

...

**A Kúria
mint másodfokú bíróság**

végzése

Az ügy száma: Kpkf.V.40.331/2020/4.

A tanács tagjai: dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet a tanács elnöke

Ságiné dr. Márkus Anett előadó bíró

dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit bíró

A felperes: Felperes1

Cím2

Az alperes: Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal

Cím1

Az alperes képviselője: alperesi képviselő kormány megbízott

A per tárgya: bejelentés tárgyában hozott - KE/027/00085-10/2020. számú - közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata

A fellebbezést benyújtó fél: a felperes 4. sorszám alatt

A fellebbezéssel támadott határozat: a Győri Törvényszék 2020. október 7. napján hozott 103.K.701.523/2020/2. számú végzése keresetlevél visszautasítása tárgyában

Rendelkező rész

A Kúria az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyja.

A fellebbezési eljárás tárgyi illetékmentes.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás és az ügy előzménye

[1] A felperes 2020 évben több beadvánnyal fordult az alperes Építésügyi és Örökségvédelmi Főosztályához, melyekben a saját ingatlana közvetlen szomszédságában folyt építkezéseket, építményeket (egyebek mellett pl. egy faszerkezetű „falkerítés”, illetve úszómedence) megépítését kifogásolta, kérte ezek szabályossága kivizsgálását, a szükséges intézkedések megtételét. Kérelmei tárgyát építéshatósági eljárás iránti, illetőleg építésfelügyeleti-építésrendészeti eljárás lefolytatása iránti kérelemként jelölte meg.

[2] Már a 2020. április 30-án kelt első felperesi beadványt követően az alperes május 11-én kelt iratban arról tájékoztatta a felperest, hogy a bejelentését a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasz.tv.) alapján kezeli, és a vizsgálatot is erre tekintettel folytatja le.

[3] A felperes ezután az alpereshez intézett beadványaiban kifejtette, hogy nézete szerint az alperes tévesen minősítette az építéshatósági eljárás kezdeményezése iránti kérelmét panasznak, törvénysértően helyezett kilátásba a Panasz.tv. szerinti eljárást.

[4] Az alperes a válaszában ugyanakkor rögzítette, hogy nincs mód építésrendészeti eljárás kérelemre történő lefolytatására, az csak hivatalból vagy az építésügyi hatóság megkeresésére indulhat, majd pedig a 2020. június 21-én kelt „ismételt tájékoztatás a Cím5 szám alatti ingatlanon létesített kerítés és kerti medence tárgyában” tárgyú, KE/027/ 00085-10/2020. iktatószámú levélben értesítette a felperest, hogy a bejelentését kivizsgálta, egyenként sorravette a felperes által sérelmezett építményeket, és figyelemmel a vonatkozó jogszabályokra (melyeket megjelölt) nem tapasztalt jogsértést, így "nem rendelkezik hatáskörrel bármilyen vizsgálat lefolytatására, vagy eljárás megindítására", ezért a bejelentés alapján további intézkedés megtételét szükségtelennek tartotta.

[5] A felperes az „ismételt tájékoztatás” megnevezésű irat ellen, - amely nézete szerint a tartalmát tekintve "közigazgatási határozat meghozatala helyetti közigazgatási cselekmény" - pert indított, és hivatkozva a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés a) pontjára kérte annak részbeni megváltoztatását, részben hatályon kívül helyezését, megsemmisítését, mert álláspontja szerint az abban

megállapított tényállás teljesen és alapvetően megalapozatlan, és emiatt a jogi következtetése is téves. Kérte a bíróságtól annak részletes előírását, hogy az alperes a megismételt eljárását milyen tényállási és jogszabályi keretek között folytassa le.

