

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.III.37.289/2012/4.szám

A Kúria a dr.Szabó Balázs ügyvéd által képviselt ... felperesnek a ... a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal (9021 Győr, Árpád u. 32.) alperes ellen építési ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Győri Törvényszék 2012. január 10. napján kelt 30.K.27.427/2010/20. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 21. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott helyen és napon - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

í t é l e t e t :

A Kúria a Győri Törvényszék 30.K.27.427/2010/20. számú ítéletét és az alperes GYH/1193-7/2010. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezi és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek együttes 50.000 (ötvenezer) forint elsőfokú és felülvizsgálati perköltséget.

A kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Győr Megyei Jogú Város Jegyzője, mint elsőfokú építésügyi hatóság a megismételt eljárás keretében 2010. április 20. napján kelt 16.781-5/2010. számú határozatával a felperes, mint építtető részére fennmaradási engedélyt adott a Győr, ... szám alatt ingatlanon az építési engedélytől eltérően kivitelezett tárolóépület átalakítására és bővítésére. A felperessel szemben

367.500 forint építésügyi bírságot szabott ki.

A szomszédok fellebbezése alapján eljáró alperesi jogelőd az elsőfokú döntést megváltoztatta és a bírság összegét 1.129.500 forintra módosította. Ítéletének indokolásában leszögezte, hogy 10 évnél régebben meglévő épület felújításáról van szó, és az elsőfokú hatóság a bírság kiszámításánál teljesen figyelmen kívül hagyta az építési engedélyköteles munkák elvégzését.

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését kérte. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 48. § /1/ bekezdését idézve kifejtette, hogy 2009. novemberében indult újra az eljárás, amelynek keretében az ügyfélre kedvezőbb szabályokat kellett alkalmazni. A bírság kiszabására az építésügyi bírság megállapításának részletes szabályairól szóló 245/2006. (XII.5.) Korm.rendelet (a továbbiakban: R.) rendelkezései az irányadók, amelynek 2009. novemberében hatályos 2. §-a az Étv. 45. § /2/ bekezdésére utalt vissza. Ez utóbbi rendelkezést ugyanakkor a 2009. évi LVII. törvény 46. § /7/ bekezdése hatályon kívül helyezte, azaz az Étv. 45. § semmiféle rendelkezést nem tartalmazott a 2009. október 1. napjától hatályos időszakban, tehát az eljárás megindításakor sem. Így nem volt tehát olyan jogszabályi rendelkezés, amely felsorolta volna a szabálytalan építési tevékenységeket, ez pedig a korábbinál a felperesre nyilvánvalóan kedvezőbb helyzetet jelentett. Ebből az következik, hogy az eljárásban nem lehetett jogszerűen építésügyi bírságot kiszabni, amely a Ket. 1. § /1/ bekezdéséből is következik. Hivatkozott arra, hogy a felperes határozata sérti az R. 3. § /7/ bekezdésében foglaltakat is, mivel az építésügyi hatóság három szabálytalanság miatt bírságolt, a bírságok kummulálásának pedig nincs helye. Kifogásolta, hogy a jogerős határozat sérti a Ket. 72. §-ában foglalt indokolási kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket is, ugyanis az 10 évnél régebben meglévő épület vonatkozásában nem jelölte meg, hogy mely engedélyköteles munkák körében emel kifogást, illetve az irányadó jogszabályokat sem tartalmazza a határozat. Előadta, hogy a hátsó épületrész kapcsán egyébként az épület alapterülete nem változott, az eredeti állapotában megmaradt, csak a nyeregtető épült hosszabban. Ez nem eredményez olyan változást, amely bírság kiszabását indokoltá tenné. Az engedélyek kiadásakor hatályos 46/1997. (XII.29.) KTM rendelet (a továbbiakban: Ktm.rendelet) 9. §-a egyértelműen felsorolta az engedély alapján végezhető tevékenységeket, amelyek közé a vitatott építkezés nem sorolható. Így a bírság kiszabásának nincs jogalapja. Legfeljebb az R. 3. számú melléklet 1.8. pontja lehetne irányadó, amely alapján a bírság kiszabásának alapja a tartószerkezet felülete lenne. Az R. 3. számú melléklet 6. pontjára figyelemmel ebben a keretben sem lett volna helye bírság kiszabásának.

