

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.III.37.211/2017/12.

A tanács tagjai: . Kovács András a tanács elnöke
 . Horváth Tamás előadó bíró
 . Fekete Ildikó bíró

A felperes:

A felperes képviselője: . (...) jogtanácsos

Az alperes: ém Megyei Kormányhivatal

Az alperes képviselője: . (...) jogtanácsos

A per tárgya: közigazgatási határozat bírósági
 felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Győri Közigazgatási és
Munkaügyi Bíróság 17.K.27.436/2016/3.

Rendelkező rész

A Kúria a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
17.K.27.436/2016/3.számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a
felperesnek 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási
költséget.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperesi társaság, mint építtető 2015. január 28. napján építési engedély iránti kérelmet nyújtott be Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjéhez (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a Győr, (...) hrsz.-ú ingatlanon 400 négyzetméternél nagyobb bruttó alapterületű (...) élelmiszer raktáráruházzal építésére vonatkozóan.

- [2] Az elsőfokú építésügyi hatóság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 57/C. §-ára hivatkozva az eljárásba bevonta a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal) is. A Kormányhivatal szakhatósági állásfoglalásában úgy nyilatkozott, hogy a megvalósítani kívánt kereskedelmi építmény kialakítása a fenntarthatóság szempontjainak nem felel meg. A Kormányhivatal szakhatósági állásfoglalása alapján az elsőfokú építésügyi hatóság a felperes építési engedély iránti kérelmét elutasította.
- [3] A felperes fellebbezése nyomán eljáró alperes az elsőfokú határozatot a rendelkező rész kiegészítésével helybenhagyta VEB/005/2082-4/2016. számú határozatával. Eszerint figyelemmel az akkor hatályos Étv. 60/C. §-ában foglaltakra, a 2015. január 1. és 2015. január 31. között benyújtott építésügyi hatósági engedély iránti kérelmek esetében az ügyintézési határidő 2015. február 1-jén kezdődik. Ezért az építési engedélyezési eljárás megindulása 2015. február 1. napjával jogszerű volt. Az eljárás megindulásakor (2015. február 1-jén) hatályos Étv. 57/C. § (1) bekezdése szerint a Kormányhivatalt szakhatóságként meg kellett keresni. Az alperes határozatának jogszabályi indokolása körében hivatkozott még az Étv. 60/C. §-ára, az 57/C. § (4) és az 57/D. § (1) bekezdésére is.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [4] A jogerős határozattal szemben a felperes terjesztett elő keresetet. Elsődlegesen kérte határozat megváltoztatását és az építési engedély kiadását. Másodlagosan kérte a határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezést. A fellebbezésével egyezően adta elő, hogy nézete szerint nem alkalmazható a 2015. január 28. napján benyújtott építési engedély iránti kérelmek tekintetében az Étv. módosításáról szóló 2014. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Új plázastop tv.). Ettől függetlenül is a Kormányhivatal szakhatósági állásfoglalása jogsértő, mivel nem állapította meg a hatásköre hiányát, továbbá okszerűtlen, indokolatlan és minden alapot nélkülöz.
- [5] Az alperes ellenkérelmében, a határozata szerinti indokait fenntartva, a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [6] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletében megállapította, hogy a felperes keresete megalapozott. Rögzítette, hogy az Új pláza stop tv.-nyel módosított Étv. 60/C. §-a alapján a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény szerint üzlet és bevásárlóközpont építésére vonatkozó 2015. január 1-jét követően benyújtott építésügyi hatósági engedély iránti kérelmekre az Étv.-nek az Új plázastop tv.-nyel megállapított rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy a 2015. január 1. és 2015. január 31. között benyújtott

építésügyi hatósági engedély iránti kérelmek esetében az ügyintézési határidő 2015. január 1-jén (helyesen február 1-jén) kezdődik, a kérelmek elbírálását ezen a napon kell elkezdni.

- [7] Az Új plázastop tv. hatályba lépését [5. § (1), (2) bekezdése] a jogalkotó két lépcsőben határozta meg. A törvény 2. és 3. §-a 2015. január 1-jén, az 1. és 4. §-a pedig 2015. február 1-jén lépett hatályba. A 2. § egy bizottság létrehozásáról rendelkezik, amelynek feladata a Kormányhivatal részére véleményt adni a szakhatósági állásfoglalás kiadása előtt. A 3. § pedig úgy rendelkezik, hogy a 2015. január 1. és 2015. január 31. között benyújtott hatósági engedély iránti kérelmek vonatkozásában az ügyintézési határidő 2015. február 1-jén kezdődik, a kérelmek elbírálását ezen a napon kell elkezdni.
- [8] Kifejtette a bíróság, hogy helyesen hivatkozott a felperes arra, hogy az eljárás megindulásakor hatályos jogszabályt kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy a kérelem mikor került elbírálásra, azaz jelen ügyben a felperes építési kérelmének benyújtásakor, vagyis 2015. január 28. napján hatályos jogszabályt kell alkalmazni. A bíróság rámutatott arra is, hogy a 3. § helyes, nyelvtani értelmezése szerint a 2015. január 1. és 31. napja között benyújtott hatósági engedély iránti kérelmek vonatkozásában az ügyintézési határidő kezdődik február 1-jén, a kérelmek elbírálását kell ezen a napon elkezdni, vagyis a kérelmek beérkezéséhez fűződő joghatályt e rendelkezés nem befolyásolja.
- [9] Összegezve, az Étv. 2015. január 1. napjától hatályos 60/C. §-a kizárólag az ügyintézési határidőt szabályozza, a felperes építtető 2015. január 28. napján benyújtott építési engedély iránti kérelmét az ezen a napon hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni. Az Étv. 57/C. §-a, amely a Kormányhivatal szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő, 2015. február 1. napján lépett hatályba, így az e napot megelőzően benyújtott engedély iránti kérelmekre nem alkalmazható.
- [10] Az elsőfokú hatóság a felperes 2015. január 28. napján benyújtott kérelmének elbírálása során az Étv. február 1-től hatályos IV/A. fejezetének rendelkezéseit nem alkalmazhatja és a Kormányhivatalt a felperes építési engedély iránti kérelmének elbírálása során nem vonhatja be szakhatóságként.

Felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [11] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Kérte az ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását.
- [12] Kifejtette az előzményi tényállás ismertetését követően, hogy az ítélet sérti a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (1) bekezdését, mert a bíróság csak jogszabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül a közigazgatási határozatot, márpedig jogszabálysértés nem történt. Emellett sérti az ítélet az Étv. 60/C. §-ában foglalt, a 2015.

január 1-jét követően benyújtott kérelmek tekintetében az Új plázastop tv. rendelkezéseinek alkalmazását előíró szabályát is.

- [13] Az alperes az általános jogalkalmazási alapelvek körében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdésére hivatkozott a jogszabály hatálya megállapítását illetően. Ennek alkalmazásával, amennyiben a jogszabály – jelen esetben az Új plázastop tv. – kifejezett rendelkezést tartalmaz az alkalmazására vonatkozóan, azt kell irányadónak tekinteni akkor is, ha egyébként eltér a Jat.-ban rögzített általános elvektől.
- [14] Rögzítette az alperes, hogy az Új plázastop tv. 3. §-ának (Étv. 60/C. §) rendelkezései a jogszabály-értelmezés elsődleges nyelvtani, a szavak általános jelentésén alapuló módja szerint egyértelműek. 2015. január 1-jét követően benyújtott építésügyi hatósági engedély iránti kérelmekre az Étv.-nek az Új pláza stop tv.-nyel megállapított rendelkezéseit kell alkalmazni akkor is, ha a szakhatósági eljárást szabályozó anyagi jogi rendelkezések 2015. február 1-jén léptek hatályba, mivel a Kormányhivatal megkeresését előíró anyagi jogi szabály alkalmazását 2015. január 1-től írta elő az Új plázastop tv. 3. §-a.
- [15] Ugyanezen jogszabályhely azt is előírja, hogy a 2015. január 1. és 2015. január 31. között benyújtott kérelmek esetében az ügyintézési határidő 2015. február 1-jén kezdődik és a kérelmek elbírálását ezen a napon kell elkezdeni. A rendelkezés a kérdéses időszakban benyújtott kérelmek esetében az építésügyi hatóság részéről az érdemi ügyintézés lehetőségét január hónapban gyakorlatilag kizárta. A február 1-jén intézni kezdett ügyekben pedig az Étv. 60/C. § alapján az Étv. Új plázastop tv.-nyel megállapított január 1-jén ugyan még hatályban nem lévő, de február 1-jén már hatályos rendelkezései formailag is alkalmazhatóak, tartalmi szempontból az átmeneti rendelkezések alapján pedig kötelezően alkalmazandóak.
- [16] A bíróság érvelése, logikája az alperes szerint azért nem helytálló, mert az Új plázastop tv. hatályba léptető rendelkezéseit a 2015. január 1-jén már hatályos átmeneti és a 2015. január 31-ét követően benyújtott kérelmek esetében február 1-jei ügyintézés kezdést előíró rendelkezése figyelmen kívül hagyásával értelmezte. A jogalkotó világossá tette az Új plázastop tv. 3. §-ának 2015. január 1-jei hatályba lépésével, hogy a január 1-jét követően benyújtott építési engedély iránti kérelmek esetében az Étv.-nek az Új plázastop tv.-nyel módosított valamennyi rendelkezését, így a 2015. február 1-jén hatályba lépő rendelkezését is alkalmazni kell.
- [17] A jogalkotó az alperes szerint a nagyobb alapterületű (400 m²-t meghaladó) kereskedelmi rendeltetésű építmények esetében a fenntarthatóság szempontjainak, a környezet védelmének fokozott érvényesítését tűzte ki célul. Szándéka nem irányulhatott arra, hogy kizárólag a 2015 januárjában benyújtott kérelmek esetében ne érvényesüljenek a fenntarthatóság és a környezet védelmének speciális szempontjai. Ez az értelmezés az Alaptörvény 28. cikkét is sértené.

- [18] Az ítélet indokolása szerint abban az esetben, ha a jogalkotó a korábban benyújtott kérelmek tekintetében is alkalmazni akarta volna a február 1-jén hatályba lépett szabályokat, akkor úgy kellett volna rendelkeznie, hogy azokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Ez az érvelés pedig azért nem helytálló, mert a folyamatban lévő ügyek kategóriája sokkal szélesebb, mint a januárban benyújtott ügyek köre, folyamatban vannak 2014-ben benyújtott kérelmek is, amelyekre azonban az Étv. 2014. december 31-ig hatályos rendelkezései voltak irányadóak, amikor még az NGM építési tilalom alóli felmentését kellett beszerezni az építési engedély iránti kérelemhez.
- [19] Mindezekre tekintettel kérte az alperes az ítélet hatályon kívül helyezését.
- [20] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. A felperes szerint a bíróság helyesen állapította meg, hogy az ügyintézési hatásidő érdemben nem befolyásolja az alkalmazandó jogot. Az építési engedély iránti kérelmet ugyanis a benyújtáskor hatályos építési szabályok alapján kell elbírálni. A felperes szerint az alperes által hivatkozott anyagi jog csak február 1-jét követően lépett hatályba.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [21] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [22] A Pp. 275. § (1) és (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati eljárásban nincs helye bizonyítás felvételének. A Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A jogerős ítélet csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálható felül.
- [23] A felperes felülvizsgálati kérelmében azt állította, hogy a Jat. általános szabályaitól eltérő szabályozásról van szó, melynek bírói értelmezését vitatta [13], ezért a Kúria a felülvizsgálati kérelem kereteire tekintettel azzal nem foglalkozott, hogy a Jat. általános szabályai [15.§ (1) bekezdés] alapján egyébként mikori jogszabályokat kellett volna alkalmazni.
- [24] A jogvita így meghatározott keretei között a Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan megállapított tényállásból helytálló jogi következtetést vont le. A jogerős, érdemben helyes ítéletben foglaltakkal – az alábbi indokolásbeli pontosítás illetőleg kiegészítés mellett – a felülvizsgálati bíróság egyetért, és a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel az alábbiakat fejti ki:
- [25] A Kúria hangsúlyozza, hogy a mindenkori jogalkotói szándéknak nem csak általánosságban kell megjelennie egy adott jogszabályban, hanem a jogszabály konkrét rendelkezéseiben kell leképeződni, kifejezésre jutnia. Ennek megfelelően a jogalkalmazás során a jogalkotónak nem az absztrakt, feltehető akarata vizsgálandó, hanem a konkrét rendelkezésekből látható, illetve abból megnyilvánuló

szándéka; nem lehet tekintettel lenni olyan jogalkotói célra, amellyel nem adekvát az adott jogszabályi rendelkezés. Noha az Új Plázastop tv.-nyel kapcsolatban is ismertek azon jogpolitikai célok (fenntarthatóság, környezetvédelem), amelyek a korábbi törvényt is jellemezték, ugyanakkor a felülvizsgálati bíróság szerint a jogalkotó e célokat - azok megszakítás nélküli jogfolytonosságát - a jogszabály perben vitatott átmeneti rendelkezéseire vonatkozóan nem tudta maradéktalanul megjeleníteni, illetve kifejezésre juttatni.

- [26] Ezzel összefüggésben rögzíti a Kúria, ha egy jogszabály tartalma nem megállapítható, azaz a jogalkotás elveinek (normavilágosság) nem megfelelő, átláthatatlan, ellentmondásos, értelmezhetetlen, akkor az a jogbiztonság elveit sérti, és értelemszerűen a jogvita eldöntésének alapját nem is képezhetné. Jelen esetben azonban a vitatott jogszabályi rendelkezések tartalma az értelmezési bizonytalanságok ellenére megállapítható volt, amint azt az elsőfokú bíróság is helyesen kifejtette.
- [27] Az Új Plázastop tv.-ben megfogalmazott, a korábbihoz képest új, a hatóságok decentralizációját szolgáló rendelkezés egy hatásköri változás. Az Étv. 57/C. § (1) bekezdése szerint az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban az országos illetékességgel eljáró Kormányhivatal vezetőjének szakhatósági állásfoglalását be kell szerezni. Az Étv. 57/D. § (1) bekezdése értelmében a szakhatósági eljárás során - az építési engedély iránti kérelem és mellékletei, illetve az előzetes szakhatósági hozzájárulás iránti kérelem megküldése mellett - a Kormányhivatalnak be kell szereznie az építésügyért felelős miniszter, a kereskedelemért, a településfejlesztésért és településrendezésért, a környezetvédelemért, valamint a közlekedésért felelős miniszterek képviselőinek részvételével működő Bizottság véleményét is, amelyet azután a Kormányhivatal a szakhatósági állásfoglalás kiadása során mérlegel.
- [28] A Bizottság felállítása nyilvánvalóan időt vett igénybe. E körülménnyel számolt a jogalkotó és a hatóság (Kormányhivatal) számára az Új Plázastop tv. 3. §-ával lehetővé tette a felkészülést azzal, hogy 2015. január 1. és 2015. január 31. között benyújtott építésügyi hatósági engedély iránti kérelmek esetében az ügyintézési határidő kezdetét 2015. február 1-jében jelölte meg.
- [29] A Ket. 29. § (1) bekezdése alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Jelen ügyben nem hivatalból, hanem kérelemre indult. A Ket. 33. § (5) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a kérelem beérkezését követő napon elkezdődik. A 32/2012. (XI.8.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy a kérelemre induló eljárás a kérelemnek az ÉTDR-be való érkezését követő első munkanapon indul. A hatósági eljárás megindulásának kezdete és az ügyintézési határidő kezdete a jogi szabályozás függvényében jelen esetben nem esett egybe. Míg az eljárás a kérelem benyújtásával, 2015. január 28-án (e dátumhoz kötődően) megindult, addig az ügyintézési határidő csak 2015.

február 1-jén vette kezdetét, vagyis a kérelem elbírálását ezen a napon kezdhette el a Kormányhivatal. Az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy e szabályokból nem következik, hogy a Kormányhivatal eljárásával összefüggésben, ne a hatósági eljárás megindulásakor (a 2015. január 28-án) hatályos jogszabályt kellett volna alkalmazni függetlenül attól, hogy a kérelem mikor került elbírálásra.

- [30] Mindezek alapján a felperes által felülvizsgálati kérelmében hivatkozott okból nem volt szükséges és jogszerű az, hogy a perben releváns időszakban az építésügyi hatóság a Kormányhivatal szakhatósági állásfoglalását beszerezze, hiszen ezen érvek alapján a Kormányhivatalnak nem volt hatásköre szakhatóságként az eljárásban részt venni.
- [31] Mindezek alapján a Kúria a Pp. 275. § (3) bekezdését alkalmazva a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, mivel az a hivatkozott jogszabályokat nem sértette meg.

Záró rész

- [32] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (2) bekezdése alapján tárgyalás tartásával bírálta el.
- [33] Az felperes pernyertessége tekintettel, valamint figyelemmel a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. §-ára is, az alperest kötelezte a felperes perköltségeinek megfizetésére.
- [34] A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket a pervesztes alperes személyes illetékmentessége folytán az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés a) pontja és a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a szerint az állam viseli.

Budapest, 2018. március 13.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s.k.
előadó bíró,
Dr. Fekete Ildikó s.k. bíró