



A Kúria
Jogegységi Panasz Tanácsa
14/2024. Jogegységi határozat
(Jpe.III.60.067/2023/11. szám)
az építési-, illetve településképi jogszabályoknak az építési tevékenység nélküli
rendeltetésmódosítás esetén való alkalmazhatóságáról

A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Kúria K.VII. tanácsának előzetes döntéshozatali indítványa alapján az építési-, illetve településképi jogszabályoknak az építési tevékenység nélküli rendeltetésmódosítás esetén való alkalmazhatósága tárgyában meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1. Építési tevékenység nélküli rendeltetésmódosításhoz is szükséges a településképi eljárás, irányadók az építési, illetve a településképi jogszabályok és alkalmazhatók a jogszabályban előírt településképi-védelmi intézkedések.
2. A Kúria K.VII. számú tanácsa a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett Kfv.37.829/2020/7. számú határozattól eltérhet.
3. A Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett Kfv.37.829/2020/7. számú határozata a továbbiakban kötelező erejűként nem hivatkozható.

Indokolás

I.

- [1] A Kúria előtt Kfv.37.527/2023. szám alatt folyamatban lévő eljárásban az indítványozó tanács a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 32. § (1) bekezdés b) pontja és 33. § (1) bekezdés b) pontja alapján előzetes döntéshozatali indítványt terjesztett elő a jogegység érdekében, mert jogkérdésben el kíván térni a Kúria Kfv.37.829/2020/7. számú, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) közzétett határozatától.
- [2] Az indítványozó tanács az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében annak az elvi jelentőségű jogkérdésnek a megválaszolását kérte, hogy építési tevékenység nélküli rendeltetésmódosításhoz is szükséges-e a településképi eljárás, irányadók-e az építési, illetve a településképi jogszabályok, és alkalmazhatók-e a jogszabályban előírt településképi-védelmi intézkedések.
- [3] Az indítványozó tanács az előtte folyamatban lévő eljárást a Bszi. 32. § (2) bekezdése értelmében a jogegységi eljárás befejezéséig felfüggesztette.

II.

- [4] A Kúria Kfv.37.829/2020/7. számú, a BHGY-ban megjelent határozatának – a jogegységi eljárás szempontjából releváns – tényállása szerint a felperes egy iroda megnevezéssel feltüntetett társasházi albetétnek volt a tulajdonosa. A felperes át akart térni az ingatlan jellegének valós megnevezésére, azaz iroda megnevezésről lakás megnevezésre, és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 28. §-a szerint egy hatósági bizonyítványt vagy igazolást kívánt kapni a földhivatali adatátvezetéshez.

E hatósági bizonyítvány kiadását a jegyző a településképi bejelentési eljárás szükségességére hivatkozással megtagadta, és a felperest településképi bejelentési eljárásra utasította, aminek a felperes eleget tett.

- [5] Az elsőfokú hatóság a lefolytatott településképi bejelentési eljárás során megállapította, hogy a Budapest Hegyvidék XII. kerületi Önkormányzatnak a Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: KVSZ) 48. § (2a) bekezdése szerint az érintett építési övezetben a 2008 előtt megvalósult iroda rendeltetés megváltoztatása nem megengedett. Előbbiek okán a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 26/C. § (1) bekezdés b) pontja alapján a rendeltetésmódosítás megtiltásáról döntött.
- [6] Az elsőfokú határozatot – megismételt eljárás során – az alperes is helybenhagyta. Megállapította, hogy a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének a településképi bejelentési eljárásról és a településképi kötelezésről szóló 9/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör1.) a meglévő önálló rendeltetési egység rendeltetésének megváltoztatása esetére is előírja a bejelentési kötelezettséget. Az Ör1. 1. § b) pontja és 1. melléklet B) pontja alapján a meglévő építmények rendeltetésének megváltoztatása településképi bejelentési eljárás köteles tevékenységnek minősül, függetlenül attól, hogy tényleges építési tevékenység szükséges-e a kialakításhoz.
- [7] A felperes keresetében kifejtette, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) csak a 20. §-ában meghatározott esetekben enged tiltást, ennek a KVSZ 48. § (2a) bekezdése szerinti szabályozás nem felel meg. Előadta továbbá, hogy álláspontja szerint a kérelme a tárgyánál fogva nem minősülhet településképi bejelentésnek, és megalapozatlan volt a településképi bejelentési eljárás alá vonása.
- [8] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét – mint megalapozatlant – elutasította. Az ítélet indokolásában rámutatott, hogy a jogszabályok egyértelmű rendelkezéseket tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő ingatlan esetében az iroda rendeltetést nem lehet megváltoztatni. Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy az alperes jogszerűen járt el, amikor a rendeltetés módosítását megtiltotta.
- [9] Az ügyben a felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Álláspontjának egyik lényegi eleme szerint a KVSZ rendelkezéseivel a bíróság nem indokolhatta volna a döntését, tekintettel arra, hogy a felperes nem építkezett és nem változtatta meg a lakóépület rendeltetését, külső megjelenését, illetve a lakóépületen belüli önálló rendeltetési egységek számát. Csak az iroda megnevezésű ingatlana használatát, használati célját kívánta megváltoztatni, ami álláspontja szerint egyszerű adatváltozás, nem minősíthető rendeltetésváltozásnak. Ezzel összefüggésben utalt a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 1-3. §-ára, amelyek alapján a kizárólag adatváltozást eredményező ingatlan-nyilvántartási ügyekben szükséges hatósági bizonyítvány kiadása nem tartozik településképi bejelentési eljárás alá.
- [10] A Kúria ítélkező tanácsa a felperes felülvizsgálati kérelmét a Kfv.37.829/2020/7. számú határozatában az alábbiak szerint megalapozottnak találta. Az építési szabályzat a telken, az építési telken elhelyezhető épület, valamint az önálló rendeltetési egység számát és a megengedett vagy kizárt rendeltetését építési tevékenység esetén határozhatja meg. Mint arra felhívta a figyelmet, kontextuális jogértelmezés mellett ez magától értetődő, hiszen az Étv. az épített környezet alakításáról és védelméről szól, ahol – az Étv. 2. § 5. pontja értelmében – az „Épített környezet: a környezet tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve

elhatárolt épített (mesterséges) része, amely elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja.”

[11] A fentiekből következően az ítélkező tanács úgy foglalt állást, hogy mivel a KVSZ az Étv. felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendelet, a KVSZ 48. § (2a) bekezdése, miszerint az adott építési övezetben a 2008 előtt megvalósult iroda rendeltetés megváltoztatása nem megengedett, csakis építési tevékenységgel összefüggésben értelmezhető tiltásként. Az iroda rendeltetés építési tevékenységtől független megváltoztatása (adott esetben egyszerűen átminősítése) tehát nem eshet ennek a szabályozásnak a tárgyi körébe. A KVSZ 48. § (2a) bekezdésének „az iroda rendeltetést nem lehet megváltoztatni” fordulatát nem lehet szabályozási környezetéből kiragadva értelmezni, mert az előbbieket szerint azt csakis úgy lehet felfogni, hogy építési tevékenységgel az iroda rendeltetést nem lehet megváltoztatni.

[12] Az előbbieken túl a Kúria ítélkező tanácsa azt is kiemelte, hogy az Ör1. 1. § b) pontja alapján településképi eljárást kell lefolytatni a meglévő építmények rendeltetésének 1. melléklet B) pontja szerinti megváltoztatása esetén. Az 1. melléklet B) pontja a meglévő építmény rendeltetésének – részleges vagy teljes – megváltoztatását utalja a településképi bejelentési eljárás alá. Az építmény rendeltetésének a kifejezetten és egyértelműen építési jogszabályok körébe eső megváltoztatásába azonban a Kúria szerint nem értendő bele az önálló egység rendeltetésének építési tevékenység nélküli megváltoztatása.

III.

[13] A Kúria indítványozó tanácsa a Kfv.37.829/2020/7. számú határozatban kifejtett állásponttól el kíván térni. A folyamatban lévő eljárás – jogegységi eljárásban releváns – tényállása a következő.

[14] Az I. és a II. rendű felperesek magánszálláshely-szolgáltatási tevékenységet kívántak végezni a tulajdonukat képező társasházi lakásban. Bejelentésük nyomán a település jegyzője igazolást adott ki a szálláshely-üzemeltetési tevékenység nyilvántartásba vételéről, ezt követően pedig településképi eljárást folytatott le, és felhívta a felpereseket, hogy az ingatlan rendeltetésének (lakásból szállás) szabálytalan megváltoztatása következtében kialakult jogszabálysértést szüntessék meg. A felperesek a felhívásban foglaltaknak nem tettek eleget, így a hatóság őket a szállásként történő használat megszüntetésére, valamint településképvédelmi bírság megfizetésére kötelezte, amit fellebbezésük nyomán az alperes közgyűlés is helybenhagyott.

[15] Az első- és másodfokú határozatok indokolása szerint a szálláshely-szolgáltatási tevékenység hatósági nyilvántartásba vétele nem mentesíti a felpereseket a tevékenység végzéséhez szükséges egyéb jogszabályokban, így különösen az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: OTEK) és Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a Belváros, Szent Mihály domb, Deák tér és környezete Szabályozási Tervéről és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 31/2021. (XI. 26.) önkormányzati rendeletében (a továbbiakban: HÉSZ) meghatározott feltételek teljesítése alól. Figyelemmel arra, hogy a felperesek a korábban lakás önálló rendeltetési egységet szállásként használják, ezáltal az önálló rendeltetési egység használati célja megváltozott, rendeltetésmódosítás történt. Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a településképvédelméről szóló 12/2018. (IX. 28.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör2.) 42. § 1) pontja szerint meglévő építmények rendeltetésének részleges vagy teljes megváltoztatása esetén, azt megelőzően településképi bejelentési eljárást kell lefolytatni.

[16] A felperesek által indított közigazgatási perben az elsőfokú bíróság az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette. Ítéletét – bár erre indokolásában

explicite nem utalt – a Kúria Kfv.37.829/2020/7. számú határozatában foglaltakra alapítottn hozta meg. Ennek keretében hangsúlyozta, hogy a HÉSZ az Étv. felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendelet, az önkormányzat a közigazgatási területén lévő épület, önálló rendeltetési egység használatára vonatkozóan korlátozást, tilalmat az építési jogszabályokra hivatkozással csak az építési tevékenységgel összefüggésben vezethet be – így a HÉSZ 12. § (4) bekezdése csakis építési tevékenységgel összefüggésben értelmezhető tiltásként. A lakás rendeltetésének építési tevékenységet nélkülöző megváltoztatása, azaz az adott esetben átminősítése magánszálláshellyé, jogi kategóriaként értelmezhető, természetsszerűleg nem eshet az építési tevékenység szabályozási tárgykörébe. Hangsúlyozta továbbá, hogy az önkormányzat az épület, az építmény mint egész rendeltetésének megváltoztatása esetén folytathat le településképi bejelentési eljárást, a Tvtv. 8. § (2) bekezdés c) pontjára figyelemmel az Ör2. 42. § 1) pontja nem irányadó az épületen belül található egyetlen lakás – építési tevékenység nélküli – rendeltetésének megváltoztatása esetén.

[17] Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Utalt arra, hogy az önálló rendeltetési egység építési tevékenység nélküli rendeltetésváltoztatása esetén is kötelező a településképi eljárás lefolytatása. Ezen felül kiemelte, hogy az elsőfokú bíróság által alapul vett Kfv.37.829/2020/7. számú határozatban foglaltak a jelenleg hatályos jogi környezetben már nem alkalmazhatók. A felperesek felülvizsgálati ellenkérelmükben a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérték.

[18] A Kúria indítványozó tanácsa részletesen ismertette az ügyben releváns jogszabályokat, majd az Étv., a Tvtv., a HÉSZ, valamint a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) rendelkezései és azok egymáshoz való viszonya alapján azt a jogi álláspontot fejtette ki, hogy az alapul fekvő esetekben nincs jogszabályi alapja annak, hogy az építési tevékenységgel, illetve anélkül megvalósuló rendeltetismódosítások között különbséget kelljen tenni. Annak érdekében, hogy egyértelműen eldönthető legyen, vajon a tervezett új rendeltetés az adott építési övezetben megengedett-e, a jogi rendelkezések az általánosság igényével, minden esetben kötelezővé teszik a településképi bejelentési eljárás lefolytatását.

IV.

[19] A legfőbb ügyésznek a Bszi. 37. § (2) bekezdése alapján tett nyilatkozata szerint a Korm. r. 46. § (1) bekezdése alapján rendeltetismódosítás esetén településképi bejelentési eljárásnak van helye. Az épített környezet védelmére vonatkozó törvényeknek, továbbá a rendeltetismódosítási és a településképi bejelentési eljárás szabályozásának vizsgálata alapján kiemelte, hogy az Étv., valamint a Tvtv. preambuluma és miniszteri indokolása kifejezetten hangsúlyozza az épített környezet védelmének fontosságát. A rendeltetismódosítás kapcsán a legfőbb ügyész nyilatkozata hangsúlyozta, hogy az OTÉK 1. számú mellékletének 102. pontja határozza meg a rendeltetismódosítás fogalmát, amely nem tartalmaz arra irányuló szűkítést, hogy a rendeltetismódosítás csak építési tevékenységgel lenne megvalósítható.

[20] A felperesek nyilatkozatukban hangsúlyozták, hogy ügyük gyökeresen eltér a Kfv.37.829/2020/7. számú ügytől, mivel a felperesek magánszálláshelyet üzemeltetnek lakás besorolású ingatlanban, és ennek minősítését nem is kívánják megváltoztatni. Ezzel összefüggésben utaltak a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 39. pontjára, hogy amennyiben egy lakóház fő rendeltetésű épületben magánszálláshelyet létesítenek, az nem jár az épület fő rendeltetésének megváltoztatásával. A fentieken túlmenően a felperesek hangsúlyozták, hogy az Étv. 1. § (1) bekezdés a)-h) pontja által meghatározott hatálya kifejezetten az építési tevékenységre vonatkozik, ahogy a Tvtv. is, a hivatkozott kormányrendelet pedig csak építési munkával járó tevékenységeket szabályozhat.

V.

- [21] A Jogegységi Panasz Tanács az indítványozó tanács által feltett kérdésekben az alábbiak szerint foglalt állást.
- [22] Az Étv. 13. § (1) bekezdése értelmében az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzat az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban állapítja meg. A (2) bekezdés szerint valamennyi település helyi építési szabályzatának tartalmaznia kell legalább a minimális tartalmi követelményeket, így a b) pont szerint az építési övezetre és az övezetre az építési helyet [...], valamint az elhelyezhető és tiltott rendeltetéseket.
- [23] Az Étv. felhatalmazása alapján megalkotott HÉSZ 12. § (1) és (4) bekezdés a) pontja alapján a kisvárosias lakóterületen, Lk-1 jelű építési övezetében csak és kizárólag lakó, kereskedelmi, szolgáltató, hitéleti, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális, igazgatási, iroda rendeltetés helyezhető el.
- [24] Az Étv. 6/A. § (2) bekezdés b) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete jogszabályban meghatározott esetekben és módon településképi bejelentési eljárást folytathat le az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött építési tevékenységek, reklámelhelyezések és rendeltetismódosítások tekintetében.
- [25] A Tvtv. 10. § (1) bekezdés a) pontjára figyelemmel az önkormányzat településképi bejelentési eljárást folytathat le – a 8. § (3) bekezdése szerinti kormányrendelet keretei között, településképi rendeletben meghatározott esetekben és módon – hatósági engedélyhez és az Étv. 33/A. §-a szerinti egyszerű bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek és rendeltetismódosítások esetén.
- [26] A Korm. r. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzat településképi bejelentési eljárást folytat le az építmények rendeltetésének megváltoztatása – így az önálló rendeltetési egység rendeltetésének módosítása vagy az építmény rendeltetési egységei számának megváltozása – esetén.
- [27] Az Ör2. 42. § 1) pontja szerint településképi bejelentési eljárást kell lefolytatni – amennyiben a tevékenység végzője nem az Önkormányzat – meglévő építmények rendeltetésének – részleges vagy teljes – megváltoztatása esetén.
- [28] Az indítványozó tanács előtt folyamatban lévő perben érintett, a rendeltetés megváltoztatására és a településképi bejelentési eljárásra vonatkozó valamennyi jogszabályt (Tvtv., Korm. r., Ör2.) az Étv. felhatalmazása alapján alkottak meg. Ebből következően a legfontosabb eldöntendő kérdés az, hogy a perbeli tényállásra – építési tevékenység nélküli rendeltetismódosítás – alkalmazni kell-e az Étv.-t vagy sem. Amennyiben ugyanis nem, akkor ebben az esetben a rendeltetés megváltoztatására és a településképi bejelentési eljárásra vonatkozó részletszabályok sem alkalmazhatóak.
- [29] A Kúria BHGY-ban közzétett Kfv.37.829/2020/7. számú határozatának lényege, hogy az önkormányzatnak a közigazgatási területén lévő épület, önálló rendeltetési egység használatára vonatkozó korlátozása, tilalma az építési jogszabályokra hivatkozással csak építési tevékenységgel összefüggésben érvényesíthető jogszerűen. Az indítványozó tanácsnak ettől eltérően az az álláspontja, hogy a jogszabályokból nem vezethető le, hogy a rendeltetési egység rendeltetésének építési tevékenység nélküli megváltoztatására a helyi építési szabályzat előírásai nem alkalmazhatóak.

- [30] Az építési igazgatást alapvetően a közösség védelme hívta életre (tűzvédelem, egészségvédelem, támadás elleni védelem). Napjainkban az építésügyi szabályok szükségességét olyan közösségi szempontok is alátámasztják, mint a környezetvédelem vagy a település esztétikus kialakításának biztosítása. Az Étv. 13. § (1) bekezdése az építés helyi rendjének biztosítása érdekében teszi lehetővé a települési önkormányzat számára helyi építési szabályzat megalkotását. Fontos hangsúlyozni, hogy az Étv. – címe és preambuluma szerint – nemcsak az épített környezet kialakításával, hanem annak védelmével kapcsolatos alapvető követelményeket is megfogalmazza.
- [31] Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az előbbiekre tekintettel az Étv. értelmezése, figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére is, csak e védelmi céllal összhangban történhet. A törvény célja tehát, hogy az építés helyi rendjét ne csak az építési tevékenység végzése során biztosítsák, hanem az épített környezet imént említett alapvető követelményeknek való megfelelést folyamatosan fenntartsák, megőrizzék. Az Étv. § 13. (2) bekezdés b) pontja alapján az elhelyezhető és tiltott rendeltetések meghatározása a település helyi építési szabályzatának kötelező tartalmi eleme.
- [32] Az eljárásokban idézett jogszabályi rendelkezések egyike sem különböztet az építési tevékenységgel vagy az anélkül megvalósuló rendeltetismódosítás között, minden esetben kötelezővé teszi a településképi bejelentési eljárás lefolytatását. A településképi bejelentési eljárásban vizsgálható, hogy a tervezett új rendeltetés az adott építési övezetben megengedett-e.
- [33] Az ezzel ellentétes jogértelmezés oda vezethet, hogy egy adott épület, illetve önálló rendeltetési egység eredetileg megjelölt rendeltetése az építési tevékenység befejezését követően az országos vagy a helyi építési szabályok által tiltott rendeltetésre változtatható, e tekintetben a hatósági kontroll megszűnik, sem a közérdek, sem mások (pl. szomszédok) jogai, jogos érdekei nem juttathatók hatékonyan érvényre.
- [34] A fentebb írtakra figyelemmel megállapítható, hogy olyan tényállásról van szó, amelyre alkalmazni kell az Étv.-t, ennél fogva az építési tevékenység nélküli rendeltetismódosításhoz is szükséges a településképi eljárás, irányadók az építési, illetve a településképi jogszabályok és alkalmazhatók a jogszabályban előírt településképi-védelmi intézkedések.
- [35] A Kúria indítványozó tanácsa a BHGY-ban közzétett Kfv.37.829/2020/7. számú határozattól eltérhet, a Kfv.37.829/2020/7. számú határozat a továbbiakban kötelező erejűként nem hivatkozható.
- [36] A Jogegységi Panasz Tanács a perbeli tényálláskor hatályos jogszabályok alapján döntött, nem vehette figyelembe, hogy időközben a magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény hatályon kívül helyezte az Étv.-t, a Tvtv.-t; a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte az OTÉK-ot; a magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 285/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet pedig módosította a Korm. r.-t.

VI.

- [37] Mindezekre tekintettel a Jogegységi Panasz Tanács a Bszi. 24. § (1) bekezdés c) pontja, 25. §-a, 32. § (1) bekezdés b) pontja, 33. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 40. § (1) és (2) bekezdései alapján, a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása érdekében [Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés] a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

- [38] A Jogegységi Panasz Tanács a Bszi. 42. § (1) bekezdése alapján a jogegységi határozatot a Magyar Közlönyben, a BHGY-ban, a bíróságok központi internetes honlapján és a Kúria honlapján közzéteszi. A jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező.

Budapest, 2024. október 21.

Böszörményiné dr. Kovács Katalin s.k. a tanács elnöke, Dr. Hajnal Péter s.k. előadó bíró, Dr. Varga Zs. András s.k. bíró, Dr. Balogh Zsolt Péter s.k. bíró, Dr. Bartkó Levente s.k. bíró, Dr. Csák Zsolt s.k. bíró, Dr. Cseh Attila s.k. bíró, Dr. Domonyai Alexa s.k. bíró, Dr. Döme Attila s.k. bíró, Dr. Dzsula Marianna s.k. bíró, Dr. Farkas Attila s.k. bíró, Dr. Harangozó Attila s.k. bíró, Dr. Kovács András s.k. bíró, Dr. Kurucz Krisztina s.k. bíró, Nyíróné dr. Kiss Ildikó s.k. bíró, Dr. Sperka Kálmán s.k. bíró, Dr. Tánczos Rita s.k. bíró

Dr. Kovács András bíró többségi határozattól eltérő álláspontja

- [39] A jogegységi eljárás alapjául szolgáló mindkét ügyben egy eredetileg lakóháznak nyilvánított épületben lévő egyik lakás rendeltetése (használati módja) változott meg építési tevékenység nélkül. A Kfv.37.829/2020. számú ügyben irodahasználtról lakáshasználatra való áttérésről volt szó, a Kfv.37.527/2023. számú ügyben egy társasházban lévő lakásban magányszálláshely-szolgáltatási tevékenységet kívántak végezni.

- [40] Álláspontom szerint a lakás rendeltetésének, használati módjának változása építési tevékenység nélkül nem teszi szükségessé településképi eljárás lefolytatását, a Kfv.37.829/2020. számú ügyben hozott eseti kúriai határozatban foglalt joggyakorlattal értek egyet.

- [41] Az Étv. valóban több helyen rendelkezik a rendeltetésmódosításról. Az Étv. 10. § (1) bekezdése és 13. § (1) bekezdése felhatalmazást ad a települési önkormányzatoknak, hogy helyi építési szabályzatban meghatározzák „az elhelyezhető és tiltott rendeltetéseket”. Álláspontom, szerint az építési szabályok körében arra a kérdésre a választ miszerint az Étv. tárgyi hatálya – beleértve a felhatalmazásokat is – kiterjed-e az építési tevékenység nélküli rendeltetésmódosításra, az Étv.-nek a hatályára vonatkozó szabályai adják meg.

- [42] Az Étv. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya kiterjed az épített környezet alakítása és védelme körébe tartozóan:

a) a településfejlesztésre és a települések területének rendezésére (a továbbiakban együtt: településrendezés),

b) a településfejlesztés tervezése és a településrendezés tervezésére (a továbbiakban: településtervezés),

c) az épületek, műtárgyak (a továbbiakban együtt: építmények), táj- és kertépítészeti alkotások, valamint az építési munkák és építési tevékenységek építési előírásainak kialakítására,

d) az építmények, táj- és kertépítészeti alkotások építészeti-műszaki tervezésére (a továbbiakban együtt: építészeti-műszaki tervezés),

e) az építmények, táj- és kertépítészeti alkotások kivitelezésére,

- f) az építési termékek, anyagok, szerkezetek, berendezések és módszerek minőségi követelményeinek kialakítására,
- g) az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítására, valamint az építészeti örökség védelmére,
- h) a települések zöldfelületeivel kapcsolatos munkákra.

[43] Álláspontom szerint az Étv. 1. § (1) bekezdésébe foglalt, a törvény hatályára vonatkozó felsorolás nem terjeszti ki a törvény hatályát az építési tevékenység nélküli rendeltetésmódosításra, a jogegységi eljárás tárgyát képező tényállások az Étv. 1. § (1) bekezdésébe foglalt felsorolás egyik pontjába sem illeszthetők be.

[44] Mind a Kfv.37.829/2020. számú, mind pedig a Kfv.37.527/2023. számú ügyben településképi eljárás indult, s ennek keretében alkalmazták az építési jogot, a helyi építési szabályzat rendelkezéseit. Az Étv. – előzetes döntéshozatali indítványban is idézett – 6/A. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja felhatalmazza a települési önkormányzatot, hogy „elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településképi, a rálátás és kilátás védelmét, továbbá meghatározza a település területeinek a felhasználásához az építményekben létesíthető rendeltetések körét és a reklámok elhelyezésére vonatkozó követelményeket”, valamint a 6/A. § (2) bekezdés b) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy „településképi bejelentési eljárást folytathat le az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött építési tevékenységek, reklámelhelyezések és rendeltetésmódosítások tekintetében”.

[45] Mindezek mellett az Étv. 30/C. §-ába foglalt „Településképi véleményezési eljárás” cím üres, hatályon kívül helyezte a Tvtv. azzal, hogy a településképi véleményezési eljárásról a Tvtv. rendelkezik, a 30/D. §-ában foglalt „Településképi bejelentési eljárás” alatt is az a szöveg található, hogy „A településképi bejelentési eljárásról külön törvény rendelkezik”, s ugyanígy a 30/F. § szerinti „Településképi követelmények” cím is a Tvtv.-re utal. Tehát ezek a rendelkezések az Étv.-ben már nem lelhetők fel.

[46] Álláspontom szerint egy adott épületben az építési tevékenység nélküli rendeltetésmódosítás nem az Étv., hanem a Tvtv. hatálya alá tartozik, ebben az esetben a településképi bejelentési eljárás során nem az Étv. és a helyi építési szabályzat az irányadó, hanem a Tvtv. és az ennek a felhatalmazása alapján megalkotott önkormányzati rendelet. A Tvtv. 10. § (1) bekezdés értelmében „az önkormányzat településképi bejelentési eljárást folytathat le – a 8. § (3) bekezdése szerinti kormányrendelet keretei között, településképi rendeletben meghatározott esetekben és módon – hatósági engedélyhez és az Étv. 33/A. §-a szerinti egyszerű bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek és rendeltetésmódosítások” tekintetében. A Tvtv. 12. § (2) bekezdés e) pontja értelmében pedig felhatalmazást kap az önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), hogy [...] a településképi rendeletben állapítsa meg „azon – jogszabályban építésügyi hatósági engedélyhez és az Étv. 33/A. § szerinti egyszerű bejelentéshez nem kötött – építési tevékenységek, az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó rendeltetésmódosítások és a reklámelhelyezések körét, amelyek megkezdését településképi bejelentési eljáráshoz köti”.

[47] A Tvtv. tehát – mint a helyi építési szabályzattól elkülönülő önálló szabályozási tárggyal rendelkező jogszabály – a településképi rendelet megalkotására hatalmazza fel a települési

önkormányzatokat. A határozatban is hivatkozott 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 46. §-a is a településképi bejelentési eljárásról szól.

- [48] Az Étv. 2. § 36. pontja szerint „Építési tevékenység: építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása, elmozdítása érdekében végzett építési-szerelési vagy bontási munka végzése.” Nyilvánvaló, hogy ha a rendeltetismódosítás ezen építési tevékenységek valamelyikével valósul meg, az az Étv. hatálya alá tartozik. Azonban abban az esetben, ha az Étv. 2. § 36. pontja szerinti építési tevékenység nem valósul meg, akkor álláspontom szerint az – az önkormányzati rendelet szintjén – nem a helyi építési szabályzatra tartozó kérdés, hanem a településképi rendeletben szabályozandó.
- [49] A Kfv.37.829/2020. számú ügyben – ugyanúgy ahogy a Kfv.37.527/2023. számú ügyben is – az érintett önkormányzatnak a helyi építési szabályzat mellett volt (van) településképi rendelete is. A Kfv.37.829/2020. számú ügy kifejezetten az építési jog tekintetében fogalmazta meg a [26] bekezdésében, hogy „Az önkormányzat a közigazgatási területén lévő épület, önálló rendeltetési egység használatára vonatkozóan korlátozást, tilalmat az építési jogszabályokra hivatkozással csak az építési tevékenységgel összefüggésben vezethet be.” Egyébiránt a [34] bekezdés kifejezetten hangsúlyozza, hogy az ügyben a településképi eljárásról nem foglalt állást.
- [50] Álláspontomat összefoglalva: szerintem elengedhetetlen az építési jogot az építési tevékenységhez kötni. Könnyen belátható, hogy ha egy irodából lakás lesz építési tevékenység nélkül, vagy egy lakásból magánszálláshely válik ugyanígy, akkor nem az építési jogot kell alkalmazni, hanem a településképi, kereskedelmi stb. jogot, amely jogszabályok megfelelő keretek közé szorítják e tevékenységet, felhatalmazzák az önkormányzatokat szabályozásra. Ha ide vesszük még azt, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés d) pontja felhatalmazza az önkormányzatokat arra is, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait megalkossák, akkor szerintem elég felhatalmazással rendelkeznek a települési önkormányzatok, hogy mások jogát, jogos érdekét rendeleti szabályozással, egyedi döntésekkel védelmezzék.

Dr. Kovács András s.k. bíró