A felperes az ügyben tartott első tárgyalást megelőzően előterjesztett előkészítő iratában a keresetét módosította akként, hogy elsődlegesen a határozat teljes terjedelmében történő hatályon kívül helyezését, másodlagosan pedig kizárólag a bírságra vonatkozó rendelkezés hatályon kívül helyezését kérte.

A megyei törvényszék a felperes keresetét alaptalannak értékelte, és elutasította azt. Ítéletének indokolásában az Étv. 49. § /1/ bekezdésére hivatkozással leszögezte, hogy a Pp. 335/A. § szerinti tiltott keresetváltoztatás kérdésköre az ügyben nem merült fel, tekintettel arra, hogy a felperes eredeti, módosított keresete is a határozatnak kizárólag az építésügyi bírság kiszabására vonatkozó rendelkezését érintette, függetlenül attól, hogy teljes terjedelmű, majd részleges hatályon kívül helyezésre vonatkozott.

Az Étv. 48. § /1/ bekezdése értelmezése kapcsán a törvényszék egyetértett az alperes azon álláspontjával, miszerint a rendelkezés arra ad felhatalmazást, hogy az építésügyi hatóság a fennmaradás engedélyezése kapcsán az új eljárás megindulásakor hatályos jogszabályokat alkalmazza, az eredeti eljárás megindulása idején hatályos szabályok helyett, amennyiben az új szabályozás az építettő számára kedvezőbb. Az építésügyi bírság kiszabása az Étv. 49. § /1/ bekezdésén alapul, így ebből a szempontból a bírságolás jogalapja a határozathozatalkor fennállt. A törvény rendelkezése az R. 2. §-ában hivatkozott Étv. 45. § /2/ bekezdésében foglalt jogszabályhely „ürességétől” függetlenül lehetőséget biztosított építésügyi bírság kiszabására. Idézte a törvényszék az R. 3. § /7/ bekezdésében foglaltakat és e körben is egyetértett az alperes álláspontjával arra nézve, hogy átalakítás, bontás, bővítés és felújítás, mint munkálatok közül több egyidejű előfordulása esetén nem lehet külön-külön bírságot kiszabni. Ilyen esetben ugyanakkor nem erről van szó, a határozat nem ütközik az R. idézett rendelkezésébe és az alperes nem valósított meg a felperes által hivatkozott, tiltott bírság-kumulációt.

A törvényszék megítélése szerint alaptalanul hivatkozott a felperes arra, hogy az alperes megsértette volna indokolási kötelezettségét, a 10 évnél régebben meglévő épület szabálytalan építési munkálatainak következményeit illetően. A rendelkezésre álló iratokkal egybevégnél állapította meg az ezen épületrészt érintő építési munkálatok körét, amelyeket a felperes a peres eljárás során sem cáfolt meg érdemben, illetve nem bizonyított ezzel ellenkező tényeket.

Megállapította a törvényszék, hogy helytállóan jutott arra a következtetésre az alperes, hogy a építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007.(XII.13.) ÖTM. rendelet (a továbbiakban: ÖTM.rendelet) 1. számú melléklete szerinti,

engedélyköteles építési tevékenységről volt szó. A felperes álláspontjával ellentétben erre nézve az R. 1. számú melléklet 9. pontjában írtakat, illetve a 3. számú melléklet 1. pontját kellett az alperesnek alkalmaznia, ezek alapján kiszabott építésügyi bírság nem jogszabálysértő. Utalt arra a törvényszék, hogy az ÖTM rendelet 51. § /2/ bekezdése szerint a rendelet 2008. január 1. napján lép hatályba, rendelkezéseit a hatályba lépése után indult elsőfokú eljárásban kell alkalmazni. A hatályba léptető rendelkezés kifejezetten az eljárás megindulásához köti az új szabályozás alkalmazását, ebben a körben tehát az építési munka elvégzésének időpontja nem releváns.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak hatályon kívül helyezését kérte, a keresetében foglaltakat fenntartotta. Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti az Étv. 48. §

/11/ bekezdését, 45. § /2/ bekezdését, 49. § /1/ bekezdését, az R. 2. §-át és 3. § /7/ bekezdését, a Pp. 206. § /1/ bekezdését és 339/A. §-át, továbbá a Ket. 1. § /1/ bekezdés első mondatát. Kifejtette a felperes, hogy jelen esetben az Étv. 49. § /1/ bekezdése a bírság kiszabásának jogalapját kétségtelenül megteremtette, ugyanakkor a bírság alkalmazási körét külön jogszabály állapította meg. Az R. 2. § rendelkezése 2009. október 1-től 2010. január 1. napjáig akként rendelkezett, hogy az Étv. 45. § /2/ bekezdésében rögzített szabálytalan építési tevékenységek esetén van lehetőség bírság kiszabására. Nem tartalmazott az említett időintervallumban semmiféle rendelkezést, ebből következően az új eljárás megindításakor nem volt olyan építési tevékenység, amelyre vonatkozóan bírság kiszabására lett volna lehetőség. Az adott körben vitathatatlanul joghézag keletkezett, ugyanakkor a törvényesség elvéből eredően ezt a „szokásjoggal” vagy analógia útján pótolni nem lehetséges, mert ez sérti a jogbiztonságot. Mivel az adott időszakban a bírság kiszabására nem volt törvényes lehetőség, az Étv. 49. § /1/ bekezdése önmagában nem alapozta meg a bírságkiszabást. Hiányzott ugyanis a jogszabályból azon szabálytalan építési tevékenységek meghatározása, amelyre a bírságot ki lehet szabni. A felperes álláspontja szerint jogszabálysértően járt el a másodfokú hatóság, amikor három szabálytalanság tekintetében két bírságot szabott ki, amelyet kumulált. Ha lett is volna lehetőség a bírság kiszabására, az R. 3. § /7/ bekezdése akkor és jelenleg is kimondta, hogy több szabálytalanság tekintetében a bírságok kumulálásának nincs helye. Jelen esetben sérült ez a rendelkezés is, a törvényszék értelmezése azért is jogszabálysértő, mert az R. 3. § /8/ bekezdése maga rendelkezik úgy, hogy a bontás és újraépítés esetén a bontásra és az építésre is ki kell szabni az építésügyi bírságot. Jelen esetben tehát, ha a másodfokú hatóság a bírság kiszabására alapot lát, akkor járt volna el helyesen, ha a bírságot csak a magasabb bírsággal járó jogsértő cselekmény alapján szabja ki.

Kifogásolta azt is a felperes, hogy a másodfokú hatóság a hátsó épületrész tekintetében bírságot szabott ki. Álláspontja szerint az elsőfokú hatóság e körben helyesen állapította meg, hogy az építési engedélyezési dokumentáció a melléképületre, mint nem ábrázolt épületrészre is vonatkozott, ugyanakkor - az iratokból megállapítható - tervezői hiba miatt nem került feltüntetésre a tároló mögötti épület. Ezen engedélyezési dokumentáció ugyanis a melléképület egészére, így a nem ábrázolt épületrészre is vonatkozott. Hangsúlyozta, hogy a hátsó vitatott épületrész több mint két éves, annak alapterülete nem változott, tehát nem folyt olyan engedélyhez kötött építési tevékenység, amely e vonatkozásban a bírság kiszabását megalapozhatja. Az épület eredeti állapotában megmaradt, csak a nyeregtető épült hosszabban. Ez eleve nem eredményez olyan változást, amely az R-ben foglalt bírság kiszabását indokoltta tenné, ilyen esetben a másodfokú hatóság által kifogásolt építési tevékenységgel a rendeltetési egységek száma nem változott, és érdemben nem változott a tartószerkezet sem, erre figyelemmel a bírság kiszabásának - a bírság jogalapjának megléte esetén - e tekintetben nem lett volna helye.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § /1/ bekezdése alkalmazásával tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem részben alapos.

A Kúria a perben rendelkezésre állt iratanyag megvizsgálása alapján nem értett egyet a megyei törvényszéknek a felülvizsgált határozatok jogszerűségére vonatkozó álláspontjával.

Az elsőfokú hatóság a fennmaradási engedély megadásával egyidejűleg 367.500 forint építésügyi bírsággal sújtotta a felperest, lényegében az engedélyezettől eltérő építkezés miatt.

A másodfokú hatóság megváltoztatta az elsőfokú határozatot, eljárása során feltárt újabb építésügyi szabályszegésre - építési engedélyhez kötött munkák engedély nélküli elvégzésére - tekintettel 762.000 forinttal megnövelte az első fokon kiszabott bírság összegét, így a teljes bírságösszeg 1.129.500 forint lett.

Az R. 3. § /7/ bekezdése értelmében a külön jogszabály szerint az építésügyi hatósági engedélyezés körébe vont építési tevékenységgel összefüggő, több szabálytalanság (bontással járó átalakítás, bővítés, felújítás) esetében a magasabb bírsággal járó jogsértő cselekmény után kell a bírságot kiszabni.

Az alperes határozata meghozatalakor ezen jogszabályi előírás figyelmen kívül hagyásával járt el. Megalapozottan hivatkozott e körben a felperes felülvizsgálati kérelmében a kumuláció tilalmára. A másodfokú hatóság a fellebbezési eljárásban újabb, az elsőfokú hatóság által nem értékelt jogsértés feltárása esetén csak az ügyben alkalmazandó jogszabályok által biztosított keretben hozhat döntést.

A perbeli építésügyre vonatkoztatva az újabb - merőben eltérő és az R. 3. § /2/ bekezdése szerint más százalékos értékkel is számolt bírságtételnek az elsőfokú hatóság által megállapított bírsághoz történő hozzá adását jelentette, amelyet az R. fenn idézett előírása nem tesz lehetővé.

Alaptalanul hivatkozott ugyanakkor a felperes a bírságolás lehetőségének hiányára, az adott időintervallumra vonatkoztatva. A bírság kiszabásának jogalapja nemvitásan - részben az engedélytől eltérő, részben az engedély nélküli építkezés miatt - az Étv. 49. § /1/ bekezdése alapján fennállt, a felperes fennmaradási engedélyt kapott. A Kúria megjegyzi, hogy az Étv. hatósági ellenőrzésre vonatkozó 45. §-át a 2009. évi LVII. törvény hatályon kívül helyezte, azonban a törvény 25. §-ához fűzött indokolás szerint az Étv-nek az építésügyi hatósági ellenőrzésekre vonatkozó garanciális rendelkezése az Étv. 47. §-ába kerül, az építésügyi hatósági kötelezések közé.

Nem osztotta a Kúria a felperesnek a hátsó épületrész miatti bírság kiszabás jogszerűtlenségére vonatkozó érvelését sem, azt ugyanis a közigazgatási iratok nem támasztották alá, a felperes a perben erre irányuló bizonyítással a Pp. 164. § /1/ bekezdése szerint ráháruló bizonyítási teher ellenére nem élt.

Összegezve tehát a megismételt elsőfokú eljárásban az építésügyi hatóságnak pontosan tisztázni kell a felperes által elvégzett építési munkák mibenlétét, konkrétan és tételesen meg kell állapítani az engedéllyel, anélkül, avagy attól eltérően elkészült munkák körét. Ezt követően lehet csak az R. előírásainak betartásával a bírságösszegezéséről dönten.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § /4/ bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és a felperes részben alapos keresete folytán az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően a Pp. 339. § /1/ bekezdésének megfelelően szintén hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

Az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárásban felmerült felperesi perköltség megfizetésére a Kúria az alperest a Pp. 270. § /1/ bekezdés folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdés szerint

kötelezte.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket az alperes illetékmentességére tekintettel a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 13. § /1/ bekezdés és 14. §-a értelmében az állam viseli.

, 2013. március 6.

**Dr.Kárpáti Zoltán sk. tanácselnök, Dr.Fekete Ildikó sk. előadó
bíró, Dr.Sperka Kálmán sk. bíró**

A kiadmány hitelével

bíróági írnok