

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. III. 37. 692/2013/5. szám

A Kúria a dr. Izsák Orsolya által képviselt ... felperesnek a ... jogtanácsos által képviselt Budapest Főváros Kormányhivatala alperes ellen építési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. május 30. napján kelt 21.K.30.508/2013/4. számon hozott ítélete ellen a felperes részéről 6. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán meghozta a következő

ítéletet

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.508/2013/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A Kúria kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 20.000.- (húszezer) forint felülvizsgálati költséget.

A Kúria kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 70.000.- (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felperes megbízásából eljárva jelen perben nem szereplő K.M. 2011. július 11-én építési engedélyezési dokumentációt nyújtott be a Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata jegyzőjénél (a továbbiakban: elsőfokú építésügyi hatóság), melyben a Budapest ... szám alatti ... hrsz.-ú ingatlanon a ... hrsz.-ú albetétben üzlethelyiség átalakításával és megosztásával két önálló lakás kialakítását kérte.

Az elsőfokú építésügyi hatóság 2011. július 27-én hiánypótlási felhívást bocsátott ki azzal, hogy a végzésben foglalt hiányokat 2011. augusztus 29. napjáig a felperes pótolja. A hiánypótlási felhívásban az elsőfokú hatóság előírta, hogy a hatályos Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Csepel Városrendezési és Építési

Szabályzatáról szóló 6/2002. (III.26.) KT. rendelet (a továbbiakban: CSVSZ.) szerint módosítsák, illetve javítsák ki a tervdokumentációt, mivel az építkezés során az akkori 9 rendeltetési egység állapothoz képest rosszabb nem valósítható meg. Tájékoztatta a felperest arról, hogy a perbeli ingatlanon egy lakás kialakítására van lehetőség.

A felperes hiánypótlásra vonatkozó határidő módosítását kérte két alkalommal, majd pedig az építési engedélyezési eljárásnak a felfüggesztést, amely alapján az elsőfokú hatóság 2012. május 7-én az eljárást fel is függesztette a felfüggesztést elrendelő végzés jogerőre emelkedéstől számított két hónapra. Ezt követően az elsőfokú hatóság a felperes kérelmét a 2012. szeptember 4-én hozott határozatával elutasította. A döntésének indokolásában rögzítette, hogy a többször módosított CSVSZ. alapján a perbeli ingatlan L4-K1-0 építési övezetbe tartozik, telkenként csak két rendeltetési egység helyezhető el. Mivel a tárgyi ingatlan a tervdokumentáció benyújtásakor már 9 önálló rendeltetési egységgel rendelkezett, ezért az üzlethelyiségből két darab lakás kialakítása nem lehetséges.

Felperes fellebbezése folytán eljáró alperes az elsőfokú építési hatóság döntését helybenhagyta. Kifejtette, hogy a felperes a hiánypótlási felhívásban felsorolt dokumentumokat az elsőfokú határozat meghozataláig nem nyújtotta be, ezért jogszerű az építési engedély iránti kérelem elutasítása. A jogerős határozat kitért arra is, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság a felperesi ingatlanon helyszíni szemlét tartott, ahol megállapította, és jegyzőkönyvben rögzítette, hogy az üzlethelyiség átalakításának szerkezeti munkái elkészültek, a homlokzati tartószerkezeti falban engedély nélkül új nyílászárók kerültek elhelyezésre. Tekintve, hogy a tartószerkezetet érintő átalakítás egyszerűsített építési engedély alapján végezhető, ilyen kérelem benyújtására pedig nem került sor, ezért az elsőfokú építési hatóság jogszerű döntést hozott.

Az alperes hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsa 2012. április 16-án kelt Köf.5040/2012/6. számú határozatára, amelyben az Önkormányzati Tanács rögzítette, hogy a CSVSZ-t módosító rendelet, amelyre a felperes a fellebbezésében hivatkozott, nem érintette a CSVSZ egészét, nem kérdőjelezte meg a területszerkezeti tervben foglaltakat. A CSVSZ módosított szabályai is védik a zöldfelület rendszerét és ez a módosítás éppen a „területfelhasználási intenzitás” megőrzését célozza a módosítás célja az az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9/A. § a), aa) pontja szerinti célokkal megegyező. A jogerős határozat utalt arra, hogy a kérelemként benyújtott tervdokumentáció a korábban hatályos CSVSZ szerint sem felelt meg az építésügyi jogszabályoknak, mivel akkor legfeljebb 4 rendeltetési egység kialakítására volt lehetőség, a

tárgyi ingatlanon meglévő épület rendeltetési egységeinek száma már eleve 8 lakás és 1 üzlethelyiség volt, amely a korábbi kialakult állapotot tükrözte, ezért azok szerzett jogként érvényesültek, az elsőfokú építési hatóság megállapítása tehát helytálló, miszerint az üzlethelyiség nem osztható meg, és csak egy lakás kialakítására van lehetőség.