[6] A kereset indokai között a felperes eljárási és anyagi jogi jogszabálysértésekre hivatkozott. Rámutatott, hogy mindvégig tiltakozott az ellen, hogy az alperes közérdekű bejelentésnek minősítette az építésügyi eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmeit. A törvénysértő eljárás (a jogorvoslati jogról való tájékoztatás elmaradása) azonban nem lehet akadálya annak, hogy a tájékoztató levél ellen a felperes pert indítson, mivel "az ismételt tájékoztatás" elnevezésű dokumentum olyan közigazgatási cselekmény, ami a Kp. alapján keresettel támadható. A felperes vitatta a tájékoztatásban foglalt, az egyes építmények szabályosságával kapcsolatos anyagi jogi megállapítások helyességét is.

[7] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte. Utalt a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontjára és kifejtette, hogy a kereseti kérelem nem teljesíthető, jelesül megismételt eljárásnak nincs helye, hiszen közigazgatási eljárás nem került lefolytatásra, közigazgatási határozat nem született. Utalt az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm.rendelet (a továbbiakban: R.) 67. § (2) bekezdésére, mely szerint építésfelügyeleti hatósági eljárás kérelemre nem indulhat, annak csak hivatalból van helye, ezért került sor a beadvány panaszként kezelésére és e szerinti vizsgálatára. Megjegyezte, hogy a beadványt az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján, mint építésügyi eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet már vissza is utasíthatta volna, de nem ezt tette, hanem részletesen kivizsgálta. Mivel azonban ennek eredményeképpen jogsértést nem talált, így a hivatalbóli eljárás megindításának nem volt indoka.

Az elsőfokú bíróság végzése

[8] A Győri Törvényszék 103.K.70.523/2020/2. számú végzésével a keresetlevelet visszautasította. A tényállás rögzítését követően idézte az R. 67. § (1) bekezdését, a Kp. 4. § (1) bekezdését, valamint a 4. § (3) bekezdés a)-d) pontjait, továbbá felhívta a Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontját, mely szerint a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, melynek vizsgálatát törvény kizárja.

[9] A végzésének indokolásában rámutatott, hogy az R. 67. § (1) bekezdése alapján az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárást hivatalból, valamint az építésügyi hatóság megkeresésére folytat le. Ezen eljárás speciális hatósági eljárás, amely hatósági ellenőrzéssel indul. Rögzítette, hogy az Ákr. 100. § (1) bekezdése alapján már a hatósági ellenőrzés is hivatalból indul, azt a (2) bekezdés alapján az ügyfél kérheti, ugyanakkor a hivatalbóliség elvéből fakadóan a hatósági ellenőrzést követő hivatalbóli eljárás megindítása a hatóság mérlegelésétől függ, annak megindítását a bejelentő nem kényszerítheti ki. Az építésrendészeti eljárás tehát kérelemre nem indulhat, a bejelentés alapján lefolytatott eljárás alapján a hatóság mérlegelésétől függően hivatalból eljárást indíthat, amennyiben az R. 67. § (2) bekezdésében meghatározott szabálytalanságot állapít meg. A perbeli esetben a hatóság megállapítása szerint a felperes bejelentése alapján építésrendészeti eljárás megindításának

hivatalból nem volt helye, melyről - az okok részletes megjelölésével - a keresettel támadott levélben a felperest tájékoztatta.

[10] Utalt az elsőfokú bíróság arra, hogy a perbeli esetben a hatóság keresettel támadott tájékoztatása a Kp. 4. § (3) bekezdésben felsorolt közigazgatási cselekményt nem valósított meg, mivel a joghatás kiváltására irányuló vagy azt eredményező egyedi döntést nem hozott, továbbá a közigazgatási jog által szabályozott eljárást sem folytatott le. A bejelentés alapján végzett hatósági ellenőrzést, melynek során megállapította, hogy építésrendészeti eljárás lefolytatása nem indokolt. Mivel építésrendészeti eljárás kérelemre nem indulhat, így a felperes, mint bejelentő ilyen eljárás lefolytatását, sem döntés meghozatalát nem kényszerítheti ki, egyúttal a tájékoztatás a fentiek alapján közigazgatási cselekménynek sem minősíthető. Minderre tekintettel a tájékoztató levél nem lehet közigazgatási jogvita tárgya, azaz annak vizsgálatát a Kp. kizárja. Ebből következően az előterjesztett keresetlevelet az elsőfokú bíróság visszautasította.

