



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VI.37.310/2024/5.

A tanács tagjai: Dr. Vitál-Eigner Beáta a tanács elnöke
Dr. Rák-Fekete Edina előadó bíró
Dr. Kurucz Krisztina bíró
Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit bíró
Dr. Horváth Tamás bíró

A felperes: Név1
(cím1)

A felperes képviselője: Dr. Berki Zsuzsanna ügyvéd
(cím2)

Az alperes: Somogy Vármegyei Kormányhivatal
(cím3)

Az alperes képviselője: Dr. Visser Marianna kamarai jogtanácsos

A per tárgya: építési ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálni kért jogerős ítélet: a Pécsi Törvényszék 2024. április 2. napján
102.K.701.312/2023/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Pécsi Törvényszék 102.K.701.312/2023/15. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 12.000 (azaz tizenkettőezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Hely1i szám1 helyrajzi számú ingatlanra (a továbbiakban: ingatlan) tervezett komplex ingatlanfejlesztés megvalósítására irányuló beruházásokat és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális fejlesztéseket az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. mellékletének 49. sora nemzetgazdaságilag kiemelt üggyé nyilvánította.

[2] A cég1, mint építető - szám2 ÉTDR azonosító számon – az ingatlanra üdülőépület építésére vonatkozó építési engedélyezés iránti kérelmet nyújtott be az alperesnél, amely alapján az alperes 2023. november 3. napján megindította az eljárást.

[3] A felperes 2023. november 7-én az építési engedélyezési eljárásban ügyféli jogállás megállapítása és elektronikus iratbetekintés engedélyezése iránti kérelmet terjesztett elő, amelyhez mellékelte alapszabályát, valamint a Hely1 község Önkormányzata és a cég2 között 2013. december 18-án létrejött településrendezési szerződést.

[4] Kérelmében előadta, hogy az eljárás megindulásáról, mint a Hely1i Hely2 partot és a cég3 területét érintő korábbi építési engedélyezési eljárásokban ismert ügyfél értesítést nem kapott, az eljárás megindulásáról az ÉTDR nyilvános tájékoztatási felületéről szerzett tudomást. Mint egyesületnek célja a Hely1 területén ingatlannal rendelkező és nem rendelkező üdülő személyek érdekképviselése minden olyan kérdésben, amely a Hely2 part használatát, az üdülőtelep fejlesztését, sorsának alakítását, illetve kivételes környezeti adottságainak és körülményeinek megjavítását célozza.

[5] Állította, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 10. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállását megalapozza az, hogy az

alapszabálya értelmében az ingatlan és az engedélyezni kért építési tevékenység az érdekeltségi területén van és az érdekeltségi körébe tartozik. Hangsúlyozta, hogy az ingatlanon történő építési tevékenység az általa is képviselt meglévő közhasználatot és közérdeket érinti. Az egyesületi tagok ugyanis 18 éve használják a több mint 1.000 méter hosszúságú parti sétányt, köztük az „Név2”-t is, amellyel az ingatlan is érintett. A településrendezési szerződés szerinti közösségi kötelezettségvállalással érintett területet közcélú gyalogosforgalom előtt folyamatosan nyitva kell tartani.

[6] Hivatkozott továbbá arra, hogy az Ákr. 10. § (2) bekezdés szerinti ügyféli minősége megállapítható a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 98. § (1) bekezdésében, (1a) bekezdésében, 66/A. § (1) bekezdésében foglaltak alapján. Kifejtette, hogy a cég3 területre korábban kérelmezett környezetvédelmi engedély még a jogerőre emelkedése előtt visszavonásra került, ezért kérdésként merül fel, hogy az építési tevékenység környezeti hatásainak vizsgálata miként valósul meg, illetőleg, hogy az eljárás tárgya környezethasználatnak minősítendő-e. Tekintettel arra, hogy a Hely2 az egyik legfontosabb Natura 2000 jelölésű terület, így minden olyan fejlesztés, amely a Hely2ra esetlegesen környezeti hatást gyakorolhat környezethasználatnak, illetőleg környezet-igénybevételnek minősítendő az elővigyázatosság elve alapján.

[7] Az alperes a 2023. november 15-én kelt SO/ÉTD/5158-2/2023. számú végzésével a felperes kérelmét elutasította. Indokolásában leszögezte, hogy az építési engedélyezési eljárásban az ügyféli kör megállapításánál az Ákr. és az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI.8.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Eljr.) szabályait kell alkalmazni.

[8] Az Ákr. 10. § (1) bekezdés szerinti ügyfélfogalom kapcsán kiemelte, hogy a jog vagy jogos érdek közvetlen érintettségét kell vizsgálni. Ügyfél csak az lehet, akire a döntés rendelkezésének közvetlen hatása van, vagy lesz, amely közvetlen és nyilvánvaló érintettséget igazolni is kell. A közvetlen érintettség szoros oksági kapcsolat, amelynek megállapítása a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés. Álláspontja szerint az Ákr. 10. § (1) bekezdés szerinti ügyféli minőséghez nélkülözhetetlen közvetlen érintettség a kérelemben előadottak alapján nem állapítható meg. A felperes nem válik jogosítottá vagy kötelezetté az eljárásban hozott döntés által.

