

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Révész Gábor ügyvéd /1034 Budapest, Bécsi út 62./ által képviselt felperesnek a jogtanácsos által képviselt Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal /1056 Budapest, Váci u. 62-64./ alperes ellen építési ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében - mely perbe a beavatkozó az alperes pernyertessége érdekében beavatkozott - a Fővárosi Bíróság 2009. január 21. napján kelt 9.K.31.600/2008/32. számon hozott jogerős ítéletével szemben a felperes által 33. sorszámon előterjesztett felülvizsgálati kérelem elbírálása folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság 9.K.31.600/2008/32. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg az alperesnek és az alperesi beavatkozónak 30.000 - 30.000 /harmincezer - harmincezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget, továbbá az államnak - külön felhívásra - 36.000 /harminchatezer/ forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az Építésügyi Hatóság 1992. április 8-án kelt VIII-258/3/92. számú határozatával - a felperes kérelmére - a 41 m²-es helyiségre használatbavételi engedélyt adott, melyben a helyiséget "diszponibilis" helyiségként jelölte meg.

Az alperesi beavatkozó 2001. december 18-án tett bejelentése alapján - melyben előadta, hogy a diszponibilis helyiségben ipari tevékenységet végeznek, amihez ipari jellegű gépeket és berendezéseket használnak - az építésügyi hatóság 2002. január 31-én helyszíni szemlét tartott. Ennek során megállapította, hogy a földszinti helyiségben a felperes lakásszövetkezet karbantartó tevékenységet végez, a helyiséget műhelyként használja.

A beavatkozó - a későbbiek során tett - ismételt bejelentése nyomán az építésügyi hatóság 2007. április 3-án VIII-453/2/2007. szám alatt végzést adott ki, melyben kötelezte a felperest, hogy 30 napon belül a perbeli helyiség rendeltetéstől eltérő használatának rendezése céljából a rendeltetési mód változása iránt nyújtson be kérelmet.

A felperes 2007. június 7-én küldte meg az építésügyi hatóságnak a perbeli helyiség rendeltetés megváltozása iránti kérelmét, mellékletekkel.

Az építésügyi hatóság 2007. július 25-én VIII-453/3/2007. számú határozatával a felperest kötelezte, hogy 30 napon belül a földszinti helyiség rendeltetéstől eltérő - műhelykénti - használatát szüntesse meg.

Az építésügyi hatóság 2007. augusztus 8-án VIII-1989/2/2007. számú határozatával a korábban kiadott VIII-453/3/2007. számú határozatát visszavonta, egyben a felperesnek a földszinti helyiségre vonatkozó rendeltetés-változás iránti kérelmét elutasította. Ezen túlmenően kötelezte a felperest, hogy 30 napon belül a rendeltetéstől eltérő, műhelykénti használatot szüntesse meg.

A határozat indokolása tartalmazta, hogy a felperes kérelme nyomán megindult eljárásban hiánypótlásra hívták fel, mely hiánypótlásban a felperes a kérelem elbírálásához szükséges több nyilatkozatot - így a felperesi közgyűlés határozatát, a helyiség falával, illetve födémével érintett szomszéd lakások tulajdonosainak adatait, és további tervdokumentációt - nem csatolt be.

A Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 34/2003. /X. 21./ 11. ÖK számú rendelet /a továbbiakban: KVSZ/ 25. § /1/ bekezdése kimondja, hogy a lakosság nyugalma bízatosítása érdekében a környezetet zavaró hatású tevékenységekre, meglévő épület használati módjának ilyen célú megváltoztatása lakóterületi építési övezetben nem lehetséges.

Mivel a felperes által kérelmezett műhely funkció a KVSZ előírásainak nem felel meg, ezért az nem volt engedélyezhető.

A felperes fellebbezése folytán eljárta alperesi jogelőd Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Építésügyi Főosztálya 2007. december 4-én hozott 81-3147/1/2007. számú határozatával (a továbbiakban: alperesi határozat) az elsőfokú határozatot - a fellebbezés elutasítása mellett - helybenhagyta.

A határozat szerint az eredetileg diszponibilis helyiségként létesített ingatlan "műhely" rendeltetésre történő funkcióváltozása a KVSZ tiltó szabálya miatt nem volt lehetséges.

Arra is rámutatott, hogy a felperes hivatkozásától eltérően az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény /a továbbiakban: Étv./ 47. § /1/ bekezdés a/ pontja, illetve az Étv. 48. § /9/ bekezdése alapján az elsőfokú

hatóság határozata jogszerű volt, mert a tíz éven túli intézkedési jogkör az engedély nélkül épített építményekre, nem pedig az engedélytől eltérő, vagy engedély nélküli használatra vonatkozik. A határozat azt is rögzítette, hogy a VIII-453/2/2007. számú végzés - melyben a rendeltetési mód megváltoztatása iránti kérelem benyújtására kötelezték a felperest - nem az ügyben hozott érdemi döntés, ezért a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ rendelkezései szerint külön fellebbezéssel nem volt támadható.

Az alperesi határozattal szemben a felperes terjesztett elő - bírósági felülvizsgálata iránt - keresetet, melyben annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését kérte, az elsőfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelezése, és a perköltség igényének megítélése mellett.

Keresetében az alperesi határozatot és az elsőfokú határozatot több okból is jogszabálysértőnek tartotta. Egyrészt amiatt, mert nem kapott kellő tájékoztatást az elsőfokú hatóságtól atekintetben, hogy a műhely funkcióval történő használat a KVSZ 25. § /1/ bekezdése és /2/ bekezdés e/ pontja alapján eleve nem engedélyezhető, mégis a perbeli végzéssel őt a kérelem benyújtására kötelezték.

Másrészt az elsőfokú hatóság a 2002. január 31. óta eltelt időben nem hozott öt éven keresztül döntést az ügyben, így eltelt az Étv. 48. § (9) bekezdésében írt egy éves intézkedési határidő.

Az elsőfokú hatóság eljárását azért is törvénysértőnek tartotta, mert a határozatokban hivatkozott 46/1997. /XII. 27./ KTM rendelet /a továbbiakban: R./ 37. § /1/ bekezdése értelmében az építmény rendeltetésének megváltoztatására vonatkozó kérelem elbírálására az Étv. 52. § /1/ bekezdése szerinti építésügyi hatóság jogosult, az Étv-nek 2007. január 1-től azonban 52. §-a nem volt, azt az Országgyűlés hatályon kívül helyezte. Ez alapján a 2007-ben hozott végzés, illetve határozatok tekintetében az elsőfokú építésügyi hatóság hatáskör nélkül járt el.

Az alperes a felperes keresetének elutasítását kérte; előadta, hogy a „diszponibilis” kifejezés alatt a felperesi 41 m²-es helyiség tekintetében azt kell érteni, hogy annak a használatbavételi engedély megadásakor még nem volt végleges, rögzített funkciója.

A funkció, illetve a rendeltetési mód meghatározása későbbi rendeltetés-változásra irányuló eljárás lefolytatása során lehetséges.

A beavatkozó a lakásával kapcsolatos és a perbeli helyiségből származó zajhatást hangsúlyozta, és szintén a felperes keresetének elutasítását kérte.

Rámutatott, hogy 1992-ben a helyiség végleges rendeltetése még nem volt meghatározva.

A bíróság ítéletével a keresetet elutasította, mert megállapította, hogy az alperes határozata sem anyagi, sem az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértést nem tartalmazott.

A diszponibilis helyiség fogalmára, illetve meghatározására vonatkozóan a bíróság azt az álláspontot foglalta el, hogy a „diszponibilis” szó jelentése arra utal, hogy a perbeli helyiségnek konkrét, meghatározott funkciója, rendeltetése nincs.

Az építés időpontjában nem meghatározott funkciójú helyiség tekintetében - annak megfelelő hasznosítása előtt - hatósági engedélyt kell a tervezett használatra beszerezni.

Mivel a felperesi helyiség diszponibilis helyiségként kapott használatbavételi engedélyt, annak rendeltetése sem raktár, sem műhely nem lehetett; műhelyként, illetve raktárként való használata így az építésügyi jogszabályokkal ellentétes volt. Ezzel kapcsolatban tehát az elsőfokú hatóság és az alperes helyesen hozott döntést.

A felperes által kifogásolt, a kérelem benyújtására kötelező végzést a bíróság a Ket. rendelkezései alapján nem az ügy érdemében hozott végzésnek tekintette, ezért azzal szemben a fellebbezés biztosításának kizártságát nem tartotta törvénysértőnek.

Az építésügyi hatóságok hatáskörét az Étv. 52. §-ának hatályon kívül helyezése ellenére a vonatkozó Kormányrendeletek alapján megállapíthatónak tartotta, az intézkedési határidőre tekintettel - az alperesi álláspontot elfogadva - úgy látta, hogy az Étv. 48. § /9/ bekezdésében rögzített egy éven belüli intézkedési határidő a szabálytalan építkezésekkel volt összefüggésben. A KVSZ 25. § rendelkezéseinek alkalmazását is megfelelőnek tekintve, a felperesi keresetet a bíróság minden tekintetben elutasította.

A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben annak megváltoztatását, a keresetének helyt adó - és így az alperesi és elsőfokú határozatok hatályon kívül helyezéséről rendelkező - új határozat meghozatalát kérte.

Rámutatott, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. /XII. 20./ Kormányrendelet /a továbbiakban: OTÉK/ fogalom-meghatározása alapján csak építményekre terjed ki a rendeltetési mód megváltoztatásával összefüggő kötelezettség, illetve hatósági jogkör, helyiségekre nem.

Arra hivatkozott, hogy az OTÉK 1. § /1/ és /3/ bekezdése nem tekinti engedélyköteles építési munkának az önálló rendeltetésű egység rendeltetési módosítását, és az R. is csak építményekre vonatkozik.

Mindezek alapján a felperes úgy látta, hogy a bíróság a helyiség és az építmény fogalmát azonosnak tekintette, és emellett a diszponibilis szót is helytelen tartalommal értelmezte.

A felperes a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban a Ket. 1. § /2/ bekezdését, 4. §-át, 5. § /1/ és /2/ bekezdését is megjelölte, mint amelyeket az alperesi határozat meghozatala során megsértettek. Ezen túlmenően a bíróság - álláspontja szerint - törvénysértően nem vizsgálta a rendeltetési mód-változás iránti kérelem benyújtására kötelező végzés ellen a felperes által előterjesztett kifogásokat, melynek elmaradása az Alkotmányban biztosított érdemi bírói úthoz való jogot, illetve a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzésére vonatkozó szabályt sértette.

Jogszabálysértőnek tartotta azt is, hogy az Étv. 48. § /9/ bekezdésébe foglalt intézkedési határidő alkalmazásának mellőzése mellett a bíróság nem foglalkozott az ügyintézési határidővel kapcsolatos, a Ket. 33. §-ával összefüggésben előterjesztett kifogásaival, melyek rámutattak, hogy a törvényben előírt ügyintézési határidő a 2001-es bejelentés óta sokszorosan eltelt.

Csatolta ezen túlmenően a 2009. március 6-án kelt alperesi határozatot, mely a jogerős ítélet meghozatalát követően született. Kifogásolta még, hogy az alperesi ellenkérelmet a per során számára nem küldték meg, illetve, hogy az alperesi hatóságok hatáskörére vonatkozó, az R. 37. §-ában hivatkozott Étv. 52. § /1/ bekezdésével kapcsolatos észrevételét a bíróság érdemben nem vizsgálta meg, és külön jogszabályi hivatkozás nélkül állapította meg az építésügyi hatóságok rendeltetési mód-változásával kapcsolatos ügyekre fennálló hatáskörét.

Az alperes ellenkérelmében az OTÉK fogalom-meghatározásai felhasználásával rámutatott arra, hogy a jogerős ítélet nem mosta össze a helyiség, illetve az építmény fogalmát, hanem a rendeltetési mód-változással kapcsolatos fogalmak helyes alkalmazásával jutott a felperesi kereset elutasítására.

Az eljárási szabályok megsértésével összefüggésben az alperes azt hangsúlyozta, hogy azoknak nem volt hatása az ügy érdemére. Álláspontja szerint a kiemelt építésügyi igazgatási ügyekben eljáró hatóságok illetékességi területéről, a kijelölési eljárásról, valamint a szakmai feltételekről szóló 220/1997. (XII. 5.) Korm. rendelet, és az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezései - melyek valóban nem voltak teljes összhangban az R. szabályaival - megteremtik az építésügyi hatóság eljárásának jogalapját.

Az alperesi beavatkozó ellenkérelmében szintén a felperesi felülvizsgálati kérelem elutasítását, és a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte, rámutatva arra, hogy a helyiséget is építménynek kell tekinteni, illetve hogy a perbeli

helyiségre vonatkozó használatbavételi engedély nem tette lehetővé annak műhelykénti használatát. A műhelykénti használatot ugyanakkor az elsőfokú hatóság helyszíni szemlájén megállapították, mely akkor is fennáll, ha a szemle időpontjában munkavégzés a helyiségben éppen nem folyt. Miután a bíróság és az alperes is helyesen alkalmazták a lakóövezetben műhely funkció elhelyezésére vonatkozó - a KVSZ 25. §-ában rögzített - tilalmat, a beavatkozó szerint a bíróság jogszerű ítéletet hozott.

A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem túlnyomórészt nem alapos.

A Legfelsőbb Bíróságnak elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy a felperesi perbeli helyiség diszponibilis helyiségként való, 1992-ben történt engedélyezése a felperes számára milyen használati módot, illetve használati jogot eredményezett.

A helyiségre vonatkozó használatbavételi engedély kiadásakor hatályos - az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény /a továbbiakban: Épütv./ 26. § /1/ bekezdése értelmében építmény használatbavételéhez - a törvényben, illetve az építésügyi szabályzatban és más jogszabályokban meghatározott esetekben - az építésügyi hatóság engedélye szükséges.

Az Épütv. 33. § /2/ bekezdése szerint az építményt csak az építési és a használatbavételi engedélyben meghatározott célra szabad használni; az engedélyezett céltól eltérő használatához az építésügyi hatóság engedélye szükséges.

A korábban hatályban volt - az építési és a használatbavételi engedélyezési eljárásról szóló 12/1986. /XII. 30./ ÉVM rendelet 30. § /1/ bekezdése szerint minden építményt, illetőleg annak részét (helyiségét) csak az építési és használatbavételi (fennmaradási) engedélyben meghatározott, ennek hiányában pedig a rendeltetésének megfelelő célra, és úgy szabad használni, hogy ez az állékonyságot, illetve az egészséget és a közbiztonságot ne veszélyeztesse.

E rendelkezések egybevetése alapján a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperes 1992-ben a használatbavételi engedély megadásakor végleges rendeltetés nélküli, ún. diszponibilis helyiségre kapott használatbavételi engedélyt, mely az engedélyben meghatározott rendeltetéssel nem rendelkezett, ezért annak használatbavételekor külön engedély megszerzése volt szükséges a korábban és a perbeli időszakban hatályos jogszabályi rendelkezések alapján is.

A Legfelsőbb Bíróság tehát az eljáró elsőfokú bírósággal azonos módon ítélte meg a „diszponibilis” szó jelentését; annak ellenére, hogy az a jelenleg hatályos építésügyi jogszabályokban külön fogalommagyarázat körében nem került meghatározásra.

Az általános építésügyi, illetve ingatlanforgalmi szóhasználatban azonban ez a szó a bírósági értelmezéssel azonos tartalommal kerül rendszeresen használatra.

A Legfelsőbb Bíróság megalapozatlannak találta a felperesnek az OTÉK fogalommagyarázatával kapcsolatos hivatkozásait is, mivel az Étv. és az OTÉK rendelkezéseiből egyértelműen kiderül, hogy nem csak az építmény egésze, hanem annak önálló rendeltetési egységei is az engedélyben meghatározott funkcióra használhatók kizárólag.

A tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos jogszabálysértéseket a Legfelsőbb Bíróság érdemben nem bírálta el, mivel ezeket olyan Ket-beli rendelkezésekre alapította a felperes, melyeket a keresetlevelében, illetve a kereset megváltoztatására a Pp. 335/A. §-a alapján nyitva álló határidőben nem jelölt meg.

Az Étv. 48. § /9/ bekezdésére alapított, és az intézkedési határidő leteltével összefüggő kifogásokkal kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy az eljáró elsőfokú bíróság helyesen alkalmazta az Étv. 47. § /1/ bekezdését, mely szerint az építésügyi hatóság az engedélytől, illetve a rendeltetéstől eltérő használat megtiltása iránt intézkedhet. Erre az intézkedésre nem vonatkozik a 48. § (9) bekezdésében rögzített 1 éves szubjektív és 10 éves objektív határidő.

Az építésügyi hatóságok hatáskörével kapcsolatos, és az Étv. 52. § /1/ bekezdésének hatályon kívül helyezésére alapított felperesi kifogások azért nem voltak megalapozottak, mert az Étv. 52. § /1/ bekezdésének hatályon kívül helyezésére a kormányzati szerkezet alakításával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényben került sor, de a törvény hatályba lépése után, illetve azzal összefüggésben megalkotott 343/2006. /XII. 23./ Kormányrendelet egyértelműen és pontosan meghatározza, hogy milyen típusú ügyekben mely államigazgatási, vagy önkormányzati szervek látják el az építésügyi hatósági feladatokat.

Az említett kormányrendelet, továbbá a 220/1997. /XII. 5./ számú Kormányrendelet rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az elsőfokú hatóságnak és az alperesnek (illetve jogelődjének) a perbeli ügyben a hatásköre fennállt.

A felperes terhére az elsőfokú hatóság által rendeltetés módváltozás iránti kérelem benyújtására való kötelezés tárgyában kibocsátott végzéssel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság a felperesi felülvizsgálati kérelmet megalapozottnak tartotta.

Az eljáró elsőfokú bíróság, illetve az alperes tévesen minősítette ezt a végzést olyannak, mely nem az ügy érdemében született.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy ez a végzés a felperes kérelem benyújtására való kötelezése, mint érdemi kérdés tárgyában született döntés, ezért azt a Ket. irányadó rendelkezései alapján határozati formában kellett volna kiadni, és azzal szemben a

felperesnek külön fellebbezési jogot kellett volna biztosítani. A kérelem benyújtására irányuló kötelezés, illetve annak teljesítése ugyanis a benyújtott kérelem alapján meginduló későbbi, újabb eljárástól különálló eljárásnak tekintendő, így maga a kötelezés a majdani kérelem benyújtását megelőző önálló, külön érdemi kérdésnek számít, mely az elsőfokú hatóság által hivatalból indult eljárás eredményeképpen született meg. A határozat helyett végzésben történt kötelezést azonban a Legfelsőbb Bíróság nem tekintette a rendeltetési mód változás iránt indult ügy érdemére is kiható lényeges eljárási szabálysértésnek, mert a végzéssel szembeni fellebbezés hiánya ellenére a kérelem nyomán indult elsőfokú eljárás, illetve a fellebbezés folytán lefolytatott alperesi eljárás során a felperes jogait gyakorolhatta.

Az ügyintézési határidővel összefüggésben előterjesztett felperesi kifogások szintén alaptalannak bizonyultak, tekintettel arra, hogy a rendeltetési mód-változás iránti eljárástól eltérően a helyiségek, illetve építmények használatbavételi engedélyben rögzített rendeltetésével összhangban lévő használatának ellenőrzésére, és az azzal kapcsolatos építésügyi hatósági intézkedésekre, kötelezésre az építésügyi hatóság hivatalból eljárása során - határidő nélkül - jogosult. Az alperesi beavatkozóknak a felperesi helyiségben folyó - engedély nélküli, vagy engedélytől eltérő - műhelyhasználattal kapcsolatos bejelentései az elsőfokú hatóság hivatalból eljárásának alapját képezték, de nem keletkeztettek automatikus eljárási kötelezettséget, ráadásul nem határidőhöz kötöttek.

Helyesen mutatott rá az első fokon eljáró bíróság, hogy az Étv. 48. § /9/ bekezdésében rögzített - az építmény használatbavételétől számított - egy éves intézkedési határidő nem a rendeltetéstől eltérő használat ellenőrzésére, illetve az azzal összefüggő 47. §-ban rögzített hatósági kötelezés kiadására, hanem a 48. §-ban az engedély nélkül, vagy engedélytől eltérően megépített építményekkel kapcsolatos hatósági fellépésre megállapított határidő.

Mivel az alperesi határozattal kapcsolatban csak a rendeltetési mód-változás iránti kérelem benyújtására kötelező döntés formájával összefüggő - és az ügy érdemére ki nem ható - kisebb súlyú eljárási szabálytalanság volt megállapítható, míg a jogerős ítélet tekintetében csak az, hogy pontos jogszabályi hivatkozás nélkül jelölte meg azt, hogy az építésügyi hatóságoknak kormányrendeleten nyugvó hatásköre volt a perbeli határozatok meghozatalára, viszont anyagi jogi jogszabálysértés megállapítására nem volt lehetőség, a Legfelsőbb Bíróság a felperesi felülvizsgálati kérelmet túlnyomó részt alaptalannak találta és azt elutasította.

Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság a Pp. 275. § /3/ bekezdése alkalmazásával a megtámadott határozatot hatályában fenntartotta.

A Pp. 270. § /1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság a sikertelen felülvizsgálati kérelmet előterjesztő túlnyomó részt pervesztes felperest az eljárás költségeiben marasztalta, illetve a tárgyi illeték-feljegyzési jog okán meg nem fizetett felülvizsgálati eljárási illeték megfizetésére kötelezte.

Budapest, 2010. január 13.

**Dr. Buzinkay Zoltán sk. tanácselnök, Dr. Patyi András sk. előadó
bíró, Dr. Kozma György sk. bíró**

A kiadmány hitelével:

tisztviselő