A fellebbezés és az észrevétel

[11] A felperes fellebbezésében kérte az elsőfokú végzés hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását, azon belül pedig azt, hogy az elsőfokú bíróság a közigazgatási cselekményt vizsgálja felül a keresetlevélben előadottak szerint, tárgyalás kitűzése mellett. A felperes álláspontja szerint a keresetlevél közigazgatási bírósági felülvizsgálatra alkalmas, így a keresetlevél visszautasításának a Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja alapján nem lett volna helye. Rámutatott, hogy az alperes "ismételt tájékoztatás" elnevezésű dokumentuma, egy, a felperes bejelentéseire indult építésügyi ellenőrzést követően meghozott, teljesen megalapozatlan állításokat tartalmazó, a Kp. 4. § (3) pontja szerinti „egyedi döntés”, illetve határozat. Nézete szerint az elsőfokú bíróság jogszabálysértően állapította meg az R. 67. § (1) és (2) bekezdésére, valamint az Ákr. 100. § (1) bekezdésére hivatkozással, hogy sem az építésügyi, sem az építésrendészeti hatósági eljárás az ügyfél kérelmére nem indulhat, illetve nem kényszeríthető ki. Az alperes ténylegesen lefolytatott építésügyi ellenőrzést, amelyet törvénysértően panaszvizsgálásának nevezett, az egyedi döntését pedig ismételt tájékoztatásnak nevezte abból a célból, hogy teljesen elzárja felperest a jogorvoslat lehetőségétől.

[12] Jogszabálysértő megállapítást tartalmaz tehát a végzés, amikor osztja az alperes álláspontját és joghatás kiváltására nem alkalmas jogcselekménynek minősíti az alperes „tájékoztató levelét”. Utalt a felperes a Kúria 1/2009. KJE határozatában foglaltakra, mely szerint a bíróság a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a tartalma szerint bírálja el. Álláspontja szerint az ismételt tájékoztatás elnevezésű dokumentumot a Kp. 4. § (3) bekezdés a) pontja szerint egyedi döntésnek (határozatnak) kell tekinteni. Még arra is rámutatott a felperes, hogy nézete szerint az elsőfokú végzés sérti a Kp. 4. § (6) bekezdését, valamint az R. 58. § (1) bekezdését. Ezen utóbbi jogszabályhelyek pontos tartalmát és mikénti megsértésüket azonban a felperes nem jelölte meg, arra előadást egyáltalán nem tett.

[13] Végül a fellebbezésében anyagi jogi megállapításokat, illetve kifogásokat is tett, mely szerint a szomszédos építetők egy ún. nyúlványtelken az OTÉK és a helyi építésügyi szabályzat rendelkezéseibe ütköző módon építkeztek, miután szabálytalanul határrendezésnek tüntettek fel egy telekmegosztást, amely tevékenységet az alperes a döntésével támogatta.

[14] Az alperes a fellebbezésre tett észrevételében kérte az elsőfokú bíróság végzésének "hatályában történő fenntartását", újfent rámutatva arra, miszerint a bejelentésben foglaltak kivizsgálására a vonatkozó jogszabályok nem biztosítanak egyéb lehetőséget, mint a Panasz.tv. szerinti vizsgálatot. Az alperes a bejelentéssel kapcsolatban a jogszabályokban foglaltak szerint törvényes keretek között járt el. Az R. szerint kérelemre építésrendészeti eljárás lefolytatásának nincs helye, az kizárólag hivatalból indítható, melyről a felperes megfelelő tájékoztatást kapott. Rögzítette azt is, hogy a hatósági ellenőrzés az Ákr. hatálya alá tartozik, az hivatalból indul meg, és a hivatalbóli eljárás szabályait szükséges alkalmazni, de álláspontja szerint a bejelentés vizsgálata során hatósági ellenőrzést nem folytatott le. Megalapozatlan a fellebbezés arra nézve is, hogy az alperesi „tájékoztató levelet” egyedi döntésnek kellene tekinteni. E körben utalt a Panasz.tv. 2. § (4) bekezdésére, amely a panaszos értesítését írja elő. Ennél fogva a bejelentésben foglaltak vizsgálatával kapcsolatos „tájékoztató levél” jogszerű volt, és a bejelentésben foglaltakkal kapcsolatban intézkedésnek nem volt helye.

[15] A felperes az alperes észrevételére tett nyilatkozatában fenntartotta a fellebbezésében, a kereseti kérelmében és annak mellékleteiben foglaltakat. Kiemelte, hogy az alperes észrevétele hiányosan és pontatlanul utal a fellebbezésében írtakra, mert abban nemcsak a Kp. 4. § (1) bekezdése és 4. § (3) bekezdés a) pontja körében jelölte meg az elsőfokú bíróság jogsértését, hanem a Kp. 4. § (6) bekezdése és az R. 58. § (1) bekezdése megsértése tekintetében is.

A Kúria döntése és jogi indokai

[16] A fellebbezés - az alábbiakra tekintettel - nem alapos.

[17] A Kúria az elsőfokú bíróság végzését a Kp. 112. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint, a fellebbezés keretei között bírálta felül.

[18] Hangsúlyozza a Kúria, hogy az R. 49. pontja tartalmazza az építésrendészeti eljárásra vonatkozó szabályokat. Ezen belül a 67. § (1) bekezdés rögzíti, hogy az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárást a (2) bekezdésben meghatározott esetekben hivatalból, valamint az építésügyi hatóság megkeresésére folytat le. A (2) bekezdés a)-d) pontjai tartalmazzák azon jogszabálysértéseket, melyek fennállása esetén az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárást folytat le.

[19] A Kúria figyelemmel a fentiekben rögzített tényállásra, valamint a perben alkalmazandó jogszabályokra osztotta az elsőfokú bíróság érdemben helyes megállapítását, mely szerint a felperes által támadott tájékoztató levél nem minősült olyan egyedi döntésnek,

amellyel szemben a Kp. alapján közigazgatási pert lehetett indítani. Erre tekintettel nem volt jogszabálysértő, amikor az elsőfokú bíróság a Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja alapján a felperes keresetlevelét visszautasította. A Kúria az elsőfokú bíróság végzésének indokolásában foglaltakkal egyetért, azt ismételni nem kívánja, csupán rámutat arra - figyelemmel a fellebbezésben és az észrevételben foglaltakra -, hogy a jelenleg hatályos építési jogszabályok, mint a jelen per tárgyát képező speciális jogviszonyt rendező szabályok, generálisan nem biztosítanak (még akár a telekhatáros szomszéd számára sem) automatikusan úgymond ügyféli alanyi jogot a hivatalbóli eljárás kikényszerítésére. A per tárgyát konkrétan képező építésrendészeti eljárás megindításának szabályait az egyes építésüggyel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 156/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet (kihirdetve: 2016. június 14.) módosította 2016. június 15-i hatállyal úgy, hogy kivette az eljárás megindítás módozatai közül a bejelentésre történő indítás lehetőségét.

[20] Arra ugyan alappal hivatkozott a felperes, hogy jelen jogvitában mindenekelőtt az építésügyi szabályokban foglaltakat kell (kellett) alapul venni, ugyanakkor a Kúria az iratok tartalma alapján nem is látott ezzel ellentétes eljárást. Attól még, hogy az alperes a Panasztv.-re és a panaszvizsgálásra utalt, illetőleg az eljárását így nevezi, valójában hatósági ellenőrzést folytatott le, ahogy arra helyesen rámutatott az elsőfokú bíróság. Noha az elsőfokú bíróság végzésének indokolása annyiban hiányos, hogy nélkülözi a felperes által kifogásolt panasz eljárás és a ténylegesen megvalósult hatósági ellenőrzés közötti „átkötést”, de az elsőfokú végzésben foglalt döntés ettől még érdemben helyes, annak hatályon kívül helyezése nem indokolt.

[21] Amint a fent idézett R. 67. § (2) bekezdése is megállapítja, az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárást akkor folytat le, ha ellenőrzésen állapít meg szabálytalanságot. Nem vitásan jelen ügyben az építésügyi jogszabályokat, mint ágazati jogszabályokat kellett alapul venni, azaz tehát ellenőrzési eljárásnak kell megelőznie az építésrendészeti eljárás megindítását. Amint arra az Ákr. kommentárja is rámutat: az Ákr. VI. fejezete a hatósági ellenőrzés alapvető elvét keretszabályként tartalmazza, s ez azt jelenti, hogy az egyes hatósági ellenőrzésre vonatkozó speciális eljárási szabályok helye továbbra is az ellenőrzést végző szervezetekre vonatkozó, általában anyagi jogi jellegű szabályozás. A hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárások összefüggésével kapcsolatban megállapítható, hogy a hatósági ellenőrzés nem eljárás, nem eljárási jogviszony, és fogalmából, jogviszonytani jellemzőjéből adódóan soha nem zárulhat érdemi döntéssel, vagyis határozattal [Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, HVG-ORAC, 2017., 234., 257. oldal].

[22] Amint arra már a bírói gyakorlat is rámutatott a hivatalbóli eljárásokat rendszeresen előzi meg a hatósági ellenőrzés, számos hivatalbóli eljárás a hatósági ellenőrzés nyomán, annak eredményeképpen (azt követően) indul. Az Ákr. ki is veszi a hatósági ellenőrzést a hatósági ügy fogalmából. A hatósági ellenőrzés tehát nem eljárási jogviszony, nem is zárulhat érdemi döntéssel, a hatósági ellenőrzés olyan tényfeltárást biztosító eszközrendszer, amelyet csak akkor követ hatósági eljárás, ha a hatóság az ellenőrzés során hatósági hatáskörbe tartozó jogszabálysértést tapasztalt [Kúria Kfv.II.37.509/2011/5., LB. Kfv.IV.37.037/2008/4.].

[23] Lényeges utalni arra, hogy a hatósági ellenőrzést kezdeményező személy nyilatkozata, kérelme, bejelentése őt nem teszi automatikusan ügyféllé, azaz akinek fellépése nyomán a hatóság az ellenőrzést megindította, ugyanis a hatóság ténylegesen hivatalból

indítja meg az eljárást vagy rendeli el az ellenőrzést, a hatósági ellenőrzés ügyfele kizárólag az ellenőrzés alá vont személy. Mindebből az következik, hogy jelen eljárásban attól függetlenül, hogy a hatóság ellenőrzést folytatott le, a felperes nem vált ügyféllé, és mivel az ellenőrzési eljárás nem önálló eljárás, annak nyomán önálló határozat nem született, így az ellenőrzést lezáró „tájékoztató levél” sem tekinthető olyan közigazgatási cselekménynek, olyan egyedi döntésnek, amely ellen bírósághoz lehet fordulni. Amennyiben az ellenőrzés eredményeképpen a hatóság jogszabálysértést nem tapasztal, nem köteles eljárást indítani, és az nem is kényszeríthető ki. Az érdemi lényegét tekintve hasonló jogkérdésben (hivatalból induló végrehajtási eljárás kérelmezésével kapcsolatban) mutatott rá elvi élel a Kúria, hogy ha egy eljárás hivatalból indul, akkor a kérelmező beadványa legfeljebb panasznak, vagy közérdekű bejelentésnek minősíthető a Panasz.tv. alapján, amely alapján szintén hivatalból lefolytatott hatósági ellenőrzési eljárásban lehet dönteni arról, hogy hivatalból megindítja-e a hatóság a (végrehajtási) eljárását. [Kúria Kfv.III.37.322/2020/6.]