[9] Rámutatott továbbá arra, hogy az építési engedélyezési eljárásban a felperes nem építtető, és az ingatlan tulajdoni lapja alapján az érintett teleknek nem tulajdonosa, illetőleg egyéb jogát sem tartalmazza az ingatlan-nyilvántartás, ezért az ügyféli jogállás az Eljr. alapján nem illeti meg.

[10] Megállapította, hogy a kérelemhez mellékelt településrendezési szerződés az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30/A. §-ban foglaltak alapján közigazgatási szerződésnek minősül, amellyel kapcsolatos vitás kérdések rendezése közigazgatási peres útra tartozik. A településrendezési szerződésben foglaltak nem teljesítése esetén a felperes nem jogosult fellépni az önkormányzattal szemben.

[11] Az Ákr. 10. § (2) bekezdés vizsgálata körében a Kvt. 98. § (1) és (1a) bekezdéseire, valamint a 66/A § (1) bekezdésére utalással rögzítette, hogy az építési engedélyezési eljárásban nem kerül sor a környezetvédelmi szempontok érvényesülésének szakkérdésként történő vizsgálatára, így az ügyféli jogállás ezen az alapon sem állapítható meg. A korábbi hatósági eljárásokra történő hivatkozás az ügyféli jogállás szempontjából irreleváns.

[12] Mindezek alapján megállapította, hogy a felperes ügyféli jogállással nem rendelkezik. Mindebből következően a részére az Ákr. 33. § (1) bekezdése alapján az iratbetekintés nem biztosítható.

A keresetlevél és a védirat

[13] Az alperes végzésével szemben a felperes keresetet terjesztett elő, amelyben elsődlegesen az alperesi végzés megváltoztatását, és ügyféli jogállása megállapítását; másodlagosan az alperesi végzés hatályon kívül helyezését és ügyféli minősége megállapítását kérte. Keresetlevélben ügyféli jogállása megalapozására - a kérelmében foglaltakon túl - újabb törvényhelyekre, önkormányzati rendeletekre alapozott hivatkozásokat adott elő.

[14] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte.

A jogerős ítélet

[15] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével a keresetet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

[16] Indokolása [80] bekezdéséből kiolvashatóan a per eldöntése során az volt a kiindulópontja, hogy a közvetlen érintettség megítélése során nem lehet eltekinteni annak figyelembevételétől, hogy az ügyfél pontosan milyen hatósági eljárásban kíván részt venni és az adott hatósági eljárásban a hatóság milyen szempontrendszer alapján milyen tényeket vizsgál.

[17] Rögzítette, hogy a felperesnek a perbeli ingatlanra vonatkozóan jogát az ingatlan-nyilvántartás nem tartalmazza, a folyamatban lévő építési engedélyezési eljárásban építtetőnek nem tekinthető, továbbá a teleknek vagy az építménynek nem tulajdonosa. Mindebből következően az Eljr. 4. § (1)-(2) bekezdéseiben rögzített ügyfélfogalomnak nem felel meg.

[18] Hangsúlyozta, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997 (XII.20.) Korm.rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 50. § (2) bekezdés a), c) pontjai, 51. § (2) bekezdése, valamint az Étv. 31. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közvetlen érintettség vizsgálata során azt is át kellett tekintenie, hogy az ügyféli jogállást kérelmező ingatlana kapcsán fennáll-e az OTÉK fent hivatkozott rendelkezéseiben foglaltak sérelmének lehetősége. Miután a felperes a perbeli ingatlanra vonatkozóan nem rendelkezik jogosultsággal, továbbá nincs olyan ingatlana, amelyet a perbeli ingatlannal kapcsolatosan kezdeményezett építésügyi hatósági eljárás közvetlenül érint, a jogának, jogos érdekének közvetlen érintettsége nem állapítható meg. A felperes nem válik sem jogosítottá, sem kötelezetté az építési engedélyezési eljárásban hozott döntés következtében.

[19] Okfejtése szerint a felperes érdekeltsége az „Név2” használatával összefüggésben is csak közvetett lehet. A keresetlevélhez csatolt parti sétányról készült fényképről nem tudta megállapítani, hogy pontosan hol, mikor készült, így az a felperes által hivatkozott tény alátámasztására nem volt alkalmas. Hangsúlyozta, hogy a településrendezési szerződésben rögzített kötelezettségvállalásokat az alperes az építésügyi eljárásban nem veszi figyelembe; a szerződésből eredő jogokat, kötelezettségeket a szerződő felek jogosultak érvényesíteni a 10.15. pontban foglaltak alapján.

[20] Indokolása [75]-[86] bekezdéseiben a keresetlevélben kifejtett további hivatkozások alapján vizsgálta a felperes ügyféli jogállása megállapíthatóságát. Rámutatott arra, hogy a döntés meghozatalának időpontjában hatályos Korm.rendelet 3. § (4) bekezdése szerint a tárgyi beruházás esetében településképi véleményezési eljárást nem kellett lefolytatni, így a felperes alaptalanul hivatkozott a Hely1 Község Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2017. (XII.29.) Önkormányzati rendelete Hely1 község településlép védelméről (a továbbiakban: Ör. 1.) 1. 3. számú melléklet a) pontjára. Szintén nem foghatott helyt a Hely1 Község Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2002. (X.15.) Önkormányzati rendelete a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról (a továbbiakban: Ör.2.) 2. 20. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozása, miután az önkormányzati rendeletben foglaltakat az építésügyi hatósági eljárás során a hatóság nem veszi figyelembe a 37. § (3) bekezdésében foglaltak alapján. Rámutatott, bár az eljárással érintett terület a területrendezési tervek készítésének és alkalmazásának kiegészítő szabályozásáról szóló 9/2019. (VI.14.) MVM rendelet (a továbbiakban: MVM rendelet) 3. számú melléklete szerinti tájképvédelmi terület övezetéhez, a 4. sz. melléklet szerinti vízminőség-védelmi terület övezetéhez, továbbá a 9. sz. melléklet szerint földtani veszélyforrás terület övezete által is érintett, azonban az MVM rendelet 1. § (4) bekezdésében foglaltakból következően a térképi lehatárolásra és övezeti szabályozásra vonatkozó rendelkezéseket az építésügyi hatósági eljárásban nem kell alkalmazni, így a felperesnek ügyfélként sem állna módjában az építési eljárásban az MVM rendeletben foglaltak érvényesülésének elősegítése.

[21] Ezt követően indokolása [88]-[105] bekezdéseiben a felperes környezetvédelmi szerepének érvényesülését az Ákr. 10. § (2) bekezdésének értelmezése körében vizsgálta. A vizsgálat során szem előtt tartotta a 3278/2019. (XI.5.) AB határozat [34] bekezdésében foglaltakat, amely szerint meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamely közérdek érvényesítésére irányul.

[22] Rögzítette, hogy a felperes kérelme alapján abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a megelőző építésügyi hatósági eljárásban szakkérdésként kellett-e vizsgálni környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében.

[23] A Kvt. 66/A § (1) bekezdésében rögzített környezetvédelmi szempontok vizsgálatára a környezetvédelmi hatóság jogosult, így a Kvt. 98. § (1a) bekezdése alapján az minősül környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak, amelyben a környezetvédelmi hatóság szakkérdést vizsgál vagy szakhatóságként működik közre.

[24] Okfejtése szerint a környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 624/2022. Korm.rendelet (a továbbiakban: 624/2022. Korm.rendelet) 4. sz. melléklet 18. sorában a területi vízügyi hatóság kijelölésével kapcsolatos rendelkezések találhatók meg, azonban ez nem jelenti azt, hogy a területi vízügyi hatósággént eljáró katasztrófavédelmi igazgatóság a hivatkozott esetekben környezetvédelmi hatósággént környezetvédelmi szakkérdéssel összefüggésben jár el. A Hely1 Község Önkormányzat Képviselő-testülete 6/2019. (VI.4.) önkormányzati rendelete Hely1 Község Helyi Építési Szabályzatáról (a továbbiakban: HESZ) 23. § 12. pontja szerint a szabályozási területen jelölt parti sáv, azaz – K –szabályozási vonal és a Hely2-part közötti terület beépítetlenül őrzendő meg, nem tartozik az építési hely fogalmába.

[25] Minezekből arra a következtetésre jutott, hogy a vízügyi hatóság bevonására nem volt jogszabályi kötelezettsége az alperesnek, illetve az esetlegesen bevonásra kerülő vízügyi hatóság sem környezetvédelmi hatósággént jár el ezen esetekben. Önmagában az a körülmény, hogy környezeti hatásvizsgálatra nem került sor, még nem jelenti azt, hogy

környezetvédelmi szakkérdésnek kell tekinteni a 624/2022. Korm.rendelet 4. táblázat 18. sor B oszlopában foglaltakat.

[26] A keresetlevél további hivatkozásai kapcsán kifejtette, hogy a 4/2010. számú KJE határozat nem alkalmazható az ügyben, figyelemmel arra, hogy azt eltérő jogszabályi környezetben hozták. A 12/2015. (V.14.) AB határozat telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosa vonatkozásában született, így a [22] bekezdésében foglalt, az ügyféli jogállással kapcsolatos rendelkezések, illetőleg megállapítások jelen perben nem relevánsak. A 3278/2019. (XI.5.) AB határozat általános megfogalmazású, elvi jelentőségű megállapításait környezetvédelmi tárgyú ügyekben a Kvt. részletszabályai konkretizálják, azonban miután környezetvédelmi tárgyú szakkérdés nem merült fel, jelen ügyben nem alkalmazhatók. Ugyanez mondható el az Aarhausi Egyezményben foglalt előírások esetében is. Azt a tényt pedig, hogy a perbeli ingatlan Natura 2000 területen helyezkedik el, az alperes az építéshatósági eljárásban nem vehette figyelembe, ahogyan azt sem, hogy a cég3 területet érintő korábbi közigazgatási hatósági eljárásokban, mint ismert ügyfél vett részt.

A felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem

[27] A felperes a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben elsődlegesen a jogerős ítélet megváltoztatását, az alperesi végzés megsemmisítését és ügyféli jogállása megállapítását; másodlagosan a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását kérte.

[28] Az ítélet indokolásának [80] bekezdésében kifejtettekkel szemben előadta, hogy az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmében, illetőleg a keresetlevelében kiemelte, hogy egy olyan építési engedélyezési eljárásban kíván részt venni, amely egy közösségi kötelezettségvállalással érintett, közvetlenül a Natura 2000 és egyéb természetvédelmi védettséget élvező Hely2 partján fekvő területen valósul meg, amely terület mind településképi, mind tájképi oltalom alatt áll a helyi jogszabályi rendelkezések alapján. Hangsúlyozta, hogy az építési engedélyezési eljárást nem előzte meg a környezeti hatások jelentőségének vizsgálatára irányuló engedélyezési eljárás, így ennek környezeti hatásai mindeddig feltáratlanok. Mint társadalmi szervezet alapvető feladata Hely1 település értékeinek védelme, valamint a Hely2-part és a környezet védelme.

[29] A jogos érdek közigazgatási perrendtartás magyarázatában, valamint a Kp. 17. §-ához fűzött miniszteri indokolásban kifejtett definíciója alapján kiemelte, hogy mint társadalmi szervezet alapvető feladata Hely1 település értékeinek védelme, a Hely2-part és a környezet védelme. Amennyiben ez a védelem meghiúsul, a társadalmi szervezet munkája lehetetlenül el, érdekei súlyosan sérülnek.

[30] Kifejtette, hogy az ügyféli jogállása vizsgálata során az elsőfokú bíróság az ítéletét az Elj.r. 4. § (1) és (2) bekezdés rendelkezéseire alapítva hozta meg, a 4. § további rendelkezéseinek vizsgálatát azonban jogsértően mellőzte, valamint a 3278/2019. (XI.5) AB határozat [34] bekezdésében foglalt megállapításait figyelmen kívül hagyta.

[31] Álláspontja szerint a hivatkozott AB határozatból is az következik, hogy - szemben az ítéletben kifejtettekkel - az Elj.r. 4. §-a és az Ákr. 10. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy ingatlantulajdonnal nem rendelkező civil szervezet is ügyféli jogállást szerezzen építési engedélyezési ügyben.

[32] Az Ákr. 10. § (1) bekezdése és (2) bekezdés szerinti ügyféli jogállás kapcsán hivatkozott a Kúria Kfv.38.339/2019/6. számú építésügyben hozott precedensképes határozatának indokolása [19] bekezdésében foglaltakra, amely szerint az Ákr. 10. § (2) bekezdése nem értelmezhető akként, hogy a külön törvény vagy kormányrendelet, mint lex speciális automatikusan, kifejezett jogszabályi rendelkezés nélkül kizárhatja az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerinti ügyfél-fogalom alkalmazását [ebben az értelemben: 3278/2019. (XI.5.) AB határozat, Indokolás (50)].

[33] Hangsúlyozta, hogy mint civil szervezet kizárólag ügyféli joga elismerése esetén lehet abban a helyzetben, hogy megismerje a teljes engedélyezési dokumentációt, amely alapján megítélhető, hogy az eljáró hatóság a vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásával hozza-e meg a döntését.

[34] Érvelése szerint az Ör. 1. 40. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése a tárgyi építési engedélyezési eljárásban alkalmazandók, mivel a Korm.rendelet 3. § (4) bekezdése a településképi véleményezési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól ad mentesítést, nem pedig a településképi helyi szabályozásnak való megfelelés alól. Továbbá a Korm.rendelet 3. § (4) bekezdése csupán az önkormányzati vélemény beszerzése alól ad felmentést, de nem értelmezhető oly módon, hogy az eljáró hatóság nem köteles figyelembe venni a védettséget előíró jogszabályi rendelkezést, azaz az Ör.1. 40. §-a szerinti illeszkedés, valamint az épített és a természeti környezet közötti összhang követelményét. Előadta továbbá, hogy az építési hatóság köteles az Ör. 2. 20. § (1) bekezdés, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 7. § (2) bekezdés c) és h) pontjait is figyelembe venni.

[35] Okfejtése szerint jogsértő az a jogértelmezés, amely a vízvédelmi kérdéseket kizárja a környezetvédelmi kérdések köréből pusztán arra hivatkozással, hogy a jelenlegi államigazgatási szervezetrendszerben a vízvédelmi kérdések más hatóság hatáskörébe tartoznak. Megítélése szerint amennyiben a 624/2022. Korm.rendelet 1. számú mellékletének 4. táblázat 18. sora alkalmazása feltételei fennállnak, akkor az építésügyi engedélyezési eljárást a vízügyi szakhatóság közreműködésével kell lefolytatni, melynek során a vízügyi hatóság környezetvédelmi szempontú szakhatósági állásfoglalást ad ki, és ebből következően ügyféli jogállása tárgyi ügyben az Ákr. 10. § (2) bekezdése, valamint a Kvt. 66/A. § és 98. § (1) és (1a) bekezdései alapján fennáll.

[36] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, tekintettel arra, hogy az jogszerű és megalapozott.

[37] Álláspontja szerint az Ákr. 10. § (1) bekezdése alapján az ügyfélképességhez a jogos érdek fennállása nem elegendő, annak nélkülözhetetlen eleme az ügyfél közvetlen érintettsége az adott ügyben. A közvetlen érintettség felperesi ingatlan hiányában az építésügyi jogszabályok alapján nem állapítható meg. Hangsúlyozta, hogy a felperes nem építető, és az eljárással érintett ingatlanok az ÉTDR-ben megtekintett tulajdoni lap tanúsága szerint nem tulajdonosa, valamint az ingatlanra vonatkozóan egyéb, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultsággal nem rendelkezik. Figyelemmel ezen megállapításokra, az Eljr. alapján a felperest nem illeti meg az ügyféli jogállás az építésügyi hatósági eljárásban. Mindezek alapján megállapítható, hogy a felperes nem válik jogosítottá vagy kötelezetté az építési engedélyezési eljárásban.

[38] Hangsúlyozta, hogy a tárgyi építési engedélyezési ügyben környezeti szakkérdések vizsgálatára nem kerül sor, ezért a felperes Ákr. 10. § (2) bekezdés szerinti ügyféli jogállása sem állapítható meg.

[39] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[40] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdésében foglaltakból következően a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálta felül.

[41] A 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.

[42] Az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján pontosan és törvényesen állapította meg a tényállást és abból a vonatkozó jogszabályok helyes értelmezésével megalapozott következtetésre jutott az alperesi végzés jogszerűségét illetően.

[43] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

[44] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

[45] Az, hogy ki lehet az adott közigazgatási hatósági eljárás résztvevője, azaz ügyfele, alapjogi és jogelméleti szempontból is kimagasló jelentőségű kérdés. Az adott közigazgatási hatósági ügyben hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság, majd a közigazgatási eljárásban hozott határozat felülvizsgálata iránti perben eljáró bíróság feladata, hogy az előtte folyamatban lévő ügy összefüggéseire jellemző valamennyi releváns körülmény figyelembevételével részletesen értékelje, hogy fennáll-e a kérelmezőnek a hatósági eljárással kapcsolatban közvetlenül kimutatható jog vagy jogos érdek sérelme.

[46] Az Alkotmánybíróság az ügyféli minőség jogszabályba ütköző megtagadásának kérdését vizsgálva a 3224/2017. (IX.25.) AB határozat [32] pontjában megállapította, hogy az ügyféli minőség jogszabályba ütköző megtagadása sérti az érintettnek a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslati joghoz való alapvető jogát.

[47] Jogelméleti szempontból elmondható, hogy az ügyfélfogalom belül általános és különös ügyfélfogalmat különböztetünk meg. Az általános ügyfélfogalom a lehető legszélesebb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképeséget, azaz mindazon személyek és szervezetek számára, amelyek rendelkeznek valamilyen jogszabályban elismert jogképességgel. Az általános ügyfélfogalom az adott személy saját jogának, jogos érdekének érintettségét teszi az ügyfélképeség mércéjévé. Saját jogán közvetlenül érintett az, aki jogosítottá vagy kötelezetté válna a döntés által. Ennek megfelelően az ügyfélképeség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte. A különös ügyfélfogalom által meghatározott személyek és szervezetek az általános ügyfélfogalom kapcsán meghatározott feltételek vizsgálata nélkül minősülnek ügyfélnek, így a külön törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott személyeknek és szervezeteknek csak e minőségüket kell igazolniuk.

[48] Az, hogy ki lehet ügyfél építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban, az Eljr. 4. §-a, valamint az Ákr. 10. § (1) és (2) bekezdése alapján dönthető el. Az általános és különös eljárási jogszabály viszonyát illetően kiemelendő, hogy a közigazgatási eljárásokat kódex jelleggel szabályozó Ákr. rendelkezései a közigazgatási hatósági eljárásokban elsődlegesek. Ezt az elvet az Ákr. azáltal juttatja érvényre, hogy saját maga határozza meg, mely eljárásokra

nem terjed ki a hatálya [kivett eljárások, Ákr. 8. § (1) bekezdés] és arról is rendelkezik, hogy az általános szabályoktól milyen esetben lehetséges eltérni [Ákr. 8. § (2) bekezdés]. Az Ákr. 8. § (3) bekezdése csak a saját szabályával összhangban álló kiegészítő rendelkezések megállapítására ad lehetőséget.

