

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e**

Az ügy száma: Kfv.IV.37.756/2019/9.

A tanács tagjai: . Patyi András a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró, Dr. Varga Eszter bíró

Az I. rendű felperes: I.rendű felperes neve (....)

A II. rendű felperes: Dr. II.rendű felperes neve (....)

A III. rendű felperes: III.rendű felperes neve (....)

A IV.r. felperes: ... (9700 Szombathely, Szerb Antal utca 5.)

A felperesek képviselője: Dr. Gaál Róbertügyvéd
(....)

Az alperes: Vas Megyei Kormányhivatal
(9700 Szombathely, Berzsenyi Dániel tér 1.)

Az alperes képviselője: dr. Fülöp Endre Norbertjogi szakvizsgával rendelkező szakügyintéző

Az érdekelt: ... (....)

Az érdekelt képviselője: Dr. Szendrő-Németh Tamás ügyvéd
(....)

A per tárgya: építési engedély ügyében hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó felek: a felperesek

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.302/2018/47. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

2.K.27.302/2018/47. számú ítéletét megváltoztatja, az alperes határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - megsemmisíti, és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi.

Kötelezi az alperest és az alperesi érdekeltet, hogy 15 napon belül egyetemlegesen fizessenek meg a felperesek részére 120.000 (százhuszezer) forint elsőfokú és 80.000 (nyolcvanezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 70 000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1]Megyei Jogú Város Jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú építésügyi hatóság) 2013. október 2-án jogerőssé vált határozatával ütemezett építési engedélyt adott ... (a továbbiakban: érdekelt, építtető) kérelmére a Szombathely külterületi - Szombathely Megyei Jogú Város és Sé község közigazgatási határa mentén lévő - ... helyrajzi számú ingatlanon birtokközpont kialakítására, valamint azon felépítendő családi házra (I. ütem) és géptároló színre (II. ütem) vonatkozóan. Az építtető a jogerős engedély birtokában megkezdte a birtokközpont kialakítását, amelynek keretében kialakította az ingatlana közúttal való kapcsolatát és felépítette a család mezőgazdasági tevékenységéhez kapcsolódó lakóépületét. A géptároló szín nem valósult meg, mert az építtető időközben módosítva építési igényét, 2016. október 5-én a géptároló szín helyett külön építési engedély alapján terménytároló felépítésére kért építési engedélyt. Az elsőfokú építésügyi hatóság 2017. január 6-án kelt 750074-1/2017. számú határozatával az építési engedélyt megadta. A fellebbezés folytán eljáró Zala Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: másodfokú hatóság) a 2017. április 28. napján kelt, ZAD /200/87- 26/2017. számú végzésével az építési engedélyt semmissé nyilvánította, és egyidejűleg az elsőfokú építésügyi hatóságot az eljárás - szükséges szakhatóságok bevonásával történő - folytatására utasította.

[2] A megismételt eljárás ideje alatt a perbeli ingatlannal szomszédos ellenérdekű felek Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatánál építési tilalom elrendelését kezdeményezték a

tárgyi ingatlanra vonatkozóan is. A közgyűlés a 17/2017 (IX. 25.) önkormányzati rendeletével a változtatási tilalmat elrendelte. Kérelmezték továbbá a jegyző kizárását az eljárásból, mely kérelemnek a alperes nevea 2017. szeptember 27. napján kelt végzésében helyt adott és az eljárás lefolytatására a alperes neveSzombathelyi Járási Hivatal Hatósági Főosztályának Építésügyi és Örökségvédelmi Osztályát (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) jelölte ki.

[3] Az elsőfokú hatóság a kérelmet megvizsgálta és a helyszíni szemle, valamint a bizonyítékok mérlegelése alapján megállapította, hogy a csatolt kérelem és mellékletei megfelelnek az az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK), valamint az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012 (XI.8.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Eljrr.) előírásainak. Az építkezésnek településrendezési szempontból nincs akadálya, az építési munka a szomszédok építésügyi hatóság és a szakkérdések tekintetében közreműködő szervek által figyelembe vehető jogos érdekeit nem sérti. Az elsőfokú hatóság álláspontja szerint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 20. § (7) bekezdésének a) és d) pontjai értelmében a kérelem - az építtető hatályos építési engedélyének módosítására irányuló - tartalma, valamint a hivatkozott törvényi rendelkezések alapján a változtatási tilalomnak nincs joghatása a változtatási tilalom előtt benyújtott tárgyi építési engedély iránti kérelem folyamatban lévő elbírálására. Mindezek alapján az elsőfokú hatóság a 2017. november 28. napján kelt VA-06/HF02/2026-15/2017. iktatószámú határozatával az építtető részére építési engedélyt adott. Az elsőfokú hatóság vizsgálta az úti és közlekedési, a környezet és természetvédelmi, a tájvédelmi, valamint a népegészségügy szakkérdéseket, illetve megkérte a tűzvédelmi szakhatóság állásfoglalását és azok eredményeként írta elő a létesítés feltételeit.

