

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.II.37.401/2012/13.szám

A Kúria a dr. ... jogtanácsos által képviselt **felperes neve (felperes címe)** felperesnek a dr. ... jogtanácsos által képviselt Budapest Főváros Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala (1056 Budapest, Váci u. 62-64.) **alperes** ellen építési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében, amely perbe a felperes pernyertessége érdekében a dr. Virág István Ügyvédi Iroda (dr. Virág István ügyvéd, címe) által képviselt **felperesi beavatkozó neve** (1014 Budapest, Kapisztrán tér 1.), valamint az alperes pernyertessége érdekében a Kardos, Pető és Törőcsik Társas Ügyvédi Iroda (dr. Kardos Péter ügyvéd, cím) által képviselt **alperesi beavatkozó neve (alperesi beavatkozó címe)** beavatkozott, a Fővárosi Törvényszék 2012. március 7. napján kelt 14.K.34.042/2010/23. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 25. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

ítéletet:

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 14.K.34.042/2010/23. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek és az alperesi beavatkozónak külön-külön 50.000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás:

Az alperesi beavatkozó jogelődje a ...-ú, a természetben ... számú ingatlanra egyalakásos lakóépület építésére megismételt eljárásban építési engedélyt kapott. Az építési előkészületi munkák során a

perbeli ingatlanon 2006. december 28-án egy egyedülálló természeti értéket képviselő barlang tárult fel, amelyet ... néven a felperesi jogelőd fokozottan védett természeti értéként a barlangnyilvántartásba bevezetett. A feltárt barlangra tekintettel a környezetvédelmi hatóság az építési engedélyhez csak azzal a feltétellel járult hozzá, hogy az építtető a barlang bejáratához vezető ún. „táró”-t a bejárat és a közterület közötti teljes szakaszon, saját költségén kiépítteti.

Az építtető a tervektől és az engedélytől eltérően történt építkezésére tekintettel fennmaradási és használatbavételi engedélyt kért. A Közép-Dunavölgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: elsőfokú környezetvédelmi hatóság) az engedély kiadásához nem járult hozzá. Az alperesi beavatkozó fellebbezése folytán eljáró alperesi jogelőd eljárásában megkereste a másodfokú környezetvédelmi hatóságot, mely a fennmaradási és használatbavételi engedély kiadásához hozzájárult, ennek nyomán a másodfokú építésügyi hatóság új eljárás lefolytatására utasította a kijelölés folytán eljáró elsőfokú építésügyi hatóságot. Az új eljárásban az elsőfokú építésügyi hatóság megállapította, hogy a keletkezett állapot fennmaradásának műszaki akadálya nincs, a szakhatóságok az engedély kiadásához kivétel nélkül hozzájárultak, ezért 2010. január 22. napján kelt KI/7747/2010/VII. számú határozatával az egyalakos lakóépületre a fennmaradási engedélyt meghatározott időre, valamint a használatbavételi engedélyt ideiglenes jelleggel megadta.

A fellebbezések - többek között a felperesi beavatkozó fellebbezése - nyomán eljáró alperesi jogelőd 2010. május 18. napján kelt 50-1275/8/2010. számú határozatával az elsőfokú határozatot az indokolás részbeni kiegészítésével helyben hagyta. A másodfokú építésügyi hatóság határozatának indokolásában rögzítette, hogy az új eljárás megindításának időpontjában hatályos 193/2009.(IX.15.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 5. számú melléklet 8.1. pontjában foglaltak szerint, ha az építési tevékenység végzésére a barlang védőövezetén belül kerül sor, abban az esetben a fennmaradási és használatbavételi engedélyezési eljárásban, mint érdekelt, elsőfokú környezetvédelmi szakhatóságként a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség jár el. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség Főigazgatója, mint másodfokú környezetvédelmi szakhatóság a 2009. október 26-án kelt 14/5843/10/2009. számú szakhatósági állásfoglalásában egyértelműen rögzítette, hogy a ... fokozottan védetté nyilvánítása a 18/2008.(VI.19.) KvVH rendelettel megtörtént, azonban védőövezetet a miniszteri rendelet nem állapított meg, annak hiányában pedig a Korm.r. 5. számú melléklet 8.1. pontjában foglaltak szerint az elsőfokú környezetvédelmi szakhatóságot nem kellett megkeresni. A másodfokú építésügyi hatóság álláspontja szerint a Korm.r. módosításának visszamenőleges hatálya nincs, és annak ellenére, hogy az elsőfokú érdemi döntés

meghozatala előtt - 2009. szeptember 29-én - már hatályba lépett, azt a folyamatban lévő ügyekben jogszerűen alkalmazni nem lehetett.

A felperes keresetét a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15.§ (4) bekezdésére - miszerint a tárgyi ügy a miniszter feladatkörét érinti, ezért ügyfélnek tekinthető - hivatkozással nyújtotta be. Az ügy előzményeként utalt arra, hogy az alperesi beavatkozó a kötelezően kiépítendő „táró”-ból csupán egy rövid szakaszt épített meg a perbeli ingatlan közepéig, az építtető tehát nem teljesítette korábban vállalt és az építési engedélyező határozatban előírt kötelezettségét. Kifogásolta, hogy az építésrendészeti eljárásban a környezetvédelmi hatóság - az új szabályok értelmében - szakhatóságként nem jár el. Ez okból az elsőfokú hatóság és az alperes eljárását törvénysértőnek ítélte.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Ítéletének indokolása szerint a megismételt elsőfokú építésügyi eljárás megindításának időpontjában hatályos Korm.r. abban az esetben rendeli környezetvédelmi szakhatóság bevonását a fennmaradási és használatbavételi engedélyezési eljárásba, amennyiben az építési tevékenység végzésére - belterület esetén - a barlang védőövezetén belül kerül sor. A ... fokozottan védetté nyilvánításakor védőövezetet a miniszteri rendelet nem jelölt ki. A Korm.r. módosítása az eljárás ideje alatt, 2009. szeptember 29-én lépett hatályba, arról azonban a jogalkotó nem rendelkezett, hogy a módosítást a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az alperesi határozat jogszerűen foglalt állást abban, hogy amennyiben erről nincs külön rendelkezés, úgy a főszabály érvényesül, azaz a hatóság az ügyet az eljárás megindításakor hatályos jogszabályok alapján bírálja el.

A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen az ítélet megváltoztatását, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését, az eljáró bíróság új eljárásra és új ítélet meghozatalára történő utasítását kérte. Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet jogsértő, mert tévesen értelmezte azt, hogy a Korm. r. módosítását mely időponttól kezdve, és milyen ügyekben kell alkalmazni. Nem vitatta, hogy a feltárt barlang tekintetében a miniszteri rendelet védőövezetet nem állapított meg, és hogy a Korm.r. korábbi rendelkezése szerint a környezetvédelmi hatóságot az engedélyezési eljárásba nem kellett bevonni. Ugyanakkor azzal érvelt, hogy a hatályba lépett és alkalmazandó eljárási szabályt érintő módosítás a védőövezettől függetlenül akkor is kötelezővé teszi a környezetvédelmi szakhatóság bevonását, ha a barlangot, egyedi tájértéket közvetlenül érinti az építési tevékenység. Hangsúlyozta, hogy az általa elfogadhatónak tartott jogértelmezés az eljárás idején hatályos, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a

továbbiakban: Jat.) 12.§-ában foglaltakból is egyértelműen következik, hiszen folyamatban lévő és nem lezárt ügyről volt szó. Előadta, hogy a fentiek alapján az elsőfokú bíróság álláspontja, jogértelmezése téves, ezért az ítélet a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/A.§-ába ütközik.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint az ítélet jogszerű, és helyesen értelmezi a jogszabályokat. A Korm.r. hatálybalépésekor a megismételt eljárás már folyamatban volt, ezért a hatóságoknak, miután a módosítás a folyamatban lévő ügyekről nem rendelkezett, főszabályként az eljárás megindításakor hatályos jogszabály alapján kellett elbírálni az ügyet.

Az alperesi beavatkozó felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte. Hivatkozott a Jat. 12.§ (2) bekezdésének helyes értelmezésére, amelyre a Kúria is iránymutatást adott, a BH.2010.23. számú eseti döntésében. A Jat. 12.§ (2) bekezdésének értelmezésére következetes Alkotmánybírósági gyakorlat van, amelyet a 365/B/1998.AB. határozat tartalmaz. A felperes által hivatkozott jogszabályváltozás a folyamatban lévő ügyben nem volt alkalmazható, mivel a módosítás egyértelműen terheőbb kötelezettséget ír elő az ügyfél számára, így annak visszamenőleges alkalmazása a Jat. 12.§ (2) bekezdésében foglalt tilalomba ütközött volna. Hangsúlyozta, hogy ezen normatív szabály az utóbb hatályba lépett jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) 15.§ (2) bekezdésében is rögzítésre került. A jogalkotó nem zárta és nem zárja ki jogszabály visszamenőleges hatályú alkalmazását, azonban a Legfelsőbb Bíróság is kimondta eseti döntésében, hogy arra csak akkor van mód, ha az adott jogszabály kifejezetten így rendelkezik.

A felperesi beavatkozó elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára történő utasítását kérte. A felülvizsgálati kérelemre, illetve az ellenkérelemre tett észrevételében hivatkozott a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) rendelkezéseire, különösen a Tvt. 37.§-ának (4) bekezdésére, a 39.§ (1) bekezdésre, a 48.§ (3) bekezdésére. Álláspontja szerint a barlang egyetlen bejáratánál elhelyezkedő ingatlan beépítése, a barlang bejáratának elszigetelése, elzárása, illetve a beruházó által vállalt „táró” meg építésének elmaradása a védett természeti területre közvetlen kihatással van, ezért a természetvédelmi hatóság engedélyére szükség lett volna a barlang állagára kiható valamennyi tevékenység megkezdéséhez.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274.§ (1) bekezdése

alkalmazásával tárgyaláson kívül bírálta el.

A felperes felülvizsgálati kérelme nem alapos.

A Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül a Pp. 272.§ (2) bekezdése és a Pp. 275.§ (2) bekezdése alapján.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen megállapított tényállásból helytálló következtetésre jutott az alperesi határozat jogszerűségével kapcsolatban, döntésével a felülvizsgálati bíróság - az alábbi indokolással - ért egyet.

A Kúria a felülvizsgálati kérelembe foglaltakra tekintettel rámutat arra, hogy a felperes helyesen hivatkozott arra, hogy jelen ügyben az eldöntendő kérdés jogkérdés, mégpedig jogértelmezési kérdés. A Kúria egyetért a felperessel abban is, hogy az új Jat. 15.§ (1) és (2) bekezdésében a jogszabályváltozással kapcsolatosan a jogalkotó - a korábbi elméleti álláspontokat deklarálva - különbséget tesz az anyagi és eljárási szabályok változása között. Eszerint - ha a módosító jogszabály nem rendelkezik a folyamatban lévő ügyeket illetően - az anyagi viszonyokra a korábbi jogi szabályozást, az eljárási viszonyokra a megkezdett eljárási cselekmény befejezéséig a régit, a következőkre már az új szabályozást kell alkalmazni. A Kúria a 2011. január 1-ével hatályba lépett új Jat. elveinek figyelembe vételére látott lehetőséget, tekintve, hogy az idézett rendelkezés a korábbi jogelveket tükrözte, mely a 61/2009.(XII.14.) IRM rendeletben is ekként fogalmazódott meg.

A perbeli esetben a kérdés az volt, hogy a Korm.r. korábbi, vagy módosított változatát kell-e alkalmazni, azaz mellőzhető volt-e a környezetvédelmi szakhatóság megkeresése, vagy kötelezően be kellett volna vonni az eljárásba, tekintve, hogy a módosításról rendelkező 311/2009.(XII.28.) Kormányrendelet átmeneti rendelkezés, folyamatban lévő ügyekben való alkalmazás kimondása nélkül lépett hatályba.

A fenti kérdésben a Kúria egyetért az elsőfokú bírósággal abban, hogy a korábbi jogértelmezés szerint a folyamatban lévő ügyben az időközi anyagi jogi jogszabály módosítást csak akkor kell alkalmazni, ha a jogalkotó erről kifejezetten rendelkezett, ellenkező esetben a folyamatban lévő ügyben az eljárás megindításakor hatályos anyagi jogi jogszabály alapján kell eljárni. A Kúria vizsgálta azt a kérdést, hogy a szakhatóság kötelező megkeresése, mint hatásköri kérdés anyagi vagy eljárási jogviszonyt takar.

A hatáskör általános értelemben munkamegosztási szabály, a Ket. szóhasználatában a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti, melyet az anyagi jogszabályok határoznak meg,

ezzel megadva a hatáskör tartalmát, meghatározva a hatósági jogkört. A fentiek alapján egyértelmű, hogy az az eldöntendő kérdés, miszerint a jelen ügyben az eljáró hatóság egymaga vagy szakhatóság bevonásával, mintegy megosztott hatáskörben dönt, anyagi jogi jogszabályt érint. Ebből következően a Korm.r. módosítás előtti szabályait kellett a hatóságoknak az eljárás során alkalmazni, így a szakhatóság mellőzése jogszerű volt.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján - eltérő indokolással - hatályában fenntartotta.

A Kúria azonban rá kíván mutatni arra is, hogy a jogalkotó akkor írja elő szakhatóság bevonását, ha az ügyben további speciális szakértelemre van szükség és ez indokolja a hatáskör megosztást. Az ilyen esetben a szakkérdésben a szakhatóságé a döntés joga, de a felelőssége is. A jelen ügyben az eljáró építésügyi hatóság a szakhatóság mellőzésével, mintegy magára vállalva a döntés felelősségét határozott, ugyanakkor nem szerzett érvényt egy olyan lényeges szakmai kérdésnek, amely miatt a további eljárásra, a perre is sor került. A perbeli eljárás ugyanis egy fennmaradási és használatbavételi engedély kiadására irányult, amelyben a hatóságnak a fennmaradás kérdésében csak az engedélytől való eltérést, a használatbavétel kapcsán azonban a megvalósult építmény a jogszabályoknak - így környezetvédelmi előírásoknak való megfelelését is vizsgálnia kellett volna. Észlelnie kellett volna, hogy az építési engedély kiadásakor annak feltétele volt a „táró” kiépítése, amely feltétel figyelembevételét a fennmaradási és használatbavételi engedélyezés során is számon kellett volna kérni az építtetőtől, érvényt szerezve egy fontos közérdeknek.

A pervesztes felperes a Pp. 270.§ (1) bekezdése folytán a felülvizsgálati eljárásban is alkalmazandó Pp. 78.§ (1) bekezdése alapján köteles az alperes és az alperesi beavatkozó jogi képvisellel felmerült felülvizsgálati eljárási költsége megfizetésére.

A felperes személyes illetékmentessége okán a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati illetéket a 6/1986.(VI.26.)IM rendelet 14.§-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2013. március 13.

Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Rothermel Erika s.k. előadó bíró, Dr. Bögös Fruzsina s.k. bíró