[49] Ilyen, az Ákr. 10. § (1) és (2) bekezdésével összhangban álló kiegészítő rendelkezés az Elj.r. 4. § (1)-(3) bekezdései. E rendelkezések határozzák meg azt, hogy kik azok a személyek, akiket minden további vizsgálódás nélkül ügyfélnek kell tekinteni az építésügyi hatóság engedélyezési eljárásában (különös ügyfélfogalom).

[50] Mindebből pedig az építésügy hatósági eljárásra az következik, hogy az Elj.r. 4. § szerinti ügyfélfogalom nem szűkíti le az Ákr. szerinti ügyfélképességet. Az Elj.r. 4. § szerinti ügyfelek mellett az Ákr. szerinti ügyfélképességet is el kell ismerni.

[51] Az Elj.r. 4. § (1) bekezdés alapján az építésügyi hatóság engedélyezési és tudomásulvételi eljárásában, az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárásában külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül az építtető és az építési tevékenységgel érintett telek – az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet szerinti mezőgazdasági birtoktest esetén az ahhoz tartozó valamennyi telek, építmény, építményrész tulajdonosa.

[52] A (2) bekezdés szerint az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban minden esetben vizsgálni kell az ügyféli jogállását annak, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

[53] Ahogyan az az alperesi végzésben és a jogerős ítéletben is részletesen kifejtésre került, a felperes nem építtető és az ingatlanok nem tulajdonosa, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joga nincs, így ügyféli jogállása az Elj.r. kiemelt rendelkezései alapján nem állapítható meg.

[54] Egységes a Kúria joggyakorlata - Kfv.37.147/2012/7.; Kfv.37.593/2012/10. - a tekintetben, hogy amennyiben a kérelmező nem minősül a jogszabály szerint (ex lege) ügyfélnek, ebben az esetben bizonyíthatja, hogy a hatósági ügy jogát vagy jogos érdekét érinti. Ilyenkor a konkrét érintettséget a hatóságnak, illetve vita esetén a bíróságnak is érdemben kell vizsgálnia Kúria [Kfv.37.147/2012/7.; Kfv.37.593/2012/10.].

[55] Az Ákr. 10. § (1) bekezdése adja meg az általános ügyfél definíciót, amely szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

[56] A korábbi közigazgatási eljárásjogi szabályozással - Áe., Ket. - egyezően az az Ákr. alkalmazásában is irányadó, hogy a hatósági eljárásjog általános ügyfél definíciójának célja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse az ezzel kapcsolatos igényeit. A korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. 10. § (1) tartalmaz egy többletfeltételt, aszerint ugyanis az ügyfélfogalomhoz szükséges jog vagy jogos érdek érintettségének - a bírói gyakorlat által kimunkált feltételt beépítve - közvetlennek kell lennie. Mindez azt is jelenti, hogy az ügyféli jogállás elismeréséhez nem elégséges a jog vagy jogos érdek távoli érintettsége, az ügy tárgyával az ügyfélnek valós és jogaira tényleges kihatással lévő kapcsolatban kell állnia.

[57] Az Ákr. 10. § (1) szerinti ügyféli definíció nem ad könnyítést a civil szervezeteknek, - a hivatkozott 3278/2019. (XI.5.) AB határozatból sem következi más -, hanem ugyanazt a feltételt támasztja velük szemben, mint a természetes, jogi személy ügyfelek esetében: akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. A

közvetlen érintettséghez nem elegendő, hogy az engedélyezéssel érintett ingatlan az ügyféli jogállásért folyamadó civil szervezet tevékenységi területén van és az építési tevékenység a tevékenységi köréhez kapcsolódik. Az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelemben meg kell jelölni tehát, hogy a kérelmező érdekét milyen okból, melyik építésügyi jogszabály megsértése és miként érintené közvetlenül az adott építési tevékenység tekintetében. Önmagában az alapszabály szerinti érdekeltségi terület és az érdekeltségi köbe tartozás közvetlen érintettséget nem alapoz meg. Az ügyféli jogállás elismerése iránti kérelmében nem volt olyan hivatkozása a felperesnek, hogy az engedélyezni kért építési tevékenység, a megépíteni tervezett üdülőépület bármely építésügyi rendelkezést sértene, illetőleg, hogy ez a jogsértés a felperesi egyesület jogát, jogos érdekét milyen okból és milyen módon érintené közvetlenül. Ügyféli jogállást az alapoz meg, ha saját jogán válna jogosítóvá vagy kötelezetté a döntés által. Jelen esetben azonban a felperes közvetlen érintettsége nem állapítható meg. Arra pedig még a civil szervezetek számára sem biztosít lehetőséget az Ákr. 10. § (1) bekezdése, hogy minden, a tevékenységi területükön folyó és számukra fontos ügyben ügyfélként részt vegyenek, egyfajta törvényességi kontrollt gyakorolva a hatóságok munkája felett.

[58] Helyesen indult ki abból az elsőfokú bíróság ítélete [80] bekezdésében, hogy a közvetlen érdekeltség vizsgálatánál nem lehet eltekinteni attól, miszerint az ügyfél pontosan milyen hatósági eljárásban kíván részt venni, és az adott hatósági eljárásban a hatóság milyen szempontrendszer alapján milyen tényeket vizsgál.

[59] Az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerint: e törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

[60] Amint azt már kimondta a Kúria az építési ügyben hozott Kfv.V.37.555/2023/7. számú precedensképes határozata elvi tartalmában, hogy építési ügyben – az Ákr. 10. § (2) bekezdése szerinti jogszabály által meghatározott személyeken kívül – ügyféli jogállás csak az adott építéshatósági ügyben, az építéshatóság által eldöntendő, illetve eldönthető, a kérelmező jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érintő körülmények alapján állapítható meg. A kérelmező személy által az ügyféli jogállása megalapozásaként előadott körülményeket ezért az adott közigazgatási ügygel kell összevetni (...).

[61] Jelen építési ügyben az alperes arról dönt, hogy a benyújtott építési engedély iránti kérelem és az ahhoz csatolt műszaki tervdokumentáció megfelel-e az építési jogszabályok (különösen: Étv., OTÉK, HÉSZ) előírásainak, azaz, hogy megadja-e az építési engedélyt, és milyen feltételekkel, vagy elutasítja-e azt.

[62] A felperes területhasználattal kapcsolatos igénye nem alapozza meg az általa lefolytatott ügyben az ügyféli jogállását, mert az eljárás eredményeként az adott ügyben kiadott építési engedély közterülethasználattal kapcsolatos igényt semmiképp sem dönthetne el. A településrendezési szerződéssel kapcsolatos jogvita elbírálása közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, és a településrendezési szerződés szerint az abban foglaltak érvényesítésére a szerződést kötő önkormányzat jogosult.

[63] A fentiekre tekintettel elmondható, hogy az alperes által lefolytatott építési engedélyezési eljárás az Ákr. 7. § (2) bekezdés szerinti tartalommal a felperesi társadalmi szervezet jogát, jogos érdekét közvetlenül nem érinthette, mert az alperes általa megjelölt igénytel és hivatkozással kapcsolatban az ő jogát, jogos érdekét érintő döntést hatáskör hiányában nem hozhatott.

[64] Az, hogy a felperest más ügyekben ügyfélként ismerték el, szintén nem alapozhat meg jelen építési engedélyezési eljárásban ügyféli jogállást, mivel az ügyféli minőség fennállását mindig az adott közigazgatási hatósági ügyben egyedileg kell vizsgálni.

[65] A Kúria álláspontja szerint jogszerűen került megállapításra, hogy a felperesnek az általános ügyfélfogalom - Ákr. 10. § (1) bekezdés - alapján az ügyféli jogállása közvetlen érintettség hiányában nem áll fenn.

[66] Az építésügyi hatóság az ügyfélképeséget hivatalból vizsgálja és az ismert ügyfeleket értesíti. Ha valaki ezen túl ügyfélként kíván belépni az eljárásba, ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmet kell előterjesztenie, melynek tárgyában az építésügyi hatóság fellebbezéssel támadható végzéssel [Ákr. 112. § (2) bekezdés] dönt. A végzés elleni keresetlevél folytán indult közigazgatási per tárgya a döntés jogszerűsége. A közigazgatási bíróság a végzés jogszerűségét az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelemben előadottakhoz képest vizsgálja. A keresetlevélben szereplő teljesen új, a kérelemben nem szereplő hivatkozások - Ör.1. Ör.2., MVM rendelet - a határozat jogszerűségét a Kp. 43. § (1) bekezdéséből, 78. § (4) bekezdéséből és 85. § (1) és (2) bekezdéséből következően nem érinthetik. E hivatkozások vizsgálatát ugyan rendkívül részletesen és alaposan elvégezte az elsőfokú bíróság, azonban az a fentiek szerint szükségtelenül. Ezért a Kúria a keresetlevélben előadott és a kérelemben nem szereplő új hivatkozások vonatkozásában tett ítéleti megállapítások jogszerűségét nem vizsgálta, mert az meghaladja a jelen közigazgatási per kereteit.

[67] A Kúria hangsúlyozza, hogy a kérelmező civil szervezet - alapszabálya szerinti - tevékenységi területe és tevékenységi köre és az adott ügy tárgya közötti kapcsolat vizsgálatának az Ákr. 10. § (2) bekezdés körében van jelentősége.

[68] Az Ákr. 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

[69] A Kvt. 98. § (1) bekezdése értelmében a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

[70] Az (1a) bekezdés értelmében az (1) bekezdés alkalmazásában környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak minősülnek különösen a 66. § (1) bekezdésében és a 66/A. § (1) bekezdésében foglalt eljárások.

[71] A Kvt. 66. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatból járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

[72] A kiemelt rendelkezésekből következően a főként környezetvédelmi célra alapított felperest a törvény erejénél fogva akkor illetné meg az ügyféli jogállás, ha az adott közigazgatási hatósági ügyben környezetvédelmi szempontok érvényesülésének vizsgálatára szakhatóságot kellene bevonni.

[73] Az elsőfokú ítélet [88]-[105] bekezdéseiben részletesen elemezte, hogy a jelen építésügyi engedélyezési eljárásban környezetvédelmi kérdés vizsgálatára be kell-e vonni szakhatóságot, az ott kifejtetteket nem ismétli meg.

[74] A felülvizsgálati kérelemben foglaltakra figyelemmel a Kúria kiemeli, hogy az építésügyi engedélyezési eljárások abban az esetben tekinthetők a Kvt. 98. § (1a) bekezdése szerinti környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak, ha annak során az

Eljr. 6. számú melléklet III. táblázatának 7., 9., 10., 11. pontjaiban meghatározott szakkérdések vizsgálatára kerül sor.

[75] A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárások körét nem lehet kiterjesztően meghatározni és a vízügyi szakhatóságok eljárását környezetvédelminek minősíteni. A 624/2022. Korm.rendelet 1. számú mellékletének 4. számú táblázat 16. sorának B oszlopában meghatározott szakkérdés, nevezetesen annak elbírálása, hogy az építési tevékenység az ivóvízbázis védelmére vonatkozó követelményeknek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e, továbbá annak elbírálása, hogy az építési tevékenység az árvíz és a jég levonulására, a mederfenntartásra milyen hatást gyakorol vízügyi és nem környezetvédelmi szakkérdésnek minősül.

[76] A Kúria rögzíti, hogy a vízügyi szakhatóságot a parti sávon belül végzett építési tevékenység esetén kell bevonni. A HESZ és a Korm.rend. is a Hely2 szabályozási vonalától 30 m-es sávban állapítja meg a parti sáv mértékét és beépítetlen területként szabályozza. Az építési tevékenység ezen a 30 m-es sávon kívül esik, ezért a vízügyi hatóságot nem kell bevonni.

[77] Abból a körülményből, hogy nem került sor külön környezeti hatásvizsgálatra, nem következik az, hogy a perbeli építési engedélyezési eljárásban kellene vizsgálni a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó környezetvédelmi szakkérdéseket

[78] A fentiek alapján jogszerűen állapította meg az elsőfokú bíróság az ítéletében, hogy törvényesen helyezkedett az alperes arra az álláspontra, hogy a felperes Ákr. 10. § (2) bekezdés szerinti ügyféli jogállása nem állapítható meg.

[79] A Kúria szerint a jogerős ítélet nem tér el a Kfv.38.339/2019/6. számú határozat indokolásának [19] bekezdésétől, mert az elsőfokú bíróság – összhangban a hivatkozott határozatban foglaltakkal – a felperes esetében elviekben mind az általános, mind a külön törvényen alapuló ügyféli jogállást megállapíthatónak tartotta, ha annak feltételei fennálltak volna.

[80] Az elsőfokú ítélet nem sérti a felülvizsgálati kérelemben felhívott jogszabályokat és nem tér el a közzétett kúriai joggyakorlatáról, ezért a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[81] *Az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerinti társadalmi szervezet ügyféli jogálláshoz szükséges közvetlen érintettségét önmagában nem alapozza meg az, hogy az építési engedélyezési eljárással érintett ingatlan a tevékenységi területén található, illetőleg, hogy az építési tevékenység a tevékenységi köréhez kapcsolódik. A közvetlen érintettséghez az is szükséges, hogy a kérelmező a közigazgatási döntés folytán maga váljon jogosítottá vagy kötelezetté, az a jogi helyzetét érdemben befolyásolja.*

[82] *Építéshatósági engedélyezési eljárásban a környezetvédelmi célra alapított társadalmi szervezet ügyféli jogállása akkor állapítható meg az Ákr. 10. § (2) bekezdése alapján, ha az eljárásban szakhatóság bevonásával környezetvédelmi szempontok érvényesülését kell szakkérdésként vizsgálni.*

Záró rész

[83] A pervesztes felperes köteles az alperesnek a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 83. § (1) bekezdésére figyelemmel felülvizsgálati eljárási perköltsége megfizetésére, melyet a Kúria a felszámított összeggel egyező összegben állapított meg.

[84] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a személyes illetékmentességet élvező felperes mentesül a felülvizsgálati illeték (70.000 forint) megfizetése alól, ezért a felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján.

[85] A Kúria határozatával szembeni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

[86] A Kúria a felülvizsgálati kérelemről a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 107. § (1) bekezdése miatt – tárgyalás tartása iránti kérelem hiányában – tárgyaláson kívül határozott.

Budapest, 2024. szeptember 18.

Dr. Vitál-Eigner Beáta sk.
a tanács elnöke

Dr. Rák-Fekete Edina sk.
sk.

előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina

bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.
bíró

Dr. Horváth Tamás sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő