

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.IV.37.645/2013/7.szám

A Kúria dr. Farkas Attila Erik ügyvéd által képviselt felpereseknek a Deák és Társai Ügyvédi Iroda által képviselt Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. június 27. napján kelt 18.K.29.740/2013/3. számú jogerős ítélete ellen a felperesek által 4. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.29.740/2013/3. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felpereseket, hogy 15 napon belül egyetemlegesen fizessenek meg az alperesnek 40 000 (negyvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi továbbá a felpereseket, hogy egyetemlegesen fizessenek meg az államnak - külön felhívásra - 70 000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

Az alperes tulajdonában álló közterületen az I.r. felperes élelmiszer-kereskedelmi funkciójú, a II.r. felperes vendéglátó funkciójú pavilonokat üzemeltetett. A pavilonok felépítésére az 1980-as évek közepén ideiglenes építési engedély került kibocsátásra. Mind az I.r. felperes, mind pedig a II.r. felperes évente közterület-használati megállapodást kötött az alperessel. A közterület használattal kapcsolatos határozatok minden évben tartalmzták, hogy a felépítmények ideiglenesek, eltávolításukat a közterület-használat megszüntetését és eredeti állapotának helyreállítását minden kártérítési igény nélkül a hatóság felszólítását követően kötelesek az engedélyesek elvégezni. A

perbeli pavilonokhoz tartozó közterület-használat engedélyezésére legutoljára 2009. január 1. és 2010. december 31. közötti időszakban került sor. A soron következő évre vonatkozó kérelmeket a felperesek előterjesztették, azonban a döntésre jogosult Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzatának Gazdasági és Városfejlesztési Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a közterület további használatához nem járult hozzá. A Bizottság alakszerű határozattal a kérelmeket elutasította, egyidejűleg kötelezte a felpereseket, hogy a közterület eredeti állapotának helyreállítását kártalanítási igény nélkül legkésőbb 2011. március 31-ig végezzék el.

A fellebbezés folytán eljáró alperes a 2011. február 24-én meghozott testületi határozataival a fellebbezéseket elutasította. A felperesek a 2011. március 11-én kelt ... számmal alakszerű határozatokat kaptak, amelyeket a polgármester írt alá. E határozatok az elsőfokú határozatokat - a kötelezés módosításával - helybenhagyták. A határozatok kötelezték a felpereseket, hogy a közterület eredeti állapotának helyreállítását - a közműcsatlakozások megszüntetése, a felépítmény elbontása az alapokkal együtt, az alapok helyének feltöltése tömörítéssel, tereprendezéssel, a bontási és a haszonanyagok elszállítása stb. - kártalanítási igény nélkül legkésőbb 2011. május 31. napjáig végezzék el.

Az I. és a II.r. felperes az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte.

Az ügyben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében a felperesek kereseteit elutasította. A bíróság hivatkozott a fővárosi közterület használatáról és a közterületek rendjéről szóló többször módosított 59/1995. (X.20.) fővárosi közgyűlési rendelet (a továbbiakban: Főv.Kgyr.) 6. § (1) bekezdésére, mely kimondja, hogy a közterület-használati hozzájárulás csak ideiglenes jelleggel, meghatározott időtartamra, vagy meghatározott feltétel bekövetkeztéig adható. Hivatkozott a Főv.Kgyr. 12. § (1) bekezdésére is, mely szerint, ha a közterület-használati hozzájárulás megszűnik, vagy szünetel, a jogosult kártalanítási igény nélkül köteles a közterület eredeti állapotát haladéktalanul helyreállítani. Hivatkozott továbbá az alperesi önkormányzatnak a közterületek használatáról és használatának rendjéről szóló 31/2007. (X. 9.) Ök rendelettel módosított 47/2004. (VII. 29.) önkormányzati rendelet 2. § (9) bekezdésére, 7/A. § (2) bekezdésére és 8. § (3) bekezdésére.

A bíróság rögzítette, hogy az ingatlan-nyilvántartás szerint a perbeli közterület önkormányzati tulajdonban áll. Az eljárás időpontjában hatályos, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 79. §-a alapján a közterület forgalomképtelen, elidegenítésére nem kerülhet sor. Mindezek

alapján a pavilon alatti földterület tulajdonjogát a pavilon tulajdonosa ráépítés jogcímén sem szerezheti meg. A bíróság megállapította, hogy a felépítmény ideiglenes jellege a vonatkozó iratok alapján nem kétséges.

Az eljáró bíróság hivatkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság (BH 1991/372.) álláspontjára is, mely szerint a közterületre állított pavilon a földterületbe való mechanikus bekapcsolása ellenére is megtartja ingó jellegét, így a pavilon a földrészlet tartozéka, nem pedig alkotórésze, feltéve, hogy a földrészletekbe való beolvasztás nyilvánvalóan ideiglenes célzatú. Az ideiglenes jelleg mind a pavilonok építésére, mind pedig a közterület-használatra vonatkozó 1983-as és 1987-es engedélyekben is rögzítésre került. A bíróság szerint kizárt a kártalanítási igényt érvényesítése olyan épületért, amelynél az engedélyező hatóság a későbbi lebontás esetére a kártalanítást kizárta, illetőleg a tulajdonos költségére való lebontást rendelte el. A tulajdonhoz való jog sérelme nem áll fenn, mert a felperesek soha nem szereztek tulajdont az ingatlanon. A perbeli esetben a pavilonok, mint felépítmények tulajdonosainak lehetősége van arra, hogy a lebontást követően annak anyagát elvigyék, eladják, vagy felhasználják.

A bíróság rögzítette azt is, hogy az ügyben nem építésügyi, építésrendészeti eljárásról van szó annak ellenére, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szabályozza a bontással kapcsolatos építésügyi eljárást. A perbeli esetben a bontásra való kötelezés kizárólag a közterület-használatához kapcsolódik. A bíróság utalt arra, hogy a Főv.Kgyr. 6. § (1) bekezdése, valamint 12. § (1) bekezdése alapján nem vitatható a közterület-használat ideiglenes jellege és a kártalanítás nélküli helyreállítási kötelezettség, amennyiben a közterület-használat megszűnik. A bíróság idézte az Ör. 2. § (1) bekezdését, amely alapján a közterület-használatához a Bizottság vonatkozó hozzájárulása szükséges, és a (3) bekezdését amely szerint a közterület-használati hozzájárulás tárgyában a polgármester dönt.

A perbeli esetben a Bizottság nem adta hozzájárulását a közlekedési csomópontban álló közterületen lévő pavilonok további felhasználásához azzal az indokolással, hogy az önkormányzat más célra kívánja a területet felhasználni. A bíróság szerint nem jogsértő a mérlegeléssel kapcsolatos döntés a miatt, mert mérlegelésként csak a más célra történő felhasználást jelölte meg az alperes. Hivatkozott a jogerős ítélet a 41/2000. AB határozatra, amely a Főv.Kgyr. jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta. Megállapította, hogy a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem elbírálására önkormányzati hatósági eljárásban, az Ötv. 9-11. §-ai szerint kerül sor. Az eljárásra vonatkozóan az Ötv. 109. §-a alapján valóban a Ket. szabályai irányadóak, de az alperes nem ügyfél a Ket. 15. §-ában

foglaltak szerint. Az Ötv. 9-11. §-ában szabályozott ún. önkormányzati hatósági ügy fogalma nem azonosítható teljesen a közigazgatási hatósági ügy fogalmával még akkor sem, ha az eljárásra a Ket. szabályait kell alkalmazni.

A bíróság összegzése szerint az a tény, hogy a Bizottság nem adta meg a hozzájárulást, továbbá az a tény, hogy az alperes megjelölte, hogy a területet más célra kívánja használni - figyelemmel arra is, hogy egyébként a Ket.-nek megfelelő alakszerű határozatot hozott, amelyben az alperes a tényállást feltárta, a jogszabályokat részletesen ismertette - elegendő volt a mérlegelési jogkörben hozott határozat jogszerűségének megállapítására.

Az ügyben a felperesek felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő. A felülvizsgálati kérelem szerint a bíróság jogerős ítélete sérti az Alaptörvény XIII. Cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot. A felperes szerint egy ingó, vagy ingatlan jellege ténykérdés, azt kizárólag a földterülettel való összefüggése dönti el. Nem zárja ki a tulajdonszerzés lehetőségét, hogy a pavilonokat közterületre építették. Irreleváns, hogy az építési engedélyt ideiglenesen bocsátották ki, és az is, hogy a korábbi megállapodások és határozatok is rögzítették az ideiglenes jelleget. Jelen esetben a pavilonok földdel való egyesítése tartós jellegű, a pavilonok alkotórésznek - ekként önálló, a felperesek tulajdonában lévő ingatlannak - minősülnek. A felülvizsgálati kérelem hivatkozott a tulajdonkorlátozás alaptörvényi szabályozására.

A felülvizsgálati kérelem szerint a jogerős ítélet sérti az Étv. 34. § (1) bekezdését és (2) bekezdés d) pontját is. Ezek szerint a bontási eljárás építésügyi hatósági eljárás, így az épület elbontására kötelezés a jegyző hatáskörébe tartozik. Jelen ügyben a Bizottság és a polgármester hozott határozatot. A Ket. 20. § (1) bekezdése előírja, hogy a közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben köteles eljárni, így a jogerős ítélet ellentétes a Ket. 20. § (1) bekezdésével is.

A felülvizsgálati kérelem utal továbbá a 41/2000. AB határozatra. Ebből, illetve a Ket. szabályaiból a felperes azt a következtetést vonta le, hogy a közterület-használati hozzájárulással kapcsolatos eljárás közigazgatási hatósági ügynek minősül. Álláspontja szerint jogszabálysértő a Fővárosi Törvényszék azon különbségtétele, amely a közigazgatási hatósági ügy és az önkormányzati hatósági ügy elhatárolására vonatkozik.

Mindezek alapján kérte a Kúriát a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésére és a kereseti kérelemnek történő helyt adást kezdeményezte. Másodlagos kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az eljáró bíróság új eljárásra utasítását

kérte.

Az ügyben az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő, melyben kérte a jogerős ítélet hatályában való fenntartását. Az alperes szerint nyilvánvaló az a tény, hogy a közterületre állított pavilon a földterületre való mechanikus bekapcsolása ellenére is megtartja ingó jellegét. A felperesek ideiglenesen, évről-évre megújított közterület-használati engedély alapján a közterületre vonatkozóan tulajdonjogot nem szerezhettek. A közterületen létesített pavilonok a földrészlet tartozékainak minősülnek, nem pedig alkotórészüknek. Az alperes hangsúlyozta, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a felperesek a földterületen nem szerezhettek tulajdonjogot, a közterületet ideiglenesen használták engedély alapján, a felépítménynek pedig a közterület-használati engedély hiányában is, illetve annak megszűnését követően is tulajdonosai maradtak.

Az alperes szerint megalapozatlanok azon felperesi felvetések is, mely szerint az ügyben építésrendészeti eljárás keretében a jegyzőnek van hatásköre eljárni a bontási kötelezés tárgyában. Az alperes ezzel kapcsolatosan teljes mértékben egyetért a jogerős ítélet indokolásában foglaltakkal.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a felperes kérelmére tárgyaláson bírálta el a Pp. 274.§ (1) bekezdése alkalmazásával.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

Jelen ügyben a felperesek elsőként annak megállapítását kérték, hogy a korábbi Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jogot sérti a jogerős bírósági ítélet. A Kúria ezzel összefüggésben utal arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos gyakorlata szerint a tulajdonvédelem csak a már meglévő tulajdonra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 13. §-a a már megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben, az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615, 619.].

A perbeli esetben nem volt vita tárgya, hogy a kérdéses terület önkormányzati tulajdonban van, és az ingatlan-nyilvántartásban Budapest XX. kerület, .../10 és /27. hrsz. alatt közterület művelési ág besorolású. E tekintetben tehát a felperesek tulajdonhoz való jogának sérelme fel sem merülhet. A Kúria a pavilonok tulajdoni helyzetével kapcsolatban hangsúlyozza, hogy az alperes a Főv.Kgyr. alapján önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatot, amely független a tulajdoni viszonyoktól.

Abban a kérdésben, hogy a pavilon elbontása az Étv. 34. § (1)

bekezdése és (2) bekezdés b) pontja alapján olyan építésügyi hatósági eljárás, amely nem a képviselő-testület, hanem a jegyző hatáskörbe tartozik, ekként sérült a Ket. 20. § (1) bekezdése, a Kúria a következőket állapította meg:

Az Étv. 34. § (1) bekezdése értelmében az „[é]pítési tevékenység megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság eljárásának lefolytatása szükséges. Az építésügyi hatóság jogosult az építési tevékenység jogszerűségének ellenőrzésére.” A 34. § (2) bekezdése értelmében „az építésügyi hatóság

(...)

d) használatbavételi engedélyezési,

e) bontási engedélyezési,

(...)

eljárásokat folytat, és jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt.”

A közterület-használat tárgyában az önkormányzat közterület-használati megállapodást kötött a felekkel. Az Ötv. 9. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira stb. ruházhatja. Az Ör. 2. § (1) bekezdése értelmében a közterület-használatához a Bizottság közterület-használatra vonatkozó hozzájárulása szükséges, a (3) bekezdés értelmében a hozzájárulás tárgyában a polgármester dönt.

Jelen esetben a fenti jogszabályok szerinti eljárás folyt, a bontásra kötelezés a közterület-használat feltételeként az önkormányzat által évente meghatározott azon kötelezettségen alapul, hogy a közterület-használat megszűnése esetén a jogosultak kötelesek a korábbi állapotot helyreállítani. Az ügyben így jogszerűen járt el a polgármester. Mindezek alapján megállapítható, hogy nem sérült a Ket. 20. § (1) bekezdése.

A felperesek harmadrészt azt vették fel, hogy a közterület-használati hozzájárulással kapcsolatos eljárás közigazgatási hatósági ügynek minősül. E körben - ahogy a jogerős ítélet is - hivatkoztak a 41/2000. (XI.8.) AB határozatra.

A 41/2000. (XI.8.) AB határozat vonatkozó indokolása a következőket tartalmazza: „Mivel a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem elbírálására önkormányzati hatósági eljárásban kerül sor, az eljárásra vonatkozóan az Ötv. 109. §-ának rendelkezését kell alapul venni. Eszerint az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra - az e törvényben foglalt eltérésekkel - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvényt kell megfelelően alkalmazni.” (ABH 2000, 327.)

Megállapítható tehát, hogy a felperes állításával ellentétben a közterület-használattal kapcsolatos eljárás nem közigazgatási hatósági, hanem önkormányzati hatósági ügy, a jogerős ítéletben tett distinkció jogszabályt nem sért. A Ket. 19. § (2) bekezdés

szerint „Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.” Jelen ügyben ennek megfelelő eljárás folyt, így a felülvizsgálati kérelemnek a közigazgatási hatósági úggal kapcsolatos felvetései is megalapozatlanok.

A Kúria végül utal arra, hogy Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet alperes ellen más felperesek felülvizsgálati kérelmére hasonló tényállás és hasonló törvényességi problémák alapján a Kfv.III.37.266/2012/9. számú határozatában már hozott döntést. Ebben - csakúgy mint jelen ügyben is - a felperesek felülvizsgálati kérelmét elutasította.

A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a felperes által hivatkozott jogszabályokat a jogerős ítélet nem sértette meg, ezért a Pp. 275. § (3) bekezdés alkalmazásával hatályában fenntartotta.

A Kúria a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. § alapján kötelezte a peresztes felperest a felülvizsgálati eljárás költségeinek megfizetésére.

Az illetékekről való rendelkezés az illetékekről szóló - módosított - 1990. évi XCIII. törvény 39. § (3) bekezdés d) pontján és 50. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. szeptember 30.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk.előadó
bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró**