben a kis mértékű eltérés nem a jogerős bírói ítélettel vizsgált paraméterekre vonatkozik, úgy ugyanazon épületre vonatkozó építési engedély iránti kérelem elbírálása során a jogerős ítélet az építésügyi hatóságot köti. Egy jogszabálysértő állapot figyelembevétele nem mellőzhető azzal, hogy az építésügyi hatóság a kérelem visszavonása folytán nem az alapítélettel elrendelt megismételt eljárást, hanem a változtatás nélküli épületre egy új eljárást folytat le.

A felülvizsgálati kérelem

[22] Az ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmében az alperes kérte annak megváltoztatását akként, hogy a felperes keresetét - a megalapozatlansága és az abban foglaltak bizonyítatlansága okán - utasítsa el a Kúria.

[23] Kérelme hivatkozásaként felhívta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (2) és 97. § (4) bekezdését.

[24] Érvelése szerint az elsőfokú ítélet rendre visszanyúlik az azt megelőző alapítéletben foglaltakhoz, az abban megállapítottakat jelen eljárás viszonyítási alapjaként kezeli. Így jutott olyan következtetésre, hogy a felperes keresete megalapozott és az alperes jogszabálysértő döntést hozott. Ezen elv negligálásának az ítélet egészét végig kísérő folytatólagos alkalmazása téves következtetések levonására vezette a törvényszéket.

[25] Jelen esetben nem megismételt eljárásról, hanem az eredeti kérelem visszavonásával eredményezett eljárás megszüntetését követően, ténylegesen eltérő tartalommal előterjesztett új kérelem alapján indult eljárásról van szó. A korábbi tényállással és kérelemmel összefüggő ítélet kötőereje ezáltal nem érvényesülhet.

[26] A felperesnek a hatóság döntését ebben az esetben az új kérelem és az azt megalapozó tervdokumentáció jogszerűségének szakmailag megalapozott cáfolatával lett volna lehetsége érdemben támadnia.

Döntés a befogadásról

[27] A Kúria a Kfv.III.37.487/2021/3. számú végzésében a felülvizsgálati kérelmet befogadta.

A Kúria döntése és jogi indokai

[28] Az alperes felülvizsgálati kérelme – az alábbiak szerint – részben alapos.

[29] A felülvizsgálati eljárás kereteit a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelem és felülvizsgálati ellenkérelem jelöli ki.

[30] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a törvényesen megállapított tényállásból részben helyes jogi következtetéseket vont le.

[31] A Kp. 97. § (4) bekezdése szerint az eljáró közigazgatási szervet a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti.

[32] A megismételt eljárásban a felperes 2018. december 7-én kérelmét visszavonta.

[33] Az ezen eljárásban alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 47. § (1) bekezdés e.) pontjának ekkor hatályos rendelkezése szerint a hatóság az eljárást megszünteti, ha az eljárás kérelemre indult, és valamennyi kérelmező ügyfél kérelmét visszavonta, illetve ahhoz az ellenérdekű ügyfelek hozzájárultak, és az eljárás hivatalból nem folytatható.

[34] Az elsőfokú hatóság az eljárást 2019. február 8-án véglegessé vált K-I/3472/2/2018. számú végzésével megszüntette.

[35] A közigazgatási eljárásban az ügyfél, mint az ügy ura, rendelkezési jogából levezethetően jogosult a kérelmét visszavonni.

[36] Alapvetés, hogy egy megismételt eljárásban a közigazgatási szerv kizárólag a bírósági határozatban foglaltak szerint járhat el, és köteles az újabb határozat hozatala során a bíróság által megadott szempontokat érvényesíteni, annak szükségességét, célszerűségét nem mérlegelheti, nem szűkítheti le, és nem értelmezheti át. Ugyanakkor a tényállás megváltozása gyakori a megismételt eljárás során. A Kúria jogelődjeként eljáró Legfelsőbb Bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 111. § (3) bekezdése alapján fejtette ki, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság

határozatának rendelkező része és indokolása köti a hatóságot, annak megfelelően köteles eljárni. Ebből következően, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság új eljárás lefolytatására kötelezi, akkor a közigazgatási hatóság ugyanabban az ügyben, és azonos tényállás fennállása mellett is eljárhat ismételten. Ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett tehát csak a bíróság kötelezése alapján van helye új eljárásnak. (Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.355/2007/11., Kfv.III.37.274/2008/12.).

[37] A perbeli esetben azonban nem volt vitás, hogy a tényállás a korábban kiadott engedélyhez tartozó tervdokumentáció tartalmához képest (háromlakásos - egylakásos épület) megváltozott, ezért nem lehetett megállapítani a tényállás azonosságát. Az ellenkező értelmezés azt jelentené, hogy a bíróság kötelezése alapján lefolytatott új eljárásban a közigazgatási hatóságnak az időközben megváltozott tényállás ismeretében is a korábbi tényállás alapján kellene meghozni a határozatát.

[38] Mindebből az is következik, hogy ha az eljárás eredetileg kérelemre indult, majd a bíróság kötelezése folytán megismételt eljárásban a kérelmező visszavonja a kérelmét, akkor nem kell végrehajtani az ítéleti iránymutatást, hanem - az új tényre figyelemmel - meg kell szüntetni az eljárást. Az eljárás megszüntetése esetén a megismételt eljárásra utasító ítélethez anyagi jogerő tovább már nem fűződik.

[39] Ebből fakadóan az elsőfokú bíróság ítéletének az alapítélet iránymutatására vonatkozó hivatkozásai tévesek, azt kell vizsgálni, hogy a kérelemhez csatolt tervdokumentáció, a tervezett építés és építmény megfelel-e a jogszabályi követelményeknek.

[40] A Kúria ugyanakkor megállapította, hogy az elsőfokú bíróság ítélete helytálló abban a körben, hogy az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

[41] Az Étv. 34. § (1) bekezdése meghatározza, hogy építési tevékenység megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság eljárásának lefolytatása szükséges. Az építésügyi hatóság jogosult az építési tevékenység jogszerűségének ellenőrzésére. A (2) bekezdés többek között kimondja, hogy az építésügyi hatóság építési engedélyezési, fennmaradási engedélyezési, használatbavételi engedélyezési stb. eljárásokat folytat, és jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt.

[42] Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eljr.) 17. § (1) bekezdése értelmében az építési tevékenység végzésére - az 1. mellékletben felsoroltak és az Étv. alapján egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenység kivételével - jogszabályban meghatározott építésügyi hatóságtól építési engedélyt kell kérni.

[43] Ugyanakkor az Eljr. 42. § (1) bekezdése szerint az építésügyi hatóság az Étv. 48. § (2) bekezdés a-c) pontjában meghatározott jogszerűtlen és az Étv. 48. § (5) bekezdésében meghatározott szakszerűtlen építési tevékenységek esetén, amennyiben annak jogszabályi feltételei fennállnak, az építtető, vagy amennyiben az építtető személye nem ismert, a

tulajdonos kérelmére fennmaradási engedélyt ad. A (3) bekezdés arról is rendelkezik, hogy a fennmaradási engedély iránti kérelemben továbbépítésre vagy használatbavételre irányuló kérelem is előterjeszthető.

[44] Az Étv. 48. § (2) bekezdés szerint jogszerűtlen az építési tevékenység, ha a jogszabály alapján hatósági engedélyhez vagy tudomásulvételhez kötött építési vagy bontási tevékenységet engedély vagy tudomásulvétel nélkül, az engedélytől vagy tudomásulvételtől eltérően végzik.

[45] Az építési és a fennmaradási engedélyezési eljárás egymást kizáró eljárások, tehát ha egy építkezésnél a jogerős építési engedélytől eltértek, arra fennmaradási és szükség esetén továbbépítési engedély kerülhet kiadásra. Ennek ellenére az érdekelt több alkalommal is új építési engedély iránti kérelmet terjesztett elő.

[46] Az építetők a 2008-ban megszerzett építési engedélytől eltérően, azaz jogszerűtlenül végeztek építési tevékenységet. Ennek következtében ideiglenes hatállyal, feltételhez kötötten fennmaradási és továbbépítési engedélyt kaptak azzal, hogy az a feltétel megvalósulásának hiányában hatályát veszti. A felek által nem vitatottan – ahogy arra az elsőfokú bíróság is helyesen utalt – az érdekelt a fennmaradási és továbbépítési engedély alapján továbbépítésre nyitva álló kétéves határidő elteltét követően nyújtotta be új építési kérelmét. Ekkor azonban a fennmaradási és továbbépítési engedély hatályát veszítette.

[47] Mindezek ismeretében a Kúria kiemeli, az érdekelt szerzett joggal nem rendelkezett a már szerkezetében felépült építményre vonatkozóan. Ebből következően azonban nem új építési kérelmet, hanem ismételten fennmaradási- és továbbépítési kérelmet kellett volna előterjesztenie, hiszen az épület szerkezeteiben már felépült.

[48] Megállapíthatóan, az alperes és az elsőfokú hatóság tévesen döntött az érdekelt új építési kérelméről, őt a megismételt eljárásban a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak a jogszabályi előírások folytán fennmaradási- és továbbépítési engedély előterjesztésére kell felhívnia és ezirányú kérelmét ennek megfelelően elbírálnia.

[49] Figyelemmel arra, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének rendelkező része a Kúria jelen döntésével azonos, a felülvizsgálati bíróság a támadott elsőfokú ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alkalmazásával – eltérő indokolással - hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[50] *Az Étv. 48. § (2) bekezdés a-c) pontjában meghatározott jogszerűtlen és az Étv. 48. § (5) bekezdésében meghatározott szakszerűtlen építési tevékenységek esetén nem új építési, hanem fennmaradási és továbbépítési kérelmet kell előterjeszteni.*

Záró rész

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

[52] Az alperes felülvizsgálati kérelme kis részben volt alapos, azonban az elsőfokú ítélet megdöntésére nem volt alkalmas, ezért a Kúria részére perköltséget nem állapított meg. A felperes és az érdekelt felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztettek elő, ekként a részükre történő perköltség megállapítását mellőzte a Kúria.

[53] A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illeték az alperes illetékmentessége folytán az állam terhén marad.

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

Budapest, 2021. november 10.

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