A felperes keresetében az alperesi határozatnak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezést és új eljárás lefolytatásának az elrendelését kérte. A határozatot azért tartotta jogszabálysértőnek, mert a 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet 1. sz. melléklet III. oszlop 35. sora szerint a lakás rendeltetésének megváltoztatása bejelentéshez, és nem engedélyhez kötött tevékenység, az alperes tehát a jogszabályt nem megfelelően értelmezte. A felperes a homlokzati nyílászárók cseréje miatt nyújtott be engedély iránti kérelmet és dokumentációt, így az e körben megállapított hiányosság nem telepíthető át a rendeltetési egység megváltoztatására. Vitatta, hogy CSVSZ alkalmazható lenne a már fennálló építményekre, a szabályozás álláspontja szerint az új épületekre vonatkozik. Előadta, hogy a kertvárosias jelleg a felperesi építkezéssel nem sérül, a társasház egyébként leromlott állapotban van. Felperes azért nem tett eleget a hiánypótlásnak, mert időközben különböző egyeztetéseket végzett, egyébként sem követelhetett az elsőfokú hatóság jogszerűen hiánypótlást. Észrevételezte, hogy az alperesi határozat pontatlan a rendeltetési egységek számát illetően, és ellentmondásos is.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a rendelkező részben írt ítéletével a felperes keresetét elutasította. A jogerős ítélet hivatkozott az Étv. 18. § (1) bekezdésére, a 34. § (1)-(5) bekezdésére, a 36. § (1) bekezdésére, a 193/2009. (IX.15.) Kormányrendelet 5. §, valamint a 37/2007. ÖTM rendelet 1. számú melléklet 1. sor 3/A. pontjára, 35. sor III. oszlopára, a CSVSZ 35. § (24) bekezdésében foglaltakra. A bíróság kifejtette, hogy a felperes két alapvető tényállási elemet nem vitatott: nem vitatta az egyszerűsített építési engedélyezési eljárás lefolytatásának kötelezettségét, továbbá, hogy nem tett eleget a hiánypótlásnak, pedig az eljáró hatóság még fel is függesztette az eljárást, de a felperes egy év alatt sem pótolta kérelmének hiányait.

Kifejtette, hogy az Étv. és a 193/2009. (IX.15.) Kormányrendelet alapján építésügyi hatóságok hiánypótlást adhatnak ki, a hiánypótlás terjedelmét és körét előírhatják, az építési engedély kérelmet előterjesztő nem vitathatja a hiánypótlás jogszerűségét, vagy terjedelmét. A jogerős ítélet kifejtette, hogy olyan építési tevékenységet végzett a felperes, amely együtt járt a homlokzat megváltoztatásával, így az alperesi hatóságok jogszerűen nem elégedtek meg pusztán a bejelentés tudomásul vételével. Utalt arra,

hogy a bejelentéshez kötött építési tevékenység sem pusztán egy információ közlés, hanem jogszabályok szerinti eljárás. A bíróság megállapította, hogy a hatóságnál 2011. július 11-én egyszerűsített építési engedélyezési eljárás indult, amely a perbeli ingatlanon nyílásbontás, nyílászáró cseréjének engedélyezésére irányult. A hiánypótlási felhívás tartalma pedig a CSVSZ-nek megfelelő rendeltetési egység kialakításra irányuló tervdokumentáció benyújtására irányult.

A bíróság nem tartotta továbbá alaposnak a felperes kizárásra vonatkozó előadását, a Ket. 42. § (1) bekezdésének figyelembevételével, ugyanis kifejtette a Ket. 42. § (1) bekezdése ügyintéző kizárásra vonatkozik (5) bekezdése pedig arra, amikor ellenérdekű ügyfélként vesz részt az eljárásban az érintett önkormányzat valamelyik tisztségviselője vagy szerve, vagy az önkormányzat maga. Az ügyintéző kizárása fel sem merült az alapeljárásban, az önkormányzat annak nevesített tisztségviselője, szerve pedig ellenérdekű ügyfélként nem vett részt az eljárásban, rájuk nézve kötelezettséget nem tartalmazott a határozat, ezért a határozat emiatt sem jogszabálysértő.

A bíróság nem tartotta elfogadhatónak azt a felperesi hivatkozást sem, hogy az alperesi hatóságok jogszabálysértően jártak el akkor, amikor az egyszerűsített engedélyezési eljárás tervdokumentációinak hiányaiból a rendeltetési egység megváltoztatásának tilalmát vezették le.

A jogerős ítélet rámutatott arra, miszerint aggály nélkül megállapítható, hogy nem volt olyan építési engedély és tervdokumentáció, amely arra vonatkozott volna, hogy egy rendeltetési egységet lehet csak kialakítani, tekintettel arra, hogy a felperes a hiánypótlásnak nem tett eleget. A felperes nem hivatkozhatott jogszerűen az eljárás számára kedvezőtlen lezárása után arra, hogy kérelme csak a rendeltetési egység megváltoztatására irányult. A 2011 júniusában beadott tervdokumentáció építési engedélyezési tervdokumentáció elnevezést viselte, komplex két lakás kialakításának építési műszaki terveit tartalmazta. A kérelem tehát nem csupán a rendeltetési egységek megváltoztatása iránti építési bejelentésről, hanem a tervek komplex, az épület rendeltetési egységét érintő változtatások mellett az egyszerűsített építési, engedélyezési eljárásban engedélyezhető homlokzati átépítésről is szóltak.

A bíróság jogszerűnek tartotta az alperes határozatát abban a vonatkozásban is, hogy a hatóságok a Pp. 339/B. § keretei között okszerűen mérlegelték azt, hogy rendeltetési egységek számának a változása a már kialakult és elfogadott helyzet további romlását idézheti elő.

Az alperes, figyelembe véve a Kúria Önkormányzati Tanácsának fentiekben írt határozatát, jogszerűen hivatkozott arra, hogy a helyzet romlását előídeízhethi a zöldfelület csökkenése, a környezet terhelésének növelése. Az alperes a mérlegelés szempontjait kifejtette, a határozat okszerű következtetéseket tartalmaz, ezért nem ütközik a Pp. 339/B. §-ába.

A bíróság abban a kérdésben is állást foglalt, hogy az elsőfokú hatóság valóban ellentmondásosan számszerűsítette a rendeltetési egység számát, azonban ez az ügy érdemére nem hatott ki. A jogszabályok az Étv. és a 193/2009. Kormányrendelet, a rendeltetési egységekre pontos definíciót tartalmaznak, ezek alapján nem tehető különbség a rendeltetési egység tekintetében az új és a régi beépítés között. A felperes által vitatott CSVSZ tárgyi hatályáról és alkalmazhatóságáról szóló 1. § pontosan meghatározza a CSVSZ alá tartozó építések esetében a rendeltetési egység fogalmát, amelyet minden különbségtétel nélkül alkalmazni kell. Nem foghatott helyt tehát az a felperesi érvelés, amely szerint ez a perbeli építkezésre ne vonatkozna.

A bíróság elutasította a felperesnek az Alkotmánybíróság megkeresésére vonatkozó indítványát, amelyben a felperes azzal érvelt, hogy a CSVSZ alperes által alkalmazott rendelkezése sérti az Alaptörvénynek a Szabadság és felelősség fejezetébe foglalt tulajdonosi rendelkezési jogot. Ezen túlmenően azonban sem ténybeli, sem jogi előadást nem tett.

A felperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen kérte a jogerős ítélet és a keresettel támadott másodfokú határozatnak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az ügyben eljáró elsőfokú közigazgatási hatóság új eljárásra kötelezését, másodlagosan pedig a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat meghozatalára történő utasítását.

Kifejtette, hogy mind a jogerős ítélet, mind az alperes jogellenesen hivatkozott a 37/2007. (XII.13.) Ötm. rendelet III. oszlop 1. sor a. pontjára, ugyanis a nyílászáró kialakítás nem engedély, hanem bejelentés köteles tevékenység. Ezért az eljáró hatóságok és az elsőfokú bíróság jogellenesen minősítette egyszerűsített építési engedély kötelesnek a tevékenységet.

Az elsőfokú bíróság ugyan figyelembe vette a szerzett jog jogintézményét az építmény vonatkozásában, viszont annak tartalmát nem értelmezte helyesen, továbbá ezt nem alkalmazták jogszerűen az ügyben eljáró közigazgatási hatóságok sem. A szerzett jog tartalma szerint ugyanis azt jelenti, hogy a már kialakult állapot alapján az építtető rendelkezési jogát az építési tevékenység vonatkozásában nem korlátozza újonnan meghozott jogszabályi

rendelkezés, mivel a korábban kialakult állapot szerint az építtetőnek joga van az ingatlanán belül építési tevékenységet végezni. Erre tekintettel a rendeltetési egységek száma vonatkozásában szerzett jog nemcsak a már kialakult rendeltetési egységek számára vonatkozik, hanem magára az egész épületre, a társasházra, annak fennállására, építészeti paramétereire.

Tekintettel arra, hogy két rendeltetési egységnél eleve sokkal több van ingatlanonként az adott övezetben, az Étv. szabályai tekintetében nem alátámasztott jogilag a rendelkezés jogszerűsége, Ez akkor volna jogszerű, ha egy-két rendeltetési egységnél nem lenne több az egyes ingatlanokon, és így akarnák az Étv. felhatalmazása alapján megőrizni a településképet, és a környezet terhelésének mértékét, ez viszont a kialakult állapotra tekintettel nem megvalósítható, tehát lehetetlen célra irányul ez a szabályozás.

Az új nyílászárók elhelyezésének az Ötm. rendelet III. oszlop a. pontja körébe tartozásának megállapítása jogellenes, a közigazgatási határozatban nem alátámasztott. Ezzel együtt bejelentés köteles csak a rendeltetés módosítása is az Ötm. rendelet 1. számú melléklet VI. oszlop 35. sora szerint, tehát mindkét vonatkozásban kizárólag a bejelentés köteles tevékenységről lehet beszélni, nem engedélyköteles tevékenységről. A CSVSZ 35. § (24) bekezdése kizárólag új rendeltetési egység elhelyezéséről szól, kizárólag azt szabályozza, ebből kifolyólag és a szerzett jogokra tekintettel sem lehet alkalmazni a felperesi ingatlanra a rendelkezést, továbbá a meglévő felépítményekre visszaható jogalkotás alkotmányellenes. A felhasználás intenzitás a két lakás, mint önálló egységek kialakításával sem változik, mivel nem kerül létesítésre új építmény, hanem kizárólag a meglévő építmény szerkezetein, tömegén belül történik átalakítás, mely nem hat ki sem az övezet zöldfelületi mutatóira, sem egyéb környezeti és városképi tényezőkre.

A már fennálló építmények vonatkozásában a szabályozás nem lehet irányadó, ezért a szabályozás céljával, a felperesi rendeltetés változtatási kérelem és nyílászáró kialakítások nem ellentétesek és az Étv. szabályait sem sértik. Felperesi álláspont szerint nem volt ok a hiánypótlási felhívás kibocsátására, mivel a kérelem két lakás kialakítására irányult. Amennyiben az eljáró hatóságok nem tartották teljesíthetőnek a kérelmet, el kellett volna utasítani érdemben, és nem arra tekintettel, hogy a hiánypótlást a felperes nem teljesítette, mivel a kérelem két lakásra szólt és nem a hatóság hiánypótlási felhívásában szereplő egy lakásra, ezért arra nem bocsáthattak volna ki hiánypótlást, hogy ne két lakásra szóljon a kérelem, hanem egyre, mivel ez nem volt a kérelemnek a tárgya.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában történő fenntartását kérte. Előadta, hogy a felperes tévesen hivatkozik arra, hogy az általa elvégzett építési tevékenység nem engedély-, csupán bejelentésköteles tevékenység. A 37/2007. (XII.13.) Ötm. rendelet 1. számú melléklet IV. oszlop 35. sora értelmében egyéb rendeltetésű építmény rendeltetésének lakásrendeltetésévé módosítása valóban bejelentésköteles tevékenység és az építkezés egyidejű megkezdése mellett bejelentés alapján végezhető építési tevékenység. A jelen eljárásban azonban a perbeli ingatlan a homlokzatán új nyílászárók elhelyezésére is sor kerül, amely az Étv. 34. § (1) bekezdésének és a 193/2009. Kormányrendelet 27. § (1) bekezdésének figyelembevételével a 32/2007. Ötm. rendelet 1. számú melléklet III. oszlop 1. sorának a. pontja alapján egyszerűsített építési engedély alapján végezhető.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A felperes által benyújtott építési engedélyezési tervdokumentáció alapján eljáró építési hatóságok és az elsőfokú bíróság is jogszerűen állapították meg azt, hogy a felperes engedély kérelme a 37/2007. (XII.13.) Ötm. rendelet 1. számú melléklet 1. pont III. oszlopának a. pontja hatálya alá tartozó egyszerűsített építési eljárást igényel, ugyanis a rendeltetési egységek megváltoztatása mellett olyan építési munkálatokat is tartalmazott, amelyek az említett jogszabályi rendelkezés hatálya alá estek. Ehhez képest az építésügyi hatóságok elegendő határidőt biztosították a felperesnek arra, hogy a hiánypótlásban foglaltaknak eleget tegyen. A felperes saját érdekkörében felmerült okból a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak nem tett, illetve nem kívánt eleget tenni, hanem azt vitatta - a számára kedvezőtlen döntés meghozatalát követően -, hogy a kérelme nem építési engedélyköteles, hanem csupán bejelentésköteles tevékenységre vonatkozott.

A felperes felülvizsgálati kérelmében a tényállást nem tette vitássá, ezért az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást a Kúria is irányadónak tekintette.

Az elsőfokú bíróság eleget tett az indokolási kötelezettségének, amely helyenként téves volt, azonban ez az ügy érdemére nem hatott ki.

E körben a Kúria utal arra, hogy egyrészt közigazgatási perben az elsőfokú határozat is támadható, valamint a határozatok megtámadása folytán közvetetten vitatható az is, hogy a közigazgatási ügyben jelen esetben az építési engedély kérelem benyújtását követően jogszerű volt-e a hiánypótlási felhívás kibocsátása. Ezen indokolásban tett megállapítások azonban az ügy érdemére nem hatottak ki.

A felperes nem vitatta azt, hogy rendeltetési egységek számát

illetően a már meglévő állapot is meghaladta a megengedettet, a rendeltetési egységek további növelésére azonban a CSVSZ Önkormányzati Tanács által is felülvizsgált rendelkezései nem adtak lehetőséget. Az elsőfokú építésügyi hatóság tájékoztatta a felperest arról a CSVSZ rendelkezéseinek figyelembevételével hány lakást lehet kialakítani, ennek megfelelően kérte a tervdokumentáció benyújtását, aminek a felperes általa sem vitatottan nem tett eleget.

A felperes hivatkozása nem helytálló abban a tekintetben, hogy az eljáró hatóságok hiánypótlási felhívásban foglaltak teljesítésének elmaradására alapították a határozatot, és nem foglaltak érdemben állást az ügyben. A Ket. 31. § -a szerint a hatóság az eljárást végzéssel megszüntetheti ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tesz eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozza a tényállás tisztázását.

A hivatkozott rendelkezés alapján az eljáró hatóságoknak az eljárás megszüntetésre is lehetőség lett volna, azonban az eljáró hatóságok felperes kérelmét határozattal utasították el, biztosítva ezáltal a jogorvoslat lehetőségének legszélesebb körben történő igénybevételét.

A felperes a felülvizsgálati kérelmében a Ket. 42. §-a kizárásra vonatkozó jogsértő alkalmazását nem vitatta, a tárgyaláson e körben tett előadás a felülvizsgálati kérelmében nem szerepelt, és így nem képezhette a felülvizsgálati eljárás tárgyát.

A Kúria a kifejtett indokokra tekintettel a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta, azzal, hogy a jogerős ítélet indokolásában szereplő - a Kúria által a fentiekben kifejtettek miatti- az eljárási jogszabályok téves értelmezéséből adódó megállapítások az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással nem voltak.

A Kúria a Pp. 270. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdése alapján a sikertelen felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felperest kötelezte a felülvizsgálati költség alperes részre történő megfizetésére.

A Kúria az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése alapján ugyancsak a sikertelen felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felperest kötelezte a felülvizsgálati eljárási illeték megfizetésére, figyelemmel a 6/1986. (VI.26.) IM rendeletben foglaltakra is.

Budapest, 2014. május 27.

*Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Szecskó József s.k.
előadó bíró, Dr. Sperka Kálmán s.k. bíró*