[4] A felperesek fellebbezése folytán másodfokú hatóságként eljáró alperes a 2018. április 16. napján kelt VA/HF02/048-24/2018. számú határozatával az elsőfokú határozatot - az építési engedély megadását nem érintően - néhány vonatkozásban megváltoztatta. Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a szakkérdésben és a tűzvédelmi szakhatósági állásfoglalásban foglaltakat is érintette, az alperes azokat teljes körűen vizsgálta. A beszerzett másodfokú tűzvédelmi szakhatóság állásfoglalása szerint az elsőfokú szakhatóság jogszerűen szüntette meg eljárását hatáskör hiányában. A környezetvédelmi

szakkérdést érintően megállapította az alperes, hogy az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása nem volt indokolt, mivel a tárgyi beruházás mezőgazdasági általános övezeti besorolású területen valósul meg. A tárgyi tevékenységből eredően a földtani közeg szennyezése kizárt, ezért a földtani közeg védelmére vonatkozó szakkérdés vizsgálatára nem került sor. A zaj- és rezgésvédelem vonatkozásában a benyújtott új környezetvédelmi dokumentáció alapján a terményszárító által generált forgalom növekedése nem okoz zajterhelési határértékeket meghaladó zajkibocsátást. A fellebbezők által csatolt környezetvédelmi szakvéleménnyel összefüggésben kifejtette az alperes, hogy az a tevékenységgel kapcsolatban konkrét számítást, a vonatkozó jogszabályok által megalapozott megállapítást nem tartalmaz. A levegőtisztaság-védelmi szempontok vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a beszállított termény zárt térben történő építése miatt előfordulhat rövid ideig tartó porterhelés, de az érdemben nem befolyásolja levegőterheltséget, valamint a tervezett védőfásítás is csökkenti a levegőterhelés átengedését a szomszédos lakóingatlanokhoz. A termény megfelelő szellőztetését azonban biztosítani kell a berohadás miatti zavaró bűzhatás elkerülése végett. A táj- és természetvédelmi tekintetében megállapította, hogy az építmény védett természeti értékre nincs hatással, megjelenésével igazodik a táj jellegéhez. Az ingatlan nyugati oldala lakótelkekkel közvetlenül határos, ezért - az eltérő területhasználók között felépülő konfliktusok elkerülése végett - tárgyi ingatlan környezetbe illesztése céljából az építtető védőfásítást tervezett. A közegészségügyi szakkérdés vonatkozásában arra hivatkozott alperes, hogy az egészségügyi kártevők elleni védekezés kérdéskörének vizsgálata nem az építésügyi eljárás része. Az útügyi és talajvédelmi szakkérdés kapcsán az elsőfokú határozatban foglaltakat helytállóak minősítette. Megállapította, hogy a települések választását szolgáló "zöld gyűrű" feltüntetését a helyi építési szabályzat nem tartalmazza, azonban ez a hiányosság nem okozott hátrányt az építtető számára. A változtatási tilalommal kapcsolatban mellőzte az elsőfokú határozat indokolásának a hatályos építési engedély iránti kérelem módosítására vonatkozó megállapítását és rögzítette, hogy az önkormányzati rendelet hatálybalépése előtt benyújtott építési engedély iránti kérelem vizsgálata során a változtatási tilalom nem vehető figyelembe a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése és 15. § (1) bekezdése alapján. A Szombathely Megyei Jogú Város Polgármestere településképi véleményében a tervdokumentációt engedélyezése ajánlotta, melyben foglaltakat a tervtanács nem kifogásolta. A tervdokumentáció kiegészítése mindössze a védőfásítást tartalmazta, mely a településképet ténylegesen nem érintette,

ezért szükségtelen volt a településképi vélemény ismételt megkérése. Utalt az Étv. 31. § (1) bekezdésére, melynek a tervezett építmény álláspontja szerint megfelelt. Kiemelte, hogy az építési engedély polgárjogi igényt nem dönt el az Étv. 37. § (3) bekezdése alapján.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[5] Az alperesi határozattal szemben a felperesek keresetet terjesztettek elő, melyben a határozat megváltoztatását kérték akként, hogy a bíróság az építési engedély iránti kérelmet utasítsa el, másodlagosan kérték a közigazgatási határozatok megsemmisítését, illetve azok hatályon kívül helyezését. Elsődlegesen azt sérelmezték, hogy a szomszédok érdekeinek tényleges vizsgálata elmaradt az eljárásban. Részletesen ismertették a fellebbezésben előadottakat, melyben a felvetett problémákra álláspontjuk szerint nem adott kielégítő magyarázatot az alperes a határozat indokolásában. Kifogásolták, hogy a szakhatóságként eljáró Vas Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság helyszíni szemléjéről előzetesen nem kaptak értesítést, mely álláspontjuk szerint az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés. Véleményük szerint az alperesi határozatból az sem derül ki, hogy mely szerv adta az elsőfokú, illetve a másodfokú állásfoglalást. Állításuk szerint a másodfokú eljárás során csatolt új zajvédelmi munkarész és a fásítás tervdokumentációja megismerését sem biztosította az alperes, így sérült a felek egyenjogúságának elve. Figyelmen kívül hagyta továbbá az alperes a fellebbezéshez csatolt szakvéleményt, ezért a tényállás feltáratlan maradt.

[6] Álláspontjuk szerint az építési hatóság köteles lett volna vizsgálni a szomszédjogokat, továbbá a polgármester által előadott közérdeket. Lényegesen eljárásjogi szabálysértésnek minősül az is, hogy az alperes a védőfásítás vonatkozásában nem szerezte be a polgármester településképi véleményét, továbbá figyelmen kívül hagyta a Sé község polgármestere által írt levelet, valamint a szomszédban fogorvosi rendelőt működtető II. rendű felperes kérelmeit. Így különösen a közegészségügyi és járványügyi szakkérdés vonatkozásában a fogorvosi rendelő működési engedélyét érintő hatásvizsgálat elmaradására sem adott magyarázatot az alperesi határozat.

[7] Az Étv. 18. § (2) bekezdésére utalással kifejtették, hogy abban az esetben, ha a helyi építési szabályzat nem teljes körűen szabályoz, az Étv. és további jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Étv. 18. § (2) bekezdése és

a 7. § (3) bekezdés c) pontjának alkalmazása nem lehet mérlegelés kérdése. Kiemelték, hogy a „zöldgallér” elvet, a változtatási tilalmat és annak alkalmazási körét az Étv. előbb szabályozta, mint ahogyan az építtető a kérelmét benyújtotta volna, ezért a kérelmező helyzete nem lehet hátrányosabb. Álláspontjuk szerint a határozat indokolása hiányos, ellentmondásos, iratellenes és az alperes hatáskörét nem merítette ki.

[8] Az alperes védiratában a felperesek keresetének elutasítását kérte. Előadta, hogy az elsőfokú határozat teljes körű felülvizsgálata megtörtént, a másodfokú határozat indokolása a döntés indokait részletesen tartalmazza.

[9] Az alperes pernyertességének támogatása végett érdekeltként perbe lépett építtető a felperesek keresetének elutasítását kérte. Kiemelte, hogy a termékek tárolása időszakos jellegű, a nyári időszakban 3-4 napot vesz igénybe, ezért a beruházás nem fogja zavarni a szomszéd lakosság életterét. A zaj csökkentése érdekében a tároló hosszirányban épülne meg és az épület mögé tujasort telepít. A tárgyi ingatlan a mezőgazdasági birtokközpontja, melyen áll a saját lakóháza, emiatt az ő érdeke is a zavaró hatásoktól mentes működés biztosítása. A „zöldgallér” elvhez kapcsolódóan azt emelte ki, hogy a két település összenövése nem a terménytároló miatt következik be.

Az elsőfokú ítélet

[10] A bíróság a 2019. április 18-án kelt ítéletében a felperesek keresetét elutasította. Az ítélet indokolása szerint több szempontból is jelentősége van annak a ténynek, hogy a felpereseknek már a 2013. építési engedély megadásakor szembesültek azzal, hogy szomszédjukban egy mezőgazdasági birtokközpont létesül, ezért a 2013. évi építési engedélyt megadó határozat elleni jogorvoslat során sérelmezhatték volna az Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontja szerinti ún. "zöldgallér elv" megsértését. A két település határa ugyanis nem a második épület eredményeként fog összeérni, hanem már a megelőzően létrejött birtokközpont révén. A bíróság megítélése szerint nem bír relevanciával, hogy a törvényi rendelkezést a helyi építési szabályzat nem vette át sem Szombathely város, sem Sé község esetében, mert ettől függetlenül a törvényi előírásnak érvényesülnie kell "ott, ahol ez fizikailag lehetséges". Ez ad magyarázatot arra, hogy miért lehet egy másik szomszédos község esetében megtartott ez a védősáv, míg máshol nem. E problémának a megoldása a bíróság szerint nem a változtatási tilalom elrendelése azon külterületek vonatkozásában, ahol a települések határa összeér. A perbeli ingatlant is érintő

változtatási tilalom elrendeléséről szóló önkormányzati rendelet 2017. szeptember 26-án, az érdekelt kérelmének benyújtását, illetve a megismételt eljárás megindulását követően lépett hatályba, ezért a bíróság megállapította, hogy az jelen eljárásban nem alkalmazható. Emiatt mellőzte az érdekelt indítványára a normakontroll iránti eljárás kezdeményezését.

[11] A bíróság figyelemmel arra, hogy Sé község vonatkozásában a beépítésre szánt terület falusias lakóterületnek minősül, az OTÉK 14. § (1) valamint (2) bekezdés a) pontja alapján nem találta jogszabályi akadályát egy terménytároló megépítésének. Az építési engedélyt településképi szempontból mind az illetékes jegyző, mind a tervtanács jóváhagyta, azt pedig nem jelölték meg a felperesek, hogy a felépítendő terménytároló miért nem illeszkedik Sé község településképebe és olyan jogszabályra sem hivatkoztak, amely azt írná elő, hogy a szomszédos település településképehez is igazodni kell az építménynek. Külön kiemelte, hogy a tárgyi ingatlan nem Sé községhez tartozik, hanem Szombathely Megyei Jogú Város külterületén található. Utalt a bíróság arra is, hogy amennyiben a tervezett épület a vonatkozó jogszabályoknak megfelel, úgy automatikusan illeszkedik a környezetéhez és a településképhez. Megállapította, hogy a saját ingatlanon belül elhelyezett örökzöld tujasor nem építési engedélyköteles, ezért arra külön településképi vélemény beszerzése nem szükséges. Ehhez kapcsolódóan nem merült fel olyan szakkérdés, amelynek bizonyítása építész szakértő kirendelését igényelte volna a perben, ezért az erre vonatkozó bizonyítási indítványt elutasította.

[12] Az épület használatához kapcsolódó zavaró hatások vonatkozásában a bíróság azt emelte ki, hogy a jövőben esetlegesen bekövetkező körülmények vizsgálatára egy építési engedélyezési eljárásban az építésügyi hatóság nem rendelkezik kompetenciával. A felperesek a perben sem tudtak olyan objektív körülményt megjelölni, amely az Étv. 50. § (2) bekezdése alapján az építési engedély kiadásának akadálya lehet. Az általuk felkért magánszakértő a tevékenység környezetre gyakorolt hatását bemutató számszerűsített adatokra nem hivatkozott. Erre vonatkozó méréseket csak a működés során lehet elvégezni, ezért nem merült fel olyan szakkérdés, ami a perben környezetvédelmi szakértő kirendelését indokolta volna.

[13] A bíróság a kizárási indítvány elutasítása kapcsán sem állapított meg jogszabálysértést arra hivatkozással, hogy a kijelölés alapján eljáró alperes a megismételt elsőfokú eljárásban szakhatóságként nem vett részt. Sé Község

Önkormányzata ügyféli jogállásának megállapítása tárgyában hozott döntés felülvizsgálata pedig jelen per tárgyát nem képezte. A bíróság összességében arra a következtetésre jutott, hogy az építési engedély megadása során az ügy érdemére kiható jogszabálysértés nem történt. A felperesek által felvetett zavaró hatások és ingatlanjaik esetleges értékcsökkenése miatti igények pedig nem az építési engedélyezési eljárásban érvényesíthetők.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[14] A jogerős ítélettel szemben a felperesek nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet. Felülvizsgálati kérelmükben elsődlegesen az elsőfokú bíróság ítéletének az első- és másodfokú közigazgatási szervek közigazgatási cselekményére kiterjedő hatályon kívül helyezését és az első fokon eljáró közigazgatási szerv kötelezését, másodlagosan - az ítélet hatályon kívül helyezése mellett - az alperes kötelezését kérték új eljárás lefolytatására, harmadlagosan a bíróság utasítását új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára.

[15] Álláspontjuk szerint a jogerős ítélet sérti az Étv. 20. § (7) bekezdését és az Eljr. 18. § (1) bekezdés a) pontját és a (4) bekezdés a) pontját, amikor a szabályozási átmenetben a változtatási tilalmat elrendelő önkormányzati rendeletet nem tartotta alkalmazhatónak a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmára hivatkozással.

[16] Kifejtették, hogy a hatóságnak az építmény Étv. 31. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltaknak való megfelelését olyan kérdésekben is el kell végezni, amely nem tartozik egyedi szakhatósági körbe. A terménytároló megépítésének a fogorvosi rendelő, mint szomszédos építmény működési engedélyére gyakorolt hatását azonban sem hatóság, sem a bíróság nem vizsgálta. Az eljáró hatóság azzal, hogy a szakhatósági eljárásokon kívül a szomszédos érdekek feltárása végett bizonyítást nem folytatott le és szakértőt nem rendelt ki, megsértette az Étv. 19. § (2) bekezdés bc) pontját, az OTÉK 50. § (2) bekezdés a) pontját, 108. § (2) bekezdés b) pontját, valamint a Ket. 2. § (3) bekezdését, 50. § (4) bekezdését és 58. § (1) a)-b) pontjait. Előadták, hogy a közigazgatási eljárásban bizonyítékot (magánszakvéleményt) csatoltak, ezért a tényállást e vonatkozásban is tisztázni kellett volna az építésügyi hatóságnak, ennek elmulasztása miatt a döntés alkalmatlan az érdemi felülvizsgálatra. A bíróság nem indokolhat azzal, hogy a felvetett kérdéskör, az egészségügyi kártevők elleni védekezés nem az építésügyi eljárás része. Kiemelték felperesek, hogy az építésügyi jogi szabályozás két

szintű, ezért önmagában az, hogy egy szakkérdést a jogszabály valamilyen módon rendez, nem eredményezi azt, hogy nem kell elvégezni az Elj. 18. § (1) bekezdése szerinti általános vizsgálatot. A szakhatósági vizsgálat nem jelenti önmagában az Étv. 31. § (1) bekezdés a) pontjának való megfelelést.

[17]Érelmezték a felperesek, hogy a bíróság a keresetet teljes körűen nem bírálta el, megsértve ezáltal a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 86. § (1) bekezdését. Az ítélet a Ket. 72. §-ával és 50. §-ával összefüggő indokolást, valamint a kizárás kérdésében jogszabályi hely megjelölést nem tartalmaz és meg sem említi a keresetben hivatkozott Római egyezmény kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 14. cikkét. Fenntartották azt az álláspontjukat, hogy az alperes nem járhatott volna el másodfokú hatóságként, mellyel összefüggésben jogértelmezést kíván az ügyben az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § 5a) bekezdése.

[18] Előadták, hogy a jogellenes építés megelőzésére érvényesítették jogaikat és szakvéleménnyel igazolták a közigazgatási eljárásban, hogy a tárgyi építmény nem illik a tájba. A bíróság indítványuk elutasításával jogszabálysértően mellőzte a bizonyítás lefolytatását, holott a fellebbezésükben a településképi véleményt is támadták, másodfokú településképi vélemény pedig nem készült. Az ügy érdemére kiható jogszabálysértés történt, amikor a bíróság szakértő kirendelése nélkül, szakértelem hiányában hozott ítéletet közegészségügyi, zaj- és levegővédelmi szakkérdésben. Az Étv. a szomszédos érdekek egyes környezetileg megragadható szempontjait szakhatósági vizsgálat körébe utalja, azonban lehetnek olyan érdekek, amit nem fed le a szakhatósági hatáskör. A hatóság, illetve a bíróság ezen szomszédos érdekekre vonatkozó tényállás tisztázása alól nem mentesülhet, különösen ha a magánszakértői véleményt a hatóság vitatja. Szakértői bizonyítás hiányában nem dőlt el a perben, hogy a szakhatóságok helyesen cáfolták-e a magánszakértő véleményét, így nem tisztázott, hogy a fogorvosi rendelő érdekkörére milyen hatással lesz az építmény működtetése. A bíróság az ítélet indokolásában nem adott számot arról, hogy miért mellőzte ezt a bizonyítási indítványt, ezzel lényeges eljárási szabálysértés valósult meg.

[19] Arra is hivatkoztak a felperesek, hogy a bíróság szembe helyezkedett a Kúria Kfv.IV.37.936/2015. számú ítéletével, amikor a szakhatóság helyszíni szemléjének időpontjáról történő értesítés elmulasztását nem minősítette garanciális eljárási szabály megsértésének. Álláspontjuk szerint figyelmen

kívül hagyta a bíróság, hogy soha nem választották az ÉDTR felületen való kapcsolattartás lehetőségét, így értesülésük az engedély egyik lényeges elemének megváltozásáról nem tekinthető automatizmusnak. Ennek következtében garanciális jogaik sérültek, hiszen nem volt lehetőségük nyilatkozni egy bizonyítási eszközre a másodfokú eljárásban, ami az ügyfélegyenlőség elvét is sérti.

[20] érelmezték igényérvényesítésük elkésettségére vonatkozó ítéleti indokolást. Érvelésük szerint a terménytároló megépítése nem előkérdése a birtokközpont kialakításának, a két építési jogosultság egy tényállás körébe nem vonható. 2013-ban nem láthatták előre, hogy a kialakuló birtokközpont milyen zavaró hatással lesz az életükre. A bíróság indokolása akkor lenne elfogadható, ha a terménytároló megépítéséhez nem lenne szükség külön építési engedélyezési eljárásra.

[21] Az ügyben az alperes és az alperesi beavatkozó is terjesztett elő felülvizsgálati ellenkérelmet, melyben a jogi álláspontjuk megismétlése nélkül a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérték.

A Kúria döntése és jogi indokai

[22] A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

[23] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 120. § (5) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[24] A Kúria rögzíti, hogy az elsőfokú bíróság az ügyben jelentős tényeket pontosan állapította meg, annak során számba vette a közigazgatási eljárásokban keletkezett iratokat, a hatósági eljárásban foganatosított eljárási cselekményeket, a magánszakértői vélemény és a szakhatósági állásfoglalások adattartalmát, azokat a Kp. 78. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 279. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az egyéb peradatokkal egybevetette, a felek nyilatkozatait egyenként és összességükben is értékelte. Ellenben tévedett, amikor a feltárt tényállás alapján azt a következtetéseket vonta le, hogy a tárgyi ingatlanra vonatkozó építési engedély kiadásának jogszabályi akadály nem volt.

[25] A felperesek már a perben is számos jogszabálysértésre hivatkozással támadták az alperes határozatát, melyek közül a

bíróság a megismételt jogorvoslati eljárásban a tárgyi ingatlant érintően elrendelt változtatási tilalom eljárásjogi joghatását minden egyéb szakszerűségi követelményt megelőzően vizsgálta és annak alkalmazhatóságát a Jat. 15. § (1) bekezdése alapján a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmára alapítottan zárta ki. Kifejtett jogi érveit a Kúria a felülvizsgálati kérelemmel támadott elvi jelentőségű jogkérdésben a következőkre figyelemmel nem osztja.

[26] Az Étv. 20. § (1) bekezdése alapján településrendezési eszközzel változtatási, telekalakítási és építési tilalom rendelhető el egy adott területen. Az Étv. 21. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi építési szabályzat készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte esetén a helyi építési szabályzat készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig az érintett területre a települési önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő. A (2) bekezdése alapján a változtatási tilalom - ha az azt elrendelő önkormányzati rendelet rövidebb időről nem rendelkezik - három év eltelte után külön rendelkezés nélkül megszűnik.

[27] A változtatási tilalom lényege a településrendezési célok megvalósíthatóságának biztosítása. A változtatási tilalommal terhelt ingatlanon - ahogyan erre az elnevezés is utal - nem csak a telekalakítással és építéssel járó változtatás, hanem semmiféle értéknövelő változtatás nem hajtható végre. A tilalmat a települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletben kell megállapítania. Ha a helyi rendelet másként nem szól, 3 év eltelte után a tilalom a törvény erejénél fogva automatikusan hatályát veszti.

[28] A perbeli ingatlan is érintően Szombathely Megyei jogú Város Önkormányzata közgyűlése a 17/2017. (IX. 25.) önkormányzati rendeletében az Étv. 21. § (1) bekezdésében adott felhatalmazás alapján - a helyi építési szabályzat felülvizsgálatára figyelemmel az Étv. 7. § (3) bekezdése c) pontja szerinti ún. "zöldgyűrű" elv" érvényesülésének biztosítása végett - változtatási tilalmat rendelt el, mely a rendelet 3. §-a alapján a kihirdetését követő napon lépett hatályba. Az önkormányzat rendeletében az Étv. 21. § (2) bekezdésében előírt három évnél rövidebb határidőt nem állapított meg, ezért a perbeli ingatlan legkésőbb 2020. szeptember 26-ig változtatási tilalom alatt áll.

[29] Az Étv. 22. § (1) bekezdése értelmében a változtatási tilalom alá eső területen - a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével - telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá

elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. Az Étv. 20. § (7) bekezdése taxatíve határozza meg azon építménykört és építési tevékenységekört, amelyet tilalom elrendelését követően is meg lehet valósítani.

[30] A Kúriának a fentiekkel összefüggésben elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy kiadható -e építési engedély - az Étv. 20. § (7) bekezdésének és az Eljr. 18. § (1) bekezdés a) pontjának és a (4) bekezdés a) pontjának sérelme nélkül - ha a megismételt jogorvoslati eljárás megindulását követően rendel el az önkormányzat változtatási tilalmat az Étv. 21. § (1) bekezdésére alapítottnan.

[31] Jelen ügy tényállására a változtatási tilalom alóli kivételek közül az ítélet indokolásában is idézett Étv. 20. § (7) bekezdés a) és a d) pont szerinti kivételes eset vizsgálata jöhet szóba, mely szerint " [a] tilalom nem terjed ki: a) a tilalom hatálybalépésekor hatályos építésügyi hatósági engedéllyel megvalósuló építési javítási-karbantartási és a jogszabályokban megengedett más építési munkákra, valamint a 33/A. § szerinti egyszerű bejelentés alapján megkezdett tevékenységekre, d) az a) pont szerinti, hatósági engedélyhez kötött építési munkáknak a településrendezési követelményeket nem érintő módosítására irányuló építésügyi hatósági engedélyezési eljárásra.

[32] Rögzíti a Kúria, hogy az a) pont alatt a jogalkotó az anyagi jogviszonyokban meglévő, jogerős építési engedéllyel megszerzett jogosultságokat védi. Engedély birtokában bizonyos építési munkák a tilalommal érintett ingatlanon is végezhetők. Ellenben az építésügyi hatóság előtt folyamatban lévő engedélyezési eljárásban az építési engedély kiadása bizonytalan, megszerzés hiányában tehát a tilalom érvényesül. A d) pont alapján pedig kizárólag az építési engedély módosítására van jogszerű lehetőség a tilalom ideje alatt, feltéve, ha a kérelem településrendezési követelményeket nem érint. Figyelemmel arra, hogy az alperes - szemben az elsőfokú hatósággal - az építtető 2016. okt. 5-én benyújtott kérelmét önálló kérelemnek, azaz nem a birtokközpont kialakítására vonatkozó 2013-ban kiadott építési engedély módosítása iránti kérelemnek tekintette, jelen ügyben az Étv. 20. § (7) bekezdés d) pontja sem ad mentesülést a változtatási tilalom alól.

[33] Az alperes és az elsőfokú bíróság megállapítása szerint a Szombathely Megyei jogú Város Önkormányzata közgyűlésének 2017. szeptember 25-én kihirdetett rendeletének a hatálybalépését megelőzően megkezdett tárgyi építési engedélyezés iránti eljárásban való alkalmazása a Jat. 15. §

(1) bekezdése szerinti visszamenőleges jogalkalmazás tilalmába ütközne, figyelemmel arra, hogy az önkormányzat rendeletének a folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásáról nem rendelkezett.

[34] A felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján a Kúriának arra is választ kellett adnia, hogy az Étv. 22. §-a szerinti átmeneti (max. 3 évre szóló) tilalom eltérést enged-e az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a Jat. 15. §-a szerinti visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalma alól.

[35] Elöljáróban rögzíti a felülvizsgálati bíróság, hogy a Jat. 15. § (1) bekezdése a szabályozási átmenet rendezése körében mind az anyagi jogi [a) pont], mind az eljárási jogi [b) pont] időbeli hatályra nézve egy általánosan érvényesülő - de eltérést engedő - kiegészítő, szubszidiárius alkalmazási szabályt tartalmaz. E rendelkezés alapján - ha a jogszabály másként nem rendezi az átmenet kérdését - a jogszabályi rendelkezést a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint a még meg nem kezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.

[36] Az Étv. az időbeli hatály vonatkozásában több eltérő rendelkezést tartalmaz. Az egyik ilyen speciális szabály a 36. § (3) bekezdésében található, amely meghatározza, hogy az építésügyi jogorvoslati eljárásokban mely időpontban hatályos rendelkezések szerint kell eljárni. E szabály szerint az alapeljárás megindulásakor hatályos építésügyi szabályok alkalmazandók, melytől eltérést ugyanazon paragrafushely (4) bekezdésében enged, kimondva, hogy a „(3) bekezdésben említett jogorvoslati eljárás során, ha az új eljárás megindításakor hatályban lévő építésügyi előírások az építtető számára kedvezőbbek, akkor azokat kell az eljárás során alkalmazni.”

[37] A változtatási tilalom vonatkozásában az Étv. 20. § (7) bekezdése tekinthető a Jat. 15. § (1) bekezdéséhez képest speciális rendelkezésnek, mellyel a törvény maga állapítja meg a 21. § (1) bekezdésben adott felhatalmazás alapján elrendelt változtatási tilalom időbeli hatályának kezdő időpontját és rendeli annak alkalmazását a még hatályos (azaz végleges, jogerős) építésügyi hatósági engedéllyel nem rendelkező építési munkákra nézve. Ily módon a változtatási tilalomra vonatkozó rendelkezés nem áll ellentétben az Étv. 36. § (3) bekezdésével, hanem kiegészíti azt, ezért mindkét jogszabályhely együttesen alkalmazandó az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő jogértelmezés követelményének megfelelően.

[38] E rendelkezések alkalmazásával összefüggésben felmerült visszamenőleges hatályú jogalkalmazás kérdésének vizsgálatát

a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria már több korábbi határozatában elvégezte. A felperesek által megjelölt döntések alapján az állapítható meg, hogy az ítélezési gyakorlatban nem egységes annak megítélése, hogy az építésügyi eljárásokban mely időállapotban hatályos rendelkezések az irányadóak, az időközben hatályba lépett változtatási, építési tilalom érvényesítése a folyamatban lévő eljárásokban megvalósítja-e a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának sérelmét. A Kfv.IV.39.379/2007. számú határozat szerint nem visszamenőleges hatályú jogalkalmazás, ha a kérelem benyújtásakor a jogszabály még nem lépett hatályba, mivel a hatóságnak a határozat meghozatalakor hatályos önkormányzati rendelet kell rendelkeznie. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.39.054/2008., a Kfv.III.39.054/2008. (BH2010. 234., KGD2010. 35.) és a Kúria Kfv.II.37.287/2017/9. (KGD2019. 19.) határozataiban a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközőnek minősítette a már benyújtott építési engedély kérelem elbírálásakor az időközben hatályba lépett változtatási az építési tilalom érvényesítését. Ezek közül a Kfv.II.37.287/2017/9. számú ügy ténybeli alapját tekintve megegyezik jelen ügy tényállásával, a változtatási tilalmat a megismételt eljárás ideje alatt rendelte el az önkormányzat a kérelemben megjelölt ingatlanra. A Kúria ebben a döntésében az Étv. 36. § (3) (4) bekezdésére hivatkozással zárta ki a tilalom érvényesülését a folyamatban lévő eljárásban.

[39] Rögzíthető, hogy a fenti gyakorlat az Alkotmánybíróság 20/2001 (VII.1.) AB határozatában megjelenő jogértelmezését követte, mely a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütközése miatt alkotmányellenesnek ítélte a változtatási tilalom bevezetéséről rendelkező, 2000. július 13-án elfogadott és szeptember 4-én kihirdetett önkormányzati rendelet hatályba léptető rendelkezését, amely a következő rendelkezést tartalmazta: „A rendelet 2000. szeptember 10-én lép hatályba, és rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell.” Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést úgy ítélte meg, hogy az önkormányzati rendelet - pusztán azért, mert rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kellett - kihirdetését megelőző időre nézve állapított meg kötelezettséget, ezért a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütközött, így sértette a jogbiztonság követelményét. (ABH 2001, 616-619.)

[40] A Kúria a jelen eljárásban figyelemmel volt Alkotmánybíróság gyakorlatának alakulására, melyet a 7/2009 (III. 7.) számú határozata foglalta össze:

[41] Az Alkotmánybíróság a visszamenőleges jogalkotás

tilalmába ütközés, és az erre tekintettel megállapított alkotmányellenesség esetében mindig figyelembe vette a jogszabályváltozás (új feltételekhez kötött engedélyezés) egyéb körülményeit is. Maga az AB rögzítette, hogy az építési hatósági ügyekre vonatkozó jogszabályok körében az Alkotmánybíróság előbb kiterjesztően [20/2001. (VI. 11.) AB határozat, ABH 2001, 612.], majd megszorítóan, azaz a létrejött anyagi jogi jogviszonyok megváltoztatásának tilalmaként értelmezte a visszamenőleges jogalkotás tilalmát. Ez utóbbi esetben - szemben a korábbi döntéssel - hangsúlyozottan vette figyelembe a hatályba léptetési szabály indokait, mindenekelőtt azt, hogy a szigorítás (az azonnali alkalmazási kötelezettség kimondásának) célja az egészséges környezethez való jog fokozott érvényesítése volt. (Ún. Balaton-törvény ügy, 349/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1241, 1247, 1252.)

[42] Az Alkotmánybíróság - gyakorlatában - a „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat értette és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt...Az Alkotmánybíróság gyakorlata e tekintetben töretlennek tekinthető. Ettől az álláspontjától az Alkotmánybíróság egyetlen alkalommal, 20/2001. (VI. 11.) AB határozatában (ABH 2001, 612, 616-619.) tért el.

[43] A Kúria az előzőekben már rámutatott arra, hogy az Étv. 20. § (7) bekezdése a már lezárt jogviszonyokat, az anyagi jogviszonyokban meglévő jogosultságokat védi. A 349/B/2001. AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján az eljárási jogviszonyok nem élvezhetnek erősebb alkotmányos védelmet, mint a jogerős határozattal létrehozott anyagi jogviszonyok, megszerzett jogok, ezért a kialakult korábbi gyakorlatának megfelelően - eltérően a 20/2001. (VI. 11.) AB határozattól - megszorítóan, azaz a létrejött anyagi jogi jogviszonyok megváltoztatásának tilalmaként értelmezte a visszamenőleges jogalkotás tilalmát. (ABH 2002, 1241, 1248.)

[44] A fentiek tükrében megalapozott a felülvizsgálati kérelemben kifejtett azon felperesi érvelés, hogy "létezik olyan jogállami érdek, amely megengedi, hogy a települések „zöldgyűrűvel” való elválasztása követelményével szemben kialakult jogellenes helyzet további romlása megakadályozható legyen". Ennek eszköze az Étv. 21.§ (1) bekezdése szerinti változtatási tilalom, melynek elrendelése éppen e jogállami érdeket hivatott biztosítani. Mivel a tilalom időbeli hatályát is megállapította a jogalkotó az Étv. 20. § (7) bekezdésében,

annak előírása a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmára alapítottan - a már kifejtettek alapján - nem hagyható figyelmen kívül. Az alperes ezért a tilalom fennállása alatt - az Étv. 20. § (7) bekezdésének speciális rendelkezése „contra legem” értelmezésével, illetve alkalmazásával - jogszabálysértő módon adott ki építési engedélyt a perbeli ingatlanon megvalósuló terménnytároló létesítésére. Az elsőfokú bíróság pedig azzal követett el jogszabálysértést, hogy ítéletében - osztva az alperes álláspontját - a megvalósult jogszabálysértést nem állapította meg.

[45] Az Étv. 18. § (1) bekezdése alapján építési tevékenységet végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat előírásainak megfelelően szabad. Az építésügyi hatóság az építési engedély iránti kérelem elbírálása során, helyszíni szemle megtartása mellett vizsgálja, hogy a tervezett építmény elhelyezése megfelel-e az Étv. 18-22. §-ában és 31. § (1) bekezdésében előírtaknak. Ha a tervezett építési tevékenység, az abban foglaltaknak nem felel meg, az építési engedély iránti kérelmet az építésügyi hatóság elutasítja. [Eljr. 18. § (1) bekezdés a) pont, (4) bekezdés a) pont] A Kúria a felülvizsgálati kérelemmel egyezően állapította meg, hogy első- és másodfokú építésügyi hatóság e jogszabályi rendelkezéseket is sértette, amikor az érdekelt kérelmére a helyi szabályozás felülvizsgálatának bevétele nélkül engedélyt adott a terménnytároló megépítésére.

[46] Figyelemmel arra, hogy az alperesi határozat és a jogerős ítélet már ezen egy okból is jogszabálysértőnek bizonyult, a felülvizsgálati kérelemben megjelölt további jogszabálysértések érdemi vizsgálatát a Kúria mellőzte és az elsőfokú bíróság jogszabálysértő ítéletét a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján úgy megváltoztatta meg, az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az új eljárásban az elsőfokú hatóságnak a Kúria ítéletében foglaltak szem előtt tartásával kell elbírálnia az építtető kérelmét, mindaddig míg a változtatási tilalom a perbeli ingatlant érintően fennáll, a terménnytároló megépítésére építési engedély nem adható ki.

Az döntés elvi tartalma

[47] Az Étv. 20. § (7) bekezdése a már lezárt jogviszonyokat, az anyagi jogviszonyokban meglévő jogosultságokat védi, ezért

az eljárás megindítását követően hatályba lépett változtatási tilalomnak a folyamatban lévő építésügyi engedélyezési eljárásokban is érvényesülnie kell, az nem ütközik a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába.

Záró rész

[48] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Kormányrendelet 41. § (5) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[49] A pernyertesnek minősülő felperesek javára a Kp. 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdésében foglaltak alapján felszámított elsőfokú és a felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét állapította meg, melynek megfizetésére a Pp. 87. § (1) bekezdése alapján az alperest és az alperesi érdekeltet egyetemlegesen kötelezte.

[50] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontja alapján feljegyzett, az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerinti kereseti és az 50. § (1) bekezdése alapján fizetendő felülvizsgálati eljárási illeték az alperest az 5. § c) pontja alapján megillető személyes illetékmentesség folytán Pp. 102 § (6) bekezdése alapján az állam viseli.

[51] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola sk. előadó bíró, Dr. Varga Eszter sk. bíró