[24] Összefoglalva tehát a felperes már egy befejezett építkezés szabálytalansága miatt tett bejelentést az építésfelügyeleti hatósághoz. Kérelmében - tartalmát tekintve - építésrendészeti eljárás lefolytatását kérte, azaz annak megállapítását, illetve kivizsgálását, hogy a szomszéd telken felépült építmények nem szabályosak. Nem vitásan építésrendészeti eljárás csak hivatalból indulhat, amelyet egy hatósági ellenőrzés előz meg. Ennek a hatósági ellenőrzésnek „nem ügyfele” a bejelentő. A hatósági ellenőrzés eredményeképpen tényfeltárás történik, de nem határozathozatal. A tényfeltárás tartalmától függ, hogy a hatóság megindítja-e hivatalból a tényleges hatósági eljárást, azaz építésrendészeti eljárást. Ez a hatóság jogköre, az nem kikényszeríthető ki a bejelentő részéről. A hatóság akkor köteles megindítani az építésrendészeti eljárást, ha az ellenőrzés eredményeképpen jogszabálysértő állapotot tapasztal. Jelen esetben azonban az ellenőrzés eredményeképpen az alperes részéről ilyen nem merült fel, ezért a bejelentőt csupán tájékoztatta a Panasz.tv. 2. § (4) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségére figyelemmel a vizsgálata eredményéről, amely közigazgatási perben nem támadható.

[25] A felperes a fellebbezésében alappal nem hivatkozott olyan tényre vagy körülményre, amelynél fogva az elsőfokú bíróság végzésének hatályon kívül helyezése lenne indokolt. A keresetlevélben még nem említett, elsőként a fellebbezésben felhozott Kp. 4. § (6) bekezdésének és az R. 58. § (1) bekezdésének a sérelmét pedig csak rögzítette, de e jogszabályhelyek tartalmát és mikénti megsértésüket nem fejtette ki, azokra előadást nem tett, a jogi állításaival való összefüggésüket nem mutatta be. Nem adta indokát, hogy ezen utólag felhozott hivatkozásoknak helye van, és hogy azok mennyiben lennének alkalmasak az elsőfokú bíróság részletes jogi levezetése cáfolatára.

[26] Mindezek alapján az elsőfokú bíróság helytállóan döntött a keresetlevél visszautasításáról, ezért a Kúria az elsőfokú bíróság érdemét tekintve helyes végzését a Kp. 112. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 109. § (1) bekezdése szerint helybenhagyta.

Záró rész

[27] A Kúria a fellebbezést a Kp. 114. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[28] A fellebbezési eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 57. § (1) bekezdés a) pontja alapján tárgyi illetékmentes, ezért a felperes az általa szükségtelenül lerótt fellebbezési illeték visszatérítését kérheti az illetékes adóhatóságtól.

[29] A fellebbezés eredménytelen lett, az alperes a fellebbezésre tett észrevételt, de másodfokú perköltséget nem kért és nem számított fel költségjegyzéken, ezért perköltség megállapításáról a Kúriának rendelkeznie nem kellett.

[30] A Kúria végzése ellen a fellebbezést a Kp. 112. § (2) bekezdése, a felülvizsgálatot a Kp. 116. § *d)* pontja kizárja.

Budapest, 2021. január 13.

dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. a tanács elnöke,

Ságiné dr. Márkus Anett s.k. előadó bíró,

dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő