

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.I.38.161/2021/13.

A tanács tagjai: Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet a tanács elnöke;
Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit előadó bíró;
Dr. Hajnal Péter bíró

A felperes: Felperes1
Cím2

A felperes képviselője: Dr. Marczinka Péter kamarai jogtanácsos

Az alperes: Budapest Főváros Kormányhivatala
Cím1

Az alperes képviselője: Dr. Cziráky Gábor kamarai jogtanácsos,
Dr. Horváth Zsuzsanna kamarai jogtanácsos

A felperesi érdekelt: Kerületi Önkormányzata
Cím4

A felperesi érdekelt képviselője: képviselő1
Cím5

Az alperesi érdekelt: egyéb érdekelt1
Cím3

Az alperesi érdekelt képviselője: Dr. képviselő2

Cím6
eljár: képviselő3)

A per tárgya: építéshatósági ügyben hozott - BP/2603/00551-36/2020. számú - közigazgatási határozat jogszerűségének vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes, 21. sorszám alatt

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Törvényszék 110.K.702.956/2021/20. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 110.K.702.956/2021/20. számú ítéletét megváltoztatja, az alperes BP/2603/00551-36/2020. számú határozatát megsemmisíti és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi.

Kötelezi a Kúria az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperes részére 65.000 (azaz hatvanötezer) forint együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási perköltséget, továbbá a felperesi érdekelt részére 10.000 (azaz tízezer) forint elsőfokú eljárási perköltséget.

A kereseti és a felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperesi érdekelt kérelmére Budapest Főváros Kormányhivatala kerületi Hivatala (a továbbiakban: jogelőd engedélyező hatóság) a 2018. május 25. napján kelt BP-05/107/01788-25/2018. számú határozatával az új Név1 épületének építésére, valamint abban

17 db gépészeti felvonó berendezés létesítésére építési engedélyt adott, egyúttal az országos építési követelményektől való eltérést a kültéri rámpák lejtése tekintetében engedélyezte.

[2] Az építésügyi hatósági engedélyezési ügyet a Kormány - a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngt.) 12. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján - a Név2 Korm.rendelet (a továbbiakban: 546/2013. Korm.rendelet) 1. § (1) bekezdés b) pontja és 1. melléklete alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt üggyé nyilvánította.

[3] A Egyesület1 2018. június 15. napján előterjesztett keresete alapján indult közigazgatási perben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. június 21. napján meghozott 105.K.33.058/2018/25. számú ítéletében a jogelőd engedélyező hatóság BP-05/107/01788-25/2018. számú határozatát megsemmisítette, és a jogelőd engedélyező hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az így megismételt eljárásban a jogelőd engedélyező hatóság a 2019. március 18. napján kelt BP-05/107/001199-4/2019. számú határozatával (a továbbiakban: alap építési engedély, illetve alaphatározat) az új Név1 épületének építésére, valamint abban 17 db gépészeti felvonó berendezés létesítésére építési engedélyt adott, egyúttal az országos építési követelményektől való eltérést a kültéri rámpák lejtése tekintetében engedélyezte. Az alap építési engedély 2019. március 20. napján véglegessé vált. Az alap építési engedély ellen a Egyesület1 által előterjesztett keresetet a Fővárosi Törvényszék a 2020. december 17. napján meghozott 110.K.701.253/2020/22. számú ítéletével elutasította.

[4] Az alperesi érdekelt 2020. augusztus 19. napján az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszerben (a továbbiakban: ÉTDR) módosított építési engedély kiadása iránti kérelmet terjesztett elő az alperesnél az alap építési engedély első alkalommal történő módosítására, egyúttal kérte az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezését. A kérelem alapján 2020. augusztus 24. napján indult eljárás - az alperesi érdekelt, mint építtető kérelmére - két alkalommal, az alperes 2020. augusztus 27. napján kelt BP/2603/00551-3/2020. ügyiratszámú végzése alapján 2020. augusztus 25. napjától 2020. szeptember 13. napjáig, míg a 2020. október 20. napján kelt BP/2603/00551-29/2020. ügyiratszámú végzés alapján 2020. október 17. napjától 2020. november 9. napjáig szünetelt.

[5] Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárás első szünetelése alkalmával az alperes a 2020. szeptember 16. napján kelt BP/2603/00551-5/2020. ügyiratszámú végzésével rendelkezett a szünetelő eljárás 2020. szeptember 14. napjával történő folytatásáról, valamint értesítette a tárgyi eljárás ügyfelét és az addig már ismert ügyfeleket (így az alperesi érdekeltet, a felperest, a felperesi érdekeltet, a Múzeum1 a Múzeum2 és a Egyesület1et), hogy az alperesi érdekelt kérelme alapján a tárgyi ügyben az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást megindította; a tárgyi közigazgatási hatósági ügyben 2020. szeptember hó 22. napjára délelőtt 9 óra 30 percre kitűzött időpontban helyszíni szemle megtartásáról döntött, egyúttal az alperesi érdekeltet, mint építtetőt, valamint az eljárás már ismert további ügyfeleit az

eljárás megindításán túlmenően értesítette az alperesi érdekelti kérelem és a kérelemmel egyidejűleg benyújtott építészeti, műszaki tervdokumentáció tartalmáról, a tervezett módosításokról, továbbá az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Éhe) 10. § (3) és (4) bekezdésében foglaltakról, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 43. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel rögzítette, hogy a tárgyi eljárást teljes eljárásban folytatja le. Végzésében tájékoztatást adott az ügyfelekkel való kapcsolattartás lehetséges formáiról, az elektronikus iratbetekintés módjáról. A BP/2603/00551-5/2020. ügyiratszámú végzést a felperes 2020. október 7. napján, a felperesi érdekelt 2020. október 8. napján letöltötte.

[6] A felperes 2020. október 20. napján kérelmet terjesztett elő az alperesnél az alperesi érdekelt 202000155372 ÉTDR azonosítójú eljárás mappájának, illetve iratanyagának betekintése iránt. Az alperes 2020. október 20. napján a BP/2603/00551-30/2020. ügyiratszámú levelében - az iratbetekintési kérelem hiányossága folytán - felhívta a felperest az ÉTDR felhasználói azonosítója megadására, valamint érvényes meghatalmazás becsatolására, egyúttal tájékoztatta az iratbetekintési jog gyakorlásának kereteiről és az építésügyi hatóság által biztosítandó módjáról. A felperes a hiánypótlási felhívásnak 2020. október 28-ai beadványában tett eleget, egyúttal kérte, hogy az iratbetekintés engedélyezésére, illetve a hivatkozott mappa megosztására akként kerüljön sor, hogy a jövőben keletkező iratanyagok is láthatóak legyenek számára. Az alperes a jelen per tárgyát képező megelőző eljárás iratanyagába, közöttük az építészeti-műszaki engedélyezési tervdokumentációba történő betekintést, azok tartalmának megismerését a 2020. november 2. napján kelt BP/2603/00551-34/2020. számú átirata részeként biztosította, hogy a felperes számára az eljárás ÉTDR tárhelyen lévő, addig keletkezett valamennyi iratot, dokumentumot hiteles elektronikus másolatként kézbesített, valamint tájékoztatta, hogy a megküldött elektronikus iratok az ÉTDR rendszerben a felperes számára időben és számban korlátlanul megtekinthetőek, letölthetőek és kinyomtathatóak. Egyúttal tájékoztatást adott arról is, hogy az ÉTDR rendszer jelenleg nem alkalmas arra, hogy a jövőben keletkező iratokhoz és dokumentumokhoz történő hozzáférést is biztosítsa. Az alperes az átiratában rögzítette továbbá, hogy az ÉTDR rendszere eljárás megosztás funkció a betekintés megtörténeke igazolására sem alkalmas, ezért az átirat mellékleteként megküldi a tárgyi ügy teljes iratanyagát hiteles elektronikus formában, ezáltal a közlés és a megküldött iratok megismerése kétséget kizáróan igazolható.

[7] Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárás második szünetelése alkalmával az alperesi érdekelt az alpereshez 2020. november 9. napján beérkezett beadványában kérte a szünetelő eljárás folytatását. Az alperes a 2020. november 10. napján kelt BP/2603/00551-36/2020. ügyiratszámú határozatával a módosított építési engedélyt megadta, ezzel egyidejűleg az országos építési követelményektől való eltérést engedélyezte.

[8] Az alperes a módosított építési engedély megadásáról, ezzel egyidejűleg az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezéséről rendelkező határozatában rögzítette többek között, hogy az alperesi érdekelt által kérelmezett módosítások részeként az épület -2. szintjére vezető gépkocsilehajtó rámpa nyomvonala módosul; a rámpa alsó szakaszának

nagyobb mértékű lefedésével és az épületkörüli burkolatfelületek jelentős csökkenésével nő a zöldfelület; a homlokzati függőnyfal síkja változik, az épület térfogatát csökkentő módon. Változik továbbá az alaplemez és a légtechnikai alagutak geometriája. Az épület M1, H1, H2 és D2 jelű gépészeti felvonó berendezéseinek műszaki paraméterei módosulnak, aktualizálásra kerülnek a tűzvédelmi megoldások, a tűzvédelmi szimulációk és kapcsolódó engedélyek szerint, valamint pontosításra kerül a múzeumpedagógiai helyiségek látogatóinak köre, és kisebb alaprajzi módosítások is történnek, így változik a kerékpárok elhelyezésének helye. Rögzítette, hogy az új Név1 épületének hasznos alapterülete összesen 48.665,40 m². Az országos építési követelményektől való eltérés körében engedélyezte, hogy az épület alternatív gyalogos közlekedési útvonalain egyes, a homlokzat mentén elhelyezkedő külső és belső rámpák nagyobb, mint 8%-os lejtéssel (jellemzően 12-13%) készüljenek. Kiemelte, hogy határozata a 2019. március 18. napján kelt, és 2019. március 20. napján véglegessé vált alap építési engedéllyel, az abban tett - a módosító határozattal nem érintett - kikötésekkel együtt érvényes, valamint annak hatályát nem módosítja. Rögzítette, hogy az építési engedély hatálya alatt 2022. március 20. napjáig folytathatóak a tervezett építési és módosított építési munkák. Az alperes a határozatát a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Igazgatósága 2020. október 14. napján kelt 35000/8785-3/2020.ált. számú szakhatósági állásfoglalására alapította, amelynek részeként az ügyben eljáró szakhatóság az alperesi érdekelt kérelméhez tűzvédelmi szempontból, kikötésekkel hozzájárult, továbbá közlekedésbiztonsági szempontból a Zrt.1 Út, híd, műtárgy Igazgatóság Közútkezelő Osztály 2019. november 8. napján kelt 41/1601-4/2020. iktatószámú közútkezelői nyilatkozatában foglaltak és a Zrt.1 Forgalomtechnikai Igazgatóság 2019. október 25. napján kelt 46/002646-0004/2020. iktatószámú forgalomtechnikai kezelő nyilatkozatában foglaltak betartására is utalt.

[9] Az alperes a határozat jogi indokolásában hivatkozott az Ng. 2. § (1) és (2) bekezdésében, 12. § (5) bekezdésében, az Ákr. 10. §-ában, 26. § (1) bekezdésében, 43. § (2) bekezdésében, 55. § (1) bekezdésében, 81. § (1) bekezdésében, 88. §-ában, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 18. § (1) bekezdésében, 31. §-ában, 34. § (1) bekezdésében, 36. § (1) bekezdésében, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 42. §-ában, 4., 5. és 7. mellékletében, 66. § (1) bekezdésében, 111. § (4) bekezdésében, az Éhe 4. § (1)-(3) bekezdésében, 6. § (1) bekezdésében, (3) bekezdés a)-c) pontjában, 11/A. § (1) és (2) bekezdésében, 17. § (2) bekezdés a) pontjában, 18. § (1) bekezdés f) pontjában, 22. § (1) bekezdésében, 47. § (2) bekezdés b) pontjában, 1., 6. és 8. mellékletében, a felvonókról, mozgólépcsőkről és mozgójárdákról szóló 146/2014. (V. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 146/2014. Korm. rendelet) 3. § (1) bekezdésében, 2. mellékletében, az egyes közérdekeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 531/2017. Korm. rendelet) 1. § (1), (3) és (4) bekezdésében, 1. és 3. mellékletében, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 7. § 20. és 35. pontjában, 23/C. § (1) és (5) bekezdésében, a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 68/2018. Korm. rendelet) 87. § (1) és (3) bekezdésében, 88. §-ában, 89. § (1) bekezdésében, az 546/2013. Korm. rendelet 3. §-ában, 4. §-ában, 4/A. §-ában, a Név2 Korm.rendelet módosításáról szóló 442/2020. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módosító Kr.) 3. § (5) bekezdésében, 6. § (2) bekezdésében, Felperes1 Közgyűlésének a Budapest Főváros Rendezési Szabályzatáról szóló 5/2015. (II. 16.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: FRSZ) 1. mellékletében, a Felperes1 Közgyűlésének a Név3 építési

szabályzatról szóló 32/2014. (VII. 15.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: VÉSZ) 30. § (1) bekezdésében, 31. § (3) bekezdésében, Felperes1 Közgyűlésének a VÉSZ módosításáról szóló 48/2020. (X. 12.) önkormányzati rendeletében (a továbbiakban: Módosító Ör.) foglaltakra.

A kereseti kérelmek, az alperes védekezése és az érdekelték nyilatkozata

[10] A felperes, valamint II. rendű felperesként a Egyesület1 külön-külön keresetet nyújtott be a módosított építési engedélyt megadó határozattal szemben.

[11] A felperes keresetében kérte elsődlegesen az alperes határozatának a megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására, valamint új határozat hozatalára kötelezését, másodlagosan az alperesi határozat megváltoztatását, ezáltal a módosított építési engedély iránti kérelem, valamint az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezése iránti kérelem elutasítását. Kérte továbbá az alperes perköltségben marasztalását. A kereseti kérelem indokaként hivatkozott iratbetekintési jogának sérelmére, a szünetelő eljárás folytatásáról való rendelkezés hiányára, valamint az engedélyezési feltételeknek a VÉSZ-be, illetve a Módosító Ör.-be ütközésére. Kifejtette, hogy az alperes csak a 2020. november 2-ai tájékoztató leveléig keletkezett iratokat osztotta meg az ÉTDR rendszeren keresztül, így az azt követően keletkezett iratok megismerését nem tette lehetővé, ezáltal nem ismert előtte a szünetelés megszűnése kapcsán előterjesztett alperesi érdekelti irat tartalma, illetve az sem, hogy az érintette-e az egyes engedélyezési feltételeket. Ezt követően küldte meg az alperes 2020. november 11. napján a felperes részére az eljárást lezáró alperesi határozatot. Előadta, hogy a 2020. november 24. napján kelt beadványában ismételten kérte a megelőző eljárás teljes iratanyaga megismerését, mivel a BP/2603/00551-34/2020. számú irat óta keletkezett iratokhoz nem rendelkezik hozzáféréssel. Az eljárás folytatása iránti kérelem kapcsán rámutatott, hogy annak nem automatikus joghatása az eljárás folytatása, azonban az eljárás folytatásáról végzés meghozatalára nem került sor, így e közigazgatási hatósági döntés hiánya az ügy érdemére kiható súlyos eljárási jogszabálysértés, figyelemmel az Ákr. 49. § (2) bekezdésére, valamint az Ákr. 112. § (2) bekezdés e) pontjára. Az engedélyezési feltételek körében hivatkozott arra, hogy az alperesi érdekelt által benyújtott, módosított építési engedélyezési tervdokumentáció alapján a perbeli ingatlanra tervezett terepszint feletti beépítés mértéke 6,56%, a zöldfelület mértéke 66,35%, amelyhez képest a VÉSZ - Módosító Ör.-rel egybefoglalt - hatályos rendelkezései szerint a terepszint feletti beépítés legnagyobb megengedett mértéke 5%, míg a zöldfelület legkisebb mértéke 66,5%. Ezeken túlmenően jogszabálysértésként hivatkozott arra, hogy az alperesi határozat meghozatalakor és a kereset előterjesztésekor is hatályos VÉSZ szerint az adott helyszínen nincs kijelölt építési hely, ezért a perbeli ingatlanra építési engedély nem adható, s az építési hely hiányát meghatározó szabályoktól a Módosító Kr. sem tartalmaz eltérés.

[12] A felperes álláspontja szerint az alperes nem vizsgálta, csak rögzítette, hogy a Módosító Ör. hatályba léptető rendelkezései nem rendelkeznek a folyamatban lévő eljárásokban való alkalmazásáról, ezért a döntését az alperesi érdekelti kérelem benyújtásakor hatályos VÉSZ rendelkezéseire figyelemmel hozta meg. A felperes sérelmezte a Módosító Kr.

előírásainak az alkalmazását, mivel annak feltételei nem álltak fenn, és kifogásolta a Módosító Ör. szabályai alkalmazásának hiányát. Álláspontja szerint ez sérti az önkormányzat Alaptörvényben és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.), a kötelező feladatkörében nevesített rendeletalkotási autonómiáját, figyelemmel az Étv. 62. § (5) bekezdés 7. pontjában kapott, az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazásra, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint az Étv. 8. § (6) bekezdésében foglaltakra. Előadta - bírósági gyakorlatra (Kúria Kfv.III.37.509/2015/6., Kfv.37.756/2019/9.) hivatkozva -, hogy a VÉSZ szabályai olyan anyagi jogszabályok, amelyekre - tekintettel a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontjára is -, az alperes közigazgatási hatósági döntését alapítania kellett volna, azonban ennek és az ehhez kapcsolódó indokolási kötelezettségének nem tett eleget, így határozata - a felperes szerint - sérti a Módosító Ör. 10-12. §-ával módosított VÉSZ rendelkezéseit, továbbá az Étv. 8. § (6) bekezdését. Kifogásolta továbbá, hogy a Kormány a Módosító Kr. megalkotásával lényegében kiüresítette a Név3 megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény (a továbbiakban: Név4 tv.) 7. § (4) bekezdésében az Országgyűlés, mint törvényalkotó által a felperes részére kifejezetten a Név3 vonatkozásában biztosított szabályozási lehetőséget, mivel szinte teljeskörűen meghatározta az építés szabályait, holott - a 2/2001. (I. 17.) AB határozatban foglaltak szerint - a végrehajtó hatalom az Alaptörvény 32. cikkének sérelme nélkül, rendeletalkotás útján azt nem üresítheti ki.

[13] A felperes a kereseti kérelmében kifogásolta az alperes értesítési kötelezettségének az elmulasztását is, figyelemmel az Éhe. 10. § (3) és (4) bekezdésében, az Étv. 53/G. § (2) bekezdésében, az Ákr. 114. §-ában, továbbá az Ákr. 13. § (6) bekezdésében, valamint a Legfelsőbb Bíróság - a Kúria által hatályában fenntartott - 1/2011. (V. 9.) KK véleményében foglaltakra. Kiemelte, hogy egységes a bírói gyakorlat a tekintetben, hogy az (elsőfokú) eljárásban való részvételét garantáló szabályok teljes figyelmen kívül hagyása, az ügyfelek jogainak közvetlen érintettsége folytán, az ügy érdemére kiható eljárási szabály megsértésének tekintendő. Utalt az EH2017.02.K.8. számú döntésre is. Előadta továbbá, hogy jogszabálysértő az alperesi határozat arra tekintettel is, hogy a módosított engedélyben rögzítettek szerint az alternatív gyalogos közlekedési útvonalain egyes, a homlokzat mentén elhelyezkedő külső és belső rámpák nagyobb, mint 8%-os (jellemzően 12-13 %-os) lejtéssel készülnek. E körben az OTÉK 66. §-ában foglaltakra hivatkozással rámutatott arra, hogy a tervezett rámpák nem felelnek meg az OTÉK előírásainak és nem tekinthetők akadálymentes rámpáknak, figyelemmel az OTÉK 50. § (3) bekezdés d) pontjára. Kiemelte, hogy e követelmény körében az 546/2013. Korm. rendelet sem állapított meg eltérő szabályt.

[14] A II. rendű felperes a keresetében kérte elsődlegesen az alperesi határozat megváltoztatását, ezáltal a módosított építési engedély iránti kérelem, valamint az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezése iránti kérelem elutasítását, másodlagosan az alperes határozatának a megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására, valamint az új határozat hozatalára kötelezését, egyúttal az alperes perköltségben marasztalását. Kérte továbbá az eljárás felfüggesztését az alap építési engedély tárgyában folyamatban lévő per befejezéséig. Kereseti kérelmének indokaként az iratbetekintési jog sérelmére, valamint az OTÉK és a VÉSZ rendelkezéseitől való eltérésre hivatkozott.

[15] Az alperes védiratában kérte elsősorban a felperes keresetlevelének a visszautasítását a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 37. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel, a 48. § (1) bekezdés k) pontja alapján; másodsorban az alaptalan kereset elutasítását, egyúttal a felperes perköltségben marasztalását. Hangsúlyozta, hogy az építési engedély módosítása tárgyában meghozott közigazgatási hatósági döntés a véglegessé vált építési engedéllyel és az abban tett, a tárgyi alperesi határozattal nem érintett kikötésekkel együtt érvényes, annak hatályát nem módosítja. Kiemelte, hogy a tervezett módosítások egy része az alap építési engedélyhez képest pozitív, kedvezően befolyásolja a zöldfelületi mértéket, az épület térfogatát, más módosítások pedig az épületen belüli technikai és egyéb jellegű módosítások -, jellegüknél fogva nem okozhatnak közvetlen jogsérelmet, amely a felperes keresetösségét megalapozná.

[16] Az alperes a védiratában előadta, hogy a határozat kiadmányozását követően észlelte az eljárás folytatásáról való rendelkezés elmaradását, ezért a 2020. december 2. második napján hozott BP/2603/00551-43/2020. ügyiratszámú - kiegészítő - határozatával a módosított építési engedélyt megadó határozatot az eljárás folytatása tekintetében kiegészítette. Az iratbetekintés tekintetében rámutatott arra, hogy per tárgyát képező építésügyi hatósági eljárásban az ügyféli kört az Éhe. 4. § (1)-(3) bekezdése állapítja meg, továbbá a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. január 21. napján kelt 105.K.33.058/2018/25. számú ítéletében foglaltak alapján a perbeli ingatlan tulajdonosai, a tulajdonosi jogok gyakorlói, vagyongazdálkodói, valamint a 2017. január 20. napján benyújtott kérelme alapján a Egyesület1 minősülnek az eljárás ügyfelének. Az eljárás lefolytatása részeként, a 2020. szeptember 16. napján kelt BP/2603/00551-5/2020. számú végzésében értesítette az ismert ügyfeleket az eljárás megindulásáról, tájékoztatta a teljes eljárásra való áttéréstől, az eljárás ügyintézési határidejéről, valamint az ügyintézési határidő túllépésének jogkövetkezményeiről. Ennek részeként rögzítette, hogy az eljárás azon ügyfele, aki az eljárásban az Étv. 53/G. § (2) bekezdése szerinti, valamint az Éhe. 4. § (4) bekezdésében meghatározott tartalmú nyilatkozatot nem tesz, vagy kérelmet nem nyújt be, ügyféli jogát nem gyakorolhatja. Előadta, hogy a felperes jogi képviselője iratbetekintés iránti kérelmét 2020. október 20. napján e-papír útján nyújtotta be, azt a 2020. október 28. napján kelt beadványában egészítette ki, csatolva a meghatalmazást. Hivatkozott továbbá arra, hogy a felpereshez címzett, 2020. november 2. napján kelt BP/2603/00551-34/2020. számú átirat mellékleteként a tárgyi ügy irataiba történő betekintést az ÉTDR rendszer részeként biztosította; egyúttal az ÉTDR tárhelyen lévő, valamennyi iratot, dokumentumot (összesen 150 darab) megküldött elektronikus másolatban a felperes részére. Hangsúlyozta, hogy az így biztosított iratbetekintés megfelel az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: E-ügyintézési vhr.) 26. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltaknak, mivel az ÉTDR rendszer ügyfélkapus azonosítást követően érhető el, másrészt az onnan megküldött iratok és dokumentumok közvetlen letöltése vagy megtekintése, időben és számban korlátlanul biztosított. Hangsúlyozta, hogy az eljárás során a felperes az Éhe. 4. § (5) bekezdésében meghatározott tartalmú nyilatkozatot nem tett, és az iratbetekintési kérelmen túl egyéb kérelmet nem terjesztett elő az ügyben.

[17] Az alperes az eljárás folytatásával összefüggő kereseti kérelem kapcsán - az Ákr. 49. § (1) és (2) bekezdésében, valamint 30. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel - kiemelte, hogy a kérelmező (jelen esetben az alperesi érdekelt) az ügy ura, így számára biztosítani kell, hogy a kérelem elbírálására vonatkozó eljárást függő helyzetbe hozza.

Álláspontja szerint az eljárás szünetelését, illetve folytatását megállapító döntéssel szemben az Ákr. 112. § (2) bekezdés e) pontjában foglalt jogorvoslati lehetőség alapvetően a több ügyfél által együttesen benyújtott, kérelemre folyó eljárásokban releváns, s a kiegészítésre figyelemmel határozata jogszerűségére kiható lényeges eljárási jogszabálysértés nem állapítható meg.

[18] A jogszabályi rendelkezések időállapotával összefüggésben hangsúlyozta, hogy az alperesi érdekelt 2020. augusztus 19. napján terjesztette elő a módosított építési engedély iránti kérelmét, amely alapján az eljárás 2020. augusztus 24. napján indult meg, ugyanakkor a Módosító Ör. 2020. október 13. napján lépett hatályba. Kiemelte, hogy a Módosító Ör. hatályba léptető rendelkezései nem mondják ki, hogy a módosításokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, míg a Módosító Kr. 9. §-a alapján az 546/2013. Korm. rendelet rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az egyes, műszaki tárgyú hatósági megállapítások jogszerűségével kapcsolatban kiemelte az 546/2013. Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésében foglaltakat, továbbá előadta, hogy álláspontja szerint jogszerű alkalmazta a VÉSZ kérelem benyújtásakor hatályos rendelkezéseit, és az 546/2013. Korm. rendelet módosított rendelkezéseit. Az országos építési követelmények vonatkozásában kiemelte, hogy az OTÉK 66. §-ának rendelkezése alól - a felperes keresetében foglaltakkal szemben - az OTÉK 111. § (4) bekezdés a) pontja alapján eltérés engedélyezhető, így rendelkezik az eltérés engedélyezéséről, amelynek okszerű indokát is adta.

[19] Az alperes a II. rendű felperes keresetére vonatkozó védiratában ugyancsak a keresetlevél visszautasítását kérte a Kp. 48. § (1) bekezdés k) pontja alapján, mivel a II. rendű felperes tekintetében nem áll fenn olyan közvetlen jogsérelem, amely a keresetösségi jogát megalapozná. Az ügy érdemét érintően az alaptalan kereset elutasítását kérte.

[20] A felperesi érdekelt nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy jogi érdeke fűződik az alperesi határozat megváltoztatásához, mivel az Új Név1 tervezett építési helye a Név3 területén állna, azonban a tervezett beruházás nem áll összhangban a területre és a védettségre vonatkozó jogszabályokkal, irányelvekkel. Beadványában a felperes pernyertességét előmozdító nyilatkozatot terjesztett elő, csatlakozott a felperes keresetében előadottakhoz, egyrészt kérte az alperes határozatának a megsemmisítését és az alperes kötelezését új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára; másrészt kérte az alperes határozata megváltoztatását, a módosított építési engedély iránti kérelem, valamint az országos építési követelményektől történő eltérés engedélyezése iránti kérelem elutasítását, egyúttal az alperes marasztalását a felperesi érdekelt perköltségében. Rögzítette a felperes keresetében felhívott körülményeket; kiemelte, hogy a VÉSZ alperesi érdekelt általi kérelem benyújtásakor hatályos rendelkezései figyelembevételével hozott határozat jogszabálysértő, mivel több ponton sérti a módosító Ör. hatályos rendelkezéseit: így a telek tervezett terepszint feletti beépítése mértéke, valamint a zöldfelület mértéke tekintetében. Sérelmezte továbbá, hogy az adott helyszínen nincs kijelölt építési hely. Hivatkozott továbbá az önkormányzatok Alaptörvényben és a Mötv.-ben meghatározott, kötelező feladatkörében nevesített rendeletalkotási autonómiája sérelmére. Kiemelte továbbá - az Ákr. 49. § (2) bekezdésére és az Ákr. 112. § (2) bekezdés e) pontjára utalással -, hogy az eljárás folytatása iránti kérelemnek nincs automatikus joghatása az eljárás folytatására, az eljárás folytatásáról rendelkező végzés

meghozatalának hiánya - álláspontja szerint - súlyos eljárási jogszabálysértés. Rámutatott továbbá, hogy az alperes a megelőző eljárás lefolytatása során az értesítési kötelezettségét elmulasztotta, és akként hozott az ügyben érdemi határozatot, hogy az eljárás során az ügyfelek számára az ügyféli jogokat biztosította volna, így az eljárás során keletkezett iratokat nem közölte, és az ügyfél/ügyfelek a megelőző eljárás lefolytatása során a jogaikat gyakorolni nem tudta/tudták. Hivatkozott továbbá arra, hogy a tervezett rámpák nem felelnek meg az OTÉK előírásainak. Előadta, hogy az alperes határozata sérti a világörökségi helyszín fennmaradását és érvényesülését is.

[21] Az alperesi érdekelt nyilatkozatában kifejtette, hogy jogi érdeke fűződik az alperes pernyertességéhez, mivel az építési engedélyezési eljárásban az építtető, ezáltal a kérelmező ügyfél, és az alperes végleges építési engedélye alapján végezhető el a Név2 Projekt keretein belül, az Új Név1 módosított műszaki tartalommal történő kivitelezési munkálatai. Álláspontja szerint a keresetéből nem állapítható meg, hogy az alperesi határozat milyen közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet jelent a felperes számára, ezért kérte a keresetlevél visszautasítását a Kp. 48. § (1) bekezdés k) pontja alapján. Előadta, hogy az alperes védiratában foglaltakkal maradéktalanul egyetért. Álláspontja szerint az alperes a megelőző eljárás során betartotta a reá vonatkozó eljárási jogszabályi előírásokat. Hangsúlyozta, hogy a felperesnek a Módosító Korm. rendelet alkalmazásának feltételeivel, továbbá a Módosító Ör. alkalmazása hiányával kapcsolatos kereseti vitatás vizsgálatára a per bíróságának - figyelemmel a Kp. 123. § (1) bekezdésére, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 131. § (1) és (2) bekezdésére - nincs lehetősége. Kérte az alaptalan kereset elutasítását és a felperes perköltségben marasztalását.

Az elsőfokú bíróság eljárása

[22] A felperes, mint I. rendű felperes, valamint a Egyesület1, mint II. rendű felperes keresetlevelei alapján a közigazgatási per a Fővárosi Törvényszék előtt 110.K.701.723/2021. számon indult meg. A II. rendű felperes a keresetétől elállt, ezért az elsőfokú bíróság a 2021. március 30. napján meghozott 110.K.701.723/2021/9. számú végzésével az eljárást a II. rendű felperes tekintetében megszüntette, míg azon per I. rendű felperese vonatkozásában rendelkezett a keresetlevél új számra iktatásáról, így a 110.K.702.956/2021. számú per Felperes1 felperes és Budapest Főváros Kormányhivatala alperes között folyt, amelybe a felperesi érdekelt és az alperesi érdekelt perbelépett.

Az elsőfokú ítélet

[23] Az elsőfokú bíróság a 2021. szeptember 28. napján kelt 110.K.702.956/2021/20. számú jogerős ítéletében a felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján, mint alaptalant elutasította. Ítéletének indokolásában rögzítette, hogy az alperes eljárása során a felperes ügyfél volt, így az iratbetekintési jog gyakorlására jogosult volt, ugyanakkor a 35. sorszám alatt iktatott eljárás folytatása iránti kérelmet az alperes nem osztotta meg, amely

alperesi eljárás jogszabálysértő. Ezzel összefüggésben ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a beadvány ténybeli tartalmára is figyelemmel az ügy érdemére ki nem ható, nem lényeges súlyú eljárási jogszabálysértés állt fenn. Az értesítési kötelezettség tekintetében megállapította, hogy annak elmulasztása körében a felperes iratellenes tényállítást tett, azt a hivatkozását pedig, hogy a részvételét garantáló szabályokat figyelmen kívül hagyták, az elsőfokú bíróság alaptalannak értékelte.

[24] Az eljárás folytatása tárgyában hozott kiegészítő rendelkezés vonatkozásában rámutatott arra, hogy azzal szemben a felperes jogorvoslatot nem terjesztett elő, illetve kérelmező ügyfélnek kizárólag az alperesi érdekelt minősült, így több kérelmező ügyfél valamelyikének rosszhiszemű eljárása nem állhat fenn. Az eljárás folytatásáról való kiegészítő rendelkezést eljárási jogi szempontból jogszabálysértőnek értékelte, de megállapította, hogy az az ügy érdemére nem hat ki, az ügyféli jogállással bírókat ügyféli jogai gyakorlásában nem akadályozta, erre utaló tény vagy adat nem merült fel. Az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések körében kiemelte, hogy a Módosító Korm. rendelet a folyamatban lévő és a megismételt eljárásokban való alkalmazásról is rendelkezett, továbbá rámutatott arra, hogy az építési ügyekben az engedélykérelemről a kérelem benyújtásakor hatályos építésügyi szabályok alapján kell döntenet, kivéve, ha jogszabály ettől eltérően rendelkezik. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Módosító Korm. rendelet alkalmazása folytán a tervezett terepszint feletti beépítés mértéke és a zöldfelület mértéke körében kiejtett felperesi érvek nem alaposak, az alperes pedig a szükséges mértékig megindokolta a határozatát. Az építési hely hiánya körében előadott felperesi érvek kapcsán rögzítette, hogy az az alap építési engedélyre vonatkozik, amely jelen perben már nem vitatható, ezáltal az érdemben nem vizsgálható (emellett ugyanakkor rögzítette, hogy az 546/2013. Korm. rendelet 3. melléklete és a Módosító Korm. rendelet 5. §-a folytán az építési hely meghatározott). A tervezett épülethez kapcsolódó belső és külső rámpák vonatkozásában kiemelte, hogy az alperes a határozatában (a 19-20. oldalon) kellő indokát adta az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezésének, továbbá, hogy a felperes bizonyítási terhe körébe esik annak alátámasztása, hogy a rámpa és annak lejtése az élet és az egészség védelmével, a biztonságos használhatósággal kapcsolatos érdeket sért, vagy veszélyhelyzetet teremt, azonban ezt a felperes nem bizonyította, továbbá az OTÉK 66. § (1) bekezdés c) pontja szerint a szabadban kialakítható rámpák lejtése engedélyezett - azaz országos építési követelményektől való eltérése kérelmezése nélkül - %-os mértéke legfeljebb 15 %, így önmagához képest az alperesi érdekelt által engedélyezni kért, tervezett, módosított műszaki tartalmú rámpa műtárgy lejtése %-os mértéke nem kirívó. A Módosító Kr. szabályainak, hatálybaléptetésének felperesi vitatása kapcsán az elsőfokú bíróság tájékoztatást adott az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségéről. A felperesi érdekelt világörökségi helyszín fennmaradása, érvényesülése körében előadott érveivel összefüggésben rámutatott arra, hogy a közigazgatási per keretét a felperes kereseti kérelme határolja be.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[25] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, mivel álláspontja szerint az ítélet az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő. Erre figyelemmel kérte elsődlegesen a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján a jogerős ítélet megváltoztatását, az alperes határozatának a megsemmisítését és az alperes új eljárás

lefolytatására kötelezését. Másodlagos kérelme a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésére, az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítására irányult. Kérte az alperes és az alperesi érdekelt kötelezését a felülvizsgálati eljárás során felmerült költségei megfizetésére. A Pp. 130. § *(helyesen 131. §)* (1) bekezdése alapján indítványozta az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt, mivel a Módosító Kr. alkalmazását ellentétesnek tartja az Alaptörvénnyel, ugyanis álláspontja szerint a Kormány a Módosító Kr. megalkotásával tartalmában kiüresítette a Név4 tv. 7. § (4) bekezdésében az Országgyűlés, mint törvényalkotó által a felperesnek kifejezetten a Név3 tekintetében biztosított szabályozási lehetőséget azzal, hogy ugyanezen szabályozási tárgy vonatkozásában szinte teljeskörűen meghatározta az építés szabályait.

[26] A felperes a felülvizsgálati kérelem indokaként hivatkozott arra, hogy a jogerős ítélet - az alperes határozatával egyezően - jogszabálysértő módon állapította meg, hogy a Módosító Ör.-rel módosított VÉSZ rendelkezéseit jelen jogviszonyra nem kell alkalmazni, ezzel összefüggésben tévesen értelmezte a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontjának a rendelkezéseit és megsértette a Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontját; jogszabálysértő módon állapította meg, hogy az eljárás folytatásáról rendelkező végzés meghozatalának elmaradása az ügy érdemére nem hat ki, azaz nem lényeges súlyú eljárási jogszabálysértés, továbbá jogszabálysértően foglalt állást az építészeti-műszaki engedélyezési tervdokumentáció részeként benyújtott, módosított műszaki tartalmú beltéri és kültéri rámpák tekintetében az OTÉK 111. § (3) bekezdésében foglalt eltérés jogszerűsége mellett.

[27] A módosított VÉSZ rendelkezéseinek alkalmazhatósága körében utalt az Étv. 8. § (6) bekezdésének előírására, miszerint a hatályos jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen járt el azáltal, hogy a módosított 546/2013. Korm. rendelet előírásait alkalmazta, ez sérti egyrészt az Mötv. szerint a felperes kötelező feladatkörében nevesített rendeletalkotási autonómiáját, másrészt jogszerűtlenül mellőzte a Módosító Ör. rendelkezéseit. Hivatkozott az Étv. 62. § (5) bekezdés 7. pontjában *[helyesen: (7) bekezdés 5. pontjában]* kapott önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazásra, a módosított VÉSZ alkalmazásával összefüggésben a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontjára, valamint az alperes indokolási kötelezettsége teljesítésének hiányára. A Kúria gyakorlatára (Kfv.III.37.509/2015/6., Kfv.37.756/2019/9.) hivatkozva hangsúlyozta, hogy az engedély kiadása iránti eljárásban - eltérő rendelkezés hiányában - a határozat meghozatalakor hatályos anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni. Rámutatott, hogy a Kp. 85. §-ához írt magyarázat is egyértelmű abban a tekintetben, hogy a bíróságnak a hatósági határozat felülvizsgálata során főszabályként a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályi rendelkezést kell alkalmazni. Álláspontja szerint erre is tekintettel az elsőfokú bíróság ítélete a Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezésbe ütközik.

[28] A felperes kifejtette továbbá, hogy a Módosító Kr. alkalmazását Alaptörvénybe ütközőnek tartja, e tekintetben - a 2/2001. (I. 17.) AB határozatra és az 55/1994. (VI. 10.) AB határozatra utalással - hivatkozott arra, hogy a végrehajtó hatalom az Alaptörvény 32. cikkének sérelme nélkül rendeletalkotással nem üresítheti ki az önkormányzat szabályozási jogosultságát.

[29] Az eljárás folytatásáról rendelkező végzés elmaradásával összefüggésben rámutatott arra, hogy az alperes az értesítési kötelezettségének nem tett eleget, a felperes részvételt garantáló szabályokat teljesen figyelmen kívül hagyta, amely az ügyfelek jogainak közvetlen érintettsége folytán az ügy érdemére kiható eljárási szabály megsértésének tekintendő, az Ákr. 49. § (2) bekezdésére és 112. § (2) bekezdés e) pontjára figyelemmel, azonban a jogerős ítélet e döntés hiányát nem minősítette lényeges eljárási hibának. Hivatkozott az EBH2017. K.8. (Kfv.IV.37.936/2015.) számú döntésre, miszerint a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak figyelmen kívül hagyása (megsértése) az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási hatósági döntést hozná meg a hatóság.

[30] Az OTÉK rendelkezéseinek megsértése kapcsán hangsúlyozta, hogy az OTÉK 66. §-ában és 111. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel összefüggésben hivatkozott az 50. § (3) bekezdés d) pontja szerinti követelmény tekintetében az 546/2013. Korm. rendelet nem állapított meg eltérő szabályt. Emellett ismételten hangsúlyozta, hogy a jogerős ítélet által érintett engedélyezési feltételek több ponton (terepszint feletti beépítés mértéke, zöldfelület mértéke, építési hely hiánya) sértik a VÉSZ hatályos rendelkezéseit.

[31] A felülvizsgálati kérelem további részében az iratbetekintési jog gyakorlásának megsértése és az eljárás folytatásáról rendelkező végzés hiánya körében megvalósult jogszabálysértéseket fejtette ki, hangsúlyozva, hogy az garanciális szabály megsértésének tekinthető. A felperes álláspontja szerint azáltal, hogy az elsőfokú bíróság e döntés elmulasztását nem tekintette lényeges eljárási hibának, tévesen alkalmazta az Ákr. 49. §-át, 112. § (2) bekezdés e) pontját, megsértette a Kp. 88. § (1) bekezdés c) pontját és 89. § (1) bekezdés a) pontját.

[32] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a jogerős ítélet hatályában fenntartását, annak ténybeli és jogi megalapozottságára tekintettel, továbbá kérte a felperes kötelezését a perköltség megfizetésére.

[33] Az alperesi érdekelt kérte a felülvizsgálati kérelem elutasítását, valamint a felperes perköltségben marasztalását. Kérte az AB eljárás kezdeményezésére irányuló indítvány elutasítását, mert álláspontja szerint a Pp. 131. § (1) bekezdése az elsőfokú bírósági eljárásban alkalmazható, folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban nem. Rámutatott arra, hogy - szemben a felperes állításával - a jogerős ítélet [67]-[73], [78] és [79] pontja egyértelműen alátámasztja az ítélet megalapozottságát, jogszerűségét, a felperes által hivatkozott jogszabályok megsértése nem áll fenn, s az ítélet nem ütközik a Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontjába sem, mivel az elsőfokon eljáró bíróság az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket vette alapul az ítélet meghozatalakor. Az Ákr. 49. § (2) bekezdésére és 112. § (2) bekezdés e) pontjára alapított felperesi hivatkozás kapcsán előadta, hogy az ítélet indokolásának [58]-[66] pontjában kifejtetteket a felperes nem tudta kétségbe vonni. Az OTÉK rendelkezéseire alapított felperesi érvekkel szemben kiemelte, hogy az ítélet [74]-[77]

pontjában foglaltak részletesen taglalják az alperes határozatát és az elsőfokú bíróság ítéletét megalapozó tényeket, jogszabályi rendelkezéseket és az azoktól való eltérés engedélyezésének részletes indokait.

A Kúria döntése és jogi indokai

[34] A felülvizsgálati kérelem - az alábbiak szerint - megalapozott.

[35] A felperes felülvizsgálati kérelmét a Kúria az 5. sorszámú végzésében a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa), ab) és ad) alpontjában foglalt rendelkezések alapján befogadta. A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdésének, továbbá a Kp. 120. § (5) bekezdésének megfelelően a jogerős ítéletet csak a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között, a rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján vizsgálhatja felül. A felperes felülvizsgálati érveivel összefüggésben a Kúria a következőket emeli ki.

[36] Amennyiben egy közigazgatási perben a fél a közigazgatási tevékenységet, határozatot eljárásjogi és anyagi jogi jogszabálysértésre is hivatkozással támadja, erre tekintettel kéri a felülvizsgálatát, akkor először az eljárásjogi hivatkozások vizsgálata szükséges. Jelen esetben is ez a helyzet áll fenn, a felperes, valamint hozzá csatlakozva a felperesi érdekelt is mindkét típusú jogszabálysértés fennállására hivatkozott. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság is elsőként az eljárásjogi hivatkozásokat vizsgálta. Noha a felperes több felvetését az elsőfokú bíróság maga is alaposnak találta, s az eljárási jogszabálysértést fennállónak értékelte, ugyanakkor egyik esetben sem látta azokat az ügy érdemére kiható olyan lényeges jogszabálysértéseknek, ami a határozatnak a megsemmisítését eredményezhette volna. A jogerős ítéletet egyebek mellett emiatt támadta felülvizsgálati kérelemmel a felperes, tehát a Kúriának mindenekelőtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az elsőfokú bíróság, - aki nem vitásan maga is rögzítette, hogy a felperes az alperesi eljárásban ügyfél volt -, helyesen ítélte-e meg, hogy éppen az ügyféli jogokat érintően megvalósult eljárási jogszabálysértések az ügy érdemére ki nem ható eljárási jogsértések voltak.

[37] A bírói gyakorlat hosszú ideje egységes abban, hogy mit kell az ügy érdemére kiható, lényeges eljárási jogszabálysértésnek tekinteni, hangsúlyozva azt, hogy minden ügy egyedi, tehát esetről-esetre kell vizsgálni ennek meglétét. Lehet itt utalni a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. KK véleménye megfogalmazására, az ennek nyomán hozott számos eseti döntésre, mint a felperes által is hivatkozott az EBH2017. K.8. számon közzétett határozatra is, melyek az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértést összefüggésbe hozzák az ügyféli garanciális jogok sérelmével. Mindenképpen a garanciális jogszabályok sérelmét jelenti az ügyféli alapjogosultságok valamelyikének mellőzése, megsértése.

[38] A felperes a felülvizsgálati kérelmében különösen két olyan, az ügyféli jogokat érintő, álláspontja szerint garanciális jellegű eljárási szabály megsértését emelte ki, amely lényeges eljárási hiba. Azzal, hogy az elsőfokú bíróság ezeket mégsem tekintette ilyennek, sérültek az Ákr. 33. §-ában, 112. § (2) bekezdés e) pontjában, a Kp. 88. § (2) bekezdés c) pontjában és 89. § (1) bekezdés a) pontjában írt szabályok, illetve ezeket az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte. Ezek lényegében az iratbetekintéssel és a második szünetelést követő tájékoztatásadással, eljárás folytatásával kapcsolatos döntéssel, illetve ezek hiányával összefüggő kérdések. A Kúria rögzíti, hogy ezen eljárási kérdések perbeli jelentősége megítélésében az álláspontja eltérő az elsőfokú bíróságétól.

[39] A Kúria hangsúlyozza, hogy a garanciális ügyféli jogok megítélése körében egységes, kiforrott a joggyakorlat. Az Ákr. 1. §-ában foglalt alapelvi rendelkezés értelmében a közigazgatási hatósági eljárásban - összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével - az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az Ákr. I. fejezetében meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el. Az Ákr. 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján hatáskörét a jogszabály keretei között rendeltetésszerűen gyakorolva jár el, míg a (2) bekezdés a) pontja alapján a hatóság hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően jár el. Az alapelvi rendelkezések körében az Ákr. 5. §-a biztosítja az ügyféli jogok alapvető érvényesülését. Az Ákr. ezen alapelvi rendelkezéseivel összefüggésben a Kúria rámutat arra, hogy mind az Ákr. 33. §-a szerinti iratbetekintési jog, mind az ügyfél nyilatkozattételi joga - ez utóbbit akár az Ákr., akár más jogszabályok, jelen esetben az Étv. és az Éhe. rendelkezéseinek kerete között gyakorolhatja -, garanciális jellegű ügyféli jognak minősülnek, ezáltal pedig érvényesülésük az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog alapvető elemét képezik.

[40] Jelen ügy egy építési engedély módosítására vonatkozó kérelem nyomán indult (egyébíránt az alap építési engedélyre akkor még szintén per volt folyamatban). Ezen ügy alig megindult (2020. augusztus 24. napján), szinte azonnal szünetelt is, a 2020. augusztus 27. napján kelt 3. sorszámú végzés szerint 2020. augusztus 25. napjától 2020. szeptember 13. napjáig, majd az alperesi érdekelt kérelmére az eljárás folytatódott. Azt, hogy ilyen esetben mi a szabályszerű eljárási rend, mutatja, ahogy ezt az alperes az esetben végezte, hiszen végzést hozott (2020. szeptember 16. napján kelt 5. sorszámú végzés) az eljárás folytatásáról, egyúttal értesítette az ismert ügyfeleket és tájékoztatást adott a kért módosítások lényegéről, kitézte a helyszíni szemle időpontját, valamint tájékoztatást adott a teljes eljárásról. Ezt követően a felperes jelezte, hogy iratbetekintési jogával élni kíván, ami végül 2020. november 2. napján történt meg, az addig az ÉTDR-ben lévő 34. sorszámú iratig bezárólag. Eddigre azonban már az eljárás ismét szünetelt, 2020. október 17. napjától 2020. november 9. napjáig. Az alperesi érdekelt 2020. november 9. napján érkezett 35. sorszám alatt iktatott (második) eljárás folytatás iránti kérelmét azonban az alperes nem közölte az ügyfelekkel, a szünetelő eljárás folytatásáról sem rendelkezett, hanem másnap, 2020. november 10. napján meghozta a módosított építési engedélyt megadó határozatot.

[41] Az alperes az eljárás másodszori szünetelésének megszűnésekor nem hozott tehát végzést az eljárás folytatásáról, nem értesítette az ügyfeleket az eljárás folytatása iránti

kérelem tartalmáról, ezáltal elzárta őket az azzal kapcsolatos ügyféli jogaik gyakorlásától. Ez pedig súlyos, az ügyféli garanciális jogokat sértő, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés volt, amit nem pótol és nem ellensúlyozhat a határozat késedelmes kiegészítése, illetve a 35. sorszámtól kezdődően az iratbetekintési jog utólagos, már a határozat meghozatala utáni biztosítása. Az eljárási cselekmények sorrendjét nem lehet megfordítani, a jogsértés súlyát nem lehet relativizálni egy megfelelő időben közölni elmulasztott irat tartalmának utólagos megismerése és annak minősítése alapján.

[42] Az eljárás másodszori szüneteléséhez kapcsolódóan az eljárás folytatásáról való rendelkezés elmaradásával a kötelező eljárási szabályok lényegében teljes mellőzése történt. Ezzel összefüggésben a Kúria rámutat arra, hogy egy eljárási cselekmény hiánya vagy egy döntés kötelező tartalmi elemének hiánya eltérő jellemzőkkel bíró jogsértés, így a kötelező tartalmi elem hiányának orvoslását biztosító jogintézmény (a határozat kiegészítése) nem feltétlenül alkalmas az eljárási cselekmény elmulasztásának pótlására, ezáltal a súlyos eljárási hibák orvoslására. Az ügyféli jogok gyakorlásának biztosítása szempontjából releváns az időbeliség, az iratbetekintési jog gyakorlása, az eljárás folytatásáról való értesülés, valamint ezekkel összefüggésben a nyilatkozattételi lehetőség tekintetében legfőbbképpen az, hogy e jogok a hatósági eljárás során, még az érdemi határozat meghozatala előtt érvényesüljenek. A Kúria úgy értékelte, hogy az eljárási cselekmény időbeli megtételének hiánya a konkrét tényállás mellett azzal a következménnyel járt, hogy a felperes az érdemi határozat meghozatala előtt nem gyakorolhatta az iratmegismerést biztosító tájékoztató levél megküldését követően keletkezett irat(ok) tekintetében az iratbetekintési jogát, továbbá a nyilatkozattételi jogát sem, mivel az eljárás szünetelése és az érdemi határozat meghozatala között nem folyt az eljárás. Lényegében az alperes is olyan időben hozta meg az érdemi határozatot, amely - saját maga által az 5. sorszámú végzésében közölt, az Ákr. 50. § (5) bekezdés a) pontjának megfelelő tájékoztatás szerint - nem számít be az ügyintézési határidőbe.

[43] A fentiekén kívül a felperes a nyilatkozattételi jogát az alperes által megküldött elektronikus iratmásolatok tekintetében sem gyakorolhatta az eljárás során, mivel az iratbetekintés és az érdemi határozat meghozatala között (beleértve az érdemi határozat meghozatalának a napját is) nem folyt az eljárás, a másodszori szünetelés hatálya még az érdemi határozat meghozatalakor is fennállt. Ennek következtében a felperes nem volt abban a helyzetben, hogy a részére megküldött elektronikus iratmásolatok ismeretében az eljárás során nyilatkozatot tegyen. A Kúria e vonatkozásban rámutat arra, hogy a 2020. szeptember hó 22. napján délelőtt 9 óra 30 percre kitűzött helyszíni szemle jegyzőkönyvét is az elektronikus iratmásolatok között ismerte meg a felperes, amelyre nézve az alperes által hivatkozott Étv. 53/G. § szerinti, valamint az Éhe. 4. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott nyilatkozattételi jog fennáll (miként az alperes az 5. sorszámú végzésében foglalt tájékoztatásban közölte, „nyilatkozatnak kell tekinteni a ... a helyszíni szemlén ... tett megállapítással kapcsolatos észrevételt.”), azonban az eljárás szünetelése miatt, illetve az eljárás folytatásáról rendelkezést megelőzően bekövetkezett érdemi határozathozatal miatt a felperesnek erre nem volt reális lehetősége.

[44] A felperes nem tudta továbbá megismerni az újraindítást kérő (35. sorszámú) irat tartalmát, az mit foglal magában, a korábbiakhoz képest van-e eltérés, és csak a 2020.

november 2. napjáig feltöltött iratokhoz fűrt hozzá (azonban azok megismerését követően a fent kifejtettek szerint az érdemi határozat meghozatala előtt az eljárás már nem folytatódott, így az eljárás során azokkal kapcsolatos nyilatkozattételi jogát nem gyakorolhatta). Az eljárás folytatásáról való értesítés (a határozat kiegészítéssel való) pótlása már csak a felperes 2020. november 26. napján előterjesztett keresetlevele nyomán történt meg.

[45] Tény, hogy az eljárás folytatásáról való rendelkezés, mint kiegészítő határozat kapcsán a felperes nem élt jogorvoslással, azonban a határozat és a kiegészítő határozat egységet képez, így a határozat kiegészítésének megtörténtétől a perben a bíróság nem tekinthetett el, azt azonban csak a felperes által vitatott jogsértés fennállásának megítélése szempontjából értékelhette. Ennélfogva az vizsgálható volt, hogy az alperes az eljárása során ily módon biztosította-e az ügyféli jogok gyakorlását. A szünetelő eljárás folytatásáról való rendelkezés elmaradása, az érdemi határozat kiegészítéseként való rendelkezés tekintetében az elsőfokú bíróság megállapította ugyan, hogy az eljárási jogszabályt sért, azonban nem vette figyelembe, hogy egyúttal garanciális ügyféli jogokat is sért, így azt tévesen nem értékelte lényeges, az ügy érdemére kiható eljárási hibának. A Kúria hangsúlyozza, hogy a kiegészítő határozattal kiegészített határozat a garanciális ügyféli jogok biztosítására - az eljárási cselekmények sorrendiségére, ezáltal időbeliségére figyelemmel - utólag már nem volt alkalmas, így lényeges eljárási hiba áll fenn.

[46] A Kúria mindezek alapján alaposnak ítélte a felperesnek az eljárás másodszori szünetelése kapcsán az eljárás folytatásáról való rendelkezés hiányára, az iratbetekintési jog és a nyilatkozattételi jog biztosítása hiányára, mint garanciális ügyféli jogok sérelmére alapított érveit. Az elsőfokú bíróság azt helytállóan rögzítette, hogy az eljárás megindulásáról való értesítés hiányát alaptalanul sérelmezte a felperes, mivel az értesítés az alperes 5. sorszámú végzésében megtörtént. Ugyanakkor a Kúria rámutat arra, hogy az ügyféli jogok gyakorlásának biztosítása szempontjából a szünetelő eljárás esetén az eljárás folytatásáról való rendelkezés is hasonló garanciális jelentőséggel bír, mint az eljárás megindulásáról való értesítést, így az eljárás folytatásáról való rendelkezés elmulasztása, illetve az ügy érdemi befejezését követő pótlólagos teljesítése - az adott ügy tényállásától függően - az ügyféli jogok sérelmét eredményezheti. Jelen perbeli tényállás mellett a Kúria úgy ítélte meg, hogy ezen garanciális jogok sérelme megvalósult.

[47] A Kúria rámutat arra, hogy a Kp. rendelkezéseiből fakadóan a bíróságnak az eljárási jogszabálysértésekkel összefüggésben vizsgálnia kell, hogy a megsértett eljárási szabály a megelőző eljárás lényeges szabályának minősül-e, az eljárási szabályszegés az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással volt-e, és hogy az okozott jogsérelem a perben orvosolható-e. E vizsgálatot az elsőfokú bíróság elvégezte, az eljárási szabályszegés megvalósulását az iratbetekintési jogra (hivatkozva a 35. sorszámú iratra), valamint az eljárás folytatásáról való rendelkezés elmaradására és kiegészítő határozatban való pótlására vonatkozóan megállapította, azonban azokat - tévesen - nem minősítette az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással bíró jogszabálysértésnek. A Kúria a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban foglaltakra utalva hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog az eljárás egészének minőségére vonatkozó, garanciális jellegű követelményt támaszt a hatósággal szemben. Tartalmát tekintve magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyeket az ügyfél részvételi jogainak

biztosítása megkövetel, így annak összetevői közé tartozik - egyebek mellett - a nyilatkozattétel joga is. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „[a] tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira”. A Kúria hangsúlyozza, hogy az iratbetekintési jog biztosítása és a szünetelő eljárás folytatásáról való rendelkezés, az ügyfél erről való értesítése egyaránt a nyilatkozattételi jog biztosítását szolgálja. A Kúria utal továbbá a 17/2019. (V. 30.) AB határozatra is, amelynek indoklásában az Alkotmánybíróság magáról az eljárás megindulásáról szóló értesítés elmulasztását is olyan jogsértésnek tekintette, amely sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Jelen esetben az eljárás megindulásáról szóló értesítés tekintetében mulasztás nem áll fenn, azonban a Kúria megítélése szerint ezzel analóg módon a szünetelő eljárás folytatásáról való döntés elmaradása és az eljárás folytatásáról az ügyfél értesítésének az elmaradása szintén azt eredményezi, hogy elzárja az ügyfelet a jogai gyakorlásától, így ezen eljárási jogszabálysértések is a garanciális jogok sérelmét valósítják meg.

[48] A Kúria hangsúlyozza, hogy egységes a joggyakorlat abban a tekintetben, hogy az ügyféli jogok alapvető sérelme az ügy érdemére kiható jogszabálysértést valósít meg (pl. Kfv.II.38.340/2018/13., Kfv.IV.35.015/2021/4., Kfv.IV.37.119/2021/5. szám), ha lényeges eljárási garanciák sérülnek, akkor a közigazgatási határozatot még akkor is hatályon kívül kell helyezni, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyan azon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság (Kfv.IV.37.936/2015/8., Kfv.IV.37.134/2019/9.). Ezt a felperes által hivatkozott EBH2017. K.8. számú döntés még a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseivel kapcsolódva, és jelen perbelitől eltérő tényállás mellett mondta ki, de a garanciális ügyféli jogok megsértésének ezen következménye az Ákr. hatálybalépését követően is érvényre jut.

[49] Ennél fogva az építési tervdokumentáció, így az alap építési engedély módosításával kapcsolatos építésügyi hatósági eljárás megismétlése szükséges, az ügyféli garanciális jogok betartása mellett. Erre tekintettel a Kúria a felperes anyagi jogi hivatkozásait nem vizsgálta, ebből következően az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló felperesi indítványt mellőzte.

[50] Mindezekre figyelemmel a Kúria a jogerős ítéletet - a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján - úgy változtatta meg, hogy az alperes BP/2603/00551-36/2020. számú határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.

[51] Az alperesnek a megismételt eljárás lefolytatása során az alapvető ügyféli jogok gyakorlását, így különösen az iratbetekintési jogot és az esetlegesen szünetelő eljárás folytatásának elrendeléséről való tájékoztatást, ezzel összefüggésben az eljárás során a joggyakorlást megfelelő időben biztosítani kell.

A döntés elvi tartalma

[52] *Az iratbetekintési jog, valamint a szünetelő eljárás folytatásának elrendelése, ezáltal az eljárás folytatásáról az ügyfél tájékoztatása garanciális ügyféli jog, amelyek biztosításának hiánya elzárja az ügyfelet az eljárásban való tényleges részvételtől, így ezek megsértése az ügy érdemére kiható jogszabálysértés, függetlenül attól, hogy kihatott-e az alperes érdemi döntésére.*

Záró rész

[53] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.

[54] A Kúria a felperes részére járó elsőfokú és felülvizsgálati eljárási perköltség összegét a felperes elsőfokú eljárásban, a folytatólagos tárgyaláson tett nyilatkozatára (20. sorszámú tárgyalási jegyzőkönyv, 1. oldal) figyelemmel állapította meg, míg a felperesi érdekelt részére az elsőfokú eljárásban felszámított elsőfokú eljárási perköltséget állapította meg, amelyek megtérítésére a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az alperest kötelezte. A Kúria az alperesi érdekeltet perköltség viselésére nem kötelezte, figyelemmel a Kp. 35. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezésre, mivel az alperesi érdekelt perbenállásával felmerült költségtöbblet a felperesi oldalon nem volt kimutatható.

[55] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (1) bekezdése, 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése szerint felmerült, az Itv. 62. § (1) bekezdés h) pontja alapján feljegyzett 30.000 (harmincezer) forint elsőfokú és 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték - az alperest az Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető személyes illetékmentesség folytán - az állam terhén marad, figyelemmel a Pp. 83. § (1) bekezdésében és 102. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezésre.

[56] A Kúria ítélete ellen a felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontjában foglalt rendelkezés zárja ki.

Budapest, 2022. március 24.

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. a tanács elnöke; Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit s.k. előadó bíró; Dr. Hajnal Péter s.k. bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő