

# KÚRIA

**„Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlata”  
tárgykörben felállított joggyakorlat-elemző csoport  
összefoglaló véleménye**

**Budapest, 2021. március**

## Tartalomjegyzék

<b>I. A joggyakorlat-elemzés célja, módszere, ütemezése</b> .....	<b>9</b>
1. A joggyakorlat-elemzés célja .....	9
2. A joggyakorlat-elemzés terjedelme és módszere, a vizsgált időszak.....	9
3. A csoport munkájának ütemezése .....	10
<b>II. Az építési engedélyezési és a használatbavételi engedélyezési eljárás</b> .....	<b>11</b>
1. Az építési tevékenység végzése (általános szabályok).....	11
2. A hatályos jogszabályok alkalmazása.....	12
3. Az építettőre kedvezőbb jogszabályok .....	13
3.1. Az építési területre vonatkozó övezeti, építésügyi előírások.....	14
3.2. Az övezeti előírások alkalmazása .....	14
3.3. A Natura 2000 területre irányadó szabályok .....	15
4. Az építési telek fogalma.....	15
4.1. Az építési telek megközelíthetősége .....	16
4.2. Az útkapcsolat hiánya .....	16
5. A kereseti kérelemhez kötöttség .....	17
5.1. A keresetváltoztatás és a kereset módosítása .....	17
5.2. A képviseleti jog vizsgálata .....	18
5.3. A keresetváltoztatás határideje, a kereset pontosítása.....	18
6. Szakhatósági hatáskör .....	19
7. A használatbavételi engedélyezési eljárás.....	21
<b>III. A fennmaradási engedélyezési eljárás</b> .....	<b>23</b>
1. A fennmaradási engedélyezési eljárás szabályainak változásai .....	23
2. A fennmaradási engedélyezési eljárás elhatárolása az építésügyi hatóság kötelezési eljárástól és a tudomásulvételi eljárástól .....	24
3. Az alkalmazandó jogszabály .....	26
4. Az építési hatóság tényállás-tisztázási kötelezettsége.....	27
5. Örökségvédelmi érintettség a fennmaradási engedélyezési eljárás során.....	28
6. Az építési jogosultság igazolása.....	29
7. A hatóság mérlegelési jogköre és a közérdek sérelmének vizsgálata.....	30
<b>IV. A bontás</b> .....	<b>33</b>
1. Általános szabályok.....	33
1.1. Prioritások .....	33
1.2. Az építettő személye, ki minősül építettőnek?.....	34
1.3. A hatósági kötelezés alanyai .....	34
2. A bontás mint kógens jogkövetkezmény bemutatása jogesetek tükrében .....	34

3. A bontás elrendelésének szükségessége .....	41
4. Az építési tevékenység minősítése, az új építés (újraépítés), felújítás, átalakítás, bővítés, korszerűsítés, újjáépítés elhatárolása .....	42
5. A főépület, melléképület, főépítmény, melléképítmény, kerti építmény és az önálló építmény definíciói .....	44
<b>V. Intézkedési határidő, szerzett jog védelme.....</b>	<b>46</b>
1. Intézkedési határidő .....	46
2. A szerzett jog védelme.....	58
3. Az Étv. szabályozási rendszerében használt alapfogalmak ismertetése .....	60
4. A szerzett jog védelme építési engedély alapján és engedély nélkül végzett tevékenység esetén .	61
<b>VI. Az építésfelügyeleti és az építésrendészeti eljárás, a veszélyhelyzet elhárítása .....</b>	<b>62</b>
1. A téma feldolgozásának főbb irányai.....	62
2. Elhatárolások .....	66
3. Az építésfelügyeleti és az építésrendészeti eljárások gyakorlata .....	66
4. A konkrét veszélyhelyzet elhárításának gyakorlata .....	68
5. Összegzés.....	69
<b>VII. Az ügyféli jogállás az építésügyi hatósági eljárásokban, a kereshetőségi jog a közigazgatási perekben .....</b>	<b>71</b>
1. A perindítási jog és a kereshetőségi jog fogalmi elhatárolása .....	71
2. A perindítási jog.....	73
3. A kereshetőségi jog.....	75
4. Összegzés .....	80
<b>VIII. A szakértői bizonyítás egyes kérdései .....</b>	<b>81</b>
1. Bevezetés .....	81
2. A szakértő feladatai a közigazgatási perben .....	81
3. Szakértő az építési perben.....	84
4. A szakértői vélemény .....	86
5. A szakértői vélemény értékelése, az ellentmondások kiküszöbölése.....	88
6. Időbeli kitekintés – a Kp. által bevezetett változások .....	91
<b>IX. A megismételt hatósági eljárás szabályai, a jogszabályváltozások figyelembevétele .....</b>	<b>94</b>
<b>X. Közigazgatási hatósági jogalkalmazói problémák az építésügyi igazgatás területén.....</b>	<b>114</b>
1. A 155/2016. Korm. rendelet rendelkezéseivel kapcsolatos közigazgatási hatósági jogalkalmazói problémák .....	114
1.1. Az egyszerű bejelentés során az előzetes hatósági kontroll korlátozottsága, annak következményei .....	114
1.2. Az egyszerű bejelentés tulajdonjoggal, építető személyével kapcsolatos problémái .....	115
2. Fennmaradási engedélyezési eljárás .....	119

3.	Egyéb joggyakorlati tisztázatlan kérdések .....	121
3.1.	Szabálytalanul megépült, építésügyi jogszabályokat sértő, 10 évnél régebben fennálló épületek jogi rendezetlensége .....	121
3.2.	Társasházak ügyféli bevonása a szomszédos ingatlanra vonatkozó építésügyi hatósági eljárásokba, a közös képviselő képviseleti jogának terjedelme.....	123
<b>XI.</b>	<b>A korlátozási kártalanítás .....</b>	<b>125</b>
1.	Bevezetés, történeti áttekintés.....	125
2.	Eljárásjogi kérdések .....	126
2.1.	Az elévülés, a (régí és új) Ptk., valamint az Étv. 30.§-a .....	126
2.2.	Az Étv. 30. § (4) bekezdése.....	127
2.3.	Az Étv. 30. § (7) bekezdése.....	133
2.4.	A kártalanításra kötelezett perben állása .....	134
2.5.	A szakértői bizonyítás kérdései, a felülmérlegelés tilalma.....	134
3.	Anyagi jogi kérdések .....	140
3.1.	Kár és vagyoni hátrány.....	140
3.2.	A 7 éves időbeli korlát .....	142
3.3.	A kártalanításra jogosult személye .....	143
3.4.	Szabálytalan építés és illeszkedés.....	146
3.5.	Egyebek .....	149
<b>XII.</b>	<b>Az épület, illetve a kivitelezési munka okozta szomszédjogi jogsértések megítélése a joggyakorlatban a szomszédjogi generálklauzula alapján .....</b>	<b>151</b>
1.	A szomszédjogi generálklauzula .....	151
2.	A szomszédjogi jogsértés jogkövetkezményei .....	153
2.1.	A birtokvédelem .....	153
2.2.	A kártérítés .....	154
2.3.	Az új Ptk. 6:523. §-ában meghatározott intézkedések .....	157
3.	A Kúria 2015. január 1-jét követően épület vagy építési munka zavaró hatása miatti szomszédjogi jogvitában hozott határozatai.....	157
4.	Összegzés.....	164
<b>XIII.</b>	<b>Szabályozási modellváltás az építésügyi hatósági eljárásokban.....</b>	<b>166</b>
1.	Bevezetés.....	166
2.	Az építésügyi szabályozással és jogalkalmazással kapcsolatos elvárások.....	166
3.	Az eljárások egyszerűsítését szolgáló jogszabályi változások és a Szolgáltatási irányelvből fakadó liberalizációs törekvések.....	167
3.1.	Az egyszerűsítés háttere .....	167
3.2.	Az engedélyezési rezsím fellazítása .....	169
3.3.	Az integrált és összevont eljárások .....	171

3.4.	A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos eljárási szabályok .....	172
3.5.	Az építésügyi hatósági szolgáltatások.....	172
4.	Szervezeti és hatásköri változások .....	172
5.	Következtetések.....	174
<b>XIV.</b>	<b>A szabályozási modellváltás hatása az építésügyi igazgatásra a településtervezés joganyagában .....</b>	<b>176</b>
1.	A vizsgált joganyag változásának időhorizontja.....	176
2.	A településtervezés tartalmának változása .....	177
3.	A településrendezés sajátos jogintézményei.....	180
4.	A kivételes szabályok terjedése .....	183
5.	A jogérvényesítési láncszemek kapcsolódásának gyakorlata .....	186
<b>XV.</b>	<b>A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások helye a jogalkotásban.....</b>	<b>187</b>
1.	Bevezetés.....	187
2.	Az Ngtv. jogfejlődése .....	187
2.1.	Eljárásjogi cél .....	187
3.	A jogalkotás során felmerülő szempontok .....	198
3.1.	Jogalkotási hatáskör .....	198
3.2.	A jogalap megléte (Ngtv. hatálya).....	198
3.3.	Építésjogi kapcsolódás – Étv. felhatalmazás .....	199
3.4.	Településképi vonatkozások – Tktv. felhatalmazások .....	199
3.5.	Településképi hozzájárulás .....	200
3.6.	Szerkezet – önálló norma vagy módosítás.....	200
3.7.	A beruházás megjelölése .....	201
3.8.	A beruházás helyszínének az Alaptörvény P) cikkel konkuráló esetei .....	202
3.9.	Beruházási célterületté nyilvánítás.....	203
<b>XVI.</b>	<b>A plázastop szabályozás indokai és tartalma jogalkotói szemszögből .....</b>	<b>204</b>
1.	Az első plázastop törvény .....	204
2.	A második plázastop törvény.....	205
<b>XVII.</b>	<b>Összegzés .....</b>	<b>209</b>

## Jogszabályjegyzék rövidítésekkel

1. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (**régi Pp.**)
2. a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (**régi Ptk.**)
3. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (**Étv.**)
4. az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (**Inyvtv.**)
5. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (**Kvt.**)
6. a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (**Tvt.**)
7. a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (**Kötv.**)
8. az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (**OTT tv.**)
9. a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (**Thvtv.**)
10. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (**Ket.**)
11. az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (**régi Szaktv.**)
12. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (**Ngvtv.**)
13. a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (**Kstvtv.**)
14. a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (**Tftvtv.**)
15. az erdőről, az erdő védelméről szóló 2009. évi XXXVII. törvény (**Erdő tv.**)
16. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (**Jat.**)
17. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (**Bszi.**)
18. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (**új Ptk.**)
19. az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (**új Szaktv.**)
20. a településképző védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (**Tktvtv.**)
21. a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (**új Pp.**)
22. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (**Ákr.**)
23. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (**Kp.**)
24. Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (**2018. évi CXXXIX. tv.**)

25. a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (**Ktvr.**)
26. az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (**OTÉK**)
27. az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet (**191/2009. Korm. rendelet**)
28. az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet (**193/2009. Korm. rendelet**)
29. az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (**Eljr.**)
30. a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (**314/2012. Korm. rendelet**)
31. a lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI.13.) Korm. rendelet (**155/2016. Korm. rendelet**)
32. a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V.8.) Korm. rendelet (**191/2020. Korm. rendelet**)
33. az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII.29.) KTM rendelet (**KTM rendelet**)
34. a telekalakításról szóló 85/2000. (XI.8.) FVM rendelet (**Telekalakítási rendelet**)
35. az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II.27.) IM rendelet (**Iszr.**)
36. az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti- műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII.13.) ÖTM rendelet (**ÖTM rendelet**)
37. a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (**Jszr.**)
38. Budapest Főváros Közgyűlésének 47/1998. (X.15.) számú önkormányzati rendelete a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról (**BVKSZ**)

## A joggyakorlat-elemző csoport tagjai

1. **Dr. Sugár Tamás** kúriai bíró, a csoport vezetője *(I., III., XVI. fejezetek)*
2. **Dr. Magyarádné dr. Vándor Zsuzsanna** törvényszéki tanácselnök, Veszprémi Törvényszék *(II. fejezet)*
3. **Dr. Drávecz Margit** törvényszéki bíró, Fővárosi Törvényszék *(IV. fejezet)*
4. **Dr. Tergalecz Eszter** törvényszéki bíró, Budapest Környéki Törvényszék *(V. fejezet)*
5. **Dr. Demjén Péter** kúriai bíró *(VI. fejezet)*
6. **Dr. Vitál-Eigner Beáta** kúriai bíró *(VII. fejezet)*
7. **Dr. Kiss Árpád Lajos** kúriai bíró *(VIII. fejezet)*
8. **Dr. Márton Gizella** kúriai bíró, tanácselnök *(IX. fejezet)*
9. **Pethőné dr. Kiss Judit** osztályvezető, Budapest Főváros Kormányhivatala *(X. fejezet)*
10. **Dr. Bögös Fruzsina** kúriai bíró *(XI. fejezet)*
11. **Dr. Farkas Attila** kúriai bíró, tanácselnök *(XII. fejezet)*
12. **Dr. Fazekas János** egyetemi docens, ELTE ÁJK *(XIII. fejezet)*
13. **Dr. Horváth Tamás** kúriai bíró *(XIV. fejezet)*
14. **Dr. Daragóné dr. Szombathelyi Zsófia** főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium *(XV. fejezet)*
15. **Dr. Orbán Szabolcs** osztályvezető, Igazságügyi Minisztérium *(XVI. fejezet)*

## A joggyakorlat-elemző csoport munkáját segítette

**Dr. Szecskó József András** kúriai bírósági titkár

**Dr. Dán Judit** kúriai jogi ügyintéző



# I. A joggyakorlat-elemzés célja, módszere, ütemezése

## 1. A joggyakorlat-elemzés célja

A Kúria Elnöke a 2019.El.II.JGY.E.1. számú döntésében a közigazgatási ítélkezési tevékenység vizsgálata keretében 2020. évre „Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlata” vizsgálati tárgykörben joggyakorlat-elemző csoport felállítását rendelte el.

A Bszi. 24. § (1) bekezdés e) pontja a joggyakorlat-elemzés célját akként határozza meg, hogy a Kúria joggyakorlat-elemzést folytat a jogerőssé, vagy véglegessé vált határozatokkal befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát.

Az építésügyi hatósági eljárások szabályozásában 2013-tól jelentős változások következtek be, amelyek eredményeként az előzetes építésügyi hatósági engedélyt igénylő építési tevékenységek köre lényegesen csökkent, ezzel párhuzamosan a bejelentéshez kötött építési munkák száma nőtt és kiemelt fontosságúvá váltak az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások.

A joggyakorlat-elemzés kizárólag befejezett ügyeket érinthet, ebből fakadóan – a jogi környezet viszonylag közeli időpontban történő változására, valamint a hatósági és bírósági eljárások időtartamára figyelemmel – az elemzésben feldolgozott döntések nagyobb hányada még a régi szabályozási környezetben irányadó jogszabályi rendelkezéseket alkalmazta. Ez a tény meghatározta a joggyakorlat-elemzés során elérendő célokat is, mivel önmagában a koncepcióváltás előtti jogi környezetben alapuló határozatok elemzése nem biztosítaná a joggyakorlat fejlődését.

Ezért a joggyakorlat-elemző csoport célul tűzte ki a korábbi jogszabályi rendelkezéseken nyugvó döntések elemzése mellett egyrészt az új szabályozáson alapuló ítéletek ismertetését és elemzését, másrészt az eltérésekre történő figyelemfelhívást, továbbá a hatósági jogalkalmazás problémájának bemutatását.

Harmadrészt kiemelten foglalkozunk a szabályozási modellváltás hatásaival az építésügyi hatósági eljárásokra és a településtervezésre.

## 2. A joggyakorlat-elemzés terjedelme és módszere, a vizsgált időszak

A csoport először az elemzéssel érintett ügycsoportokól döntött. A klasszikus építésügyi – építési-, fennmaradási-, használatbavételi engedélyezési – ügyek a vizsgálat törzsanyagát képezik, ugyanakkor több kapcsolódó részterület elemzésbe vonásáról vagy kihagyásáról kellett határozni.

A sajátos építményfajtákkal – vízügyi-, bányászati-, hírközlési-, örökségvédelmi építmények – összefüggő eljárások közül kizárólag az örökségvédelmi ügyeket elemeztük, mert a többi eljárás távoli összefüggésben áll az elemzés fő témájával.

Az önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési tevékenysége a szabályozási modellváltás tükrében lényeges, így e vonatkozásban képezi a vizsgálat tárgyát. Az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások az új jogi környezetben kiemelt jelentőséggel bírnak, ezért ezekkel külön részanyag foglalkozik.

Az egyes speciális eljárások közül a telekalakítási eljárás, annak földügyi hatósági jellege miatt nem került vizsgálatra, míg a korlátozási kártalanítás mint az Étv-ben szabályozott jogintézmény helyet kapott az anyagban. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű

beruházásokat a jogalkotás tükrében elemeztük.

Az összefoglaló vélemény értékes része az a polgári jogi tanulmány és elemzés, amely az épület, illetve a kivitelezési munka okozta szomszédjogi jogszabálysértések tárgyában született.

A joggyakorlat-elemzés lehetséges módszerei közül a csoport a kúriai döntések elemzését választotta, a tételes aktavizsgálatot szükségtelennek tartotta. Alsóbb fokú ítéleteknek az elemzésbe bevonását azokban az esetekben preferáltuk, ahol az adott témában kevés a kúriai döntés, vagy a jelentős kihatású elsőfokú ítélettel szemben nem nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet.

A vizsgálattal érintett időszakot a csoport 2015. január 1. és 2020. február 29. közötti időtartamban határozta meg, vagyis ezen időszakban meghozott kúriai döntéseket elemezték a témafelelősök azzal, hogy indokolt esetben korábbi, illetve későbbi határozatok is részét képezhetik az elemzésnek.

### **3. A csoport munkájának ütemezése**

A joggyakorlat-elemző csoport munkáját előkészítő, vizsgálati, elemző és véglegesítő szakaszokban végezte.

Elsőként a csoport vezetője kigyűjtötte a vizsgált időszakban született releváns kúriai döntéseket, majd a kúriai bíró tagok ezeket áttekintették és témakörönként csoportosították.

A 2020. március 9-én megtartott alakuló ülésen meghatározásra került az elemzés terjedelme és módszere, továbbá a vizsgálandó területek és azok csoporttagok közötti felosztása.

A tagok a részanyaguk vázlatát 2020. május 30-ig elkészítették, ezeket a csoport a 2020. július 6-i ülésén megvitatta és elfogadta.

A részanyag tervezeteket a csoport tagjai 2020. szeptember 30-ig megküldték a csoport vezetőjének, aki azokat eljuttatta a tagoknak az írásbeli észrevételezés lehetőségével.

A harmadik csoportülést 2020. november 30-án tartottuk meg, ahol a benyújtott észrevételek mentén tárgyaltuk és elemeztük az egyes részanyagokat, valamint állást foglaltunk több vitás kérdésben.

A véglegesített részanyagok alapján a csoport vezetője összeállította az összefoglaló vélemény tervezetét, amelyet megküldött a tagoknak. A csoport az összefoglaló véleményt a 2021. február 3-i ülésén fogadta el.

## **II. Az építési engedélyezési és a használatbavételi engedélyezési eljárás**

### **1. Az építési tevékenység végzése (általános szabályok)**

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. A (2) bekezdés értelmében, ha egy adott területre vonatkozóan nincs hatályban helyi építési szabályzat vagy az nem szabályoz teljeskörűen, építési munkát és egyéb építési tevékenységet végezni, csak e törvény, valamint az építésügyi követelményekre vonatkozó egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, a tervezett beépítés mértéke – beépítettség és építménymagasság – valamint módja, rendeltetése (terület felhasználása) illeszkedik a meglévő környezethez.

Az Étv. 33/A. § (1) bekezdése állapítja meg, hogy melyek az egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységek.

Az Eljr. 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy építési tevékenység végzésére – az 1. mellékletben felsorolt és az Étv. alapján egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenység kivételével – jogszabályban meghatározott építésügyi hatóságtól építési engedélyt kell kérni.

A fenti szabályozásból következően az építtetőnek az építési tevékenység megkezdése előtt kell azt tisztázni, hogy az általa tervezett építési tevékenység engedélyhez, vagy csak egyszerű bejelentéshez kötött és a felelőssége fennáll, hogy az megfeleljen az általános és a helyi építésügyi szabályoknak.

Az engedély iránti kérelmet, illetve a jogszabályban előírt mellékleteket elektronikus úton kell feltölteni az Eljr. 2. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – ÉTDR – az elektronikus dokumentációs rendszerbe.

Az építésügyi hatóság jogosult az építési tevékenység jogszerűségének ellenőrzésére az Étv. 34. § (1) bekezdése alapján, és a (2) bekezdés a)-n) pontjaiban meghatározott hatósági eljárás folytatására.

Építésügyi hatósági engedély az Étv. 36. § (1) bekezdése szerint akkor adható, ha a kérelem és mellékletei, valamint a kérelmezett tevékenység megfelel a jogszabályokban meghatározott szakszerűségi követelményeknek.

Az építési tevékenység végzése során lényeges annak hangsúlyozása, hogy az Étv. 37. § (1) bekezdése alapján az építésügyi hatóság engedélye nem mentesíti az építtetőt az építési tevékenység megkezdéséhez szükséges más hatósági engedélyek, nyilatkozatok vagy hozzájárulások megszerzésének kötelezettsége alól (pl.: termőföld más célú hasznosítása, stb.). A (2) bekezdés szerint az építésügyi hatóság engedélyezése az építési munkával kapcsolatos polgári jogi igényt nem dönt el.

Az Étv. 43. § (1) bekezdése állapítja meg, hogy az építtető az építési tevékenység alatt milyen tevékenységért felel, míg az építésfelügyeleti tevékenység során az Étv. 46. § (2) bekezdésére figyelemmel az építésfelügyeleti hatóság jogosult vizsgálni azt, hogy az építési tevékenység

megfelel-e a jogszabályi előírásoknak, az építési engedélynek és az építésügyi előírásoknak.

## **2. A hatályos jogszabályok alkalmazása**

Az engedélyezési eljárásban a felmerülő jogkérdés – többek között – az volt, hogy az adott építési tevékenységre milyen építésügyi előírásokat kell alkalmazni, ha az engedélykérelem benyújtása óta (után) az építető számára kedvezően változtak az építésügyi szabályok. Az építető azon az alapon támadta az építést nem engedélyező határozatot, hogy az nem a hatályos jogszabályokat alkalmazta.

A Kúria a Kfv.VI.37.238/2017/4. számú döntésében kimondta, hogy az építési engedélyezési eljárásban az engedély megadhatóságát a hatályos jogszabályok szerint kell elbírálni.

A tényállás szerint a hatóság a 2016. április 21-én kelt határozatával elutasította felperesnek az épületen álló 4 üzlet kialakítására vonatkozó építési engedély iránti kérelmét, amit azzal indokolt, hogy az OTÉK 42. § - helyesen - 4. számú melléklete szerinti szükséges parkoló (15 db) a telken nem biztosítható és a felperes nem igazolta, hogy a közterület használatát megváltotta az önkormányzattól. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította azzal az indokkal, hogy a felperes a többletgépjármű elhelyezésével kapcsolatos bizonyítási kötelezettségének nem tudott eleget tenni és a másodfokú határozat meghozatalakor hatályos Eljr. 18. § (1) bekezdés cd) alpontja – az időközben hatályon kívül helyezett 18. § (1) bekezdés c) pontja ca) alpontjával szemben - előírta a hatóság számára annak vizsgálatát, hogy a tervezett építési tevékenység megfeleljen a jogszabályi követelményeknek. Az OTÉK 42. § (1) bekezdésének utolsó fordulata értelmében a meglévő építmény átalakítása esetén az új rendeltetésből eredő többletgépjármű elhelyezéséről megfelelően gondoskodni kell a meglévő parkolóhely megtartása mellett. A felperes a hatóság számítását nem vitatta, hogy a nettó alapterület alapján 15 parkolóhely biztosítása szükséges a kialakítandó 4 üzlet működéséhez.

A Kúria kifejtette, hogy az OTÉK 42. § (1) bekezdése és az 1. számú melléklet 77. pontja alapján kell megállapítani a gépjármű elhelyezésének szükségességét. Korábban a lakóházként nyilvántartott épületben négy üzlet került kialakításra, s ennek megfelelően kell a felperesnek az engedélykérelem benyújtásakor hatályos jogszabályok alapján az előírt többletparkolóhelyeket biztosítani.

A Kúria a Kfv.VI.37.738/2017/3. számú ítéletében kimondta, hogy amennyiben az építési engedély megadásakor hatályos jogszabályok időközben megváltoztak, az építési engedély abban az esetben hosszabbítható meg, ha az engedélyezett építési tevékenység legalább tartószerkezetkész állapotban van.

A tényállás szerint az I. fokú építésügyi hatóság a 2009. március 23-án jogerőre emelkedett határozatával a felperes részére engedélyt adott a tulajdonában álló ingatlanon 54 lakásos lakóépület építésére és 60 állású teremgarázs létesítésére, továbbá a földszinten 4 üzlet kialakítására. A felperes 2011. március 25-én érkezett beadványában bejelentette, hogy a kivitelezést megkezdték, majd a hatóság a 2012. március 22-i helyszíni ellenőrzésen megállapította, hogy a felperes nem kezdte meg a kivitelezést.

A felperes a 2015. január 28-ai kérelmében kezdeményezte az építési engedély hatályának

meghosszabbítását. A kijelölt I. fokú hatóság a 2015. augusztus 7-ei helyszíni szemlén megállapította, hogy az ingatlan üres és azon az építési tevékenységet nem kezdték meg. Az elsőfokú hatóság a 2016. január 3-án kelt határozatával az építési engedély iránti kérelem meghosszabbítása iránti kérelmet elutasította. Megállapította, hogy a tervezett épület a kérelem benyújtásakor hatályban lévő helyi építési szabályokban meghatározott paramétereket - a beépítés megengedett legnagyobb mértékét - túllépi, a zöldfelület területe kisebb, és az Eljr. 52. § (6) bekezdés ba) pontjában rögzített feltételt - az engedélyezett építési tevékenység legalább a tartószerkezetkész vagy azt meghaladó állapotot - nem éri el. A fellebbezés alapján hozott másodfokú határozattal az elsőfokú határozatot helybenhagyták annak hangsúlyozásával, hogy az ügyben az övezetre vonatkozó előírások jelentősen megváltoztak 2012. október 6-tól és a tervezett építési tevékenység nem felel meg az új előírásoknak. Az épület készülségi foka nem éri el a tartószerkezetkész állapotot, következésképpen az építési engedély hosszabbítására lehetőség nincs.

Az elsőfokú bíróság helyt adott a felperes keresetének, hatályon kívül helyezte a határozatokat és az elsőfokú hatóságot kötelezte új eljárás lefolytatására. A Kúria az alperes felülvizsgálati kérelme alapján hozott ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és elutasította a keresetet. Az Eljr. 50-52. §-ában előírtakra hivatkozva kifejtette, hogy az építésügyi hatósági engedély hatályának lejárta előtt lehet kérni az engedély hatályának meghosszabbítását. Erre akkor van lehetőség, ha az engedély megadásakor hatályos jogszabályok alapján az építési tevékenység – a bontási tevékenység kivételével – legalább tartószerkezetkész vagy azt meghaladó állapotban van. A perbeli ügyben a helyszíni szemle alapján megállapítható volt, hogy az elvégzett építési tevékenység a tartószerkezetkész állapotot – alapgödör kialakítása történt – nem éri el, ezért az építési engedély hatályának meghosszabbítása iránti kérelmet elutasító határozat jogszerű.

### **3. Az építetőre kedvezőbb jogszabályok**

Az Étv. 36. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a jogorvoslati eljárás során elrendelt új eljárás keretében az alapeljárás megindításakor hatályos építésügyi szabályok szerint kell eljárni. Kivételt állapít meg az Étv. 36. § (4) bekezdése, amely kimondja, hogy a (3) bekezdésében említett jogorvoslati eljárás során, ha az új eljárás megindításakor hatályban lévő építésügyi előírások az építető számára kedvezőbbek, akkor azokat kell az eljárás során alkalmazni.

A tényállás szerint az alperesi beavatkozó 2015. február 25-én benyújtott építési engedély iránti kérelmét a hatóság több ízben elutasította, mivel az ingatlan a HÉSZ beépítési feltételeinek nem felelt meg a teljes közművesítettséggel kapcsolatban, majd a 2016. február 18-i határozatával megállapította, hogy a feltételek fennállnak és az építési engedélyt megadta. Hivatkozott arra, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5028/2015/7. számú határozatával megsemmisítette a HÉSZ 3. § (3) bekezdését és a 2. §. g) rendelkezéseit, ebből következően az építési engedély megadásának a teljes közművesítettség nem volt feltétele.

A Kúria a Kfv.II.37.287/2017/9. számú ítéletében kifejtette, hogy a 2015. november 7-én indult újabb megismételt eljárásban főszabályként az alapeljárás megindításakor hatályos építésügyi szabályok szerint kell eljárni, azonban a hatóságnak azt kellett vizsgálni, hogy az Étv. 36. § (4) bekezdése alapján a 2015. november 7-én hatályban lévő építésügyi szabályok az építető számára kedvezőbben változtak-e. Az építésügyi hatóságnak minden megismételt eljárásban vizsgálni kell, hogy melyik időpont szerinti jogszabályokat kell alkalmazni attól függően, hogy az építetőre

melyik a kedvezőbb. A döntésben kifejtette a Kúria azt is, hogy a HÉSZ változtatási tilalommal kapcsolatos rendelkezése az új kérelem benyújtása után lépett hatályba, amely szabály kedvezőtlenebb az építető számára, így az Étv. 36. § (4) bekezdésében foglaltak alapján az építető számára terheesebb szabály az adott ügyben nem volt figyelembe vehető.

### *3.1. Az építési területre vonatkozó övezeti, építésügyi előírások*

Bármilyen építési tevékenység csak akkor végezhető, ha nem csak az általános építésügyi előírásoknak, de az adott övezeten belüli egyéb speciális előírásoknak is megfelel.

A Kúria a Kfv.II.38.047/2015/5. számú ítéletében kimondta, hogy a helyi építési szabály jogszabály, amelynek előírásai a perben már nem vitathatók. Amennyiben jogszabályi felhatalmazás alapján a helyi építési szabályzat eltér az általános rendelkezésektől, úgy a helyi szabály alkalmazandó.

A tényállás szerint a felperes 2012. október 10-én benyújtott 3 lakásos lakóépületre vonatkozó építési engedély iránti kérelmét az építésügyi hatóság I. és II. fokon is elutasította, mivel a homlokzatmagasság, a nyílászárók és a gépjármű közlekedés biztosítása tekintetében nem felel meg a helyi építésügyi szabályoknak.

A közigazgatási perben szakértői véleményre alapítottan az elsőfokú bíróság helyt adott a keresetnek és az alperest új eljárásra kötelezte.

Az alperes felülvizsgálati kérelmét elbírálva a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította. Kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság tévedett, amikor nem vette figyelembe, hogy a helyi építésügyi szabály jogszabály, amelynek rendelkezései a perben nem vitathatók. Hatáskör hiányában nem vizsgálhatja a helyi építésügyi szabály rendelkezéseit még akkor sem, ha a jogalkalmazó (hatóság, bíróság) túlzónak értékeli az előírások szigorát. Irreleváns, hogy a helyi építésügyi szabály az építési helyre milyen előírást tartalmaz, mert ez jogalkotási kérdés, és tényként kell elfogadni. A szabályozási terv a szövegesen megfogalmazott helyi szabályzat része, amelyből megállapítható az építési hely és a beépítés vonala.

Az OTÉK 35. § (1)-(4) bekezdése alapján, ha helyi szabályozás létezik az adott ingatlanra vonatkozóan, akkor nem az általános szabályokat, hanem a helyi szabályokat kell figyelembe venni. A Kúria kimondta, hogy ezen kérdések jogkérdések, eldöntésükhöz szakértő kirendelésére nem volt szükség, az építési hellyel és az építési vonallal kapcsolatos előírásoknak a felperes által előterjesztett terv nem felelt meg, ezért a kivitelezés nem engedélyezhető.

### *3.2. Az övezeti előírások alkalmazása*

A Kúria a Kfv.III.38.201/2016/3. számú ítéletében kiemelte, hogy amennyiben az adott övezetre szabadon álló általános beépítési mód van meghatározva, az építésügyi hatóság az oldalhatáron állóra változást tartalmazó beépítési módot nem engedélyezheti.

A tényállás szerint a meglévő lakóépület bővítésére benyújtott építési engedély iránti kérelmet – amely szerint a tervezett bővítés telekhatárig történik, vagyis oldalhatáron állóra változtatja a szabadon álló beépítési módot – az építésügyi hatóság I. és II. fokon is elutasította. Kifejtette, hogy

a hatóságnak nincs hatásköre a helyi építésügyi szabályok előírásainak felülvizsgálatára és más beépítési mód választására. Az elsőfokú bíróság keresetet elutasító ítéletét a Kúria hatályában fenntartotta. Kimondta, hogy a helyi építésügyi szabályok szabadon álló általános beépítési módot engedélyeznek a perbeli területre, amelynek a tervezett építési tevékenység nem felel meg.

### *3.3. A Natura 2000 területre irányadó szabályok*

A Natura 2000 terület hatálya alá az az ingatlan (földrészlet) tartozik, amelyet jogszabály a helyrajzi szám szerint azonosít. Az építési engedélyezési eljárásban önmagában a jogszabály mellékletét képező térképszelvény értelmezésével nem lehet az ingatlant Natura 2000 területnek tekinteni.

A tényállás szerint a felperes a tulajdonában álló ingatlanon lovarda és ehhez kapcsolódó létesítmények építésének engedélyezését kérte. Az elsőfokú szakhatóság nem járult hozzá az építési engedély megadásához, mivel a tervezéssel érintett ingatlan egy része Natura 2000 terület, amelynek természetvédelmi kezelését a lovarda és kiszolgáló létesítményei nem szolgálják. Az első- és a másodfokú építésügyi hatóság elutasította a felperes kérelmét a szakhatósági állásfoglalásra hivatkozva azzal, hogy az ingatlan az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM. rendeletben helyrajzi szám szerint nem szerepel, ugyanakkor a rendelet térképes fedvényei szerint az ingatlan, mint az Orosi-gyepék része Natura 2000 terület. A tervdokumentáció alapján megállapítható, hogy a beruházás a Natura 2000 gyepterület megszűnésével járna, ezért az építési tevékenység a természetvédelmi célkitűzésekkel ellentétes.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, megállapítva, hogy a térképi fedvény alapján az ingatlan-nyilvántartási adatoktól függetlenül az ingatlan Natura 2000 terület. A felperes felülvizsgálati kérelme alapján indult eljárásban a Kúria a Kfv.III.37.072/2015/10. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét, az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Kifejtette, hogy a Tvt. 41/A. § (1) bekezdése szerint a Natura 2000 területeket a Kormány jelöli ki és teszi közzé, meghatározza a területekre vonatkozó szabályokat, és a Natura 2000 területeken levő földrészleteket a miniszter hirdeti ki. A felperes engedélykérelme olyan ingatlanra vonatkozott, amely a jogszabályban nem szerepel. Valamely földrészlet ex lege azáltal lesz Natura 2000 terület, hogy a földrészlet helyrajzi száma a jogszabályban kihirdetésre kerül, és a jogszabály melléklet részének (térképi fedvény) jelentősége nincsen. A megismételt közigazgatási eljárásban a felperes kérelméről annak megfelelően kell döntenie, hogy a kérelem tárgya Natura 2000 területet nem érint.

## **4. Az építési telek fogalma**

A tényállás szerint az építettő kérelmére a megismételt eljárásban az építésügyi hatóság határozatával az ingatlanon meglévő üzemanyagtöltő állomás shop és gasztró egység építésére az építési engedélyt megadta. A határozatban utaltak arra, hogy az ingatlan a közterülettel közös határvonala van és az ingatlan teljes szélességében erről a közterületről gépjárművel közvetlenül megközelíthető.

A felperes keresetét – mely annak megállapítására irányult, hogy az ingatlan nem minősül építési teleknek – a bíróság elutasította.

A felülvizsgálati eljárásban a Kúria a Kfv.III.37.159/2016/5. számú ítéletében kifejtette, hogy a helyi építési rendelet tartalmazza azon épületeket, amelyek a lakóterületen elhelyezhetőek, és a rendelet határozza meg a fő rendeltetést kiszolgáló vagy kiegészítő funkciójú (önálló) épület definícióját. A Kúria álláspontja szerint a helyi rendelet, és annak mellékletében foglaltak taxative zárt felsorolásnak minősülnek. Az építési tervezett shop és gasztro egység árusító pavilon, így a fő rendeltetést kiszolgáló vagy kiegészítő funkciójú (önálló) épületnek minősül. A Kúria - visszautalva a korábbi felülvizsgálati kérelemmel nem támadott elsőfokú ítéletre - kimondta, hogy a tárgyi ingatlant a bíróság építési teleknek minősítette, mivel közterületi kapcsolattal rendelkezik, ezért gépjárművel közútról közvetlenül is megközelíthető a tervezett építmény létesítése esetén. Az OTÉK 33. § (1) bekezdés a) pontja és az 1. számú melléklet 30. pont c) alpont alapján előírt feltétel – vagyis a gépjárművel közterületről való megközelítés – biztosított, ezért az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta.

#### *4.1. Az építési telek megközelíthetősége*

A megfelelő megközelítés biztosításának követelményével foglalkozott a Kúria a Kfv.II.37.164/2018/8. számú ítéletében kimondva, hogy a jogszabályi feltételeknek nem formálisan, hanem ténylegesen kell teljesülnie. Az Étv. 19. § (2) bekezdés bd) pontja értelmében, beépítésre szánt területen új építményt építeni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, rendeltetését vagy használati módját megváltoztatni csak akkor szabad, ha a megfelelő megközelítés biztosított, illetőleg biztosítható. Az OTÉK 33. § (1) bekezdés a) pontja szerint épület csak olyan telken vagy építési telken helyezhető el, amelynek megközelíthetősége gépjárművel közterületről vagy magánútról közvetlenül biztosított.

A perbeli építkezéssel érintett ingatlanról a helyi közút elérhető ugyan, de az nem kapcsolódik sem közúthoz, sem magánúthoz, ezért tévedett a felperes, amikor arra hivatkozott, hogy ingatlanának van közút-kapcsolata és nyelvtani értelemben megfelel a jogszabály által támasztott feltételnek. A Kúria rámutatott arra, hogy a jogszabály helyes értelmezése szerint egy olyan út, amely további útkapcsolattal nem rendelkezik, nem teljesíti a közúthálózathoz való csatlakozás feltételét. Ellenkező értelmezéssel az a jogalkotói cél üreledne ki, amely egyértelműen arra irányul, hogy az épülettel, emberi jelenléttel rendelkező ingatlan megközelíthetősége köz- vagy magánúton az úthálózattal való szabályos kapcsolat révén megvalósulhasson. Ezért az ingatlan megfelelő megközelítésének hiánya miatt az építési engedély iránti kérelem elutasítása jogszerű.

#### *4.2. Az útkapcsolat hiánya*

A Kúria a Kfv.III.37.878/2015/5. számú ítéletében – az Étv. 19. § (2) bekezdés bd) és az OTÉK 33. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával – kimondta, hogy megfelelő útkapcsolat hiányában az építési engedélykérelem nem teljesíthető. A tényállás szerint az engedélykérelemmel érintett ingatlan megfelelő útkapcsolattal nem rendelkezik, mivel egy másik helyrajzi számú erdő művelési ágú ingatlan elzárja az önkormányzati úttól. A jogvita eldöntése szempontjából irreleváns, hogy a felperes a más tulajdonában álló, az ingatlan-nyilvántartásban erdő művelési ággént nyilvántartott ingatlan egy részét ingatlanának megközelítésére használja.



## 5. A kereseti kérelemhez kötöttség

### 5.1. A keresetváltoztatás és a kereset módosítása

A peres felek rendelkezési joga azt jelenti, hogy a fél anyagi és eljárási jogával szabadon rendelkezik. A felek rendelkezési jogának érvényesítését biztosítja a régi Pp. 3. § (2) bekezdése, amely szerint – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a bíróság a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. A bíróság döntése a régi Pp. 215. §-a értelmében nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, illetve ellenkérelmen, kivéve a Ket. 121. §-ában megfogalmazott semmisségi okok felmerülése esetén, a bíróságnak hivatalból kell a jogkövetkezményekről dönteni.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) a 2/2011. (V. 9.) KK. véleményében kifejtette, hogy nem akadály a felülvizsgálatnak, ha a fél a keresetlevélben nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetét alapítja, de a keresetéből a kifogásolt jogszabálysértés egyértelműen megállapítható. A keresetet a régi Pp. 335/A. § (1) bekezdése szerint az első tárgyaláson lehet megváltoztatni, és az alperesi határozatnak a keresetben nem támadott – elkülöníthető – részére azonban nem lehet a keresetet kiterjeszteni, mivel a régi Pp. 330. § (2) bekezdése és a Ket. 109. § (1) bekezdésében meghatározott 30 napos perindítási határidő eltelt.

A fenti jogszabályi rendelkezésekre alapítottn a Kúria több iránymutató döntésében kimondta, hogy a közigazgatási perekben a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidőn belül a félnek konkrét jogszabálysértésre is utalnia kell. Nem elfogadható, ha a fél 30 napon túl határozza meg a kereset irányultságát (EBH.216.K.11.) A bíróságnak közigazgatási perben is kérelemhez kötötten kell eljárnia. A bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát milyen tények és bizonyítékok alapján kérte (EBH.2016.K.10.). Ha a felperes keresetében csak eljárási jogszabálysértésre alapítottan támadta a másodfokú határozatot, akkor az első tárgyaláson anyagi jogszabálysértésre előterjesztett keresete elkészt (Kfv.V.35.544/2014/6.).

A 2018. január 1-jén hatályba lépett Kp. is azonos rendelkezéseket tartalmaz a keresetindítási határidővel, illetve a keresetváltoztatással kapcsolatban.

A Kp. 39. § (1) bekezdése értelmében a keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. A keresetlevélnek a Kp. 37. § (1) bekezdés f) pontja alapján tartalmaznia kell a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával.

Ha a keresetlevél nem tartalmazza a jogsérelem megjelölését, e hiány pótlása a Kp. 46. § (4) bekezdése alapján a keresetindítási határidőn belül lehetséges.

A felperes a keresetét a Kp. 43. § (1) bekezdése esetében legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. A keresetlevelet a közigazgatási cselekmény keresettel nem támadott, a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető rendelkezésére csak a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni.

A bíróság a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási tevékenység

jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja. Hivatalból veszi figyelembe a Kp. 85. § (3) bekezdés a)-b) pontjai alapján a semmisségi vagy a törvényben meghatározott más érvénytelenségi okot, illetve olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni, továbbá ha a közigazgatási cselekményt az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapították.

### *5.2. A képviseleti jog vizsgálata*

A kereseti kérelemhez kötöttség szabályainak teljesülését vizsgálta a Kúria a Kfv.II.37.489/2018/2. számú ítéletében, amelyben a tényállás szerint a II. rendű felperes az ingatlanon felépített erdei kilátóra fennmaradási és használatbavételi engedélyezés iránti kérelmet nyújtott be, amit a hatóság megadott. Az I. rendű felperes (egyesület) keresetében vitatta, hogy a fennmaradási engedély megadható volt és a képviseleti jogával kapcsolatban arra hivatkozott, hogy a civil szervezetek nyilvántartásában a jogi képviselő meghatalmazását aláíró elnök volt – korlátozás nélkül – bejegyezve a szervezet képviselőjeként és az újonnan megválasztott elnök is jóváhagyta utólagosan a képviseletre vonatkozó meghatalmazását.

A II. rendű felperes keresetében vitatta az I. rendű felperes képviseleti jogát, állította, hogy nem lehetett volna fellebbezését elbírálni, mivel az nem az arra előterjesztésre jogosulttól származik. A meghatalmazást aláíró egyesületi elnök tisztsége és képviseleti joga is megszűnt a meghatalmazás aláírásakor.

Az elsőfokú bíróság hatályon kívül helyezte az I. rendű alperes (másodfokú hatóság) határozatát és a hatóságot új eljárásra kötelezte. Döntését a Ket. 40. § (1), (2), (4) bekezdés és 40/A. §-ára alapította, megállapítva, hogy I. rendű felperesnél teljes elnökváltás történt, ezért a képviseleti jog igazolására hiánypótlási felhívást adtak ki, amelyet nem teljesítettek, de ennek jogkövetkezményét a hatóság nem vonta le, hanem érdemben elbírált a I. rendű felperes fellebbezését, ami viszont az ügy érdemére kiható súlyos eljárási szabálysértést jelentett.

A Kúria rámutatott arra, hogy az elsőfokú bíróságnak a régi Pp. 3. § (2) bekezdésében és 215. §-ában foglaltakra figyelemmel a kereseti kérelem keretei között a Ket. 30. § f) pontja alapján kellett volna vizsgálni, hogy az I. rendű felperes által előterjesztett fellebbezés az arra jogosulttól származik-e. Amennyiben nem, akkor az I. rendű alperesnek az eljárást meg kellett volna szüntetnie. A bíróság azonban a keresettől eltérő jogszabályokra alapította döntését, amelyekre II. rendű felperes nem hivatkozott. A Kúria kifejtette, hogy II. rendű felperes keresete alapján a fellebbezési jogosultságot, a jogi képviselő eljárásának jogszerűségét a bíróságnak kell megítélnie és azt nem háríthatja az alperesre. A bíróságnak a régi Pp. 72. §-a alapján a peres eljárás során vizsgálnia kell az ügyvéd képviseleti jogosultságát és állást kell foglalnia, hogy a bírósági nyilvántartás adatainak, vagy az alapszabálynak, vagy az elnökváltás tényének van-e jelentősége, mert ettől függően kell megállapítania, hogy a perbeli képviseletre adott meghatalmazás jogszerű volt-e és ennek jogkövetkezményét a bíróságnak kell levonnia.

### *5.3. A keresetváltogatás határideje, a kereset pontosítása*

A Kúria a Kfv.VI.637.888/2017/5. számú ítéletében kifejtette, hogy a közigazgatási pert a jogerős határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül jogszabálysértésre hivatkozással lehet indítani. A keresetlevélben konkrétan meg kell jelölni azon jogszabálysértéseket, amelyekre a

felperes hivatkozni kíván. A kereseti kérelemhez kötöttség egyben felülvizsgálati kérelemhez kötöttséget is jelenti, hiszen ahogy az elsőfokú bíróság sem bírálhatja el a harminc napon túl keresetkiterjesztés tilalmába ütköző módon előterjesztett újabb jogsértéseket, a Kúria sem vizsgálhatja felül azon hivatkozásokat, amelyekre a harminc napon belül előterjesztett keresetben nem hivatkoznak. Amennyiben a felperes keresetében konkrét jogszabálysértésre nem utal, úgy nincs lehetőség ezen hiányosságot a későbbiekben kiegészíteni. Önmagában egy tényelőadás nem minősül jogsértésnek.

A Kúria a Kfv.II.38.347/2018/9. számú ítéletében kimondta, hogy az első tárgyaláson tett keresetpontosítás új jogszabálysértésre nem irányulhat, azonban a keresetben megjelölt jogszabálysértés körében új indokot tartalmazhat. A tényállás szerint a felperes a szakhatósági állásfoglalás és a szakhatóság által beszerzett miniszterek képviselőinek részvételével működő Bizottság véleményét érdemben és a döntéshozatali eljárás egészét támadta azzal, hogy nem vizsgálták tényszerűen a kérelemben foglalt szempontokat, továbbá a mérlegelést is kifogásolta. A felperes az első tárgyaláson ezen kereseti hivatkozáson belül adta elő, hogy a Bizottság a Kormányrendelet szerinti szempontokat nem vizsgálta kellő mélységben. A Kúria megállapította, hogy a felperes keresetmódosítása nem volt tilalmazott, mert keresetének egyik eljárásjogi hivatkozása körében adott elő újabb szempontokat és nem a keresetben meg nem jelenített jogszabálysértésre hivatkozott.

## **6. Szakhatósági hatáskör**

A Ket. 44. § (1) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.

A régi Pp. 332. § (6) bekezdése alapján, ha a közigazgatási határozat meghozatalára szakhatósági állásfoglalás alapulvételével került sor, az alperes a szakhatóságot perbe hívhatja, amely a perbehívást nem utasíthatja vissza.

Az Ákr. 55. § (1) bekezdése kimondja, törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszerezni. A (4) bekezdés szerint a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Az irányadó tényállás szerint a felperes 2015-ben jogerős építési engedély alapján ingatlanán könnyűszerkezetes önkiszolgáló kézi autómosót létesített, amelyre 2017-ben az elsőfokú hatóság végleges használatbavételi engedélyt adott, mivel az építési munkát az engedélynek megfelelően végezték el és az autómosó rendeltetésének megfelelő és biztonságos használatra alkalmas. A határozat ellen a szomszédos ingatlan tulajdonosa élt fellebbezéssel és az alperes határozatával a használatbavételi engedély kiadását tartalmazó határozatot megsemmisítette, másrészt az építési engedélyt kiadó határozatot felülvizsgálati eljárás keretében megsemmisítette. A döntést azzal indokolta, hogy az autómosóban veszélyes besorolású anyagok (keverékek) használata történik, emiatt a jogszabályi előírásnak való megfelelés vizsgálata szükséges, amely népegészségügyi hatáskör. Mivel az elsőfokú építési engedélyt kiadó határozat meghozatalára a szakhatóság

kötelezően előírt megkeresése nélkül került sor és a döntés jogerőre emelkedését követő három év nem telt el, ezért a határozatot megsemmisítette. Az építtető felperes keresete alapján a bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a kézi autósóra vonatkozó építési engedélyezési és használatbavételi eljárás során kötelező-e a népegészségügyi szakhatóság bevonása vagy sem. A Kúria a Kfv.VI.37.996/2018/7. számú ítéletében a Ket. 44-45/A. §-a alapján a szakhatóság közreműködését megállapította és az Étv. 31. § (1) bekezdése, az OTÉK 53. § (1) bekezdése, valamint az Eljr. 6. számú melléklet 5. pontja alapján kifejtette, hogy az építmény elhelyezése során biztosítani kell többek között a környezetvédelmi és természetvédelmi sajátos követelményeket és érdekeket. Az építményt úgy kell megvalósítani, hogy az a környezet higiéniáját és a rendeltetésszerűen használók egészségét ne veszélyeztesse. Jelen esetben nem az a meghatározó, hogy mi a kézi autósó rendeltetése, – használati célja – hanem az, hogy ott dolgoznak olyan személyek, akik veszélyes anyagokkal kerülnek kapcsolatba a tevékenységük során. Ezért jogszerűen állapította meg alperes a népegészségügyi szakhatósági hatáskör fennállását.

A Kúria a Kfv.II.38.347/2018/9. számú ítéletében kifejtette, hogy az alperes a szakhatósági állásfoglaláson alapuló határozatának meghozatala során nem mérlegelési jogkörében járt el. A tényállás szerint a felperes 2017 decemberében élelmiszer-áruház építésére nyújtott be engedélykérelmet. Az elsőfokú hatóság az Étv. 57/C. § (1) bekezdése alapján megkereste a Kormányhivatalt szakhatósági állásfoglalás kiadása céljából, amely az Étv. 57/D. § (1) bekezdése alapján az illetékes miniszterek képviselőinek részvételével működő Bizottság véleményét beszerezte. A Bizottság véleményében nem tartotta szükségesnek e profillal új kereskedelmi egység kialakítását a településen, mivel azonos profilú kereskedelmi létesítmények az érintett ingatlan közvetlen közelében is működnek. A Bizottság az új kereskedelmi egység létesítésének szükségességét nem ítélte arányosnak a kivitelezésből, illetve az áruház működése által generált forgalomból eredő plusz környezeti terheléssel sem. Ezért a Kormányhivatal a szakhatósági hozzájárulás kiadását megtagadta. A felperes fellebbezése alapján a másodfokú szakhatóság sem adta meg hozzájárulását, megállapítva, hogy a beruházás a településre és vonzáskörzetére gyakorolt környezeti, közlekedési és településrendezési, illetve településfejlesztési hatásai szempontjából megfelelő, ami előnyként értékelhető. Ugyanakkor a zajterhelés és a levegő szennyezettségének a kivitelezéssel járó elkerülhetetlen emelkedése hátrányos következményként jelentkeznek.

A felperes keresetében többek között a szakhatósági állásfoglalások és a Bizottság véleményének megalapozatlanságára hivatkozott azzal, hogy a szakhatóságokat nem kötötte a Bizottság véleménye, azt mérlegelheték volna úgy is, hogy megadják a hozzájárulást. A Kúria megállapította, hogy jelen engedélyezési eljárásban a szakhatósági állásfoglalást be kellett szerezni, és az elsőfokú szakhatóságként eljáró Kormányhivatal köteles volt a Bizottság véleményét beszerezni. Az Étv. 57/C. §, 57/D. § és 57/E. §-a alapján megállapítható, hogy a Kormányhivatalnak a szakhatósági állásfoglalások és a Bizottság véleményének kialakítása során részben ugyanazokat a szempontokat kell értékelni, azonban a Bizottság vizsgálatát az Étv. felhatalmazása alapján kiadott Kormányrendeletben meghatározott részletes szempontok alapján kell lefolytatni. Az eljáró hatóság a szakhatósági állásfoglalásoktól nem térhetett el, az abban foglaltak őt kötötték, ezért a nemleges állásfoglalás azt eredményezte, hogy az engedély kiadásának megtagadásáról kellett döntenie, azaz nem mérlegelési jogkörben jártak el. Ezzel szemben a szakhatósági állásfoglalást kiadó Kormányhivatal szakkérdésben foglalt állást és eljárása során köteles volt a Bizottság véleményét is mérlegelni. Mivel a Bizottság nem a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási szerv, a mérlegelési jogkörben hozott döntésével szemben támasztott követelmények

rajta nem kérhetők számon. A véleménynek olyan indokolással kell rendelkeznie, amelyből megállapítható, hogy a Bizottság a jogszabályi keretek között járt el, és megállapíthatónak kell lennie, hogy milyen módon történt az egyes jogszabályban előírt szempontok vizsgálata, véleményét mire alapította. A szakhatósági állásfoglalásból, s az alperesi határozatból nem volt megállapítható, hogy mi alapján jutottak arra a következtetésre, hogy a létesítmény által okozott hátrányok aránytalanul meghaladják a kereskedelmi építmény létesítéséből várható előnyöket. A szakhatóság nem köteles figyelembe venni a Bizottság véleményét, amennyiben nem tárja fel a szempontokat, ha véleményének okszerűsége nem állapítható meg, és ha az ellentmondásos. A Kúria az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte az alperesi határozatot és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, egyben előírta, hogy ismételten be kell szerezni a szakhatósági állásfoglalást, amelynek a jogszabály szerinti értékelést, szempontrendszer vizsgálatát kell tartalmaznia.

## **7. A használatbavételi engedélyezési eljárás**

Ebben a pontban a használatbavételi engedély megadásának feltételeivel, továbbá a rendeltetésszerű és biztonságos használat teljesülésével foglalkozunk.

Az Étv. 44. § (1) bekezdése értelmében az építtetőnek minden olyan építményről, építményrészről, amelyre építési engedélyt kellett kérnie annak használatbavétele előtt - az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - használatbavételi engedélyt kell kérnie, vagy az építmény elkészültét be kell jelentenie.

A (2) bekezdés alapján a használatbavételi engedélyt meg kell adni, ha az építményt vagy egy részét - építési engedélyhez kötött építési munka esetén - az engedélynek megfelelően, rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas módon építették meg.

A (3) bekezdés szerint a használatbavételi engedély megadása feltételekhez köthető, az engedélyben kikötések tehetők és a (4) bekezdés szerint az (1) bekezdésben előírt használatbavételi engedély hiányában az építményt nem szabad használni.

Az Eljr. 39. § (1) bekezdés kimondja, hogy használatbavételi engedély alapján vehető használatba az a rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas építmény, építményrész, amelyre az építtetőnek építési engedélyt kellett kérnie, ha

b) annak használatbavételi engedélyezési eljárásába szakhatóságot szükséges bevonni, vagy

c) a 11/A. § (1) bekezdés szerinti építésügyi hatóság építési engedélye a 6. melléklet III. táblázatában meghatározott valamely szakkérdés tekintetében kikötést vagy feltételt tartalmazott, vagy ha az építési tevékenységgel az engedélyezett tervektől eltértek és az eltérés a vizsgált szakkérdést érinti. A (3) bekezdés értelmében a használatbavételi engedély iránti kérelemmel egyidőben a fennmaradási engedélyezésre irányuló kérelem is előterjeszhető.

Az Eljr. 40. § (3) bekezdése alapján használatbavételi engedély akkor adható meg, ha az építmény az OTÉK-ban meghatározott rendeltetésszerű és biztonságos használat követelményeinek, az építési engedélynek és a hozzá tartozó engedélyezési záradékkal ellátott építészeti, műszaki dokumentációnak megfelel és az a), c), d) pontban írt követelmények is teljesülnek.

A Kúria a Kfv.II.37.286/2015/10. számú ítéletében rögzítette, hogy a használatbavételi engedély jogszerűsége akkor állapítható meg, ha a megvalósult építmény a jogszabályban, illetőleg az építési engedélyben előírtaknak megfelel. A perben az építési engedély előírta, hogy az épülettel egyidőben az ingatlan közúti kapcsolatát a rendezési tervnek és a jogszabályi előírásoknak

megfelelően meg kell valósítani. Ez az út fizikai megvalósítását jelenti, de az utak forgalomba helyezéséről szóló engedély csatolását – amelynek hiányára a felperes hivatkozott – sem az építési engedély, sem a jogszabály nem kötötte ki. Az építménynek rendeltetésének megfelelő módon megközelíthetőnek kell lennie, ehhez megépített és használható út kell és nem forgalomba helyezett út. A forgalomba helyezési eljárás nem tárgya a pernek.

A Kúria a Kfv.III.37.343/2016/8. számú ítéletében kifejtette, hogy a használatbavételi engedélyezési eljárás során a hatóságnak abban kell döntenie, hogy az épületet az építési (fennmaradási) engedélynek megfelelően, rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas módon építették-e meg.

A tényállás szerint az építtető részére az építésügyi hatóság a használatbavételi engedélyt – kikötésekkel – megadta az ingatlanon az építési engedély alapján épített vegyes rendeltetésű épületre. Az épületben a vendéglátó egység tulajdonjogával rendelkező felperesek a határozat jogszerűtlenségét egyebek mellett azzal támadták, hogy a ház nem alkalmas rendeltetésszerű használatra. Az elsőfokú bíróság a szakértői véleményt elfogadva a felperes keresetét elutasította. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria kimondta, hogy az Étv. 44. § (2) és (3) bekezdése kógens rendelkezéseket tartalmaz, egyrészt a használatbavételi engedélyt meg kell adni, ha az építményt az engedélynek megfelelően rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas módon építették meg, másrészt a használatbavételt meg kell tiltani, amennyiben az építmény akár részben rendeltetésszerű vagy biztonságos használatra nem alkalmas.

A perbeli építmény ezen követelményeket – a szakvéleményből megállapíthatóan – kielégíti. A megvalósult építkezés a fennmaradási engedélyben foglaltaknak megfelelően történt.

A Kúria a Kfv.IV.37.751/2018/5. számú ítéletével megállapította, hogy a rendeltetésszerű és biztonságos használat követelménye magában foglalja a megfelelő számú parkolóhely biztosítását is. A tényállás szerint az építtető felperes azért nem kapta meg a használatbavételi engedélyt, mivel az ingatlan rendeltetésszerű és biztonságos használatához szükséges – 210 db – gépkocsi elhelyezését az ingatlanon belül vagy előírt távolságban lévő parkolóházban nem tudja biztosítani. A Kúria az elsőfokú bíróság keresetét elutasító ítéletét hatályában fenntartotta, s megállapította, hogy az OTÉK 42. § (1) bekezdésére tekintettel rendeltetésszerű és biztonságos használatra az építmény nem tekinthető alkalmasnak addig, amíg a jogszabályban előírt mennyiségű és fajtájú gépjármű elhelyezési lehetőség nincs biztosítva (követve a Kúria Kfv.III.37.825/2015/8. és Kfv.III.37.028/2016/4. számú ítéleteiben kifejtett gyakorlatát).

A Kúria hangsúlyozta, hogy felperes nem támadta jogorvoslattal az építési (fennmaradási és továbbépítési) engedélyt, amely a telken belüli gépjármű elhelyezést írta elő. Ezért irreleváns, hogy a hiányzó parkolászám pótlását 25 évre szóló bérleti szerződés alapján bérbe vett ingatlanon – felszíni parkoló kialakításával – kívánja megoldani.

A Kúria a Kfv.II.37.044/2018/5. számú ítéletében kimondta, hogy a használatbavételi engedély jogszerűsége a jogerős építési engedély tartalmának függvényében vizsgálható és dönthető el. Kiemelt jelentősége van annak, hogy a felperes a 2013-ban az építtető alperesi beavatkozó részére kiadott építési engedély ellen jogorvoslattal nem élt. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a használatbavételi engedély jogszerűsége alapvetően az építési engedélyben rögzített előírások betartásának és az építési engedélyköteles munkálatoknak a függvénye. Ami nem volt tárgya az építési engedélynek, az nem kérhető számon a használatbavételi engedéllyel.

### III. A fennmaradási engedélyezési eljárás

#### 1. A fennmaradási engedélyezési eljárás szabályainak változásai

A joggyakorlat-elemzéssel érintett ügyekben az építésügyi hatóságoknak, az alsóbb fokú bíróságoknak és a Kúriának döntéseiket többfajta szabályozási környezetben kellett meghozniuk, amelyek egymástól lényegesen eltérőek voltak. A változó jogszabályi rendelkezések természetesen különböző irányokat adtak az eljárásoknak, egyben tükrözték a jogalkotói szándékban bekövetkező irányváltásokat.

Az Étv. 2000. március 1-jétől hatályos 48. §-a rendelkezik az építmény fennmaradásának engedélyezéséről. A 48. § (1) bekezdése értelmében, ha az építményt, építményrészt szabálytalanul építették meg, az építésügyi hatóság arra – az építtető vagy az ingatlannal rendelkezni jogosult kérelme alapján – fennmaradási engedélyt ad, ha a 18-19. §-okban és a 31. §-ban meghatározott feltételek fennállnak vagy megteremthetők és az építtető az építési jogosultságát igazolta. Ha az építményt, építményrészt építésügyi hatósági engedély nélkül bontották le, az építésügyi hatóság azt – határozattal – tudomásul veszi. A 48. § (2) bekezdése alapján fennmaradási engedély az (1) bekezdésben foglaltak érvényesítése mellett kiadható akkor is, ha a) az építmény, építményrész átalakítással szabályossá tehető, vagy b) a szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelen, közérdeket nem sért, vagy a hatóság által meghatározott határidőn belül elhárítható.

A szabálytalan építési tevékenység meghatározását a KTM rendelet 35. § (1) bekezdése tartalmazta. E szerint, ha csak építési engedély alapján végezhető építési tevékenységet építési engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően, illetőleg az építési engedélyhez nem kötött építési munkát a 9. § (4) bekezdésében meghatározott előírásoktól eltérően (a továbbiakban együtt: szabálytalanul) végezték el, az így megépített befejezett vagy befejezetlen építményre, építési tevékenységre az építtetőnek fennmaradási engedélyt kell kérnie. A fennmaradási engedély iránti kérelmet az építtető jogutódja is előterjesztheti. A 2009. október 1-jétől hatályos 193/2009. Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése többek között előírta, hogy a fennmaradási engedély megadásának feltételeire az Étv. 48. § (1) és (2) bekezdése az irányadó.

A jogalkotó lényeges változtatásokat hajtott végre 2013. január 1-jétől, amikor egyrészt az Étv. 48. §-ában rögzítette a szabálytalan – ezen belül jogszerűtlen, jogosulatlan és szakszerűtlen – építési tevékenység eseteit. Másrészt az újonnan beiktatott 48/A. §-ban – egyebek mellett – megállapította a fennmaradási engedély megadásának feltételeit. A módosítás szerint szabálytalan a jogszerűtlenül, jogosulatlanul vagy szakszerűtlenül megkezdett és végzett tevékenység. Jogszerűtlen az építési vagy bontási tevékenység, ha jogszabály alapján engedélyhez vagy tudomásul vételhez kötött építési vagy bontási tevékenységet engedély vagy tudomásul vétel nélkül, engedélytől vagy tudomásul vételtől eltérően, az engedély jogerőssé válása nélkül vagy a jogerős engedély végrehajthatóságának felfüggesztése ellenére végzik. Ugyanakkor nem minősül jogszerűtlen építési tevékenységnek az építési engedélytől a jogszabályban meghatározott szabvány szerinti tűréshatáron belüli eltérés, valamint ha a bíróság a jogerős építési engedély alapján végzett építési tevékenység végrehajthatóságát nem függeszti fel. Az Étv. a megfelelő jogosultság vagy szakképesítés nélkül végzett tervezői, szakértői és kivitelezési tevékenységet jogosulatlannak minősíti. Ugyancsak szabálytalan – ezen belül szakszerűtlen – az a tervezői, szakértői és kivitelezési tevékenység, amelyet a helyi építési szabályzat és az alapvető követelmények, a tevékenységre vonatkozó szakmai szabályok, előírások megsértésével végeznek, vagy az az életet, az egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapotot vagy

használatot eredményez.

A fennmaradási engedély megadása körében a feltételek a korábbiakhoz képest lényegesen nem változtak. A 48/A. § (1) bekezdése kimondja, ha az építményt, építményrészt jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül valósították meg, az építésügyi hatóság arra az építető vagy a tulajdonos kérelme alapján fennmaradási engedélyt ad, ha a) az egyébként az építési engedélyezéshez előírt, a 36. §-ban és az egyéb jogszabályban meghatározott műszaki és egyéb feltételek teljesülnek, b) az építmény, építményrész átalakítással, visszabontással vagy egyéb módon szabályossá tehető, c) azt a műemléki védett érték megőrzése megkívánja, vagy d) a szabálytalanság közérdeket nem sért, vagy az érdeksérelem a hatóság által meghatározott határidőn belül elhárítható.

Az előző szabályozáshoz képest változás, hogy egyfelől az építető mellett nem az ingatlannal rendelkezni jogosult, hanem kizárólag a tulajdonos terjeszthet elő fennmaradási engedély iránti kérelmet. Másfelől az építető építési jogosultságának igazolása már nem feltétele az engedély kiadásának. Továbbá a fennmaradási engedélyt ki kell adni akkor is, ha azt a műemléki védett érték megőrzése megkívánja.

Az Étv. módosításához kapcsolódóan a szintén 2013. január 1-jétől hatályos Eljr. 42-44. §-ai rendelkeznek a fennmaradási engedély iránti kérelemről és annak elbírálásáról, visszautalva az Étv. irányadó szakaszaira.

Az Étv. 48/A. § (1) bekezdésének 2016. május 13-ától hatályos szövege fontos változást hozott a fennmaradási engedély kiadásának feltételeiben. Ezzel a módosítással kizárólag objektív alapon, a hatályos jogszabályoknak megfelelően létesített, vagy azok alapján szabályossá alakított építmények esetében tette lehetővé a jogalkotó a fennmaradási engedély biztosítását. Ezzel egyidejűleg megszüntette, hogy az engedély kiadható legyen akkor is, ha a szabálytalanság közérdeket nem sért, vagy az érdeksérelem a hatóság által meghatározott határidőn belül elhárítható. A fentieknek megfelelően a 2016. május 13-ától hatályos Étv. 48/A. § (1) bekezdése értelmében, ha az építményt, építményrészt jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül valósították meg, az építésügyi hatóság arra az építető vagy a tulajdonos kérelme alapján – amennyiben az építmény, építményrész fennmaradása nem eredményez az életet, egészséget veszélyeztető használatot vagy állapotot – fennmaradási engedélyt ad, ha a) az e törvényben, az egyéb jogszabályban meghatározott műszaki és egyéb feltételek teljesülnek, vagy az építményt, építményrészt építési vagy más tevékenységgel szabályossá teszi, vagy b) az műemlékvédelmi érdeket nem sért.

A módosítás eredményeként megszűnt annak lehetősége, hogy az építési hatóság részben szubjektív, mérlegelési alapon adja ki a fennmaradási engedélyt arra hivatkozással, hogy a szabálytalanság közérdeket nem sért, vagy az érdeksérelem a hatóság által meghatározott határidőn belül elhárítható. Az új jogszabályi környezetre figyelemmel az építetők alappal nem bízhatnak a fennmaradási engedély megszerzésében, amennyiben az építési tevékenységet jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül végezték és az így megvalósult építmény (építményrész) az építési jogszabályoknak nem felel meg és az szabályossá sem tehető.

## **2. A fennmaradási engedélyezési eljárás elhatárolása az építésügyi hatóság kötelezési eljárástól és a tudomásulvételi eljárástól**

A Kúria a 2010. június 10-én indult – és az akkor hatályos Étv. szerint elbírált – fennmaradási engedélyes ügyben hozott Kfv.VI.37.038/2018/11. számú ítéletében mutatott rá, hogy az Étv. 47. §-a az építésügyi hatósági kötelezésre, míg a 48. §-a az építmény fennmaradásának engedélyezésére irányadó szabályokat tartalmazza. A per alapjául szolgáló közigazgatási eljárás kérelemre indult, amelynek tárgya építmény fennmaradásának engedélyezése. Ettől az eljárástól elkülönül az építésügyi hatósági kötelezésre vonatkozó eljárás. Ugyanis amíg az Étv. 47. § (2)



bekezdésében felsorolt esetekben – a szabálytalanság keletkezési idejére tekintet nélkül – intézkedési kötelezettsége áll fenn az építésügyi hatóságnak az állékonyságot, az életet, az egészséget, illetve a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzet megszüntetése érdekében, amely esetekben hivatalból is köteles eljárni, addig a fennmaradási engedélyezési eljárás során a hatóság csak meghatározott határidőn belül intézkedhet és rendelheti el a szabálytalanság megszüntetését vagy kötelezhet a bontás elvégzésére. Az elsőfokú bíróság helyesen rögzítette, hogy a fennmaradási eljárásban nem merült fel olyan körülmény, ami igazolná az építésügyi hatósági kötelezés jogalapját. A fentiek mellett a felülvizsgálati bíróság rámutatott, hogy a keresettel támadott alperesi határozat jogszerűségi felülvizsgálatakor az Étv. 48. §-ának rendelkezései az alkalmazandók.

Megítélésünk szerint a kúriai ítéletben foglaltak a 2016. május 13-a utáni jogszabályi környezetben is irányadók, mert a jogszabályi változások nem indokolják az attól való eltérést. A két építésügyi hatósági eljárásnak továbbra is lényegesen eltérő szabályok szerint kell folynia. Amíg az építésügyi hatósági kötelezésre irányuló eljárás hivatalból indul, addig a fennmaradási engedélyezési eljárást a hatóság kizárólag az építető vagy a tulajdonos kérelmére alapítottnan jogosult lefolytatni. A kötelezési eljárásra az Étv. 47. §-a, míg a fennmaradási engedélyezési eljárásra a 48/A. §-a vonatkozik, utóbbi esetben a 48/A. § (5) bekezdésére tekintettel a hatóság csak meghatározott szubjektív és objektív határidőn belül intézkedhet és rendelhet el bontást.

A Kúria Kfv.VI.37.418/2016/3. számú ítéletének alapjául szolgáló tényállás szerint a felperesek 2014. június 16-án a tulajdonukban álló ingatlanon fekvő épület szerkezetének fennmaradása tudomásul vétele iránti kérelmet terjesztettek elő mellékletek nélkül. Az elsőfokú hatóság határozatával a kérelmet elutasította, mivel mellékletek hiányában a kérelmezett épületszerkezetekről, az elvégzett építési tevékenységről a hatóságnak nincs információja, nem állapítható meg az építési munka szakszerűsége és tartalma. A felperesi fellebbezés folytán eljáró alperes határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, véleménye szerint a veszélyhelyzet miatt elvégzett építési tevékenység tudomásul vétele iránti kérelem elutasítása a szükséges mellékletek hiánya miatt jogszerűen történt.

A felperesek keresetét elutasító jogerős ítélettel szembeni felülvizsgálati kérelmet elbíráló Kúria az ítéletet hatályában fenntartotta. Hivatkozott az Étv. 48/A. § (4) bekezdésére, e szerint a veszélyhelyzet elhárítása érdekében történő vagy kihirdetett veszélyhelyzet következtében szükségessé váló építési tevékenységek, valamint az építmények, építményszerkezetek veszélyes állapotának jogszerűtlen építési tevékenységgel történő, halasztást nem tűrő elhárítása vagy részleges elbontása esetén az építésügyi hatóság a megvalósult építmény, építményrész, építményszerkezet fennmaradását vagy elbontását – ha az (1) bekezdésben előírtaknak, jogszabályban meghatározottak szerint megfelel – kérelemre tudomásul veszi. Az Eljr. 55. § (2) bekezdése alapján a tudomásulvételi eljárásra a fennmaradási engedélyezési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az 55. § (3) bekezdése kimondja, az eljárás során az építésügyi hatóság az eljárás megindításáról értesítést és hiánypótlásra felhívást nem bocsát ki, a szakhatóságot nem keresi meg.

A Kúria hangsúlyozta, a felperesek nem vitásan az Étv. 48/A. § (4) bekezdésére figyelemmel végezték építési tevékenységüket, a megvalósult építési munkák fennmaradását akkor veheti tudomásul a hatóság, ha az a 48/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelel. Utóbbi jogszabály a) pontja visszautal az Étv. 36. § (1) bekezdésére, amely egyértelműen meghatározza, hogy a kérelem mellé szükséges mellékleteket csatolni. Az Eljr. 55. § (2) bekezdése hivatkozik a fennmaradási engedélyezési eljárásra, így a tudomásulvételi eljárásban a kérelem mellé csatolni kell azokat a mellékleteket, amelyek igazolják, hogy az építési tevékenység a jogszabályoknak megfelelően került elvégzésre. Ilyen mellékletek hiányában a hatóság köteles elutasítani az építető

tudomásulvételi kérelmét.

Az Étv. 48. § (4) bekezdése és az Eljr. 55. §-a tartalmukban lényegesen nem módosultak, ezért a kúriai döntésben írtak jelenleg is helytállóak. Ennek megfelelően a veszélyhelyzet esetén végzett építési tevékenység tudomásulvételi eljárása egy olyan önálló eljárás, amire mögöttesen a fennmaradási engedélyezési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket szükséges alkalmazni.

### **3. Az alkalmazandó jogszabály**

A közigazgatási eljárások egyik alapvető kérdése, hogy a hatóságnak melyik időpontban hatályos jogszabályi környezet alapulvételével kell meghoznia döntését. A bírói gyakorlat szerint a kérelemre induló eljárásokban a kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha olyan jogszabályváltozás történt, amelyet a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni szükséges.

Az egyik vizsgált ügyben a felperes erdőövezetben fekvő ingatlanon végzett építési engedélyköteles építkezést engedély nélkül, majd a hatóság felhívására fennmaradási és továbbépítési engedélyre vonatkozó kérelmet nyújtott be, amelyet az elsőfokú hatóság elutasított. Az alperes másodfokú határozatával az elsőfokú döntést tartalma szerint helybenhagyta. Kifejtette, a hatóságnak a fennmaradási és továbbépítési engedély kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályokat kell alkalmaznia, ezekre alapítottnak a kérelem pozitív elbírálása nem lehetséges. Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította, ítélete indokolásában kifejtette, hogy az építési hatóságnak a határozata meghozatala idején hatályos jogszabályok és fennálló tények alapján kell döntenie.

A Kúria a Kfv.II.37.017/2019/6. számú ítéletében a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Hangsúlyozta, az alperes helytállóan állapította meg, hogy az építésügyi hatóságnak a fennmaradási és továbbépítési engedély kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályokat kell alkalmaznia és a hatályos jogszabályokat alkalmazva a határozat meghozatalakor fennálló tények értékelésével kell a döntését meghoznia. Az elsőfokú bíróságnak a határozathozatalakor hatályos jogszabályok alkalmazására tett megállapítása téves. Kérelemre induló eljárásban a hatóságnak a kérelem megalapozottságáról kell döntenie, a kérelemben foglaltak teljesíthetősége csak az akkor hatályos jogszabályok alapján dönthető el. Ez alól csak a kérelmezőre kedvezőbb, a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazandó jogszabályváltozás jelenthet kivételt. A HÉSZ 37. §-a az erdőrendeltetésnek megfelelő építmények elhelyezését nem tiltja, de megköveteli, hogy az ingatlan minimum 10 hektár nagyságú legyen, ez a feltétel azonban jelen esetben nem teljesült. Az OTÉK 111. § (2) bekezdése az OTÉK-ban előírt követelményeknél megengedőbb szabályozás előírását teszi lehetővé a HÉSZ számára, de nem tartalmazhat az OTÉK-ba ütköző szabályozást. Az OTÉK 28. § (4) bekezdés b) pontja ugyanakkor tiltja közjóléti rendeltetésű erdőterületen az erdő rendeltetésének meg nem felelő építmény elhelyezését.

A Kúria a Kfv.II.37.967/2018/5. számú ítéletében rögzítette, hogy az építető 2011. október 26-án nyújtotta be kérelmét, így az akkor hatályos építésügyi szabályoknak megfelelően kellett a fennmaradási engedélyezési tervdokumentációt elkészítenie és igazolnia az elvégzett építési munkák tekintetében a rendeltetészerű és biztonságos használatra való alkalmasságot. Az építésügyi hatóságnak az eljárás megindulásakor hatályos jogszabályok alapulvételével kellett eldöntenie azt, hogy a fennmaradási engedély megadható-e. Ez alól csak az jelenthet kivételt, ha a fennmaradási engedélyezési eljárás időtartama alatt olyan jogszabály-módosítás következik be, amely a folyamatban lévő eljárásokban való alkalmazást előírja.

A perbeli esetben ez történt, mert az eljárás többszöri felfüggesztését követően az elsőfokú határozat meghozatalára 2017. június 9-én került sor, míg a másodfokú határozat kelte 2017.

szeptember 15-e. Az Eljr. módosított 1. számú melléklete szerint az építési engedély nélkül végezhető építési tevékenységek köre megváltozott, az építető által végzett építési tevékenységek – amelyek az engedély kérelem benyújtásakor még engedélykötelesek voltak – építési engedély nélkül végezhetővé váltak. Emellett a módosító rendelet kimondta, hogy a hatályba lépésekor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell a módosított rendelkezéseket.

Az elsőfokú bíróság helytállóan döntött, amikor ítéletét a módosított jogszabályi rendelkezéseket alkalmazva hozta meg.

#### **4. Az építési hatóság tényállás-tisztázási kötelezettsége**

A téma szempontjából meghatározó jelentőségű ügyben az elsőfokú hatóság végzésével kötelezte a felperest, hogy a fennmaradási engedély kérelemhez nyújtson be hiánypótlást, felsorolva, hogy többek között tervdokumentációt, statikai számítást, felelős műszaki vezetői nyilatkozatot és szakhatósági véleményeket kér csatolni. A felperes a felhívásra írásban közölte, hogy a kért dokumentumokat kedvezőtlen anyagi körülményei és betegsége miatt nem tudja csatolni. Az elsőfokú hatóság a fennmaradási engedély kérelmet határozatával elutasította, hivatkozott a hiánypótlás nem teljesítésére és arra, hogy a telek beépítettsége jelentősen meghaladja az engedélyezhető mértéket. A másodfokú hatóság határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. Véleménye szerint a fennmaradási engedély kérelem elbírálásához szükséges tényállás tisztázására csak a hiánypótlási felhívás teljesítése estén lett volna lehetőség. Az elsőfokú hatóság kérte a hivatkozott jogszabályok szerint elengedhetetlen hiánypótlás teljesítését, ennek azonban a felperes nem tett eleget. Az építésügyi hatóság megfelelő információk hiányában nem tudta megvizsgálni, hogy a tervezett építkezés megfelel-e a jogszabályi előírásoknak, ezért nem tudott a felperes számára kedvező döntést hozni. Megalapozatlan az a felperesi állítás, amely szerint a hatóság nem jelölte meg a pozitív elbírálás feltételét, mivel a hiánypótlási felhívásban a hiányok részletesen és pontosan felsorolásra kerültek. A fennmaradási engedély kérelem tárgyában induló eljárásban a hatóság nem kényszeríthető arra, hogy a felperes helyett bizonyítson.

A Kúria a Kfv.II.37.990/2015/5. számú ítéletében a jogerős elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Rámutatott, az eljárás kérelemre indult, ennek során a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettsége fennáll, ez azonban nem jelent egyúttal bizonyítási kötelezettséget is. A hatóság a releváns tényeket összeveti a kérelmező által szolgáltatott bizonyítékokkal és az eredményes elbírálás, jogérvényesítés érdekében hiánypótlási felhívást bocsáthat ki. Amennyiben az ügyfél a kért hiányokat – mint jelen esetben a felperes – nem pótolja, a tényállás tisztázását nem mozdítja elő, nem működik együtt a hatósággal, akkor ennek jogi következményeit viselnie kell. A kérelem elbírálásához szükséges tényállás tisztázása jelen ügyben csak a hiánypótlási felhívás teljesítése esetén lett volna lehetséges, a felperes azonban az általa sem vitatottan a valós, tehát a szabálytalan építésnek megfelelő állapotot ábrázoló, valamint a szabályossá tételt tartalmazó terveket a felhívás ellenére sem nyújtotta be, így kérelme elutasítása jogszerű volt.

A fentiekkel azonos módon foglalt állást a Kúria a korábban már hivatkozott Kfv.VI.37.418/2016/3. számú ítéletében, amikor hangsúlyozta, hogy a megvalósult építési munkák fennmaradását akkor veheti tudomásul a hatóság, ha az az Étv. 48/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelel. Utóbbi jogszabályhely visszaül az Étv. 36. § (1) bekezdésére, ez egyértelműen meghatározza, hogy a kérelem mellé szükséges mellékleteket csatolni. A felperes az előírt mellékleteket nem nyújtotta be, így kérelme elutasítása jogszerűen történt.

A fenti jogesetektől az a következtetés vonható le, hogy a fennmaradási engedélyezési eljárásban az építési hatóság tényállás-tisztázási kötelezettsége fennáll, ennek keretében a kérelmet benyújtót

szükség esetén hiánypótlási felhívásban köteleznie kell a kérelem elbírálásához nélkülözhetetlen iratok mellékletkénti csatolására. Azonban hivatalbóli bizonyítási kötelezettsége az építési hatóságnak nincs, ha a kérelmező a hiánypótlási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, úgy ennek jogi következményeit neki kell viselnie.

A fennmaradási engedélyezési eljárások az esetek többségében a hatóság felhívására benyújtott kérelemmel indulnak. A Kúria a Kfv.II.37.776/2015/7. számú ítéletében elvi élel mutatott rá, hogy a 193/2009. Korm. rendelet 39. § (2) bekezdése alapján kiadott hatósági felhívás ténye az ügy érdemi elbírálására nincs kihatással. A fennmaradási tervdokumentáció benyújtására vonatkozó felhívás a hatóságot a későbbiek során nem köti, az kötelezően nem vezet az engedély kiadásához. Az ezzel ellentétes felperesi érvelés a fennmaradási engedélyezési eljárás létjogosultságát vonja kétségbe, ami nyilvánvalóan helytelen. A felhívás kibocsátásához elegendő, ha a hatóság a rendelkezésre álló adatokra figyelemmel arra a következtetésre jut, hogy – akár átalakítással, akár bontással – fennáll a lehetőség a fennmaradás feltételeinek megteremtése. A hatóság téves helyzetértékelése nem vonja maga után a fennmaradási engedély kiadását.

A felülvizsgálati bíróság a fenti ítéletében az építésügyi hatóság tájékoztatási kötelezettségének körét is meghatározta, amikor rögzítette, a hatóságnak nem feladata a felperes helyett és releváns adatok hiányában dönteni, tanácsot adni. A felperes szabad belátását képezi az, hogy a területén melyik épületet kívánja megtartani vagy lebontani, az általa teremtett törvénytörő helyzetet miként kívánja orvosolni.

A Kúria a Kfv.II.38.121/2015/4. számú ítéletében megállapította, az elsőfokú bíróság tévedett, amikor az építési hatóságot egy kérelemre, a fennmaradás engedélyezhetősége iránt indult eljárásban hivatalbóli bizonyításra szorította.

## **5. Örökségvédelmi érintettség a fennmaradási engedélyezési eljárás során**

A joggyakorlat-elemzéssel vizsgált időszakban egy jogesetben található örökségvédelmi szál. E szerint az alperesi beavatkozó a társasház földszinti üzlethelyiségeinek homlokzatán építési engedély nélkül engedélyköteles átalakítási munkát végzett. Ennek során az utcai homlokzaton két portálajtót épített üzletbejáratok nyitása céljából. Ezekre fennmaradási és használatbavételi engedély iránti kérelmet nyújtott be. A többszörösen megismételt hatósági eljárás során beszerzésre került a Balatoni Területi Tervtanács véleménye, amely a dokumentációt engedélyezésre alkalmasnak minősítette. Az illetékes örökségvédelmi hivatal szakhatósági állásfoglalásában az építkezéshez a hozzájárulást megadta. Az elsőfokú építési hatóság az elvégzett homlokzat átalakításra fennmaradási és használatbavételi engedélyt adott hivatkozva a tervtanácsi és szakhatósági állásfoglalásra.

A társasházban tulajdonostárs felperesek fellebbezése folytán eljáró alperes megkeresésére a másodfokú örökségvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásával az elsőfokú szakhatósági állásfoglalást az indokolási rész kiegészítésével helybenhagyta. Ebben kifejtette, hogy a vizsgált ingatlan nem műemlék, az átalakítás előtti fotókra és a műszaki leírásban foglaltakra alapozva megállapította, hogy az újonnan megnyitott ajtók valaha szintén ekként funkcionáltak.

A tervdokumentációban foglaltak nem sértik a kulturális örökségvédelmi érdekeket. Az alperes a másodfokú szakhatósági állásfoglalásra tekintettel az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A közigazgatási perben az elsőfokú bíróság igazságügyi szakértőt rendelt ki a felújítási munkálatok megfelelőségének vizsgálata tárgyában. A szakvélemény szerint az átalakítás nem járt az utcakép sérelmével, mivel az épület kinézetében a szomszédos épületekhez igazodik, a nyílászárók megfelelőek. Az átalakítás örökségvédelmi szempontokat nem sértett, sőt a nyílászárók beépítésével értéknövelő beruházás történt. Az elsőfokú bíróság a szakvéleményre alapítottnan a

keresetet elutasította.

A Kúria a Kfv.II.37.630/2011/6. számú ítéletében az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Kiemelte, hogy az eljárások során valamennyi építésügyi és örökségvédelmi szakmai szervezet és szakhatóság az örökségvédelmi szempontokkal összeegyeztethetőnek ítélte az elvégzett építőipari kivitelezést. Az épület nem nyilvántartott műemlék, csupán a városközpont történelmi település részének műemléki jelentőségű területén helyezkedik el. A beszerzett szakvélemény nem igazolta a felperesek szakmai kifogásait, azt az elsőfokú bíróság helyesen fogadta el döntése alapjaként. A felperesek felülvizsgálati kérelmükben nem adtak elő olyan konkrét indokot és bizonyítékot, amelyek az ügyben keletkezett szakértői nyilatkozatokat és szakhatósági állásfoglalásokat sikerrel megcáfolnák.

Az ismertett ügyben meghatározó jelentőséggel bírt az örökségvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása, ennek szakszerűségét az elsőfokú bíróság a peres eljárási szabályoknak megfelelően, a felperesek bizonyítási indítványát teljesítve ellenőriztette és a benyújtott aggálytalan szakvéleményre is tekintettel döntött a kereset elutasításáról.

## **6. Az építési jogosultság igazolása**

Az Étv. hatálybalépésétől egészen 2012. december 31-ig az Étv. 48. § (1) bekezdésére figyelemmel a fennmaradási engedély kiadásának egyik feltétele volt az építési jogosultság megfelelő igazolása. Az ezt szolgáló okiratok részletes felsorolását először a KTM rendelet 5. § (1) bekezdése, majd az ÖTM rendelet 18. §-a, végül a 193/2009. Korm. rendelet 18. §-a tartalmazta, a következő megbontásban: saját tulajdonban lévő ingatlanra, idegen tulajdonban lévő ingatlanra, közös tulajdonban álló ingatlanra és társasházi tulajdonban álló ingatlanra vonatkozó építési tevékenységekre.

A KTM rendelet 5. § (1) bekezdése a közös tulajdonban álló ingatlanon történő építési tevékenység végzése esetén előírta a tulajdonostársak hozzájáruló nyilatkozata vagy az ezt pótló bírósági ítélet csatolását. Társasházi tulajdonnál az építési jogosultságot az erről szóló külön jogszabályban meghatározottak szerint kellett igazolni.

A Kfv.III.37.145/2015/5. számú kúriai ítélet alapjául szolgáló tényállás szerint az építető felperes a közös tulajdonban álló lakóépület bővítésére fennmaradási engedélyt kért az elsőfokú hatóságtól, amely eljárását a felperes által indított, a tulajdonostársak jognyilatkozatának pótlására irányuló polgári per befejezéséig felfüggesztette. A polgári bíróság a felperes keresetét elutasította, ezt követően a hatóság folytatta az eljárását, ennek eredményeként a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasította, egyben kötelezte a felperest az építési engedély nélkül megépített építmény lebontására. Hivatkozott arra, hogy a felperes az építési jogosultságát sem a tulajdonostársak hozzájárulásával, sem az azt pótló bírósági ítélettel nem igazolta, ezért az engedély kiadását meg kellett tagadni.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Hangsúlyozta, hogy az építési jogosultságot igazoló irat a fennmaradási engedély megadhatóságának kötelező kelléke, ennek hiányában a fennmaradási engedély nem adható meg.

A felülvizsgálati eljárásban eljáró Kúria rögzítette, a kereset elutasításának alapja a felperes építési jogosultságának hiánya, erre vonatkozóan a felülvizsgálati kérelem érvelést nem tartalmazott. Önmagában megalapozta a kereset elutasítását az a tény, hogy a felperes nem rendelkezik a tulajdonostársak hozzájáruló nyilatkozatával vagy az azt pótló bírósági ítélettel.

A Kfv.II.37.776/2015/7. számú és Kfv.VI.37.038/2018/11. számú kúriai ítéletekhez kapcsolódó tényállások közös eleme, hogy egyfelől a fennmaradási engedélyezési eljárás 2013. január 1-jét megelőzően indult, másfelől az építési hatóság eljárását felfüggesztette az építető részéről a

tulajdonostársak ellen jognyilatkozat pótlása iránt indított per jogerős befejezéséig. A polgári bíróság mindkét esetben a tulajdonostárs hozzájáruló nyilatkozatát jogerős ítéletében pótolta, így az építető igazolta építési jogosultságát.

A Kfv.II.37.630/2017/6. számú ítéletében a Kúria kifejtette, hogy a perbeli ügyben a megelőző bírósági eljárásban hozott ítéletben rögzítésre került, miszerint a 2013. január 1-jét követő építéshatósági eljárásokban az építési jogosultság igazolása, a tulajdonostársak hozzájáruló nyilatkozatának beszerzése nem feltétele a fennmaradási engedély kiadásának. Ennél fogva az alperesnek eljárásban nem kellett a tulajdonostársak átalakítási munkálatokhoz való hozzájárulását megkövetelnie, amint ezt az elsőfokú bíróság is helyesen állapította meg. Ezen túlmenően az elsőfokú építési hatóság és az alperes az ingatlan valamennyi tulajdonosát ügyfélnek tekintette, az első- és másodfokú eljárások során az ügyféli jogok valamennyi tulajdonostárs részére biztosítva voltak. A felperesek érvelésével szemben a felülvizsgálati bíróság hangsúlyozta, ahogy az építési engedélyezési eljárásban a hatóság, úgy a közigazgatási perben a bíróság sem jogosult polgári jogi igényeket eldönteni. A felperesek, a társaság és az építetők közötti, építési jogosultsággal kapcsolatos vita a polgári jog területére tartozik, ennek eldöntésére jelen eljárás keretében nem kerülhet sor.

Látható, hogy 2013. január 1-je korszakhatár volt az építési jogosultság igazolása kérdéskörében. Az azt megelőzően indult fennmaradási (és egyéb engedélyezési) eljárásokban kötelező volt az építetőnek igazolnia építési jogosultságát, mert ennek hiányában kérelme elutasításra került. A 2013. január 1-je után induló engedélyezési ügyekben az Étv. már nem írja elő a fennmaradási engedély kiadásának feltételeként az építési jogosultság igazolását. Az ebből adódó jogalkalmazási problémákkal a későbbiekben foglalkozunk. (X. fejezet 2. pont)

## **7. A hatóság mérlegelési jogköre és a közérdek sérelmének vizsgálata**

Az alcímben írt két témakör egymással szorosan összefüggnek és a 2016. május 12-ig indult fennmaradási engedélyezési eljárások során az egyik meghatározó problémakört képezték. A korábban rögzítetteknek megfelelően az Étv. 48. § (2) bekezdés b) pontja, majd 48/A. § (1) bekezdés d) pontja lehetőséget adott a fennmaradási engedély megadására akkor is, ha az építmény jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül került megvalósításra, de a szabálytalanság közérdeket nem sértett. Ennek vizsgálatakor a hatóság mérlegelési jogkörében járt el, ennek során alkalmaznia kellett a régi Pp. 339/B. §-ában foglaltakat (tényállás kellő mértékű feltárása, az eljárási szabályok betartása, a mérlegelés szempontjainak meghatározása és a mérlegelés okszerűsége).

A Kfv.III.37.483/2015/9. számú kúriai ítélet alapjául szolgáló tényállás szerint az alperesi beavatkozók engedélyköteles, de engedély nélkül elvégzett tetőtér bővítésére az elsőfokú hatóság a fennmaradási engedélyt nem adta meg, az alperes az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az elsőfokú bíróság a határozatokat hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte azzal az utasítással, hogy vizsgálni kell, hogy a szabálytalanság sért-e közérdeket. A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság a fennmaradási engedélyt megadta, az alperes az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A felperes keresete szerint az eljáró hatóságok a törvényes mérlegelés mellőzésével és a közérdek sérelmének téves értelmezésével jogellenesen döntöttek az engedély megadásáról. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Az általa beszerzett szakvéleményre alapítottan kiemelte, hogy a tetőtéri bővítmény nem látszik a közterületről, az általános építési morálra ezért károsan nem hat és városképi szempontokra figyelemmel sem vet fel esztétikai aggályt, ezért a szabálytalanság közérdeket nem sért.

A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Kiemelte, az ügyben alkalmazandó Étv. 48. § (2) bekezdés b) pontja mérlegelési jogkört biztosít a hatóság számára és ekként irányadó a régi Pp.

339/B. §-a. Ebben a körben a közérdek sérelmének fennállását és annak tényalapját kell bizonyítani. A sérelemnek a konkrét építési munka vonatkozásában kell megvalósulnia és bizonyítottnak lennie. Önmagában az engedély nélküli építkezés ténye nem ad alapot a fennmaradási engedély kiadásának megtagadására, és nem teszi lehetővé pusztán e miatt a közérdek sérelem fennállásának megállapítását sem. A perbeli építkezés nem érinti károsan a környezet természeti, táji és építészeti értékei védelmének érdekeit, a megfelelő megközelítés biztosított gyalogosan és gépjárművel is, tehát a közérdek sérelme nem áll fenn.

A Kúria Kfv.II.37.776/2015/7. számú ítélete kimondta, az elsőfokú bíróságnak figyelemmel kellett volna lennie arra a felsőbbírási gyakorlatra, amely szerint a közérdek sérelme nem azonosítható a helyi építési előírások megsértésével, azt a hatóság és a bíróság nem szűkítheti le a HÉSZ szabályainak megsértésére, a közérdek sérelmét tágabb összefüggéseiben kell vizsgálni. Az elsőfokú bíróságnak észlelnie kellett volna, hogy a hatóság törvénytörően járt el, amikor a közérdek sérelmét arra alapította, hogy a beépítés túlzott mértéke miatt a HÉSZ előírása sérült. Önmagában ez az érvelés nem fogadható el a fentiekben hivatkozottak szerint. A fentieket meghaladóan az Étv. 2011. január 1-jével módosult 48. § (2) bekezdés b) pontja alapján a közérdek sérelem és nem a szomszédi magánérdek vizsgálatára kell sort keríteni az eljárás során, mert a módosult jogszabályhely a szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelenségét már nem nevesíti feltételként.

A Kfv.III.37.562/2017/6. számú kúriai ítélet rámutat, a jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül megvalósított építmények fennmaradása engedélyezésének eseteit az Étv. 48/A. § (1) bekezdés a)-d) pontjai tartalmazzák. A d) pont a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozó azon eset, ha a szabálytalanság a közérdeket nem sérti. A következetes bírói jogalkalmazás szerint, amennyiben a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat a régi Pp. 339/B. §-ában foglalt követelményeket kielégíti, az indokolása nem iratellenes, nem logikátlan vagy kirívóan okszerűtlen, a felülvizsgálat során a felülmérlegelésnek nincs helye. A felülvizsgálati bíróság egyetértett az elsőfokú ítélettel abban, hogy nem jogsértő az alperes azon jogi álláspontja, amely a fennmaradási engedély kérelem elutasítása egyik indokaként arra hivatkozott, hogy annak megadása – az építési szabályokat (utólag szabályossá sem tehető módon) többszörösen megsértő – engedély nélkül létrehozott épületre károsan hatna az építési morálra, precedenst teremtő jellege miatt is sértené a közérdeket, amely súlyos jogsértés megítélése összhangban van az egységes bírói gyakorlattal is.

Az eset összes körülményének – több jogsértést megvalósító, engedély nélküli építkezés az ügy tárgya – együttes mérlegelése alapján okszerűen jutott az alperes és az elsőfokú bíróság arra a következtetésre, hogy más engedélyezési ok híján, önmagában a felperesek által állított közérdek sérelem hiánya és a gazdasági magánérdekük jelen ügyben nem teremthetett alapot a fennmaradási engedély megadásához.

A Kfv.II.38.121/2015/4. számú, az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyező és a keresetet elutasító döntésében a Kúria kifejtette, hogy az építési hatóság az Étv. 48. § (2) bekezdését figyelembe véve vizsgálta a közérdek sérelmét. Az eljárásba bevont főépítésznek, az Állami Főépítész által felülvizsgált és kiegészített véleményére figyelemmel megállapította, hogy a közérdek szempontjából az építmény több vonatkozásban is hátrányt okoz. Így növeli a szintterületi mutatót, az előírt zöldterület bontás nélkül megvalósíthatatlan, a meglévő funkciók megváltoztatása nélkül is nő a közlekedéssel okozott környezetterhelés. A hatóság a fenti véleményt a jogszabállyal összevetette, a régi Pp. 339/B. §-ának betartásával a tényeket megfelelően mérlegelte.

Az ismertetett jogesetek alapján egyértelmű, hogy a Kúria az Étv. 48. § (2) bekezdés b) pontjának (később 48/A. § (1) bekezdés d) pontjának), valamint a régi Pp. 339/B. §-ának értelmezésével és alkalmazásával egységes gyakorlatot alakított ki a közérdek sérelmének vizsgálatára vonatkozóan.

Ez a kérdéskör ugyanakkor 2016. május 13-ától jogszabályváltozás folytán okafogyottá vált.



## IV. A bontás

### 1. Általános szabályok

*A szabálytalan építési tevékenység jogkövetkezményei, a jogkövetkezmények fokozatai, a bontás mint legvégső jogkövetkezmény*

**(Étv. 2013. január 1- 2016.május 12 közötti szövegváltozata mentén).**

Az Étv. 48/A. § (1) bekezdés a) pontja a fennmaradási engedély megadhatóságának esetkörei között szabályozza azt az esetet, ha egyébként az építési engedélyezéshez előírt, az Étv. 36. §-ban és az egyéb jogszabályokban meghatározott műszaki, valamint az egyéb jogszabályokban rögzített további követelmények teljesülnek, azaz az építési tevékenység nem minősül szakszerűtlennek, jogosulatlanak, bár jogszerűtlen, olyannak kell tekinteni, mintha az építési engedély megadásának feltételei – amennyiben az építető megkérte volna az építési engedélyt -teljesültek volna. Ilyen esetben a fennmaradási engedély minden további nélkül megadható.

Az Étv. 48/A. § (1) bekezdés b) pontja már azt az helyzetet szabályozza, amikor az építmény átalakítással, visszabontással, vagy egyéb módon szabályossá tehető. Adott esetben a fennmaradási engedélyes terv már tartalmazhat egy szabályossá tételi dokumentációt is. Ekkor a fennmaradási engedély megadására csak kikötésekkel, feltételekkel kerülhet sor.

Az Étv. 48/A. § (1) bekezdés d) pontja arra az esetkörre terjed ki, amikor az építési tevékenység nemcsak jogszerűtlen, hanem egyébként szakszerűtlen is, azonban a szabálytalanság közérdeket nem sért, vagy az érdeksérelem a hatóság által meghatározott határidőn belül elhárítható. Amennyiben az Étv. 48/A. § (1) bekezdés hivatkozott pontjaiban foglaltak egyike sem alkalmazható, leg súlyosabb szankcióként az Étv. 48/A. § (2) bekezdés b) pontja szerint a lebontásról kell rendelkezni. Ha a szabálytalan építési tevékenység folytán létrejött építmény nem tehető szabályossá, a bontást el kell rendelni (Kúria, Kfv.II.37.739/2017/5.). Az engedélyhez nem kötött (jogszerű) építési tevékenységnek is meg kell felelnie az általános érvényű és a helyi építési előírásoknak, a jogszerű építési tevékenység tekintetében sem mulasztható el a szakszerűség – szakszerűtlenség vizsgálata. Az Étv. 48. § (5) bekezdésében foglalt szakszerűség fennállását az építésügyi hatóságnak vizsgálnia szükséges. Ha az építési tevékenység eredményeként valamely építmény vagy építményrész jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül valósult meg, az építésügyi hatóságnak az Étv. 48/A. § (1) bekezdés értelmében intézkedési kötelezettsége van, illetve az Étv. 48/A. § (2) bekezdése szerint – az építésügyi hatóságnak, vagy jogszabályban meghatározott esetekben az építésfelügyeleti hatóságnak – intézkedni kell (Kúria, Kfv.II.37.967/2018/5.).

#### *1.1. Prioritások*

Az engedély nélkül végezhető építési munkák esetében is be kell tartani az építési tevékenységre vonatkozó előírásokat. Pl. oromfalban történő ablakcsere, korszerűsítés az ablak méretének növelésével nem engedélyköteles, de az OTÉK 37. § (4) bekezdése megtartandó.

Az engedélyhez nem kötött (jogszerű) építési tevékenységnek is meg kell felelnie az általános érvényű és a helyi építésügyi előírásoknak, a jogszerű építési tevékenység tekintetében sem

mulasztható el a szakszerűségi vizsgálat. Az Étv. 48. § (5) bekezdésében foglalt szakszerűtlenség fennállását az építésügyi hatóságnak vizsgálnia kell és ha szakszerűtlenséget állapít meg, intézkedési kötelezettsége áll fenn.

### *1.2. Az építető személye, ki minősül építetőnek?*

Az Étv. 51. § (1) bekezdésben foglaltakból fakadóan alapvetően a tulajdonos és az építető személye egybeesik. Ellentétes tényállítások esetén vélelem áll fenn arra, hogy a tulajdonos és az építető személye nem tér el. Ha megállapítható az eltérés, az építető az, aki a szabálytalan építési munkát végeztette [Eljr. 68. § (1) bekezdés]. Az ingatlan elidegenítése, az adásvétel az építetői státuszt nem érinti, de az új tulajdonos eljárásról értesítése és tűrésre kötelezése nem mellőzhető, mert csak így biztosított a döntés végrehajthatósága (Kfv.II.37.601/2015/8.). Az Étv. 51. § (1) bekezdése abban az esetben írja elő a szabálytalan építési tevékenység esetében az építető kötelezését a tulajdonos helyett, ha a szabálytalan építési munkát nem a tulajdonos végeztette, tehát amennyiben kétséget kizáróan kettéválik az ingatlan tulajdonosának és az ingatlanon folytatott szabálytalan építési tevékenység építetőjének a személye. Ilyen esetben az építésügyi hatóság az építető személyének a megjelölését elvárható módon az ingatlan tulajdonosától kérheti számon, akinek az egész közigazgatási eljárás tartalma alatt lehetősége van bejelenteni az építető személyét.

### *1.3. A hatósági kötelezés alanyai*

Az Étv. 51. § (1) bekezdése a hatósági kötelezés alanyaként főszabály szerint az ingatlan tulajdonosát jelöli meg, ez alól kivétel az az esetkör, amikor a szabálytalan építési munkát nem a tulajdonos, hanem más végeztette, ebben az esetben a kötelezett az építető. A bontást elrendelő határozat meghozatalának időpontja a meghatározó, az ekkor fennálló tulajdonosi állapot a releváns (Kfv.VI.37.608/2018/5.). A tulajdonosi és az építetői minőségnek az eljárásban ki kell derülnie, különösen, ha időközben változnak a tulajdonviszonyok és a régi tulajdonos az építető. Ilyenkor nem mellőzhető az új tulajdonos tűrésre kötelezése. Az egyes szerepek összemosása nem megengedett. Az új tulajdonos eljárásról való értesítése, eljárásba való bevonása nem mellőzhető azért, hogy a hatósági kötelezés végrehajtása biztosított legyen (Kúria, Kfv.II.37.601/2015/8.).

## **2. A bontás mint kógens jogkövetkezmény bemutatása jogesetek tükrében**

Az Étv. 2. § 8. pontjában meghatározott általános definíció szerint építmény: „Az építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre”. Ezen általános építmény-fogalomhoz képest az Étv. önállóan szabályozta a sajátos építményfajtákat, amelyek fogalmát az Étv. abból a célból hozta létre, hogy az építményekkel szemben támasztott általános követelményrendszeren túlmenően a kifejezetten sajátos követelmények megállapítását és kielégítését igénylő építményfajták (pl. közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, továbbá vízi építmények, a bányaműveléssel, az atomenergiával kapcsolatos, illetve a honvédelmi célú építmények) az Étv.-vel összhangban a speciális követelményeikre tekintettel külön szabályozást nyerhessenek. A fogalomrendszerben továbbá elkülönítette a sajátos építményfajták körébe tartozó nyomvonal-jellegű építményeket. Ezek között tipizálta a különböző elosztó- és szállítóvezetéseket, távhővezetéseket, az elektronikus hírközlési építményeket, amelyek a sajátos építményfajták

körében is olyan további specialitásokkal bírnak, hogy szükséges egyértelmű elkülönítésük és meghatározásuk.

Az előbbieken idézett általános építményfogalmat a jogalkotó gyűjtőfogalomként definiálta (építmény az épület és műtárgy együtt). Az Étv. fogalomrendszerében (2. § 10. pont) épületnek minősül „A jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából”. A 2. § 15. pontjában rögzített műtárgy pedig „mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz (pl. út, híd, torony, távközlés, műsorszórás műszaki létesítményei, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotások).”

Az OTÉK 1. sz. melléklet fogalom-meghatározások 48. pontja szerint a helyiség definíciója a „Rendeltetésének megfelelően épületszerkezettel minden irányból körül határolt járófelülettel rendelkező tér a beépítetlen tetőtér kivételével.” Az OTÉK 1. sz. melléklet 95. pontja szerinti önálló rendeltetési egység „A meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport, melynek a szabadból vagy az épületen belüli közös közlekedőből nyílt önálló bejárata van”.

E definíciók mentén az építmény jelleg meghatározása, továbbá ezen belül az egyes építményfajták elhatárolása a bírói gyakorlat által konkrét jogesetekben folyamatosan alakított és értelmezett. A pontos, egzakt elhatárolás a szabálytalanul létesített építmények, építményrészek jogkövetkezményei, különösen a bontás mint legsúlyosabb jogkövetkezmény alkalmazhatósága szempontjából elengedhetetlen.

Lássunk néhány példát a Kúria által kimunkált bírói gyakorlatból:

Az oldalkert legkisebb méretén belül szabálytalanul létesített gépkocsibeálló építmény bontása

A lábakon álló gépkocsibeálló épület és nem műtárgy. Részben teret zár körül és tároló funkciót lát el. Építési engedély nélkül létesíthető, azonban a hatóság feladata vizsgálni, hogy az építési tevékenység jogszabálysértő-e. Az Étv. 2. § 15. pontja szerint műtárgy az, ami nem minősül épületnek, besorolása szerint tehát vagy műtárgy, vagy épület lehet. A Kúria a Kfv.II.37.270/2017/4. számú döntésében megállapította, hogy a gépkocsibeálló az Étv. 2. § 15. pontja szerinti műtárgyként definiált építményi körrel való összevetése alapján a műtárgy fogalmának nem felel meg. Ezzel szemben kielégíti az épület fogalmát, amelyet az Étv. 2. § 10. pontjának négy kritériuma szerint lehet meghatározni: a gépjárműbeálló szerkezetében részben teret zár körül, meghatározott rendeltetése, illetőleg célja van, ami a tárolás. Az emberi tartózkodás céljára szolgáló jellemző az épület definíciójánál azt jelenti, hogy az épület „általában” emberi tartózkodás céljára szolgál, de ez nem kizárólagos, más célja is lehet egy épületnek, így pl. a tárolás. A gépkocsibeálló meghatározott rendeltetéssel bír, tárolás célú, továbbá teret zár körül, tehát megfelel az épület fogalmának, ezért elhelyezése során be kell tartani a kötelező jogszabályi előírásokat. A Kúria a hivatkozott döntésében rámutatott továbbá arra, hogy az OTÉK 34. § (1) bekezdése szerint az építési telek beépítési módját az építési határvonalakkal meghatározott terület határozza meg úgy, hogy az oldalhatáron álló beépítési mód esetén annak egyik beépítési határvonala a telek egyik oldalhatára, szemközti építési határvonala és a telek másik oldalhatára között beépítetlen telekrész legyen. Az OTÉK 35. § (1) bekezdése értelmében az építési határvonalra helyezett épületrész esetén az építési határvonalra a végleges külső, vakolt, vagy

burkolt felületnek kell kerülnie, a legkisebb elő- és oldalkert méretén belül épületrész pedig – bizonyos kivételektől eltekintve – nem állhat. Miután a gépkocsitároló, amely funkciója és kialakítása alapján nem műtárgy, hanem épület besorolású, az építési helyen kívül nem állhat, ezért az oldalkert legkisebb méretén belül elhelyezett gépkocsibeálló bontását az alperes jogszerűen rendelte el. Az építési helyet az OTÉK 1. számú melléklet 28. pontja definiálja, ennek megfelelően építési hely az építési teleknek az elő-, oldal- és hátsókerti építési határvonalai által körülhatárolt beépíthető területrésze, amelyen – a védőtávolságok és más jogszabályi előírások megtartásával, vagy azon belül a szabályozási tervben (HÉSZ) jelölt beépíthető területrészen – az övezeti előírások szerinti telekbeépítettség mértékéig az épület (épületek) elhelyezhető (elhelyezhetők). Az épületelhelyezés szabályai kógensek, megsértésük az építési szabályok súlyos sérelmének minősül, amely a bontást megalapozza.

#### Előtető, védőtető zárttá tételével kialakított, a beépítettséget növelő bővítmény bontása

Előtető, védőtető építési engedély nélkül létesíthető. Az OTÉK 1. számú melléklet 114/b. pontjában meghatározott, a telek beépített területe definíció egy számított érték, amelynek számításakor az előtető, védőtető figyelmen kívül marad. Ennek során az épülethez tartozó előlépcső, tornác, előtető, valamint a terepcsatlakozástól legalább 2,00 m-rel magasabban lévő erkély, függőfolyosó, ereszpárkány – az épület tömegétől kiálló részeinek – az épülettől számított 1,50 m-es sávba eső vízszintes vetületét, a vetületi területek számítása során figyelmen kívül kell hagyni. Amennyiben azonban teraszlefedéssel, zárttá tétellel, körbeépítéssel, beüvegezéssel, egyébként az építési engedély nélkül létesíthető előtető bővítmény jelleget ölt és ezáltal helyiséggé válik, ezzel lényegében már nem alkalmazható rá az előbbieken hivatkozott OTÉK 1. számú melléklet 114/b. pont szerinti kedvezmény, hanem mint helyiség az OTÉK 114. pontjára és 1. számú melléklet 48. pontjára figyelemmel a megengedett beépítettségbe beszámít. Az OTÉK 1. számú melléklet 48. pontja szerint helyiség a rendeltetésének megfelelően épületszerkezettel minden irányból körülhatárolt, járőfelülettel rendelkező tér, a beépítetlen tetőtér kivételével. Miként a Kúria Kfv.II.37.484/2017/9. számú döntésében rámutatott, az építési engedély nélkül végezhető tevékenységek közé csak az előtető, védőtető építése vagy felújítása tartozik, amennyiben viszont az a terasz körbeüvegzésével és hőszigetelésével már helyiséggé válik, arra nem vonatkozik az előtető, védőtető felújítására, korszerűsítésére, átalakítására vonatkozó, az Eljr. 1. számú melléklet 5. pontjában foglalt kivételszabály, a beépítési százalékba a bővítmény mint helyiség beszámít, a beépítési mértéket megnöveli. Miután a telek beépítési mértéke a konkrét jogesetben az építési tevékenység végzése előtt is meghaladta az engedélyezhető mértéket, ez a kialakult szabálytalan helyzet tovább már nem rontható, azaz nem növelhető a beépítési mérték, ezért a beépítést növelő teraszbővítmény bontását az építésügyi hatóság jogszerűen rendelte el. Rögzítette továbbá a Kúria ezen döntésében azt is, hogy a beépítési százalékot növelő épületrész jogszerűtlenségét az energiahatékonysági, egészségmegőrzési hivatkozások nem befolyásolhatják, mert a beépítési mértéket túllépő épület építése, létesítése jogszabálysértő, így annak fennmaradása nem engedélyezhető, arra is tekintettel, hogy a beépítési százalék az előírt 30%-hoz képest már a 43,96%-os mértékkel eddig is túllépésre került, amely egy újabb építménnyel tovább már nem növelhető, ezért csak annak bontásával állítható helyre a korábbi – egyébként túlépített – állapot.

Az épület homlokzatához támasztott előtető, védőtető építési engedély nélkül létesíthető, azonban mint „fedett szín” a beépítési százalékba beszámít, túlépítettség esetén a bontás elrendelhető.

## Szabálytalanul létesített hulladéktartály tároló bontása

Az Eljr. 1. számú melléklet 21. pontja szerint a szelektív és háztartási célú hulladékgyűjtő építmény nem engedélyköteles, de az Étv. 18. § (1) bekezdése szerint az engedély nélküli építkezésnek is meg kell felelni a vonatkozó kötelező jogszabályoknak, így a HÉSZ előírásainak is. A Kúria a Kfv.II.37.910/2017/4. számú döntésében kiemelte, hogy amennyiben a társasháznak az épületen belül már van hulladéktartály tárolója, úgy a további hulladéktartály tároló önálló építményként (melléképületként) nem engedélyezhető. A konkrét jogesetben a szelektív hulladéktároló önálló létesítésével az Óbuda – Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 32/2001. (XI.30.) ÖK számú rendelete (a továbbiakban: OBVSZ) 85. § (14) és (15) bekezdésében foglaltak sérültek. E szerint az épületek fogadószerinti gyalogos átjárói csak abban az esetben építhetők be, ha az átjárás továbbra is biztosítható és a visszamaradó átjáró szélessége nem csökken három méter alá és a beépítés homlokzat felülete legalább 70%-ban üveg homlokzattal, vagy kirakatszekrényvel kerül kialakításra. A fenti jogszabályi előírás három konjunktív feltételt tartalmaz, ami azt jelenti, hogy a jogszabály akkor érvényesül, ha mindhárom feltétel egyszerre teljesül. A Kúria megállapította, hogy a konkrét esetben az első feltétel nem teljesült, mivel a meglévő állapot nem tesz eleget az OTÉK 1. számú melléklet 7. pontjának. Így árkádnak minősül az építmény földszintjének a szabad tér felé jellemzően csak tartószerkezetével határolt és hosszoldalán nyitott, közterületi kapcsolat esetén többnyire közhasználat céljára szolgáló területe. A konkrét esetben megtörik az árkád-jelleg, a hosszoldalon elvárt nyitottság megszűnik és ezáltal elnehezül a hosszanti átjárhatóság, továbbá sérül az OBVSZ 85. § (15) bekezdése, miszerint az épület hosszirányában kialakított szélességben végigmenő árkád területe nem építhető be. A kialakítással nem teljesül az OBVSZ 85. § (14) bekezdés b) pontjában megfogalmazott harmadik feltétel sem, mert a beépítés homlokzat felületén az üvegfelület nem éri el a 70%-os mértéket. Kiemelte a Kúria, hogy bár ezen harmadik feltétel utólag elvileg pótolható, de ezzel a három együttes feltétel megteremtésére nem kerülhetne sor, következésképpen mivel a szabálytalan hulladéktartály tároló nem felel meg a jogszabályi előírásoknak és szabályossá sem tehető, a jogszerű állapot csak bontás útján állítható helyre.

### A fémkerekeken nyugvó hűtőkamra nem építmény

A hűtőkamra, ami fémkereken nyugszik, nem minősül építménynek és műtárgynak sem, mivel nincs a talajhoz rögzítve, kerekein elmozdítható, így nem helyhez kötött, ezáltal nem lehet építmény, épület sem. Miként a Kúria a Kfv.II.37.004/2016/8. számú döntésében kiemelte, az Étv. 2. § 8. pontjának megfelelően az építmény fogalmának eleme, hogy helyhez kötött műszaki alkotás legyen, amely a terepszint, a víz, vagy az azok alatti talaj, illetve az azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre. A fémkerekeken nyugvó hűtőkamra nem tekinthető építménynek, mivel nincs a talajhoz rögzítve, így nem felel meg az Étv. 2. § 8. pont alatti követelményeknek. Önmagában az a tény, hogy a kerekekkel ellátott hűtőkamra a körülmények miatt mozdíthatatlan sem minősíti a talajjal összekötött építménnyé, mivel valójában mozgatható szerkezetről van szó. Az nem vitatható, hogy a légtér egy részét igénybe veszi, de ez az igénybevétel megjelenik minden olyan anyagi szerkezet esetén, amelynek valamilyen kiterjedése van. Igaz ez még egy közlekedési járműre is, amely ettől még nem lesz az Étv. szerinti műtárgy, vagy épület. Az OTÉK 1. számú melléklet 48. pontjában rögzített helyiség definíció és a helyiségre vonatkozó OTÉK 85. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelmény, valamint a (3) bekezdés e) pont előírása (méretei, magassága) csak az épület esetében alkalmazható szabályok. A Kúria e döntésében rámutatott arra, hogy a jogszabályok indokolatlan kiterjesztő értelmezésével az

esetleges jogalkotási hiányosságok nem pótolhatók, azokra a hatóságok, bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel.

#### A hátsókert kötelező méretén belül elhelyezett könnyűszerkezetes mobilház bontása

A mobilház építménynek, ezen belül épületnek minősül. A Kúria a Kfv.III.37.192/2014/6. számú döntésében kifejtette, a mobilházat tárolás céljára használják. Az építmény fogalmából következően késztermékként az építési helyszínre szállított, helyhez kötött műszaki alkotás, így az engedély nélkül létesített mobilház e definíciónak teljes mértékben megfelel. Ugyanakkor a mobilház talajhoz kötöttsége is megállapítható. Az alapokon nyugvó könnyűszerkezetes épület, függetlenül attól, hogy az nem beton, hanem pont alap, helyhez kötött, mert a pontalap is alapozás, továbbá meghatározott rendeltetése van. Mivel az építmény a kötelező legkisebb hátsókert méretén belül került elhelyezésre, az szabálytalan, ezért az épületre fennmaradási engedély nem adható, tekintettel arra, hogy az OTÉK előírásainak nem felelt meg, ezért a bontás elrendelése törvényesen történt.

#### Szabálytalan és közérdeket sértő könnyűszerkezetes raktár bontása

A könnyűszerkezetes raktár funkciójú épületrész, amely osztatlan közös tulajdonú ingatlanon a meglévő csarnoképületre történő ráépítéssel létesült, jogszerűtlen és szakszerűtlen, az övezeti előírások megfelelőségét ugyanis az egész telekre kell értelmezni és nem egy meghatározott tulajdoni hányadra. Mivel a tárgyi ráépítés övezeti paramétereknek való megfelelését az egész telekre kell értelmezni, nem elég az ingatlan tulajdoni hányadának vizsgálata, amelynek alapján a tervező a beépítési munkák egy részének megfelelőségét a konkrét esetben igazolta. A Kúria a Kfv.II.38.121/2015/4. számú végzésében kiemelte, hogy a túlépített ingatlan esetében a fennmaradási engedély megadásának feltételei a könnyűszerkezetes raktár építmény vonatkozásában egyértelműen hiányoznak. Az Étv. 18. § (2) bekezdésében előírt illeszkedési szabálynak sem felel meg továbbá a könnyűszerkezetes raktár, mert kedvezőtlenül befolyásolja a városképet, másfelől az Állami Főépítész véleménye felülírta a korábbi perben kirendelt szakértő állásfoglalását, amikor kimondta, hogy a tárgyi ráépítés övezeti paramétereknek való megfelelését az egész telekre kell értelmezni. Ekként a területen uralkodó alábbi állapotok miatt, úgy, mint a kaotikus folyamatos építési tevékenység, a rendezetlen tulajdoni és birtokviszonyok, az építés ellentétes a közérdekkel, továbbá a HÉSZ-szel. Az önkormányzat mint a terület gazdája a köz érdekében a terület funkcióváltását tervezi, amely céllal a további engedély nélküli építmények legalizálása ellentétes.

Az oldalkerítés, amennyiben a végleges használatbavételi engedély része, utólag, évekkel később nem tehető vitássá.

Az oldal (homlokvonali) és telekbelső kerítés, amennyiben a jogerős használatbavételi engedély része, akkor az évekkel később előterjesztett szomszédi beadványban vitatása nem éleszthető fel. A végleges használatbavételi engedély elleni fellebbezési jog kimerítése hiányában a döntés jogerőssé vált, ezért annak vitatásához való jog, azaz a jogorvoslati jog - miként arra a Kúria a Kfv.VI.37.076/2018/9. számú döntésében rámutatott – elenyészett. A jogorvoslati jog nem korlátlan, azt csak az eljárási törvényekben meghatározott keretek között lehet igénybe venni. Ha az arra jogosult a fellebbezési jogával nem él, akkor megszűnik a döntés vitatásához kapcsolódó jogorvoslati joga. A szomszéd az ily módon elmulasztott fellebbezési jogot az évekkel később

előterjesztett beadványaival nem élesztheti fel. Alappal ezért nem kifogásolhatta a telekbelső oldalkerítés kialakítását.

#### A HÉSZ előírásaiba ütköző tömör kerítés elbontása

Tömör kerítés csak a helyi sajátosságokhoz igazodóan, az OTÉK keretei között létesíthető. Az Étv. 2. § 8., 15. és 6. pontjai alapján a kerítés építmény, azon belül műtárgy, azonban nem nyomvonal-jellegű építmény, következésképpen ebbe a kategóriába nem sorolható. Az OTÉK 44. § (6) bekezdése alapján tömör kerítés legfeljebb 2,50 méterig, kivételesen 3,00 méterig létesíthető. A Kúria a Kfv.II.37.754/2016/4. számú döntésében kiemelte, hogy a kerítés műtárgy, mert nem minősül épületnek, ugyanakkor nem nyomvonal-jellegű építmény, mert ebbe a sajátos kategóriába, amely tipikusan a vezetékek csoportját fedi, nem sorolható be. Azonban az OTÉK 1. számú melléklet 77. pontja a műtárgy közelebbi meghatározását már ahhoz köti, hogy milyen használati célt tölt be, míg az OTÉK 1. számú melléklet 44. pontja a kerítés fogalmát rögzíti. A perbeli építményt a rendeltetése, azaz hogy a telek területét a közterülettől, illetve a szomszédos telkek területétől térbelileg elválasztja, lehatárolja, határozza meg. A kerítésre tehát vonatkozik az OTÉK 44. § (6) bekezdése, miszerint a kerítés kialakítását a HÉSZ meghatározhatja. Amennyiben a HÉSZ meghatározza a kerítés paramétereit, úgy az Étv. 18. § (1)-(2) bekezdése szerint csak a HÉSZ előírásainak megfelelő tevékenységet lehet jogszerűen végezni. A HÉSZ előírásaiba ütköző kerítés elbontása, tekintettel arra, hogy szabályossá nem tehető, jogszerű.

#### Kerítésként funkcionáló falszerkezet és támfal elhatárolása

A kerítésként funkcionáló falszerkezetnek meg kell felelnie az oldalhatáron álló kerítésre vonatkozó magassági előírásoknak, az oldalhatáron (oldalsó telekhatáron) szabálytalanul létesített falszakasz a funkcióját tekintve kerítésnek minősül. A Kúria a Kfv.II.37.250/2015/5. számú döntésében kiemelte, hogy a határvonalon álló falszakasz támfal funkciót csak addig a magasságig tölt be, amíg ténylegesen földtömeget támaszt meg, az ezt meghaladó részében ténylegesen kerítésként funkcionál, ezért arra az OTÉK 44. § (6) bekezdésében foglalt követelmények teljesülését számon kell kérni. A falszakasz megengedhető magasságára a kerítésre vonatkozó magassági előírások vonatkoznak.

A telekhatár mentén kialakított támfalnak meg kell felelnie az OTÉK 45. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, amely szerint az építmények megvalósítása során a telek természetes terepfelületét és az értékes növényállományt megváltoztatni nem szabad, kivéve, ha az a rendeltetésszerű építmény, illetve telekhasználat műszaki követelményeinek (megközelítés, csapadékvíz elvezetés) biztosítása érdekében szükséges. A telek természetes terepfelületét az építési helyen kívül tereprendezéssel megváltoztatni a HÉSZ előírásai szerint lehet, HÉSZ hiányában a terepszint a közvetlenül szomszédos telkek terepszintjéhez képest nem térhet el. A földpart megtámasztására csak olyan műszaki megoldás fogadható el, amely nem jár a meglévő terepszint földfeltöltéssel történő megemelésével és nem hat kedvezőtlenül a kialakult településképre, megtartja a kialakult beépítés jellegzetességeit.

#### A mobilistálló nem építmény

A mobil istálló, amely egy vasrúdra kifeszített ponyva, nem helyhez kötött, létesítése nem jár a talaj beépítésével, megváltoztatásával, ezért nem minősül építménynek.

### A sátor nem építmény

A sátor nem minősül építménynek, mivel szintén nem felel meg az építmény definíció helyhez kötött műszaki alkotás feltételének, ezáltal a telek beépítési százalékának mértékébe sem számítható be.

A lakás rendeltetésű önálló rendeltetési egységek számának növekedésével a szükséges gépjármű parkoló számot biztosítani kell

Amennyiben a lakásban elvégzett munkálatok következtében két önálló rendeltetési egység alakul ki a falban lévő ajtó szerelt jellegű, ún. száraz falazatú lezárásával, és az OTÉK 1. számú melléklet 8. pontja szerint építési tevékenység, átalakítás következményeként két önálló lakás rendeltetéssel bíró épületrész jön létre, elkülönült fűtési rendszerrel, önálló mérőórákkal és a lakás funkciót kielégítő helyiségekkel, az engedély nélkül elvégezhető kialakítás lehetősége nem jelenti azt, hogy az adott tevékenységnek nem kell megfelelnie a vonatkozó építésügyi előírásoknak [Étv. 18. § (1) bekezdés]. A Kúria a Kfv.II.37.601/2015/8. számú döntésében rámutatott arra, hogy a hatóság az OTÉK 42. § (1) és (2) bekezdésében foglalt előírást az átalakítás tekintetében jogszerűen kérte számon és a kialakítás fennmaradását jogszerűen nem engedélyezte a személygépjármű telken belüli elhelyezésének hiánya miatt. Amennyiben tehát nem biztosított az egy lakásból kialakított két új önálló lakás esetében a plusz egy gépjármű ingatlanon (telken) belüli elhelyezése az OTÉK 42. § (1) bekezdés és 4. számú melléklet 1. pontja figyelembevételével, úgy az eredeti egy lakás rendeltetési egység helyreállításának, visszaállításának elrendelése jogszerű.

A tetőtérben önálló rendeltetési egység meg nem engedett kialakítása

Ha a tetőtér beépítéssel és helyiség kialakításával az önálló rendeltetési egységek száma nő, de azok számát a HÉSZ alapján növelni nem lehet, az eredeti állapot visszaállítására, a bontásra kötelezés jogszerű (Kúria Kfv.II.37.574/2015/4.).

Új, a beépítési százalékot növelő fedett terasz bontása

A korábbi előtető elbontásával új, nagyméretű, faszerkezetű polikarbonát anyagú fedett terasz megépítése, amellyel az ingatlan a megengedett legnagyobb beépítési mértéket meghaladja, jogsértő. A beépítési százalékot túllépő építmény bontását el kell rendelni (Kúria Kfv.II.37.739/2017/5.).

Oszlopokon álló kerti terasz bontása

A fa lábakon álló kerti terasz is építmény, amennyiben a talajjal állandó kapcsolatban álló oszlopokon nyugszik, és az oszlopok a talajban véglegesen bebetonozott alapokon állnak. A talajhoz való rögzítése folytán állandó építménynek tekinthető, az Étv. 2. § 8. pontjába tartozó építmény fogalomnak megfelel. A kerti terasz építménynek minősül, mert az a talaj, a víz, és az azok feletti légtér természetes állapotának tartós megváltoztatásával jött létre. Amennyiben az OTÉK 35. § (1) bekezdésében foglalt tiltás ellenére az oldalkertben helyezik el, bontása jogszerű.



## Tartószerkezetre kifeszített védőháló, molinó

Az építmény definíció figyelembevételével a bírói gyakorlat egységes abban, hogy a reklám tartószerkezet és az arra kifeszített védőháló, molinó, a tartószerkezet és a rajta lévő vászon egymást feltételezve, együttesen az építmény jogi sorsát osztják.

## A mobilszerkezettel működő autósosó építmény

Az építmény definíció egyes fogalmi elemei, mint pl. a helyhez kötöttség vagy a talaj feletti légtér megváltoztatása, továbbá az emberi tartózkodásra történő alkalmasság mind-mind olyan szempontok, amelyek a létesítmény építmény, ezen belül épület jellegét, rendeltetését meghatározzák. A Kúria által kimunkált ítélkezési gyakorlat egységes abban, hogy a fenti ismérvek figyelembevételével akár egy kerti létesítmény, egy lefedés nélküli tető (dobogó), vagy egy meglévő tartószerkezetre elhelyezett reklámponyva, de még egy görgethető, kerekkel rendelkező mobilház is építmény (Kúria Kfv.III.37.322/2013/5., Kfv.II.37.571/2014/7., Kfv.II.37.467/2012/6.)

## Klímaberendezés kültéri egységeinek elhelyezése

A klímaberendezés kültéri egységeinek elhelyezése az Elj. I. melléklet 23. pontja alapján nem engedély köteles. Az OTÉK 70. § (8) bekezdés alapján azonban légaknában klímaberendezés hőcserélő (hűtő, fűtő) berendezés és annak tartozéka, égéstermék-elvezető, továbbá zajt, rezgést, lecsapódást vagy más káros hatást keltő berendezés, szerelvény nem helyezhető el. Az OTÉK fogalommagyarázat 1. sz. melléklet 79. pontjában meghatározott légakna a közel azonos légszennyezettségű helyiségek közvetlen természetes szellőzésére szolgáló, határfalakkal határolt, vagy a szomszédos építési telek beépítéséig a telekhatárhoz csatlakozó oldalán nyitott tér.

### **3. A bontás elrendelésének szükségessége**

Az OTÉK 55. § (2) bekezdése szerint az építményt és részeit, az önálló rendeltetési egységet, helyiséget úgy kell megvalósítani, ehhez az építési anyagokat, az épületszerkezeteket és a rögzített be- rendezési tárgyakat úgy kell megválasztani és beépíteni, hogy a rendeltetésszerű használatuk során keletkező zaj- és rezgéshatás az építmény helyiségeinek, tereinek és külső környezetének rendeltetésszerű használatát ne akadályozza, az előírt mértéknél nagyobb zaj- és rezgéshatással ne terhelje, továbbá feleljen meg a vonatkozó jogszabályok és szabványok előírásainak.

Az Elj. 67. § (5) bekezdése kimondja, hogy ha szabálytalan építési tevékenység eredményeként létrejött építményre, építményrészre fennmaradási engedély nem adható, úgy az építésfelügyeleti hatóság elrendeli

- a) a szabályossá tétel érdekében szükséges munkálatok elvégzését vagy,
- b) a lebontását, ha az építmény fennmaradása, átalakítása sem engedélyezhető.

Az Elj. 67. § (8) bekezdése rögzíti, hogy a bontási, átalakítási kötelezettség teljesítésének határideje a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válásától számított legfeljebb hat hónap lehet.

A bontást el kell rendelni, ha az építmény fennmaradásának és szabályossá tételének nincs meg a jogszabályi lehetősége (Étv. 48. § (8) bek.). A fennálló tények relevánsak, az ingatlan tényleges jogi helyzete, az elvégzett építési munka terjedelme, a belterületbe vonási eljárás folyamatban léte,

a döntéshozatal idején folyamatban lévő belterületbe vonási eljárás nincs kihatással a bontást elrendelő határozat jogszerűségére (Kfv.II. 37.566/2015/7.).

Az építési szabályok súlyos megsértése (OTÉK 35.§ (1) bekezdésében foglalt kógens tiltás ellenére az előkertben létesített gépkocsitároló) a bontást megalapozza (Kfv. III.37.562/2017/6.).

Az építménymagasság előírt, megengedett legnagyobb mértékének túllépése esetén visszabontást kell elrendelni (Kfv.VI. 37.956/2016/6.).

Ha a tetőtér beépítéssel, helyiség kialakításával az önálló rendeltetési egységek száma nő, de azok számát növelni nem lehet, az eredeti állapot visszaállítására kötelezés jogszerű (Kfv. II. 37.574/2015/4.).

Szabálytalanul létesített oldalkerítés (nem áttört és 2,5 méternél magasabb) bontását el kell rendelni (Kfv.VI. 37.076/2018/9.).

Egy lakásból két önálló rendeltetési egység kialakítása szabálytalan, és az eredeti egy rendeltetési egység helyreállítását kell elrendelni, ha nem biztosított a plusz egy gépjármű ingatlanon belüli elhelyezése (OTÉK 42.§ (1) bek., 4. sz. melléklet I. pontja) (Kfv. II. 37.601/2015/8.).

Az oldalkert legkisebb méretén belül a gépkocsibeálló bontása jogszerű. (Kfv. II. 37.270/2017/4.).

Az ingatlan túlépített adottsága további beépítéssel nem növelhető (Kfv.II 37.484/2017/9.).

A jogszerűtlenül épült melléképítmény (hulladékartó tároló) bontása megalapozott, fennmaradására nincs lehetőség (Kfv. II. 37.910/2027/4.).

A könnyűszerkezetes raktár funkciójú épületrész övezeti előírásoknak megfelelését az egész telekre kell értelmezni, nem elég az ingatlan tulajdoni hányadának vizsgálata (Kfv. II.38.121/2015/4.).

A szabálytalan, a beépítési százalékot túllépő előtető és terasz bontását kell elrendelni az építmények nélkül is túlépített (a megengedett beépítési százalékot túllépő) ingatlanon (Kfv. II. 37.739/2017/5.).

#### **4. Az építési tevékenység minősítése, az új építés (újraépítés), felújítás, átalakítás, bővítés, korszerűsítés, újjáépítés elhatárolása**

Amennyiben túlmutat az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmassá tételén a létrehozott állapot, akkor új építésnek, újraépítésnek minősül, különösen, ha mind anyagában, mind szerkezetében, mind megjelenésében a korábbihoz képest eltérő állapot jön létre. Az épülethez tartozó korábban épített fém tartószerkezetű, cserépfedésű terasz lefedés elbontásával annak helyén egy új, fa tartószerkezetű polikarbonát fedésű nagyméretű előtető megépítése új építésnek minősül. Ez az építmény az OTÉK 35. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak sérelme folytán - miként arra a Kúria a Kfv.II.37.739/2017/5. számú döntésében rámutatott – jogsértő,

amennyiben az ingatlan a beépítettségét tekintve nem felel meg a HÉSZ előírásainak (túlépített), a túlépítés folytán sérti továbbá az OTÉK 39. § (1) és 40. § (1) és (4) bekezdésében foglalt kötelező előírásokat, bontása ezért jogszerű.

Az OTÉK 1. számú melléklet 8. pontja szerinti átalakítás fogalom alatt a meglévő építmény, építményrész önálló rendeltetési egység, helyiség alaprajzi elrendezésének, vagy külső megjelenésének megváltoztatása érdekében végzett, az építmény belső térfogatát nem növelő építési tevékenységet kell érteni. A meglévő előtető elbontásával az épülethez hozzáépített új nagyméretű faszerkezetű, polikarbonát anyagú előtető megépítése új építés és nem átalakítás.

Telekhatárra néző homlokzati ablakok kialakítása a korábbi szabálytalan szobaablak megnagyobbításával új építés és nem korszerűsítés. Az OTÉK 1. számú melléklet 63. pontja alapján korszerűsítés: „Meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmasságának javítása, használati értékének, teljesítőképességének, üzembiztonságának növelése érdekében végzett építési tevékenység”. Az ablakok méretének növelésével járó építési tevékenység, miként arra a Kúria a Kfv.II.37.136/2015/13. számú döntésében rámutatott, nem engedélyköteles, azonban az engedély nélkül végezhető építési tevékenységek esetében is be kell tartani az előírásokat. Ebből eredően nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az OTÉK 37. § (4) bekezdése alapján az épületnek a telek oldalhatárán vagy attól 3 méteren belül álló és a telekhatárral 60°-nál kisebb szöget bezáró homlokzati falában és a vízszintessel 30°-nál nagyobb szöget bezáró, a telekhatár felé lejtő tetőfelületén csak tároló-, közlekedő-, tisztálkodó-, főzőhelyiség és illemhely, legalább 1,80 m-es mellvédmagasságú és helyiségenként legfeljebb 1 db 0,40 m<sup>2</sup> nyíló felületű szellőzőablaka, szellőzőnyílása lehet. Amennyiben az ablakok méretének növelésével járó építési tevékenység ezen előírásba ütközik, a bontás elrendelése jogszerű.

Az önálló rendeltetési egységek számának megváltoztatása, a falban lévő ajtónyílás elzárásával, elfalazásával végzett építési tevékenység az OTÉK 1. számú melléklet 8. pontja szerinti átalakításnak felel meg. Az engedély nélküli átalakítás lehetősége nem jelenti azt, hogy az adott tevékenységnek nem kell megfelelnie a vonatkozó építésügyi előírásoknak [Étv. 18. § (1) bekezdés]. A Kúria a Kfv.II.37.601/2015/8. számú döntésében rámutatott arra, hogy e körben jelentőséggel bír, hogy a tárgyi ingatlanon az ajtó lezárása előtt egy lakás céljára szolgáló rendeltetési egység volt, majd az átalakítás következményeként az egy lakásból két önálló lakás rendeltetéssel bíró épületrész alakult ki, elkülönült fűtési rendszerrel, önálló mérőórákkal és a lakásfunkciót kielégítő helyiségekkel, ezért indokolt volt az OTÉK 42. § (1) és (2) bekezdésében foglalt előírást az ingatlan átalakítása tekintetében számon kérni, a két lakás lakásonként egy, összesen kettő gépjárműparkoló létesítését kívánta meg. A személygépjármű telken belüli elhelyezésének hiánya miatt a bontás elrendelése jogszerű volt.

Az OTÉK 1. számú melléklet 36. pontja alapján felújítás: „Meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságának, valamint üzembiztonságának megtartása érdekében végzett, az építmény térfogatát nem növelő építési tevékenység”. A hátsókertben lévő leomlott épület újjáépítése, a leomlott épület helyére visszaépített épület megépítése nem felel meg az OTÉK 1. számú melléklet szerinti átalakítás és felújítás fogalmának, a leomlott, beomlott épület újbóli felépítése új épület építésének minősül, így az újjáépítéshez ebben az esetben a hatályos építésügyi szabályok betartása szükséges (Kúria, Kfv.II.39.221/2006).

Az OTÉK 1. számú melléklet 17. pontja szerint bővítés: „Olyan építési tevékenység, amely az építmény térfogatát növeli”. Meglévő épület egy emeleti szinttel történő bővítése esetén kiemelt jelentőséggel bír az a kérdés, hogy az épület építménymagassága meghaladja-e az övezetre maximálisan előírt mértéket. A Kúria a Kfv.VI.37.956/2016/6. számú döntésében hangsúlyozta, hogy az építménymagasság mértékének megállapítása olyan szakkérdés, amelyet csak igazságügyi építész-szakértő bevonásával lehet vizsgálni, ilyen bizonyítást azonban a bíróság hivatalból nem rendelhet el, csak valamelyik fél indítványára.

Az OTÉK 1. számú melléklet 4. pontja szerint állagmegóvás: „Meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség kármegelőzése, kárelhárítása, rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmassága érdekében végzett, az eredeti állagának visszaállítását szolgáló építési tevékenység.” Ha az építési tevékenység túlmutat az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmassá tételén, különösen, ha anyagában, szerkezetében, megjelenésében a létrehozott állapot a korábbihoz képest egy eltérő állapotot takar, akkor nem vonható az állagmegóvás fogalomkörébe.

## **5. A főépület, melléképület, főépítmény, melléképítmény, kerti építmény és az önálló építmény definíciói**

Az Étv. 2. § 10. pontjában meghatározott épület fogalom teljesüléséhez négy kritériumnak kell megfelelnie, amelyek a következők: 1. építménynek kell lenni, 2. emberi tartózkodás céljára kell szolgálnia, 3. szerkezetében részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét kell körülzárnia és 4. meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés célúnak kell lennie. A második kritérium körében rögzíteni kell, hogy az emberi tartózkodás céljára nem szolgáló építmények is lehetnek épületek, a harmadik kritérium vonatkozásában pedig a részben fedett – nyitott építmények is minősülhetnek épületnek, ami azt jelenti, hogy az épület nem minden szerkezete vesz részt feltétlenül a térelhatárolásban.

Fedett, oldalról részben vagy egészben nyitott gépjárműtároló, amelynek kialakítása lehet akár lábakon álló kerti tető és amennyiben az ilyen szerkezetet gépjármű tárolásra, illetve tárolásra használják, vagy ilyen célból létesül, akkor az Étv. 2. § 10. pontjában meghatározott épületnek minősül.

Az OTÉK 1. számú melléklet 61. pontjában meghatározott kerti építmény a kerti tevékenységre, pihenésre, játékra, szórakozásra, kikapcsolódásra és tárolásra szolgáló műtárgy. Ekként pedig a lábakon álló kerti tető kerti építménynek, ezen belül pedig tárolásra szolgáló műtárgynak minősül.

Az OTÉK 1. számú melléklet 101. pontja határozza meg a rendeltetés fogalmát, e szerint az a használati cél, amelyre az építmény, az önálló rendeltetési egység vagy a helyiség létesül, illetve amire használják.

Az OTÉK egyebekben használja a főépítmény és melléképítmény definíciókat is, az 1. számú melléklet 41. pontja alapján főépítmény: „Az övezeti előírások megtartásával épített, elsősorban a területfelhasználási egység jellegének megfelelő, másodsorban a településrendezési eszközben meghatározott, a területhasználatot nem zavaró rendeltetésű építmény.” Az 1. számú melléklet 86.

pontjában definiált melléképítmény: „A telek és a telken álló főépítmény (főépítmények) rendeltetésszerű használatát, működtetését elősegítő, kiegészítő rendeltetésű építmény:

- a) közmű-becsatlakozási műtárgy,
- b) közműpótló műtárgy,
- c) hulladéktartály-tároló,
- d) épülettől különálló – építménynek minősülő kirakatszekrény,
- e) kerti építmény,
- f) húsfüstölő, jégverem, zöldségverem,
- g) állat ól, állatkifutó,
- h) trágyatároló, komposztáló,
- i) siló, ömlesztettanyag-, folyadék- és gáztároló,
- j) építménynek minősülő antennatartó szerkezet, zászlótartó oszlop.

Az OTÉK 1. számú melléklet 93. pont szerint önálló építmény: „Független építményszerkezetekkel, valamint vezetékhálózattal és berendezésekkel megvalósított, más építményhez legfeljebb tűzfalakkal csatlakozó építmény”.

Az OTÉK rendeltetés definíciója: az a használati cél, amelyre az építmény, az önálló rendeltetési egység vagy a helyiség létesül, illetve amire használják.

Rendeltetés-módosítás: az építmény, az önálló rendeltetési egység, vagy a helyiség használati céljának megváltoztatása.

## V. Intézkedési határidő, szerzett jog védelme

### 1. Intézkedési határidő

*A szabálytalan építési tevékenység esetén lefolytatandó eljárás megindítására irányadó határidők jogi szabályozása, az Étv. erre vonatkozó rendelkezéseinek változásai*

Az Étv. 1998. január 1-jén hatályba lépett 48. §-a tartalmazza az építmény fennmaradásának engedélyezésére vonatkozó szabályokat. Az építető vagy az ingatlannal rendelkezni jogosult kérelmére a szabálytalanul megépített építményre vagy építményrészre az építésügyi hatóság akkor adhat ki fennmaradási engedélyt, ha az Étv. 18-19. §-aiban foglalt építésjogi követelmények és a 31. §-ában rögzített, az építményekkel szemben támasztott általános követelmények fennállnak. Az Étv. 18. § (1) bekezdése értelmében építési munkát végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat, szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad. A (2) bekezdés rendelkezik arról, hogy építési munkát végezni helyi építési szabályzattal, illetőleg szabályozási tervvel még nem rendelkező területen - a 13. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettség teljesítéséig is - e törvény, valamint az egyéb jogszabályok megtartásával és akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a beépítés mértéke és módja illeszkedik a meglévő környezethez. Az Étv. 19. § (1) bekezdése szerint beépítésre szánt területen épület csak építési telken helyezhető el. A (2) bekezdés tartalmaz szabályozást arra vonatkozóan, hogy a beépítésre nem szánt területen új építményt építeni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, rendeltetését vagy használati módját megváltoztatni csak akkor szabad, ha az a terület rendeltetészerű használatát szolgálja, közérdeket nem sért, különösen nem érinti károsan a környezet természeti, táji és építészeti értékei védelmének érdekeit, nem veszélyezteti a talaj- és a vízgazdálkodást, nem befolyásolja hátrányosan a terület rendeltetészerű felhasználását, a megfelelő megközelítés biztosított, illetőleg biztosítható, továbbá építmények csak a hozzájuk tartozó terület jelentéktelen hányadát veszik igénybe, és biztosított, hogy az építmények a telek területe nélkül nem idegeníthetők el, illetve a korábbi gazdálkodó otlakását biztosító második lakóépület céljára szolgál, és amennyiben biztosított a gazdálkodás folytatása, valamint azt a gazdaság meglévő építményeinek közvetlen közelében építik fel, helyhez kötött, továbbá a környezetével szemben támasztott különleges védelmi igény miatt, illetőleg a környezetére kifejtett hatása miatt beépítésre szánt területen nem helyezhető el, közösségi építmény vagy köztárgy.

Az Étv. 31. §-a tartalmaz általános követelményeket az építési folyamat szabályozására vonatkozóan. Az (1) bekezdés az építmény elhelyezése során kialakítandó körülményeket rögzíti mint az építmény, továbbá a szomszédos ingatlanok és építmények rendeltetészerű és biztonságos használhatóságát, az építmény közszolgálati (tűzoltó, mentő stb.) járművel történő megközelíthetőségét, a környezetvédelem és a természetvédelem sajátos követelményeit és érdekeit, a közhasználatú építmények esetében a mozgásukban korlátozott személyek részére is a biztonságos és akadálymentes megközelíthetőséget; illetve a rendeltetészerű telekhasználatot.

A (2) bekezdés rendelkezik arról, hogy az építmény kialakítása, felújítása, átalakítása során érvényre kell juttatni az országos építési szakmai követelményeket, különösen az értékes táj- és településkép, építészeti-beépítési jellegzetesség és látvány védelmét, továbbá a kedvező tájolás, a mechanikai ellenállás és stabilitás, a tűzbiztonság, a higiénia, egészség- és környezetvédelem, a

használati biztonság, a zaj és rezgés elleni védelem, az energiatakarékosság és hővédelem, az életvédelem követelményeit. A (3) bekezdés szabályozza az országos építési szakmai követelmények megtartása alól - külön jogszabályban meghatározott esetekben és módon – adható eltérési engedélyt. Végül a (4) bekezdés az általános szabályozó rendelkezések között az építmény kialakítása, felújítása, átalakítása során biztosítandó elvárásokat fogalmaz meg, miszerint lehetővé kell tenni a rendszeres karbantartás lehetőségét, azt, hogy az építmény rendeltetésszerű használatával járó környezeti terhelés az adott helyen megengedett mértéket ne lépje túl, valamint, hogy a mozgásukban korlátozott személyek is biztonságosan és akadálymentesen használhassák a közhasználatú építményeket.

E szabályrendszerben, a fenti követelmények nem teljesülése esetére biztosít a jogalkotó intézkedési lehetőséget az építésügyi hatóság részére, amelynek időbeli korlátait az Étv. 48. § (8) bekezdésében rögzített intézkedési határidő szabja meg. Az Étv. ágazati jogszabályként tartalmaz a szubszidiárius jelleggel alkalmazandó eljárásjogi jogszabályokhoz képest eltérő anyagi jogi határidőt a nem szabályszerű építési tevékenységek esetében. Ezen belül is különbséget tesz szubjektív – a hatóság tudomására jutástól számított – és objektív – a jogsértő cselekménytől számított – határidő között. A határidő számítására és tartamára vonatkozó jogi szabályozás az Étv. 1998. január 1-jei hatályba lépése óta több alkalommal változott, az alábbiak szerint.

1998. I. 1-2005. X. 31

Az Étv. 1998. január 1-jén hatályba lépett 48. § (8) bekezdése értelmében az építésügyi hatóság az (1)-(7) bekezdései alapján a szabálytalanság tudomásra jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől - ha nem állapítható meg - az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A (6) bekezdésben foglaltak és az új eljárás lefolytatása esetén az egyéves időtartam kezdetét a meghatározott idő elteltétől, valamint az engedély visszavonásától, az átalakítási kötelezettségre előírt teljesítési határidő lejártától, illetőleg az új eljárás lefolytatását elrendelő jogerős határozat keltétől kell számítani.

2005. XI. 1-2009.IX. 30.

Az Étv. intézkedési határidőre vonatkozó szabályainak első változását a 2005. évi LXXXIII. törvény 314. §-a vezette be 2005. november 1-jei hatállyal. A technikai jellegű módosítás szükségességét az Étv. 48. § (1)-(8) bekezdéseinek módosulása okozta. Ennek értelmében az Étv. 48. § (9) bekezdése rendelkezik arról, hogy az építésügyi hatóság az (1)-(8) bekezdései alapján a szabálytalanság tudomásra jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől - ha nem állapítható meg - az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A (7) bekezdésben foglaltak és az új eljárás lefolytatása esetén az egyéves időtartam kezdetét a meghatározott idő elteltétől, valamint az engedély visszavonásától, az átalakítási kötelezettségre előírt teljesítési határidő lejártától, illetőleg az új eljárás lefolytatását elrendelő jogerős határozat keltétől kell számítani.

2009. X. 1-2010. XII.31.

A jogszabályhely következő módosítását a 2009. évi LVII. törvény 46. § (7) bekezdésének 20.2. pontja vezette be 2009. október 1-jei hatállyal. Ennek alapján az Étv. 48. § (9) bekezdésében rögzített szabályozásból kikerült „az (1)-(8) bekezdés alapján” szövegrész. Ennek megfelelően az Étv. 48. § (9) bekezdése szerint az építésügyi hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől - ha nem állapítható meg - az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A (7) bekezdésben foglaltak és

az új eljárás lefolytatása esetén az egy éves időtartam kezdetét a meghatározott idő elteltétől, valamint az engedély visszavonásától, az átalakítási kötelezettségre előírt teljesítési határidő lejártától, illetőleg az új eljárás lefolytatását elrendelő jogerős határozat keltétől kell számítani.

A módosítással kapcsolatosan a Kúria a Kfv. III.37.769/2011/4. számú ítéletében kifejtette, hogy míg a 2009. október 1. előtti szabályozás kifejezetten az Étv. 48. § (1)-(8) bekezdéseiben foglaltakra rendelte alkalmazni a (9) bekezdés által biztosított eljárási lehetőséget, addig a 2009. október 1. után indult ügyekben az Étv. 47. §-a szerinti építésügyi hatósági kötelezések tekintetében egyedileg kell értékelni, hogy arra az Étv. 48. § (9) bekezdése vonatkozik-e.

2011. I.1.- 2012. XII. 30.

Az Étv. 48. § (9) bekezdésének 2011. január 1-jével hatályba lépett, a 2010. évi CXVI. törvény 10. § f) pontjával beiktatott módosított rendelkezéseit az ezt követően indult első- és másodfokú közigazgatási eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó. A jogszabályhely változása a hatósági tudomásra jutástól számított 1 éves szubjektív határidőt emelte 2 évre. E szerint az építésügyi hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított két éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől - ha nem állapítható meg - az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A (7) bekezdésben foglaltak és az új eljárás lefolytatása esetén a két éves időtartam kezdetét a meghatározott idő elteltétől, valamint az engedély visszavonásától, az átalakítási kötelezettségre előírt teljesítési határidő lejártától, illetőleg az új eljárás lefolytatását elrendelő jogerős határozat keltétől kell számítani.

2013. I. 1.-2016. XII. 31.

A 2012. évi CLVII. törvény 53. § (2) bekezdése 2013. január 1-jei hatállyal módosította az intézkedési határidőre vonatkozó rendelkezéseket. Egyrészt technikailag azzal, hogy a szabályozást az Étv. 48/A. § (5) bekezdésébe helyezte, másrészt tartalmilag, amikor a szubjektív határidőt 2 évről 90 napra csökkentette. A módosítás által beiktatott, az Étv. 48/A. § (5) bekezdésében rögzítettek értelmében az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzéstől számított 90 napon belül indítja meg az (1)-(4) bekezdés szerinti intézkedések megtételére irányuló eljárást. Az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől - ha az nem állapítható meg, akkor az építmény használatbavételétől - számított tíz éven belül van helye.

2017. I. 1-2019. I.1.

A 2017. január 1-től hatályos 2016. évi CLXXIII. törvény 6. §-a által módosított Étv. 48/A. § (5) bekezdése szerint az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon 60 napon belül folytatja le a hatósági ellenőrzést és ha szabálytalanságot állapít meg, hivatalból megindítja az eljárást és megteszi az (1)-(4) bekezdésben meghatározott intézkedéseket. Az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől - ha az nem állapítható meg, akkor az építmény használatbavételétől - számított tíz éven belül van helye.

A módosítással az eljárás megindítására nyitva álló szubjektív határidő 60 napra csökkent. Az Étv. indokolása szerint erre azért volt szükség, hogy elősegítse azt, hogy a hatósági ellenőrzés egy meghatározott időkeretben folyjék. Az ennek során feltárt szabálytalanságok körében a jogkövetkezmények alkalmazására is gyorsabban kerüljön sor, ezáltal csökkenjen az ügyfél számára bizonytalan helyzet időtartama. Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság számára az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzéstől számított, a hatósági



intézkedés megtételére irányuló eljárás megindítására nyitva álló határidő jelentősen elnyújtja az ügymenetet, ezért szükséges a rövidebb határidő megállapítása.

2019. I. 2- jelenleg hatályos

A 2018. évi CXXXIX. törvény 100. § (7) bekezdése 2019. január 2-i hatállyal módosította az intézkedési határidőre vonatkozó szabályokat. Törölte az Étv. 48/A. § (5) bekezdéséből az „és ha szabálytalanságot állapít meg” szövegrészt. A jogszabály indokolása szerint a módosításra, pontosításra azért volt szükség, mert a hatóságok között a szabályozás értelmezése nem volt egységes. A szövegrész törlésével a jogalkotó célja az eredetileg is fennálló jogalkotói szándék kiemelése volt, miszerint a 60 nap a hatósági ellenőrzés lefolytatására áll nyitva, az eljárás megindítása ebbe nem tartozik bele.

A módosított és jelenleg is hatályos rendelkezések szerint az Étv. 48/A. § (5) bekezdése azt mondja ki, hogy az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon 60 napon belül folytatja le a hatósági ellenőrzést. Szabálytalanság észlelése esetén hivatalból megindítja az eljárást, és megteszi az (1)-(4) bekezdésben meghatározott intézkedéseket. Az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől - ha az nem állapítható meg, akkor az építmény használatbavételétől - számított tíz éven belül van helye.

*A Kúria ítéleteinek ismertetése*

**Kfv.VI.37.029/2016/5.**

**Az Étv. 2013. január 1-jétől hatályos 48/A. § (5) bekezdésének értelmezése**

Az ügy tényállása szerint a felperes társasházi lakás beázásának megszüntetése érdekében indított építésügyi intézkedés iránti kérelmet nyújtott be. A hatóság a lefolytatott bizonyítási eljárás során megvizsgálta a bejelentéssel érintett lakásokat, majd az Étv 48/A. § (5) bekezdésére alapítottan megszüntette az eljárást. A döntést azzal indokolta, hogy a 10 éves intézkedési határidő eltelt.

A Kúria jogi álláspontja szerint az ügyben az Étv. 48/A. § (5) bekezdésének a 2013. január 1. napja után hatályos, módosított rendelkezését kellett alkalmazni figyelemmel a 212/2012. (XI.8.) Korm. rendelet 74. § (1) bekezdésére, amely szerint e rendelet rendelkezéseit az e rendelet hatálybalépése után indult első- és másodfokú eljárásban alkalmazni kell.

Kiemelte a Kúria, hogy a kérelemre indult hatósági eljárásban a felperes kérelme a társasház III. emeletén lévő beázott lakást érintette, ugyanakkor a tényállás felderítése érdekében tartott helyszíni szemle során a hatóság másik 3 lakást is megtekintett. Emiatt a IV. emeleti lakásra vonatkozó építésügyi hatósági eljárás hivatalból indítható és folytatható eljárás. Az eljárás hivatalbóli megindultának időpontja pedig nem köthető a panasz hatóságához történő megérkezéshez. Az Étv. szerinti tíz év számításánál a hatóság tudomásszerzése időpontjának van jelentősége, azaz annak, hogy mikor bizonyosodott meg a hatóság az építkezésről, adott esetben a szabálytalan építkezésről. Az eljárás megindításának a perbeli esetben legkésőbb az építkezés befejezésétől – ha ez nem állapítható meg, akkor az építmény használatbavételétől – számított tíz éven belül van helye. Ezt szem előtt tartva határozható meg a tíz éves határidő eltelte vagy megtartott volta.

**Kfv.VI.37.038/2018/11.**

**Az építésügyi hatóság intézkedésére nyitva álló tíz éves határidő objektív jellegére figyelemmel a felfüggesztések időtartama nem szakítja meg ezen határidő folyását**

A perbeli Kft. az építési engedély alapján megépített háromlakásos lakóépületre 2004-ben használatbavételi engedélyt kapott. Az építési hatóság 2009-ben helyszíni szemlét tartott, amelyen rögzítette, hogy a lakóépület lépcsőházát zárttá tették, beüvegezték, ezzel a lakóépület arra nyíló helyiségeinek természetes szellőzése megszűnt. A Kft. ügyvezetője úgy nyilatkozott, hogy a lépcsőház átalakítását a társaság építési engedély nélkül, 2005 elején végezte. Az alperesi beavatkozó 2010. április 16-án, míg a Kft. 2010. június 10-én fennmaradási engedély iránti kérelmet terjesztettek elő a lépcsőház engedély nélkül megépített részére. Az elsőfokú hatóság többszöri felfüggesztést követően, a 2016. szeptember 30-án kelt határozatában az engedély nélkül megépített lépcsőházra vonatkozó fennmaradási engedélyt az Étv. 36. § (1) bekezdés cd) pontja, i) pontja és 48. § (1) bekezdése alapján megtagadta. Kifejtette, hogy a lakóépület 2004-ben kapott használatbavételi engedélyt, a Kft. ügyvezetőjének nyilatkozata szerint az engedély nélküli építés 2005-ben történt, így megállapítható, hogy a szabálytalan építési tevékenységet több, mint 10 éve végezték. A fentiekre figyelemmel az Étv. 48. § (9) bekezdését alkalmazva a bontás nem rendelhető el. A felperesek fellebbezése folytán eljáró alperes az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Kiemelte, hogy a Ket. 32. § (8) bekezdésére tekintettel az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, azonban ez alatt a felfüggesztett eljáráshoz kapcsolódó eljárési határidő értendő, az objektív intézkedési idő nem.

A Kúria felülvizsgálati eljárásban kifejtett álláspontja szerint az Étv. 47. §-a az építésügyi hatósági kötelezésre, míg 48. §-a az építmény fennmaradásának engedélyezésére irányadó szabályokat tartalmazza. A per alapjául szolgáló közigazgatási eljárás a beavatkozó kérelmére indult, amelynek tárgya építmény fennmaradásának engedélyezése. Ettől az eljárástól elkülönül az építésügyi hatósági kötelezésre irányuló eljárás. Míg az Étv. 47. § (2) bekezdésében felsorolt esetekben – a szabálytalanság keletkezési idejére tekintet nélkül – intézkedési kötelezettsége áll fenn az építésügyi hatóságnak az állékonyságot, az életet, az egészséget, illetve a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzet megszüntetése érdekében, amikor hivatalból is köteles eljárni, addig a fennmaradási engedélyezési eljárás során a hatóság csak meghatározott határidőn belül intézkedhet és rendelheti el a szabálytalanság megszüntetését vagy kötelezheti a bontás elvégzésére. Az Étv. 48. § (9) bekezdése alapján az építésügyi hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől – ha nem állapítható meg – az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A lépcsőház engedély nélküli átalakítására legkésőbb 2005 elején sor került, az elsőfokú hatóság határozatát 2016. szeptember 30-án, vagyis az építés befejezésétől számított tíz éven túl hozta meg, így intézkedés megtételére nincs lehetősége, bontást sem rendelhet el. A tíz éves határidő objektív jellegére figyelemmel a felfüggesztések időtartama nem szakítja meg ezen határidő folyását.

**Kfv. III.37.292/2017/6.**

**Az Étv. 2013. január 1. után hatályos 48/A. § (5) bekezdése alapján a hatósági ellenőrzés időpontja alapozhatja meg a hatóság tudomásszerzését a jogsértésről, és nem a hatósághoz érkező jogsértésről szóló bejelentés**

A debreceni külterületi ingatlanon lakóépület megépítésére kapott építési engedélyt a tulajdonos, míg az épületre a használatbavételi engedélyt 2012. március 20. napján kelt határozattal adta meg

az elsőfokú hatóság. A használatbavételi engedélyezési eljárás során 2012. február 29-én az ingatlanon helyszíni szemlét tartott az építési hatóság, ekkor az ingatlanon már fellelhető volt a cserépfedésű kerti tároló, a faszervezetű nádfedésű kertépítmény, a háromszög alaprajzú cserépfedésű falazott szerkezetű kerti építmény és kemence, az OSB lap borítású polikarbonát fedésű tároló, a pilléreken álló polikarbonát fedésű nyitott szín, a falazott szerkezetű hullámlemez fedésű tároló, és az 1 x 1 méter befoglaló méretű árnyékszék. Az I. rendű felperes feljelentést tett a II. rendű felperes ellen magánlaksértés vétsége és más bűncselekmények miatt a Debreceni Rendőrkapitányságon, amely engedély nélküli építési tevékenység végzésére figyelemmel a 2013. december 3-án érkezett megkeresésében kérte a hatóság intézkedését az ügyben. A Polgármesteri Hivatal 2013. december 7-én továbbította a bejelentést a polgármesteri hivatal műszaki osztályára, amely átíratával azt megküldte a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala, mint elsőfokú építésfelügyeleti hatóság részére. Az elsőfokú építésfelügyeleti hatóság 2014. április 8-án tartott helyszíni szemlét, majd a 2016. április 18. napján kelt határozatával a fentebb felsorolt építmények bontását rendelte el. Az alperes határozatával az elsőfokú határozatot helyes indokainál fogva helyben hagyta. Megállapította, hogy az Étv. 48/A. § (5) bekezdés szabálytalan építési tevékenységre vonatkozó előírásai alapján az eljárás indítására irányadó 90 nap nem jogvesztő határidő, az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől számított 10 éven belül van helye. A Debreceni Rendőrkapitányság 2013. december 2. napján kelt megkeresése időpontját figyelembe véve az épületek építésének időpontjaira tett nyilatkozatok alapján a használatbavételtől számított 10 év még nem telt el, így helye volt építésrendészeti eljárás lefolytatásának.

A Kúria a felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletében kifejtette, hogy a 2013. január 1-jével hatályba lépett Étv. 48/A. § (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzésétől számított 90 napon belül indítja meg az (1)-(4) bekezdés szerinti intézkedések megtételére irányuló eljárást. Az Étv. 2013. január 1-je előtti [48. § (9) bekezdés] és utáni [48/A. § (5) bekezdés] szabályozása a szubjektív és objektív határidők kapcsán eltérő annyiban, hogy a 2013. január 1. után hatályos szabály tartalmazza azt a fordulatot, hogy „az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzés”. Ebből a szabályozásból egyértelműen az következik, hogy a határidő számításánál az ellenőrzés során feltártak az irányadók, vagyis az intézkedések megtételére irányuló 90 napot az ellenőrzés napjától kell számolni. Tévedett tehát az elsőfokú bíróság mikor az áttételt elrendelő döntés tudomásszerzésétől számolta a 90 napos tartamot. Ha csak és kizárólag ez az ellenőrzés lett volna a felperesek ingatlanán akkor az engedély nélküli építkezés jogkövetkezményeit megállapító határozat hatályon kívül helyezésére a határidő eltelte okán nem kerülhetett volna sor. Az Étv. 48/A. § (5) bekezdése alapján a hatósági ellenőrzés időpontja alapozhatja meg a hatóság tudomásszerzését a jogsértésről, és nem a hatósághoz érkező jogsértésről szóló bejelentés.

#### **Kfv. II.37.434/2015/6.**

**Az Étv. 48/A.§ (5) bekezdése értelmében a hatóság legkésőbb az építés befejezésétől – ha az nem állapítható meg – az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet**

A felperes a perbeli ingatlan tulajdonosa. 2000-ben épített gépkocsitárolót, amely tény, továbbá az építmény paramétereit 2001. február 27-én rögzítette az építésügyi hatóság, majd 2001. április 25-én fennmaradási engedély benyújtására szólította fel a felperest. Ezt követően – hiánypótlási felhívás kibocsátása után – az építési hatósági eljárás félbeszakadt. Az elsőfokú hatóság a 2014.

január 9-én kelt végzésével értesítette a felperest, hogy a fenti ingatlanon engedély nélkül épített földszint- és tetőtér beépítésű gazdasági épület ügyében építésrendészeti eljárás indult. A hatóság a 2014. április 3. napján kelt határozatában elrendelte a felperes tulajdonában álló ingatlanon lévő földszint- és tetőtér-beépítéses gazdasági épület elbontását. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes további eljárási cselekményeket foganatosított, ismételten helyszíni szemlét tartott, beszerezte a FÖMI-től a 2009. évben keletkezett ortofotót. Megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező építmény több szakaszban épült. A fennmaradási engedélyezési dokumentáció szerinti épület 2001-ben, azaz több mint 10 éve épült, így elbontására nincs jogi lehetőség. A térdfallal magasított, kontyolt tető kialakítását és a fedett terasz megépítésének idejét 2009. évet követő időre tette. Ezért a 2014. július 4. napján hozott határozatában az elsőfokú határozatot megváltoztatta, és elrendelte a tárgyi épület 2001. évben megvalósult állapotra való visszabontását, mivel az iratanyag szerint 2001. évben egy 5,60x8,00 méteres, tetőtér beépítés nélküli 4,30 méter gerincmagasságú gazdasági épület állt a perbeli ingatlanon.

A Kúria ítéletében megállapította, hogy az építésügyi hatóság az Étv. 48/A.§ (5) bekezdése értelmében legkésőbb az építés befejezésétől – ha az nem állapítható meg – az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A perbeli építmény építésére, használatbavételére részben 2000. és 2001. között, részben - a fedett terasz és a tetőtér vonatkozásában - 2009. évet követően kerülhetett sor. Ehhez képest a hatóság tíz éven belül intézkedett, hozta meg határozatát, és kötelezte a 2009. évet követően elkészült építményrész bontására a felperest az Étv. 48/A.§ (2) bekezdés b) pontja alapján, mivel a HÉSZ 3.2 pontjának rendelkezései szerint az Lke-2.4 besorolású építési övezetben építmény a telekhatárra/oldalkertben nem helyezhető el, így az épület szabályossá nem tehető, fennmaradási engedély sem adható [Étv. 48/A.§ (1) bekezdése]. Az építésügyi hatóság megtartotta az Étv. 48/A.§ (5) bekezdésében a tudomásszerzéstől számított 90 napra vonatkozó előírást is, mivel Szekszárd Megyei Jogú Város Jegyzője az általa tartott helyszíni szemlét követően, 2013. december 10-én értesítette az elsőfokú hatóságot, a helyszíni szemlére 2014. január 9-én került sor, tehát az építésügyi hatóság e napon már intézkedett a felperessel szemben.

### **Kfv.II.37.739/2017/5.**

#### **A 10 éves objektív határidőn belül elrendelhető a szabályossá nem tehető épület bontása**

A Budapest XVI. kerületi ingatlan 1/1 arányú tulajdonosa a Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat. Az ingatlanon található cukrászda funkciójú felépítmény tulajdonosa a felperes. Bejelentés alapján 2010. november 18-án megtartott helyszíni szemlével indított eljárást a kijelölt építésügyi hatóság. Az elsőfokú hatóság határozatával a tárgyi ingatlanon álló épülethez hozzáépített előtető építmény bontását rendelte el. Az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatot a felperesi kereset folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletével az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárás során az elsőfokú hatóság 2014. augusztus 12-én tartott helyszíni szemlét. Az eljárás lefolytatását követően az elsőfokú hatóság a 2015. szeptember 30. napján kelt határozatában kötelezte a felperest, hogy a tárgyi ingatlanon meglévő épülethez hozzáépített előtető építményt a határozat jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül bontsa el, a szabálytalan építmény fennmaradását nem engedélyezte. A határozat indokolásában rögzítette, hogy az Étv. 36. § (3) és (4) bekezdése, valamint a 48. § (11) bekezdése szerint a 2010. november 18. napján hatályos jogszabályokat alkalmazta. Megállapította a hatóság, hogy 2009. április-május hónapban készült fényképekhez képest a 2014. augusztus 12. napján készült fényképeken

egyértelműen látszik az előtető szerkezetének és fedésének változása. Az elsőfokú hatóság mindebből levonta azt a következtetést, hogy miután az eredeti fém tartószerkezetű előtető 2009-ben még fennállt, az új faszerkezetű polikarbonát fedésű előtetőt ezt követően építették meg, így az Étv. 48.§ (9) bekezdése szerinti 10 éves elévülési idő még nem telt el, elrendelhető annak bontása.

A Kúria ítéletében rámutatott, hogy az új előtető szabályosságának vizsgálatát kellett a hatóságnak elvégezni [Étv. 18. § (1) bekezdése]. E körben helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a hatóságok alappal alkalmazták az Étv. 48. § (1)-(2) bekezdéseit, és állapították meg, hogy a felperesi építmény szabályossá nem tehető, így bontását kellett elrendelni.

### **Kfv.III.37.929/2015/6.**

#### **10 évnél régebben kivitelezett építési tevékenység esetén hatósági intézkedésnek nincs helye.**

A perrel érintett 2 budapesti II. kerületi ingatlan a hátsó telekhatáron érintkezik. Az illetékes építési hatóság az 1999. december 9-én kelt határozatában az egyik ingatlan tulajdonosának kérelmére az ingatlanon építési engedély nélkül felépített egyalakos lakóépület bővítésére a fennmaradási engedélyt ideiglenes jelleggel megadta. Az indokolás szerint az építető a lakóépület felújítása során 8 négyzetméterrel bővítette a építményt. A felperes, a másik ingatlan tulajdonosaként a 2013. március 6. napján kelt, az elsőfokú hatóságnak címzett iratában sérelmezte, hogy szomszédai a telekhatártól, nem egészen egy méterre, saját ingatlanon építettek felépítményt és nyitottak ablakot az ő ingatlanára. Ezt meghaladóan a telekhatárhoz közeli területen egy kéményt is létesítettek. A szomszédos ingatlan tulajdonosa az eljárás során előadta, hogy az ingatlanon 1999-ben felújítást végeztek, azóta az épülethez nem nyúltak hozzá. A kifogásolt ablak és kémény 60-70 éves. Csatolt egy nyilatkozatot, amely szerint az ingatlanon meglévő építményeket még a korábbi tulajdonos építtette. A hatósági eljárás során 2013. június 5-én helyszíni szemlét tartottak, amelyről jegyzőkönyv készült fényképmelléklettel. Az elsőfokú hatóság kijavított határozatával a felperes építésügyi intézkedés iránti kérelmét elutasította. Az indokolásban megállapította, a panaszolt épület jelenlegi állapotában már több mint tíz éve áll, azon csak karbantartási munkálatokat végeztek, így az Étv. 46. § (4) bekezdés b) pontjára figyelemmel építésrendészeti eljárás érdemben nem folytatható le. A felperes fellebbezése folytán eljárás alperes a 2013. december 16-án kelt határozatában az elsőfokú kijavított határozatot helybenhagyta. Az indokolásban hangsúlyozta, az elsőfokú hatóság által lefolytatott eljárás és döntés megalapozott, intézkedés megtételének nincs helye, mert a felperes által vitatott ablak és kémény tíz évnél régebben épült.

A Kúria a felülvizsgálati eljárásban megállapította, hogy az elsőfokú bíróság beszerezte az ingatlanhoz kapcsolódó építési iratokat. Ezek a hatósági iratokkal együtt bizonyítják, hogy a felperes által sérelmezett építési tevékenység a felperes bejelentésétől számított tíz évnél régebben valósult meg, az ablak és a kémény 2003 előtt épült. Erre tekintettel hatósági intézkedésnek nem volt helye.

### **Kfv.VI.37.956/2016/6.**

#### **Az Étv. 48. § (9) bekezdésében meghatározott két éves határidő kezdő napja az építési hatóság által megtartott szemléhez köthető.**

A felperes és a felperesi beavatkozó mások mellett tulajdonostársai a Budapest XII. kerületi ingatlanak. Az önkormányzat Építésigazgatási Irodája 2011. október 20-án az ingatlanál

helyszíni szemlét végzett, amelyről készült jegyzőkönyvben megállapította, hogy az ott található üdülő épület átépítését és bővítését végzik, az építető ismeretlen. Az építési tevékenység építési engedély köteles, ilyen engedély azonban kiadásra nem került. Ugyanezen elsőfokú hatóság az ingatlanról 2011. október 26-án, október 27-én és november 3-án is helyszíni szemlét tartott, rögzítve többek között, hogy az építkezés – annak azonnali leállítására vonatkozó kötelezést tartalmazó hatósági határozattal szemben – továbbra is folyik. A kijelölt elsőfokú hatóság a 2013. október 1-jén kelt határozatában kötelezte a felperest mint építetőt a perbeli ingatlanon meglévő alapincézett, földszintes, üdülő funkciójú kb. 5,0 m x 12,4 m alapterületű, szabadon álló beépítésű épületnek az építési engedély nélkül végzett bővítési munkái során keletkezett épület szerkezeteinek (meglévő épület vízszintes irányú bővítése, egy emeleti szinttel történő emeletráépítés, azaz első emeleti szint) elbontására és az épületnek az építést megelőző állapotban történő helyreállítására a jogerőre emelkedéstől számított 180 napon belül. Az indokolásban kifejtette, hogy az elvégzett építési tevékenység – a meglévő épület bővítése – csak építési engedély alapján végezhető és azt engedély nélkül, egyben szabálytalanul végezték el. Az épület magassága meghaladja az előírt megengedhető legnagyobb, 4,5 m-es építmény magasságot, így a szabálytalanságot átalakítással sem lehet megszüntetni. Ezért az építéssel érintett épületrészek fennmaradása nem engedélyezhető, azok lebontása kötelező. Építetőnek a felperes minősül, mert ő bízta meg a kivitelezést és az engedélyek beszerzését végző Kft.-t. A felperes fellebbezése folytán eljár alperes a 2014. január 27-én kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A Kúria a hatóság számára nyitva álló intézkedési határidővel kapcsolatosan kifejtette, hogy az Étv. 48. § (9) bekezdése alapján az építésügyi hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított két éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől – ha nem állapítható meg – az építmény használatba vételétől számított tíz éven belül intézkedhet. Az egységes bírói gyakorlat szerint a szabálytalan építkezéstről a hatóság csak szabályosan megtartott helyszíni ellenőrzés során szerezhethet hivatalosan tudomást. A hatósági tudomásszerzés az ügyben releváns információk beszerzését jelenti, amely alapján eldönthető, hogy van-e, és ha igen, milyen tartalmú és terjedelmű hatósági intézkedésnek helye. Az elsőfokú építési hatóság az első helyszíni szemlét az ingatlanról 2011. október 20-án foganatosította, így ekkor jutott a tudomására a szabálytalan építkezés, ezért az Étv. 48. § (9) bekezdésében meghatározott két éves határidő kezdő napja 2011. október 20-a. Az elsőfokú hatóság határozatának dátuma 2013. október 1-je, vagyis a döntés a szabálytalanság tudomására jutásától számított két éven belül született, így nem sérült az Étv. 48. § (9) bekezdése.

### **Kfv.III.38.041/2018/7.**

**Az Étv. 48. § (10) bekezdésében szereplő eljárás felfüggesztése alá értendő a határozat végrehajtásának felfüggesztése.**

A felperes tulajdonában áll a Budapest, XI. kerületi ingatlan, amelyre az elsőfokú építésügyi hatóság kétlakásos lakóépületre és az előkertben támfal, garázs építésére az építési engedélyt feltételekkel megadta. A felperes 2011 novemberében kapott az építési engedély szerint megépült épületre használatbavételi engedélyt azzal a kikötéssel, hogy az ingatlanon a kertrendezést és a növényzetesítést, továbbá a lakóépületen hátralévő szakipari munkákat a megadott időpontig el kell végezni. Az ingatlanon az elsőfokú hatóság 2012. május 10-én helyszíni szemlét tartott, amelyen megállapította, hogy az ingatlanon az engedélyezettől eltérő tereprendezés és támfal építés, továbbá a kert hátsó részén lévő különálló pince bővítése valósult meg, a bővítményként épült borozó lényegében a terepfeltöltés után vált részben terepszint alattivá, a terepfeltöltés pedig

igényelte a támfalépítést, emiatt fennmaradási engedélykérelem benyújtására hívta fel a felperest, aki ennek 2012. június 14. napján tett eleget. A fennmaradási engedély iránti kérelem mellékletét képező tervdokumentáció szerint a meglévő pince bővítéseként épült egy borozó, ami az engedélyezett terepszintből is kiállt és csak jelentős terepfeltöltés árán vált terepszint alatti építménnyé. Ez a jelentős terepfeltöltés további támfalépítéseket tett szükségessé. Az elsőfokú hatóság a rendelkezésre álló tervdokumentáció alapján azt állapította meg, hogy a bejelentés nélkül létesített pince építési helyen kívül esik, az előkertben van. Ezt követően felszólította a felperest a szabályossá tételi tervek benyújtására, amelynek azonban a felperes nem tett eleget, hanem a meglévő állapotra vonatkozóan kért fennmaradási engedélyt, így a hatóság döntött a fennmaradási engedély elutasításáról és a további intézkedések megtételéről. Az elsőfokú hatóság megismételt eljárásban hozott határozatában a felperesnek a tereprendezés, a terep megtartásához szükséges támfalak, valamint egy új borospince fennmaradására vonatkozó engedélykérelmét elutasította, egyidejűleg kötelezte az ingatlanán a jogerős és végrehajtható építési engedélytől eltérően végzett tereprendezési és támfalépítési munkák, illetve a bejelentés nélkül végzett, engedélyköteles pincebővítés tekintetében a kialakult szabálytalan állapot megszüntetésére. A fellebbezés folytán eljárás alperes jogelődje 2013. október 25. napján hozott egybefoglalt határozatában az elsőfokú határozatot a fennmaradási engedély iránti kérelem elutasítása körében helybenhagyta (határozati rész), továbbá az elsőfokú határozatot egyebekben megsemmisítette és a szabálytalan építési tevékenységgel megvalósult építmények és terepalakítás tekintetében az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította (végzés).

A Kúria ítéletében rögzítette, hogy az Étv. 48. § (9) bekezdése szerint az építésügyi hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított két éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől – ha nem állapítható meg – az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet. A (7) bekezdésben foglaltak és az új eljárás lefolytatása esetén a két éves időtartam kezdetét a meghatározott idő elteltétől, valamint az engedély visszavonásától, az átalakítási kötelezettségre előírt teljesítési határidő lejártától, illetőleg az új eljárás lefolytatását elrendelő jogerős határozat keltétől kell számítani. Az Étv. 48. § (10) bekezdés d) pontja szerint a (9) bekezdés szerinti kétéves időtartam az építésügyi hatóság számára újra kezdődik: az eljárás felfüggesztésének megszűnésekor. A Kúria értelmezése szerint az Étv. 48. § (10) bekezdésében szereplő eljárás felfüggesztése alá értendő a határozat végrehajtásának felfüggesztése a perbeli esetben, mivel az elsőfokú bíróság olyan határozat végrehajtását függesztette fel, amely a végzés részében új eljárást rendelt el, így a végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott bírói döntés megakasztotta a megismételt eljárás megindítását. A Kúria a rendelkezésre álló iratok áttekintését követően megállapította, hogy az eljárás felfüggesztésének megszűnése 2015. február 6-án következett be, amikor az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, innentől újrakezdődött a két éves szubjektív intézkedési határidő, amelyen belül az elsőfokú hatóság meghozta és postázta (2016. december 19-én) a határozatát.

### **Kfv.III.38.298/2019/8.**

**Az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzéstől számított 90 napon túl a hatóság nem indíthat intézkedések megtételére irányuló eljárást.**

Az elsőfokú hatóság szakemberei 2016. május 12-én szemlét tartottak a felperes tulajdonát képező ingatlanon, amelyen részt vett a felperes is. A jegyzőkönyv szerint a felperes úgy nyilatkozott, hogy a terasz alatt található „téli kert”, üvegezett garázs bővítmény 15-17 éve épült, a terasz szerkezet megvalósítása építési engedély nélkül 2016 márciusában kezdődött. A jegyzőkönyv tartalmazza,

hogy az ellenőrök méretet vettek fel a lakóépület emeleti szintjéhez kapcsolódó acél szerkezetű teraszépítményről. Az elsőfokú hatóság a 2018. február 12-én kelt végzésével építésrendészeti eljárást indított a tárgyi ingatlan oldalkertjében a főépület bővítményeként épített emeleti terasz ügyében. Az eljárás során 2018. március 27-én megismételt helyszíni szemlét tartottak, megállapították, hogy az előző helyszíni szemle óta a terasz változatlan, a homlokzaton lévő ablak helyére viszont erkélyajtó került. Az elsőfokú határozatában kötelezte a felperest a perbeli ingatlanon álló oldalkertbe elhelyezett, főépítmény bővítményeként épített emeleti erkély és a hozzá tartozó fém lépcső lebontására a döntés véglegessé válását követő 90 napon belül. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az indokolás szerint a teraszbővítmény a HÉSZ és az OTÉK szabályaival ellentétesen épült, így szabálytalan. Az építmény szabályossá nem tehető, mert annak négy méteres szakasza az oldalkertben van, ezért arra fennmaradási engedély nem adható.

A Kúria álláspontja szerint az Étv. jelen ügyben alkalmazandó 48/A. § (5) bekezdése értelmében az építésügyi és építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon, az ellenőrzés során feltárt szabálytalan tevékenységről való tudomásszerzéstől számított 90 napon belül indítja meg az (1)-(4) bekezdés szerinti intézkedések megtételére irányuló eljárást. Az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől – ha az nem állapítható meg, akkor az építmény használatbavételétől – számított tíz éven belül van helye. Az elsőfokú hatóság szakemberei 2016. május 12-én tartottak helyszíni szemlét a perbeli ingatlanon, amelyről készült jegyzőkönyv egyértelműen rögzíti a lakóépület és az ahhoz kapcsolódó acélszerkezetű teraszépítmény elhelyezkedését, továbbá a felperes nyilatkozatát. A 2018. március 27-én tartott ellenőrzés a fentiekhez képest azt az új tényt tárta fel, hogy a homlokzaton meglévő ablak helyére erkélyajtó került. A felperes hatósági határozattal érintett – az alperes által szabálytalanak minősített – építési tevékenységről az elsőfokú hatóság a 2016. május 12-én foganatosított szemlén szerzett tudomást. Az Étv. 48/A. § (5) bekezdésének alkalmazása során a hatósági ellenőrzés időpontja alapozza meg a hatóság tudomásszerzését a jogsértésről és nem a hatósághoz érkező jogsértésről szóló bejelentés. A határidő számításánál az ellenőrzés során feltárt tények a meghatározóak, az intézkedések megtételére vonatkozó 90 napos időtartamot az ellenőrzés napjától kell számítani. A felperesi építkezéssel szembeni tudomásszerzés után következő érdemi intézkedés az építésrendészeti eljárás megindítása volt az elsőfokú hatóság 2018. február 12-én kelt végzésével. Erre tekintettel az Étv. 48/A. § (5) bekezdésében megjelölt 90 napos szubjektív intézkedési határidőt az elsőfokú hatóság jelentősen túllépte. A bíróság hangsúlyozta, az Étv. 48/A. § (5) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz az intézkedések megtételére nyitva álló szubjektív határidőre. Ezt egészítette ki a jogalkotó a jogbiztonság garantálása érdekében azzal, hogy az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől számított tíz éven belül van helye. Utóbbi határidő objektívnek minősül, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyben a szubjektív határidő helyébe is lép. Ebből következően az elsőfokú hatóság a 90 napos szubjektív határidő lejártá után akkor sem indíthat az Étv. 48/A. § (1)-(4) bekezdés szerinti intézkedések megtételére irányuló eljárást, ha az építés befejezésétől számított tíz év még nem telt el. Ellenkező jogértelmezés esetén a szubjektív határidő szabályozásának nem lenne értelme, amely nyilvánvalóan nem felel meg a jogszabályhely nyelvtani, logikai, rendszertani és teleológikus értelmezésének. A 90 napos határidőhöz kapcsolódóan annak jogvesztő jellege fel sem merülhet.



*A jogi szabályozás és a kúriai ítéletek mentén kirajzolódó frekventált kérdések rövid ismertetése, elemzése*

A Kúria elemzés körébe vont ítéletei és a jogi szabályozás alapján megállapítható, hogy az intézkedési határidővel kapcsolatos jogviták elbírálásakor különös jelentősége van annak, hogy a közigazgatási bíróság mindenre kiterjedő és pontos tényállást rögzítsen. A határidő megtartásának szempontjából elsőként elhatárolandó, hogy a pert megelőző közigazgatási eljárás kérelemre vagy hivatalból indult. Szükséges az építésügyi jogkörben eljáró hatóság intézkedéseinek és azok időpontjainak rögzítése.

Ahhoz, hogy a bíróság döntést hozhasson arról, hogy a hatóság intézkedése az arra nyitva álló szubjektív határidőn belül történt-e, rögzíteni kell azt az eseményt és időpontot, amit a hatóság általi észlelésnek tekint. A joggyakorlat elemzés tárgyát képező ítéletekből kitűnik, hogy még kérelemre, illetve bejelentés alapján indult eljárásban sem minden esetben állapítható meg, hogy a hatóság észlelésének időpontja egybe esne a kérelem vagy bejelentés előterjesztésével. Az is előfordulhat, hogy az eljáró hatóság más eljárás lefolytatása közben figyel fel az intézkedést igénylő szabálytalan építési tevékenységre.

A joggyakorlat-elemzéssel érintett ítéletek többségében – függetlenül attól, hogy kérelemre vagy hivatalból indult eljárás képezte-e a per alapját – a hatóság által tartott helyszíni szemle bizonyult a határidő kezdő pontját meghatározó eljárási cselekménynek. Ennek oka lehet, hogy ez egy olyan célzott eljárási cselekmény, ahol a közigazgatási szerv a szabálytalan építési tevékenységgel érintett építmény sajátosságaira koncentrál, lefolytatásának célja kifejezetten az építésügyi szabályok megtartásának vizsgálata. A határidő számításánál az ellenőrzés során feltárt tények a meghatározóak, az intézkedések megtételére vonatkozó szubjektív határidőt az ellenőrzés napjától kell számítani.

Az Étv. intézkedési határidőre vonatkozó szabályai az eljárás tartalmát nézve tág teret biztosítanak a hatóság számára, ugyanakkor a határidő hosszára is kiterjedő folyamatosan változó jogi szabályozás a szabálytalan építési tevékenységet vizsgáló hatóságot – az ingatlan tulajdonosok, építetők érdekeinek és alapvető jogainak biztosítása érdekében – szigorú időbeli korlátok közé szorítja. A jogalkotó célja az volt, hogy egyfelől konkrét, pontosan meghatározott határidőt szabjon a hatóságnak a tudomásszerzést követően az eljárás megindítására, másfelől időbeli korlátot határozzon meg az eljárás megindítására, így az intézkedések megtételére is. Az építési ügyekben eljáró közigazgatási bíróságok feladata pedig ennek megfelelően az, hogy ezen tartalmi és időbeli korlátokra különös figyelmet fordítva, az egyedi ügyek sajátos és meghatározó körülményeit figyelembe véve végezzék a határozatok felülvizsgálatát.

A jelenleg hatályos szabályozásra tekintettel vizsgálat tárgyát képezheti az Étv. 48/A. § (5) bekezdésében meghatározott, az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság számára a hatósági ellenőrzés lefolytatására nyitva álló 60 napos határidő jogvesztő jellegének kérdése. A szubjektív és az objektív intézkedési határidő viszonyát illetően – az elemzés körébe vont kúriai ítéletek jogi álláspontját tekintve – a hatóság számára nyitva álló, a tudomásszerzéstől számított szubjektív határidőt egészítette ki a jogalkotó a jogbiztonság garantálása érdekében azzal, hogy az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől számított tíz éven belül van helye. Utóbbi határidő objektívnek minősül, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyben a szubjektív határidő

helyébe is lép. Ebből következően, az elsőfokú hatóság a szubjektív határidő lejárta után akkor sem indíthat eljárást, ha az építés befejezésétől számított tíz év még nem telt el. Ellenkező jogértelmezés esetén a szubjektív határidő szabályozásának nem lenne értelme. A határidő jogvesztő jellege pedig a hatóság eljárásának megindíthatóságára vonatkozó határidő esetén értelmezhetetlen.

## **2. A szerzett jog védelme**

*A vonatkozó kúriai döntések ismertetése*

**Kfv.IV.37.238/2017/4.**

**A hatóság által korábban nem vizsgált körülmény, „mint szerzett jog”, nem írhatja felül a hatályos jogszabályokban foglalt kötelezettségeket.**

A perbeli esetben - az ingatlan-nyilvántartásban évtizedek óta lakóházként nyilvántartott épületben - kereskedelmi tevékenységre vonatkozó engedéllyel egy üzlet működött. A felperes építési engedély iránti kérelmet terjesztett elő az épületben négy üzlet kialakítása iránt. Az elsőfokú építésügyi hatóság határozatával elutasította a felperes kérelmét. Döntését azzal indokolta, hogy az ingatlan-nyilvántartás alapján az építési engedéllyel érintett ingatlan művelési ága „kivett lakóház, udvar”. Az építési hatóság irat és tervtári anyaga között nem található olyan építéshatóság által hozott döntés, amely az épület ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett lakó funkciójától eltérő, kereskedelmi egységként történő használatát engedélyezte volna vagy arról hatósági bizonyítványt állított volna ki.

A Kúria ítéletében rámutatott, attól mert a felperes korábban is üzlet céljára használta a szóban forgó épületet csupán egy saját telken biztosított parkolóval, nem szerzett jogot ezen helyzet változatlan fenntartására. Az, hogy a korábbi működési engedélyezési eljárásban a hatóság nem vizsgálta a parkolóhely-számot, az eljárásba az építési hatóságot nem vonta be, illetve ezzel kapcsolatos iratanyag nem található, nem jelenti azt, hogy egy teljesen új, az épület átalakítását célzó kérelemre indult építéshatósági eljárásban ezt ne vizsgálhatná. Ellenkezőleg, köteles is vizsgálni, mint ahogy az adott tevékenységi körhöz kapcsolódóan a nagyobb számú parkoló biztosításának általános indokát a jogszabály pontosan meg is fogalmazza. Az építési engedélyezési eljárásban az engedély megadhatóságát a hatályos jogszabályok szerint kell elbírálni. A hatóság által korábban nem vizsgált körülmény, „mint szerzett jog”, nem írhatja felül a hatályos jogszabályokban foglalt kötelezettségeket.

**Kfv.II.37.136/2015/13.**

**A szerzett jog védelme építési engedély alapján és anélkül végzett építési tevékenység esetén.**

A felperesek tulajdonában álló ingatlanon – az építési engedély kikötései ellenére – a telekhatárra néző homlokzaton ablakokat alakítottak ki, amelyeket a felperesek 2010-ben, növelve azok méreteit, engedély nélkül átépítettek.

Az alperesi beavatkozó kezdeményezésére indult építésügyi eljárásban a hatóság a helyszíni szemlét követően a 2011. szeptember 19. napján kelt határozatában kötelezte a felpereseket - hivatkozva az építési engedélyre -, hogy az engedély nélküli homlokzati nyílászárókat szüntessék meg, továbbá úgy rendelkezett, hogy nyílászáró csak a fürdőszobában lehet, a lépcsőfeljáró felületét pedig üvegtéglával kell fedni. A felperesek fellebbezése nyomán eljáró alperes határozatában az

elsőfokú határozatot akként változtatta meg, hogy kötelezte a felpereseket az oldalhatáros homlokzaton átépített két szabálytalan szobaablak megszüntetésére, a határozatot egyebekben helybenhagyta.

A Kúria ítéletében kifejtette, hogy az ablakok jogi helyzetét nem önmagában, hanem az épület (építmény, építményrész) egészét figyelembe véve kellett vizsgálni. Nem lehet eltekinteni ugyanis attól, hogy az ingatlanon építési engedély alapján, illetve részben attól eltérően létesült az épület. Az építési engedélytől eltérően a gépkocsitárolón és az épület tetőterében lévő lakószobán ablakokat alakítottak ki, ezzel a lakóház egyes helyiségei nyílászárókkal ellátottá váltak, mely szabálytalanság – az épület/rész lebontása nélkül – 10 év elteltével már nem szüntethető meg. Ezzel a kialakítással és annak háborítatlanságával maga az épület, illetve e helyiségek jogot szereztek arra, hogy rajtuk ablak legyen. Az engedély a földszinti és tetőtéri fürdőszobán, helyiségenként 1,8 mellvéd magasságban 1-1 db 60x60 cm-es nyílászáró létesítését engedélyezte, így ezek vonatkozásában a szerzett jog erre az engedély szerinti méretre vonatkozott. A szerzett jogot az ablakok cseréje, mely lényegében az épület, helyiségei – OTÉK 1. számú melléklet 63. pontja szerinti – korszerűsítésének munkálatai, nem szüntetik meg, nem is szüntethetik meg, mert az épületet nem bontották el, és engedélyköteles átépítésen sem esett át. Ezért a felperesek bejelentés nélkül végezhatték e tevékenységeket. Az elsőfokú bíróság – a szakértői vélemény alapján – helyesen állapította meg, hogy az oromfal nem tartószerkezet, ezért tévesen ítélte a hatóság a felperesek által végzett munkálatokat engedélyköteles tevékenységnek. A hatóságok tévedtek akkor is, amikor nem tettek különbséget a fürdőszoba és a szoba ablaka között, mivel egyértelműen megállapítható, hogy a fürdőszoba ablak 16 évvel ezelőtt az engedélyben foglaltak szerint létesült, így arra ez alapján áll fenn a felperesek szerzett joga. Elbontásra, megszüntetésre kötelezés e vonatkozásban fel sem merülhet az adott helyiség engedélyezettől eltérő használatát érintő részletes tényfeltárás hiányában. Ugyanakkor nem vitás, hogy az engedély nélkül végezhető építési tevékenységek esetében is be kell tartani az előírásokat. Ebből eredően nem lehet figyelmen kívül hagyni a perbeli ablakok esetében sem azt, hogy az OTÉK 37. § (4) bekezdése miként rendelkezik, és ezen előírásba az ablakok méretének növelésével járó építési tevékenység beleütközik. E körben a szakértői vélemény a hatósági döntés helytállóságát nem cáfolja, mivel a szakértő is úgy foglalt állást, hogy a nagyobbítás nem szabályszerű, nem felel meg az OTÉK 37. § (4) bekezdésében foglaltaknak.

#### **Kfv. II.37.739/2017/5.**

##### **A szerzett jog védelme épület felújítása vagy helyreállítása esetén.**

A perbeli ingatlan tulajdonosa a Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat. Az ingatlanon található cukrászda funkciójú felépítmény tulajdonosa a felperes. Bejelentés alapján 2010. november 18-án megtartott helyszíni szemlével indított eljárást a kijelölt építésügyi hatóság. Az elsőfokú hatóság határozatával a tárgyi ingatlanon álló épülethez hozzáépített előtető építmény bontását rendelte el. Az elsőfokú döntést helybenhagyó jogerős határozatot a felperesi kereset folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletével az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárás során az elsőfokú hatóság 2014. augusztus 12-én tartott helyszíni szemlét. Az eljárás lefolytatását követően az elsőfokú hatóság a 2015. szeptember 30. napján kelt határozatában kötelezte a felperest, hogy a tárgyi ingatlanon meglévő épülethez hozzáépített előtető építményt a határozat jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül bontsa el, a szabálytalan építmény fennmaradását nem engedélyezte. A határozat indokolásában rögzítette, hogy az Étv. 36.

§ (3) és (4) bekezdése, valamint a 48. § (11) bekezdése szerint a 2010. november 18. napján hatályos jogszabályokat alkalmazta. Megállapította a hatóság, hogy a 2009-ben készült fényképfelvételekhez képest, a 2014. augusztus 12. napján készült fényképfelvételeken egyértelműen látszik, hogy az előtető szerkezete és fedése megváltozott, illetve a beépítés sem felel meg a jogszabályi követelményeknek. A döntés indokolásában felhívta az OTÉK 35. § (1) bekezdését, továbbá az OTÉK 35.§ (2) bekezdése alapján utalt arra a kerületi városrendezési és építési szabályzat alapján, hogy az ingatlan az L4-XVI/SZ3. jelű építési övezetben helyezkedik el, beépítési módja szabadon álló, a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke 25%. A hatóság megállapította, hogy a tárgyi ingatlan beépítettsége előtető nélkül 32%, amely meghaladja az övezetre előírt 25%-ot. A határozat indokolásában azt is rögzítette, hogy az előtető nemcsak a tárgyi ingatlan előkertjében helyezkedik el, hanem egy része a 113264 helyrajzi számú közterületbe is benyúlik. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes 2015. november 27. napján kelt határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta.

A Kúria ítéletében rámutatott, hogy az új előtető szabályosságának vizsgálatát kellett a hatóságnak elvégezni [Étv. 18.§ (1) bekezdése]. E körben helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a hatóságok alappal alkalmazták az Étv. 48.§ (1), (2) bekezdéseit, és állapították meg, hogy a felperesi építmény szabályossá nem tehető, így bontását kellett elrendelni. Az előtető sem az elhelyezését [OTÉK 35. § (1)-(2) bekezdések], sem az ingatlan beépítettségét tekintve [KVSZ 32. § (6) bekezdés] – 25% helyett 32% – nem felel meg az OTÉK és a KVSZ előírásainak, túlépítés folytán sérti továbbá az OTÉK 39.§ (1) bekezdésében foglaltak alapján az OTÉK 40. § (1) és (4) bekezdés előírásait. A szerzett jog védelmét tekintve a 2010-2011-es szemlén állapították meg a terasz tetőzetének megváltozását, a 10 éven túli állapotként pedig a 24,6 nm-es terasz méretet rögzítették. Ehhez képest a terasz jelenlegi állapota és az azon elvégzett munkák túlmutatnak az építmény rendeltetésszerűvé és biztonságossá tételén, ami miatt az sem felújításnak, sem helyreállításnak nem minősíthető.

### **3. Az Étv. szabályozási rendszerében használt alapfogalmak ismertetése**

Az elemzés körébe vont kúriai ítéletekből kitűnik, hogy a szerzett jog védelme ritkán jelenik meg önálló hivatkozási alapként, a jogvitákban részes felek javarészt az intézkedési határidő megtartásának vizsgálata mellett hívják segítségül az építési tevékenység végzése folytán kialakult állapotok és jogaik védelme érdekében. A fent ismertetett ítéletekből megállapítható, hogy a szerzett jog védelme esetén alapvető jelentőséggel bír annak az építésügyi státuszának a meghatározása, amihez képest vizsgálendő a felek által állított szerzett jog megléte. Fontos a pontos tényállás megállapítása, kitérve egyaránt az építési folyamat időbeli változásaira és térbeli folyamatára. Ez nyújt egyrészt lehetőséget a védelem indokoltságának megállapításához, másrészt elengedhetetlen az alkalmazandó jog meghatározásához is.

Az Étv. 2. § 36. pontjában rögzíti az építési tevékenység fogalmát, eszerint az az építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása, elmozdítása érdekében végzett építési-szerelési vagy bontási munka végzése.

A fogalom meghatározásokat tartalommal az OTÉK 1. számú melléklete tölti ki. A 8. pont értelmében átalakítás: a meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség alaprajzi elrendezésének vagy külső megjelenésének megváltoztatása érdekében végzett, az

építmény belső térfogatát nem növelő építési tevékenység. A 17. pont szerint bővítés: az olyan építési tevékenység, amely az építmény térfogatát növeli. A 36. pont rendelkezik arról, hogy felújításnak minősül a meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságának, valamint üzembiztonságának megtartása érdekében végzett az építmény térfogatát nem növelő építési tevékenység. A 49. pont pedig a helyreállítás fogalmát adja meg, amikor kimondja, hogy az: az újjáépítés, építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmassá tétele érdekében végzett felújítási tevékenység az építmény, építményrész eredeti építészeti kialakításának lehetséges megtartása mellett.

A szerzett jog védelmére történő hivatkozások megalapozottságának elbírálásához tehát a fenti fogalomrendszerben kell meghatározni egy – az adott építésügyi helyzet szempontjából jelentőséggel bíró – kiinduló állapotot, így ezt követően képezheti vizsgálat tárgyát, hogy a felek által hivatkozott – szerzett jog védelme alá eső – státusz milyen változás eredményeként állt elő, ekként élvez-e védelmet. Abban az esetben, ha a felek által védeni kívánt állapothoz vezető építési tevékenység a fenti fogalomrendszerbe nem illeszthető be, úgy annak jogi védelme nem értelmezhető. Az építésjogi fogalmaknak való megfeleltethetőség a perekben gyakran szakértői vizsgálatot kíván meg.

#### **4. A szerzett jog védelme építési engedély alapján és engedély nélkül végzett tevékenység esetén**

A Kúria vizsgált ítéleteiben tükröződő jogi álláspont szerint el kell határolni azt, hogy a szerzett jog által védeni kívánt állapotot építési engedély birtokában vagy anélkül alakították ki. Ezen belül építési engedély birtokában végzett tevékenység esetén jelentősége van annak is, hogy betartották-e az engedélyben foglaltakat, míg engedély nélküli építkezés esetén sem hagyhatók figyelmen kívül az építési tevékenységekkel szemben lefektetett általános követelmények. Az ítéletek jogi okfejtése szerint az építési engedély alapján és az engedélybe foglaltakat betartva végzett tevékenység esetén a felek sikeresen hivatkozhatnak a szerzett jog védelmére. Ezzel szemben az építésügyi hatóságoknak mindig a kérelem benyújtásának időpontjához viszonyítva kell azokat elbírálni, így kötelesek a korábban nem vizsgált körülményekre is figyelemmel lenni. Attól, hogy korábban valamely körülmény kikerült a hatóság látómezejéből, szerzett jogként nem konkurálhat és nem írhatja felül a hatályos építésjogi szabályok követelményeit.

A vizsgált ítéletekből kitűnik, hogy összességében mind az intézkedési határidő, mind pedig a szerzett jog védelmének vizsgálata nagy körültekintést igénylő feladat. Egyaránt fontos a vizsgált építési tevékenység kialakulása során követhető időbeli státuszoknak megfelelő mindenkor hatályos jogszabályi rendelkezések megállapítása, illetve a tényállás pontos felderítése. E két feltétel együttes teljesülése esetén van mód arra, hogy az építési tevékenységekben bármilyen módon érintett felek megfelelő jogi védelemben részesüljenek.

## **VI. Az építésfelügyeleti és az építésrendészeti eljárás, a veszélyhelyzet elhárítása**

### **1. A téma feldolgozásának főbb irányai**

Az OTÉK 108. § (2) bekezdése első mondata értelmében az építmény és annak részei állékonyságát és biztonságos használatra való alkalmasságát az építmény élettartama alatt a rendeltetésének megfelelően folyamatosan fenn kell tartani.

Az Étv. 54. § (2) bekezdése szerint a tulajdonos köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, és a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.

Az Étv. 46. §-a határozza meg az építésfelügyeleti tevékenységre irányadó rendelkezéseket. A 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján az építésfelügyeleti hatóság az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározottak szerint ellátja az építési folyamat felügyeletét, ellenőrzi az építmény műszaki állapotát, valamint feltárja a szabálytalan építkezéseket. Ennek keretében – többek között – a jókarbantartási kötelezettség teljesítése körében ellenőrzést és eljárást folytat le. Az Étv. 46. § (3) bekezdés da) alpontja kimondja, az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott módon a (2) bekezdés c) pontja szerinti feladatkörében jogszabályban meghatározott ellenőrzést végez a meglévő építmények körében, az ellenőrzésen tapasztalt eredményeképpen kötelezheti az építmény tulajdonosát a szükséges munkálatok elvégzésére.

Az Eljr. 69. § (1) bekezdés b) pontja rögzíti, az építésfelügyeleti hatóság az 58. § (3) bekezdése szerinti ellenőrzésen tapasztaltak alapján elrendeli az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Az építésfelügyeletet és építésrendészetet érintő jogszabályi rendelkezések rendszerszinten koncepcionálisan átdolgozásra kerültek 2012. negyedik negyedévében, amikor a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.), valamint az Eljr. kihirdetésre kerültek. A Módtv.-hez fűzött jogalkotói általános indokolás többek között kitér arra, hogy a törvény több ponton is teljes szemléletváltást vezet be új vagy átalakított jogintézményeivel, mert a hangsúlyt a döntések előkészítésére és előkészítettségére, az eljárások rugalmasságára és kiszámíthatóságára, a döntések jogszerűségére helyezi mind a településrendezés, mind a hatósági eljárások tekintetében.

Az általános indokolás k) pontjában a jogalkotó rögzíti, hogy az építési fegyelem szigorítása, a jogkövető magatartás és a rend kikényszerítése érdekében

- rendszerbe foglalja a szabálytalan építési tevékenységek esetköreit és a hozzájuk kapcsolódó jogkövetkezményeket, meghatározza a szabálytalan, a jogszerűtlen, a szakszerűtlen és a jogosulatlan tevékenység esetköreit;
- meghatározza a fennmaradási engedély megadása feltételeit;
- meghatározza a szankciók megállapításának elveit.

A büntetés megállapításánál figyelemmel kell lenni a fokozatosság elvére, a megállapított büntetésnek a megsértett építési jogszabályokkal arányban kell állnia, és ugyanazon vétség esetében kerülni kell a párhuzamos büntetés megállapítását. Azonban az építésügyi szabályok ismételt vagy halmozott megsértése esetén fokozottabb büntetés alkalmazandó.

A módosítás differenciálja a szabálytalanság jogkövetkezményeit:

- figyelmeztetés,
- bírság megállapítása,
- tevékenység megkezdésének, folytatásának megtiltása;
- tevékenység folytatásához szükséges jogosultság felfüggesztése, megtiltása,
- névjegyzékből való törlés, kizárás,
- kamarai fegyelmi eljárás kezdeményezése,
- hatósági kötelezés.

Az általános indokolás 1) pontjában foglaltak szerint a szabálytalan építési tevékenységek megakadályozása kiemelt közérdek, rendszeres ellenőrzést, következetes szankcionálást és végrehajtást kíván. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai szerint az építésügyi hatósági ellenőrzések száma messze alatta maradt az elvártnak. A feltárt szabálytalanságok tekintetében a szükséges intézkedéseket nem hozták meg vagy gyakran a meghozottakat elévültették. A kiszabott bírságokat nem hajtották be, emiatt az állam kintlévősége meghaladja a milliárdos nagyságrendet. Az állampolgárok így joggal gondolhatták, hogy következmények nélkül szabálytalankodhatnak, mert a hatóság úgysem jár el. Mindezek miatt az ellenőrzések számát és hatékonyságát - hasonló módon, mint az unió legtöbb országában (pl. „Baupolizei”) - jelentősen növelni szükséges és a feladatot állami kontroll alá kell helyezni. Az építési folyamat felügyeletét ellátó hatóság, az építésfelügyeleti hatóság jelenleg is az építési helyszínek legfőbb ellenőre, feladatai közé tartozik a szabálytalanságok feltárása, így feladatai megerősítésével, kiszélesítésével, működése gazdaságosabbá, szakszerűbbé és hatékonyabbá tételével a szabálytalanságok feltárása jelentősen fokozható, a végrehajtásban a szubjektív elemek és érdekeltségek, ráhatások kiküszöbölhetők. Az építésfelügyeleti hatóság feladatai kibővülnek az építési folyamat lezárását követően szabálytalan építkezéseknek az építésügyi monitoring alkalmazásával történő feltárásán túl a jókarbantartási kötelezettség ellenőrzésére és az építésrendészeti eljárások lefolytatására. Intézkedési eszköztára kiteljesedik: a kivitelezés szükség szerinti azonnali leállítása, bírság kivetése, jogosultsággal összefüggő vétségek esetén az intézkedésre hatáskörrel rendelkező szerv megkeresése, stb.

Az Étv. 46. §-ához (Építésfelügyeleti tevékenység) fűzött konkrét indokolás szerint az építésfelügyeleti hatóság megerősítése és a hatósági hatáskörök megfelelő elkülönítése szükségessé teszik feladatainak pontos meghatározását. Az építésfelügyeleti hatóság állami feladatként az építési folyamat felügyeletét, az építmények műszaki állapotának ellenőrzését, a szabálytalan építkezések feltárását, a jókarbantartási kötelezettség teljesítésének ellenőrzését végzi, vagyis jelen van a kivitelezési szakasz befejezését követően az építmény teljes életciklusa alatt. A feltárt szabálytalanság jellegéhez és súlyához igazodóan megtiltja, megtilthatja vagy feltételekhez kötheti az építőipari kivitelezési tevékenység megkezdését, illetve folytatását, hatósági eljárást folytat le vagy a szükséges intézkedések megtétele érdekében megkeresi az eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóságot, illetve más szervet, az építési folyamat résztvevőivel szemben szankciót alkalmazhat vagy kötelezést adhat ki. Elrendelheti továbbá az építmény felülvizsgálatát és a szükség szerinti építési munkák elvégzését. Ezekkel az intézkedésekkel az építési rend és fegyelem megerősödése biztosítható.

Az építésfelügyeleti hatóságnak a szükséges intézkedések megtételére (köztük bírság kiszabására is) csak meghatározott időintervallumon belül van lehetősége, amelynek mértéke a cselekményről való tudomásszerzéstől számított 90 nap, de (objektív határidőként) legfeljebb 10 évben került meghatározásra.

Az Étv. 47. §-ához (Építésügyi hatósági kötelezés) kapcsolódó indokolás szerint e § rögzíti az építésügyi hatóság által elrendelhető kötelezettségeket és a kötelező elrendelés esetköreit. Az új szabályozás során a jogalkotó felülvizsgálta a törvényben felsorolt esetköröket a hatósági beavatkozás szükségessége, a lehetséges vagy kötelező esetkörhöz tartozás szempontjából, illetve figyelembe vette a szabályozás új elemeit.

Az új elemek közül a kötelezettségek körét érintően meghatározó a kormányrendeletben rögzített települési önkormányzat településképi véleményezési, bejelentési eljárása és az ezzel kapcsolatos kötelezési eljárásának lehetősége.

Szem előtt tartva azt az alapelvet, hogy a hatósági beavatkozásra csak a legszükségesebb esetben és mértékig kerülhet sor, a jogalkotó csökkenti az elrendelhető kötelezettségek körét (eseteit kormányrendeletben szabályozza), és az elrendelési kötelezettségek köré sorolja be azon esetköröket (élet- és balesetveszély, állékonyságot veszélyeztető helyzet, stb.), ahol feltétlenül szükség van a hatósági beavatkozásra.

A kormányrendeletben meghatározott települési önkormányzat építésügyi hatósági engedélyhez kötött, jogszabályban meghatározott építési tevékenységek esetén településképi véleményezési eljárás keretében, engedélyhez nem kötött építési tevékenységek, reklámelhelyezések és rendeltetésmódosítások esetén településképi bejelentési eljárás keretében vizsgálja a településképi, helyi építészeti értékvédelmi követelmények teljesülését, és bocsáthat ki ebben a körben kötelezést. Ennek megfelelően a településképi védelme érdekében egyébként szükséges egyéb munka törlésre kerül az elrendelhető kötelezettségek köréből.

Az Étv. 48-52. §-aihoz (Szabálytalan tevékenység és jogkövetkezményei) fűzött indokolás alapján a törvény régi hiányt pótol azzal, hogy az építésügyi tevékenységek szabálytalan esetköreit meghatározza.

A törvény szabálytalan tevékenységnek minősíti:

- A jogszerűtlen építési tevékenységet akkor, ha az építésügyi hatósági engedélyköteles építési tevékenységet az építésügyi hatósági engedély nélkül, vagy az engedélyezettől engedélyköteles eltéréssel vagy egyéb jogszabályban meghatározott jogszerűségi követelmények megsértésével végzik. Azonban a külön jogszabályban meghatározott (tűréshatáron belüli) eltérés, valamint a bírósági felülvizsgálat alatt lévő, de fel nem függesztett, jogerős és végrehajtható építési engedély alapján végzett építési tevékenység nem minősül jogszerűtlennek.
- A jogosulatlan tervezői-, szakértői- és kivitelezési tevékenységet, ha az építési folyamat e törvényben és más jogszabályban meghatározott résztvevői az általuk folytatott tevékenység végzéséhez nem rendelkeznek jogosultsággal, vagy nem megfelelő jogosultsággal rendelkeznek.

Szakszerűtlen a tervezői, a szakértői és a kivitelezési tevékenység, ha azt a helyi építési szabályzat és az általános érvényű kötelező építési követelmények, szakmai előírások és szabályok megsértésével végzik, vagy a tevékenység végzése az életet, az egészséget, a köz- és vagyonszabadságot veszélyeztető állapotot és használatot eredményez.

A jogszerűtlen és a szakszerűtlen építési tevékenységek visszaszorítása érdekében szigorúbb szankciók kerülnek meghatározásra.

A jogszabály rögzíti azon esetek körét, amelyekben a fennmaradási engedély megadásának lehetősége továbbra is biztosított. Ilyen például, ha azt a védett műemléki érték megőrzése megkívánja.

A törvény módosítja az építésügyi hatóság szubjektív intézkedési idejének határidejét és számítási



módját. Eszerint az elévülési határidőt nem az eljárás befejezéséhez, hanem a megindításához köti a törvény, az építésügyi (építésfelügyeleti) hatóság jogszerűtlen és szakszerűtlen építési tevékenység miatt a szabálytalanság tudomásra jutásától számított 90 napon belül indíthatja meg az Étv. 48/A. § szerinti intézkedések megtételére irányuló eljárást. Az objektív határidő maradt: a hatóság legkésőbb az építés befejezésétől - ha nem állapítható meg, az építmény használatbavételétől - számított tíz éven belül indíthatja meg az eljárást.

A törvény új szabályként a jogszerűtlenül épített, de veszélyes állapotú építményeken azonnali, műszaki szükségszerűségből végzett veszélyelhárítási munkák esetére kizárja az építésügyi bírság, mint szankció alkalmazását, ezzel egy jelzett gyakorlati probléma kap egyértelmű szabályozást.

A törvény a szankciórendszer komplex megújítását tűzte ki célul. A változtatás az eddiginél szigorúbb, de egyértelműbb, és tágabb keretet biztosít az építési folyamat szereplőivel szemben az építésügyi jogszabályok megsértésekor alkalmazható szankcióknak. Cél, hogy a szankcionálás szabályai ne személyenként vagy tárgykörönként, hanem a törvényben is egységesen egy cím alatt, illetve az eddigi három helyett egy kormányrendeletben kerüljenek szabályozásra. Ehhez a szabálysértési bírság jogszabályi változásai miatt, a közelmúltban az Étv.-be tematikusan beépült néhány közigazgatási bírság szankciót is szükséges lesz beilleszteni az új rendszerbe.

A törvény meghatározza a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény végrehajtása érdekében a fizetési kötelezettséggel sújtható, Étv. hatálya alá tartozó szabálytalan tevékenységi köröket, és az e szabálytalanságokért bírságot lehetőségek körét, akik az építési folyamat résztvevői, azaz:

- építtető, kötelezett
- beruházásleboncoló
- építési műszaki ellenőr
- építtetői fedezetkezelő
- építészeti- műszaki tervező, tervező
- településtervező
- településrendezési szakértő
- építésügyi igazgatási szakértő
- építésügyi műszaki szakértő
- építőipari kivitelező
- felelős műszaki vezető
- energetikai tanúsító.

A törvény felsorolja a hatóságok által alkalmazható szankció alaptípusokat és a kamarák szakmagyakorlókkal szembeni szankcionálásának lehetőségeit, amelyek a korábbiakhoz képest bővültek és részletszabályokat kormányrendelet fogja meghatározni. A bevált szankciók, mint például az építésfelügyelet által kiszabható bírság vagy az építésügyi bírság a szabálytalan építmények esetében, nem szűnnek meg, de átalakulnak annak érdekében, hogy kiszabásuk már a törvényben újonnan meghatározott szempontrendszer elvén is alapuljon.

Szempontok a szankció megállapításánál a fokozatosság, az arányosság, valamint a párhuzamos büntetések elkerülésének elve mellett, hogy az építésügyi szabályok ismételt vagy halmozott megsértése esetén a súlyosabb büntetés kiszabását is lehetővé tegyék.

A szankciók fokozatainak megállapítása során törekedni kell arra, hogy az építési folyamat szereplőit ne lehetetlenítse el, hanem ösztönözze a szabályok követésére és tegye lehetővé bizonyos körben a jogszerű állapot helyreállításának lehetőségét.

A szankcionálás fontos eleme a hatóságok és a különböző hatáskörrel rendelkező egyéb szervek együttműködése. A szabálytalanságot megállapító hatóság köteles a felelőssel szemben az eljárás

lefolytatására hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál vagy a névjegyzéket vezető kamaránál az eljárást kezdeményezni, a megkeresett hatóság pedig köteles az eljárást lefolytatni.

## **2. Elhatárolások**

Az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások során, de a veszélyhelyzet elhárításakor is elhatárolási kérdések merülnek fel, mindez jól mutatja, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmezésekor könnyű tévútra kerülni amennyiben nem megfelelően feltárt tényállásból indul ki a jogalkalmazó, illetve a vonatkozó jogszabályok összetettsége, bonyolultsága ugyancsak megnehezíti a jogalkalmazói feladatot. Az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások során olyan jellemző, elvi kérdések merülnek fel, mint például a szabálytalan építkezésről való tudomásszerzés időpontja, a kötelezett személye, a polgári jog és a közigazgatási jog elhatárolása (pl.: birtokvédelmi igény – építésügy stb.), az alkalmazandó jog kiválasztása, stb. Ezekben a kérdésekben a Kúria vizsgált döntései számos fontos indokolásbeli okfejtést tartalmaznak. A vizsgált kúriai ítéletek elvi éllel kifejtett indokolását azzal ismertetjük, hogy ezen elvek és konkrét tényállásban kifejtett indokok általánosságban az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások során jól hasznosíthatóak, azok a különböző szintű jogszabályok közötti koherenciát megteremtik, és az egyes eljárásokra vonatkozó lényeges jogelveket rögzítenek.

A vizsgált időszakban hozott kúriai döntések áttanulmányozása alapján megállapítható, hogy a konkrét döntések két csoportra oszthatók:

- az első csoport az építésfelügyeleti, építésrendészeti eljárásokkal kapcsolatos egyes általános és speciális kérdésekre vonatkozik (pl.: ügyféli minőség, iratbetekintési jog, anyagi jogi jogerő, fennmaradási, használatbavételi engedélyekkel kapcsolatos elhatárolási kérdések stb.)
- a második csoport pedig a konkrét veszélyhelyzet elhárításával összefüggő kérdéseket tárgyaló ügyek (amely tárgykör egyfajta sajátos részt képvisel az előzőekben meghatározott első csoporton belül, mivel a veszélyhelyzet-elhárítási kötelezettség is az építésrendészeti eljárásokon belül merül fel, ugyanakkor önmagában is olyan jelentőséggel bír – több általam vizsgált ítéletben is ez képezi a felülvizsgálat tárgyát –, hogy célszerű ezt önálló csoportként vizsgálni és jellemezni).

A fenti csoportosítás mentén elemezzük azokat a Kúria által az indokolásban elvi éllel kifejtett princípiumokat, melyek alapján felvázolható egyfajta iránymutatás és a joggyakorlat egységességének követelménye szempontjából releváns következtetés az építésfelügyeleti, építésrendészeti eljárásokra vonatkozóan.

## **3. Az építésfelügyeleti és az építésrendészeti eljárások gyakorlata**

Ahogy azt már a Kfv.II.37.090/2014/5., valamint a Kfv.II.37.795/2013/4. számú eseti döntések is rögzítették, az életet, testi épséget veszélyeztető helyzet esetén az Étv. 47. § (2) bekezdése szerint a hatóságnak intézkedési kötelezettsége áll fenn, és amennyiben jogszabály alapján más kötelezett (építtető) nincs, a veszély elhárítására a tulajdonost kell kötelezni. A vizsgált ítéletekből esszenciális jelleggel ezzel azonos tartalmú jogértelmezés szűrhető le. Megállapítható tehát, hogy a bírói gyakorlat egységes abban a tekintetben, hogy a veszélyhelyzet fennállásának tényét a közigazgatási eljárásban kétséget kizáró módon, a tényállás teljes körű tisztázásával alá kell támasztani. Amennyiben erre sor kerül, abban az esetben a feltárt veszélyhelyzet elhárítására

történő kötelezés jogszerűsége szempontjából kiemelt jelentőséggel bír ezen jogintézménynek a szabálytalan építési tevékenység jogkövetkezményeitől való elhatárolása.

Lényeges körülmény tehát az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások során a kötelezett személyének helytálló megválasztása. Ezzel összefüggésben fejtette ki a Kúria az Étv. 51. § (1) bekezdése alapján, hogy jogszerűen választotta meg a felperes személyében a kötelezettet a hatóság, mivel a szálláshely működtetése a felpereshez köthető, függetlenül attól, hogy az kereskedelmi szálláshelyként vagy hajléktalan szállóként működik. Az a tény ugyanis, hogy a lakók a tényleges használók, és be is jelentkeztek, olyan regisztratív cselekmény, amely a közigazgatási határozat jogszerűsége szempontjából irreleváns (Kfv.II.37.614/2015/5.).

Fontos kérdésként merül fel, hogy építésfelügyeleti, építésrendészeti eljárásokban az eljárás lehetősége időbeli korláthoz kötött. Így alapvető jelentősége van sok esetben annak, hogy pl. szabálytalan építkezések esetén azokról a hatóság mikor szerez tudomást. Ennek a körülménynek az egyes jogszabályokban megfogalmazott elévülési határidők szempontjából különös jelentősége van. Több eseti döntés is rendelkezik arról, hogy a tudomásszerzés időpontja a helyszíni szemle időpontjával egyezik meg. (pl.: Kfv.III.37.758/2016/5.)

Ehhez az elvhez kapcsolódik az alapvető kérdés is, hogy mely időpontban hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások során alkalmazni. A legfőbb bírói fórum kifejtette, hogy a szemle időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések az irányadók. (Kfv.III.37.758/2016/5.).

Ugyancsak a tudomásra jutás időpontjához képest a hatóság eljárásának megindítására vonatkozó intézkedési kötelezettség időbeli korlátairól tette közzé okfejtését a Kúria az Étv. 48. § (9) bekezdésének értelmezésével összefüggésben és kiemelésre került, hogy a hatóság legkésőbb az építés befejezésétől számított 10 éven belül intézkedhet, azonban az elsőfokú hatóság a határozatát az építés befejezésétől számított 10 éven túl hozta meg, így intézkedés megtételére nincs lehetőség, bontás nem rendelhető el (Kfv.VI.37.038/2018/11.).

Az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások vonatkozásában ugyancsak határidőbeli korlát jelenik meg - az Étv. 53/C. § (11) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban – és a Kúria döntésében kifejtette, hogy a határozat hozatalakor hatályos Étv. 53/C. § (11) bekezdése értelmében a hatósági eljárást lezáró döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított 6 hónapot követően új ügyfél nem vehet részt az eljárásban. Ezért már nincs mód az engedélyezési eljárás során hozott döntések felülvizsgálatára (Kfv.VI.37.556/2017/5.).

Az ítéletek vizsgálata során jól látható, hogy számos elhatárolási kérdés is felmerül az egyes építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások során. Ilyen például az Étv. 47. §-ában szabályozott, az építésügyi hatósági kötelezésre irányadó, valamint az Étv. 48. §-a szerinti, az építmény fennmaradásának engedélyezésére irányadó szabályok elhatárolása. Ennek kapcsán a Kúria kifejtette, hogy a per alapjául szolgáló közigazgatási eljárás tárgya építmény fennmaradásának engedélyezése, és ettől az eljárástól elkülönül az építésügyi hatósági kötelezésre irányuló eljárás, mert amíg az Étv. 47. § (2) bekezdésében felsorolt esetekben a szabálytalanság keletkezési idejére tekintet nélkül intézkedési kötelezettsége áll fenn az építésügyi hatóságnak az állékonyságot, az életet, az egészséget, illetve a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzet megszüntetése érdekében, amely esetben hivatalból is köteles eljárni, addig a fennmaradási engedélyezési eljárás során a hatóság csak meghatározott határidőn belül intézkedhet, és rendelheti el a szabálytalanság megszüntetését vagy kötelezhet a bontás elvégzésére. Az elhatárolás tehát a hatóság intézkedési lehetőségére, határidejére vonatkozó elveket tartalmaz (Kfv.VI.37.038/2018/11.).

Szomszédos ingatlanok esetén a felperesi ingatlan tulajdonos építésügyi hatósági intézkedést kért a beavatkozási telek terepszint emelése és a csapadékvíz helytelen elvezetése miatt. A perben azonban ki kellett emelnie a Kúriának azt is, hogy nem volt a per tárgya a beavatkozási ingatlanra kiadott fennmaradási engedély jogszerűsége, mint ahogy az sem, hogy az esetleges szabálytalan építési tevékenységgel kapcsolatos hatósági intézkedés határidőben megtörtént-e, mivel e kérdések vizsgálata messze meghaladta a perben felülvizsgált alperesi határozat jogszerűségének kérdését (Kfv.VI.37.490/2018/11.). A fentiekben felvetett kérdés nem csak a kereseti kérelemhez kötöttség kérdését veti fel, hanem látható, hogy az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárásokban az ügyfelek sok esetben vitássá kívánnak tenni - adott esetben régi sérelmek okán, vagy egyéb okból – olyan kérdéseket, amelyek a támadott határozat rendelkezéseivel nincsenek összefüggésben, vagy amelyek tárgyában már korábban jogerős hatósági döntés született. Így a példában keverik az adott kötelezésre vonatkozó rendelkezésekkel szembeni jogorvoslatot a korábban már jogerőssé vált használatbavételi, fennmaradási engedélyek alapját képező tények vitássá tételével, támadhatóságával.

A fennmaradási, illetőleg használatbavételi engedéllyel nem rendelkező épület esetében vélelmezni kell azt, hogy az veszélyeztetheti az élet- és vagyónbiztonságot. Ennek folytán a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége, a használat megtiltására jogszerűen került sor. A szabálytalanul megépített építmény használatát meg kell tiltani, ha arra fennmaradási engedély nem adható ki. Ezeket az elveket a Kúria a Kfv.II.37.614/2015/5. és a Kfv.IV.37.472/2018/5. számú döntéseiben mondta ki az Étv. 44. §-ának értelmezésével összefüggésben. Azt is leszögezte, hogy az Étv. 18. § (1) bekezdése alapján az engedély nélküli építkezésnek is meg kell felelnie a jogszabályoknak, így a helyi építési szabályzat előírásainak is (Kfv.II.37.910/2017/4.).

#### **4. A konkrét veszélyhelyzet elhárításának gyakorlata**

A téma tárgyalásakor elsődlegesen kiemelendő, hogy a Kúria eseti döntésében elvi élel írta elő azt, hogy az építésfelügyelet köteles elrendelni a feltételek fennállása esetén a balesetveszélyes helyzet megszüntetéséhez szükséges építési munkálatokat (Kfv.II.37.404/2019/9.). Ezekben az ügyekben megjelenik az erőteljes hivatalbóliség és a veszélyhelyzet elhárítása, mint egyfajta vészhelyzet miatti hatósági felügyeleti, rendészeti jogkörök imperatívusza.

E körben is felmerülhetnek elhatárolási kérdések, mint például az, hogy a szabálytalan építési tevékenység jogkövetkezményeivel kapcsolatos eljárás a veszélyhelyzet elhárításához kapcsolódó eljárástól elkülönül (Kfv.II.37.050/2016/11.).

Ugyancsak elvi kérdésként vizsgálandó a veszélyhelyzet elhárításával összefüggő kérdéseket tárgyaló ügyek esetén a kötelezett személyének megválasztása, mivel az Étv. 51. § (1)-(2) bekezdései lehetővé teszik, hogy az eljáró hatóság az általa elrendelt munkálatok elvégzésére elsősorban a tulajdonost, de akár az építtetőt vagy a kivitelezőt kötelezze, ennek eldöntése a tényállás tisztázását igényli (Kfv.II.37.050/2016/11.).

A kötelezett személyét illetően fejtette ki a Kúria, hogy az Eljr. 16. § (2) bekezdése alapján az építésügyi vagy az építésfelügyeleti hatóság az érintett telek vagy építmény, építményrész tulajdonosát kötelezi, és e tekintetben az ingatlan-nyilvántartás közhiteles adatait kell figyelembe venni (Kfv.VI.37.556/2017/5.).

„2013. január 1-jét követően az építésfelügyeleti eljárások ügyféli köre is kibővült. [...] Az Eljr. alapján az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti és a bontási tevékenység megkezdésének tudomásulvételi eljárásában külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül az építető és az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosa, ezen túlmenően minden esetben vizsgálni kell az ügyféli jogállását annak, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Az építésrendészeti, bontás tudomásulvételi és jókarbantartási eljárások miatt ügyfélnek minősülnek a szomszédos ingatlan tulajdonosai, jogszerű használói, hiszen e tevékenységek, illetve jókarbantartás esetén mulasztások a Ket. alapján az ő jogukat, jogos érdeküket is érintik. A Ket. 15. § (6) bekezdése szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. A nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet meghatározhatja. Az Étv. 53/C. § (7) bekezdése szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogait akkor gyakorolhatja, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be. Az eljárás megindításáról szóló értesítésben a hatóság az ügyfelet köteles tájékoztatni arról, hogy amennyiben az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot nem tesz, vagy kérelmet nem nyújt be, az ügyféli jogait (például a fellebbezési jogát) nem gyakorolhatja. A hatóságnak az eljárás lefolytatásához az ügyfél nyilatkozatát beszereznie, annak benyújtására hiánypótlási felhívást kibocsátania nem kell. Az eljárásban nyilatkozatot nem tevő, vagy kérelmet nem benyújtó ügyfél az eljárásban olyan ügyfél, aki az ügyféli jogát nem gyakorolhatja. Így a vele közölt érdemi döntés ellen fellebbezési joga nincs.” (Forrás: Nagy Nóra jogi referens /Budapest Főváros Kormányhivatala V. Kerületi Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala/ Az építési tevékenységek állami ellenőrzése [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_3/05\\_Az\\_epitesi\\_tevékenysegek.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_3/05_Az_epitesi_tevékenysegek.pdf))

A tekintetben, hogy jókarbantartási munkák vonatkozásában az eljáró hatóság azok elvégzésének módját megfelelően határozza-e meg, vagyis a határozat egyértelműsége kérdésében a Kúria kifejtette, hogy nem köteles konkrét megoldást meghatározni az érintett munkálatok vonatkozásában a hatóság (Kfv.VI.37.850/2018/4.).

A hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik a kötelezettségek meghatározásakor, a jogszabályban meghatározott lehetőségek megválasztása során. A legfőbb bírói fórum szerint amennyiben az épület állapota az állékonyságot veszélyezteti, úgy a hatóság jogszerűen rendeli el a jókarbantartási kötelezettség teljesítését a tulajdonosok terhére és a tekintetben, hogy a jogszabályban megjelölt lehetőségek közül mely kötelezettség teljesítését rendelte el, a hatóság mérlegelési jogkörben jár el (Kfv.VI.37.615/2018/6.).

## 5. Összegzés

Az építésfelügyeletet és építésrendészetet érintő jogszabályi rendelkezések rendszerszinten koncepcionálisan átdolgozásra kerültek 2012 negyedik negyedévében. A jogalkotó egyben a szankciórendszer komplex megújítását tűzte ki célul. A változtatás az eddiginél szigorúbb, de egyértelműbb, és tágabb keretet biztosít az építési folyamat szereplőivel szemben az építésügyi jogszabályok megsértésekor alkalmazható szankcióknak. Az építésfelügyeleti és építésrendészeti

eljárások során, de a veszélyhelyzet elhárításakor is elhatárolási kérdések merülnek fel. A tárgyi időszak kúriai döntéseit vizsgálva kirajzolódik az a kép, amely az építésfelügyeleti, építésrendészeti eljárásokkal kapcsolatos egyes általános és speciális kérdések koherens értelmezésével, a konkrét veszélyhelyzet elhárításával összefüggő eljárásjogi és mérlegelési kérdések kifejtésével a jogalkalmazó számára fontos támpontokat képez a különböző szintű jogszabályok értelmezése során.

## **VII. Az ügyféli jogállás az építésügyi hatósági eljárásokban, a kereshetőségi jog a közigazgatási perekben**

Ügyfélképeség, perindítási jog, kereshetőségi jog egymással összefüggő, ám más-más tartalommal bíró jogi fogalmak. Kiemelt jelentőségük van a közigazgatási perekben, mert ezek alapján ítélt meg, hogy a kereset érdemben elbírálható-e, avagy sem.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ennek megfelelően a jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amelyet a jogsérelmet vagy jogos érdeksérelmet szenvedett fél vehet igénybe. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának jogellenes megtagadása alaptörvény-ellenesnek minősül, ezért különös körülményt, alapos vizsgálatot igényel annak eldöntése, hogy az állított jog vagy jogos érdeksérelem megalapozza-e a jogorvoslathoz való jogot. A kérdés azért vet fel gyakran jogalkalmazási nehézséget, mert az Alaptörvény rendelkezését kifejtő egyes eljárási törvények csak általános definíciókat adnak, amelyeket mindig a konkrét ügyben, a körülmények gondos értékelésével lehet az adott esetre vonatkoztatni. A túlzottan tág értelmezés szükségtelen beleszólást biztosít más személyek ügyeibe, a nagyon szűk értelmezés azonban a jogorvoslathoz való jog ellehetetlenítését eredményezi. Az arany középút megtalálása a közigazgatási perekben azért is különösen problematikus, mert a keresetindítási-, kereshetőségi jog fogalmaknak a bírói gyakorlat adott tartalmat, normatív meghatározásuk nincs. Ebből fakad az, hogy a különféle tárgyú közigazgatási perekben viszonylag sokszor kerül előtérbe a jogorvoslathoz való jog dilemmája, az építésügyi tárgyú közigazgatási perekben pedig még hatványozottabban fordul elő a kérdés.

### **1. A perindítási jog és a kereshetőségi jog fogalmi elhatárolása**

A joggyakorlat-elemzés elvégzése előtt érdemes először is arra a kérdésre választ adni, hogy lehet-e egyáltalán a kereshetőségi jog hiányára hivatkozással a jogorvoslati jogot korlátozni, vagy annak gyakorlását akár teljes egészében megakadályozni akkor, amikor a kereshetőségi jog fogalmáról, feltételeiről konkrétan egyetlen jogszabály sem rendelkezik, nem nevesíti, a kereshetőségi jog fennállását a közigazgatási ítélezési gyakorlat szabja a kereset érdemi elbírálásának feltételül. A válasz igenlő, mégpedig azért, mert a bírói gyakorlat nem minden jogi alap nélkül alakította ki a kereshetőségi jog fogalmát és határozta meg annak tartalmi elemeit, különböztette meg a perindítási jogtól, hanem az eljárási törvények értelmezéséből vezette le annak lényegét. Ugyanígy perrendi szabályokra visszavezethető a kereset elutasítása akkor, ha a felperesnek nincs kereshetőségi joga. Erre figyelemmel a Kúria nem fogadta el a felperes azon hivatkozását, miszerint a kereshetőségi jogot a pozitív jog nem szabályozza, ezt a jogi fogalmat a vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem említik, ezért annak hiányára sem lehet ítéletet alapítani. A Kúria kimondta, hogy a töretlen bírói gyakorlat ismeri és alkalmazza ezt a jogintézményt (Kfv.II.38.174/2016/3).

A kereshetőségi jog fogalmát az alábbi törvényi rendelkezésekből vezethetjük le. Mivel a joggyakorlat-elemzéssel érintett ügyek a régi Pp. szabályain alapulnak, ezért ezeket vesszük mi is alapul. Megjegyezzük azonban, hogy a szabályozás lényege a Kp. rendszerében is megmaradt, az új törvény a bírói gyakorlatot megerősíti.

A régi Pp. 3. § (1) bekezdése szerint a bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő.

A régi Pp. 327. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási per indítására jogosult:

- a) az ügyfél,
- b) a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője.

A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A régi Pp. 330. § (2) bekezdése alapján a keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással kell előterjeszteni.

A régi Pp. 339. §-a értelmében a bíróság csak a jogszabálysértő közigazgatási döntést helyezheti hatályon kívül, vagy változtathatja meg.

A régi Pp. 327. § (1) bekezdése azt a személyi kört határozza meg, akik felperesként közigazgatási pert kezdeményezhetnek. Ők rendelkeznek tehát perindítási, más néven keresetindítási joggal. Az ügyféli jogállás azonban még nem jelenti automatikusan a kereset érdemi elbírálásának lehetőségét is. A régi Pp. 3. § (1) bekezdése értelmében ugyanis bírósági eljárás megindítása iránti kérelmet csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő. Ezt az érdekeltséget fejezi ki a kereshetőségi jog. Az ügyfélnek tehát arra van joga, hogy felperesként közigazgatási pert indítson, azaz, hogy a jogszabálysértésből eredő érdeksérelemével szemben jogorvoslattal éljen. A keresettel támadott közigazgatási döntés esetleges jogsértő jellege azonban nem mindig érinti a felperes jogát vagy jogos érdekét, vagyis nem minden jogszabálysértés okoz érdeksérelemet a számára. Ez utóbbi esetben a perindítási joga nem eredményez egyben kereshetőségi jogot is a felperesnek, a jogi érdekén kívül eső jogsérelem elbírálására nem lehet igénye.

A perindítási jog és a kereshetőségi jog nemcsak tartalmukban, hanem perjogi következményük tekintetében is eltérőek. Aki nem tartozik a régi Pp. 327. § (1) bekezdésében foglalt személyi körhöz, azaz nem ügyfél és nem is az eljárás egyéb résztvevője, az nem jogosult közigazgatási per indítására. A perindítási jog hiánya olyan perakadály, amely miatt a keresetlevelet idézés kibocsátása, érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, illetve a Kp. rendszerében vissza kell utasítani. A kereshetőségi jog értékelésére csak akkor van lehetőség, ha a fél perindítási joga fennáll (Kfv.VI.37.168/2018/6). A kereshetőségi jog általában anyagi jogi kérdés, meglétét vagy hiányát a perben a bíróságnak – érdemi vizsgálatot követően – ítéletben kell kimondania. A kereshetőségi jog eljárásjogi kérdésként csak kivételesen kezelhető, akkor, amikor a hiánya nyilvánvaló, megállapítása érdemi vizsgálatot nem igényel (Kfv.II.38.174/2016/3).

Ahhoz tehát, hogy valaki a jogorvoslati jogát közigazgatási perben gyakorolja, egyfelől perindítási joggal kell rendelkeznie, azaz a közigazgatási hatósági eljárásban ügyfél volt, vagy abban az eljárás egyéb résztvevőjeként eljár, másfelől kereshetőségi jogának is fenn kell állnia.



## 2. A perindítási jog

A régi Pp. 327. § (1) bekezdése értelmében perindításra jogosult az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője. A joggyakorlat-elemzéssel érintett bírósági határozatok a régi Pp. rendelkezésein alapulnak, azonban annyit érdemes megjegyezni, hogy az időközben hatályba lépett Kp. kiszélesítette a perindításra jogosultak körét, illetve annak meghatározását nem az ügyféli minőséghez kötötte. A Kp. 17. § a) pontja szerint a per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. Az Ákr. 10. § (1) bekezdése értelmében ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Mindebből következik, hogy a Kp. rendszerében is pert indíthat az, aki az Ákr. szerint ügyfélnek minősül, de a kereset elbírálásához keresetőségi jogának, azaz joga vagy jogos érdeke közvetlen sérelmének is fenn kell állnia, különben a keresetet – keresetőségi jog hiányában – érdemben el kell utasítani.

A Ket. 15. § (1) bekezdése általános jellegű ügyfél fogalmat takar, azt mindig az adott ügy, a kapcsolódó alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata alapján lehet tartalommal megtölteni. Azt tehát, hogy az adott közigazgatási eljárásban ki minősül ügyfélnek, mindig a konkrét ügy egyedi körülményei alapján lehet megítélni.

Amint azt a 2/2004. számú KJE jogegységi határozat is kiemelte; az ügyfélképességnek két eleme van: egyrészt képesség jogok szerzésére vagy kötelezettségek vállalására (jogképesség), másrészt az ügyfél (közvetlen) érintettsége az adott ügyben, vagyis az ügy a fél jogát vagy jogos érdekét érinti. Általában elismert az ügyféli minősége annak, akire nézve jogszabály jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Ezen kívül ügyfél az is, aki az ügyben érintett, azaz akinek jogi helyzetére az ügyben hozandó határozat rendelkezése közvetlen hatással lehet. A töretlen bírói gyakorlat alapján valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekeltsége fűződik az egyébként másra vonatkozó jog, kötelezettség hatóság által való megállapításához, illetve annak tartalmához. Az érintettséget mindig az ügy egyedi körülményei határozzák meg és mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia. A közigazgatási hatóság feladata annak megállapítása, hogy ki minősül ügyfélnek (Kfv.IV.38.166/2018/5).

Fontos hangsúlyozni, hogy a régi Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontja szerinti ügyfélfogalom alatt nemcsak azok a személyek értendők, akik ténylegesen ügyfélként részt vettek a közigazgatási eljárásban, hanem mindazon személyek is felléphetnek félként a perben, akiknek jogát, jogos érdekét az ügy érinti (Kfv.IV.38.166/2018/5.,30.). Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy a 2013. január 1. napjától hatályos Étv. 53/C. § (7) bekezdése, illetve az Étv. 2019. évi CX. törvénnyel módosított 53/G. § (2) bekezdése szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogait akkor gyakorolhatja, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be. Ez azt jelenti, hogy elveszíti ügyféli jogállását az egyébként ügyfélnek minősülő személy, aki ügyféli jogaival nem élt, az eljárás iránt érdeklődést nem mutatott, abban nyilatkozatot nem tett, kérelmet, indítványt nem terjesztett elő. Természetesen, amennyiben a hatóság az egyébként ügyfélnek minősülő személyt az eljárásról nem tájékoztatta, illetve nem szabályszerűen értesítette, akkor a perindítási jog nem zárható ki pusztán az Étv. rendelkezésére hivatkozással. A joggyakorlat-elemzéssel érintett ügyek közül egy volt olyan, amelyben hivatkoztak erre a rendelkezésre. A Kúria azonban e kérdésben érdemben nem foglalt állást, mert

a felperes általános ügyféli minősége már eleve nem nyert bizonyítást, emiatt szükségtelenné vált az Étv. 53/C. § (7) bekezdése szerinti feltétel fennállásának vizsgálata (Kfv.VI.37.168/2018/6).

Az ügyféli jogállás megtagadása komoly sérelemmel jár, jogellenes megtagadása nemcsak jogsértő, hanem alaptörvény-ellenes is. A bírói gyakorlat már az Ae. idején is érdemnek tekintette az ügyféli jogállás megtagadásáról szóló döntést (3/1998. számú KJE), hiszen a hatóság egy ilyen határozattal eldöntötte az ügy tárgyát, megfosztva ezzel az esetleges érintettet a jogorvoslati jogától is. A hatóságok a gyakorlatban általában a Ket. általános ügyfélfogalmát tágan értelmezik, és bizonytalanság esetén – éppen az alapjogra figyelemmel – inkább megállapítják az ügyféli minőséget, biztosítják az arra jelentkező számára az ügyféli jogok gyakorlását. Bizonyára ebből fakad, hogy a joggyakorlat-elemzéssel érintett perek közül csupán egy volt olyan, amelyben a közigazgatási szerv – külön döntéssel – az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmet elutasította. A konkrét ügyben különböző rendeltetésű építmények építésére vonatkozóan összevont engedélyezési eljárás indult, amely több különböző ingatlant érintett, többek között azt az ingatlant is, amelyen álló építmény felújítására a felperes korábban, ettől az eljárástól függetlenül, jogerős építési engedélyt kapott. A Kúria szerint az építési engedély alapján a felperest jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik, a közjogi jellegű építési engedély pedig a Ket. 15. §-a szerinti közvetlen és nyilvánvaló jogát és jogos érdekét megalapozza. A felperes tehát rendelkezik ügyféli jogállással az azon ingatlant érintő összevont engedélyezési eljárásokban is, amelyen építménye áll. Az ügyféli minőség attól függetlenül megállapítható, hogy a tulajdonos a tevékenység megkezdéséhez szükséges tulajdonosi hozzájárulását nem adta meg. A Kúria ugyanakkor kimondta, hogy a felperes közvetlen és nyilvánvaló joga és jogi érdeke nem mutatható ki azon két összevont engedélyezési eljárásban, amelyek a felperesi építményt nem érintették (Kfv.II.38.099/2018/14).

A Ket. 15. § (4) bekezdése szerint az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő azon szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

A Ket. e szabályának alkalmazása leggyakrabban a helyi önkormányzat feladatköri érintettsége esetén merül fel. A helyi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt feladataikra figyelemmel illeti meg az ügyféli jogosultság a különféle közigazgatási hatósági eljárásokban. Lényegében arról van szó, hogy az ügyben meghozandó döntés kihatással lehet a közéletre, a helyi közügyre, ezért fontos, hogy ilyenkor a helyi önkormányzat ügyféli jogosultsággal rendelkezzen. Törvényi feltétel azonban, hogy ez a jog a helyi önkormányzatot csak akkor illeti meg, ha az ügyben sem hatóságként, sem szakhatóságként nem járt el. Abban az esetben, ha az ügy helyi közügy, azaz a helyiek számára különös fontossággal bír, de a helyi önkormányzat, illetve valamely szerve abban hatóságként vagy szakhatóságként közreműködött, akkor a Ket. 15. § (4) bekezdése szerinti ügyféli jogállás a helyi önkormányzatot nem illeti meg. Ez esetben a helyi önkormányzat az általános szabályok szerint, a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazásával válhat ügyfélként az eljárás részesévé. Ennek feltétele, hogy kimutatható legyen az ügyben való közvetlen érintettsége.

Nem volt elismerhető a helyi önkormányzat ügyféli minősége abban az esetben, amikor a beavatkozó baromfi nevelő- és tojó üzem építésére kért engedélyt. A helyi önkormányzat felperes a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállását arra alapította, hogy nyilvánvalóan érinti jogát vagy jogos érdekét az ügy, hiszen a jogerős határozat olyan területen engedélyezte a nagy létszámú, környezetre jelentős hatást gyakorló állattartó telep létesítését, amelyet a helyi építési szabályzat

nem tesz lehetővé. A Kúria azonban elvi érveléssel kimondta, hogy önmagában az, hogy a keresettel támadott közigazgatási határozat önkormányzati rendeleten alapul, még nem minősíti a helyi önkormányzatot ügyféllel akkor sem, ha éppen az általa alkotott helyi építési szabályzat megsértésére hivatkozik. Az önkormányzatnak nem vitásan érdeke fűződik ahhoz, hogy az általa alkotott rendeletet az azt alkalmazó hatóságok is betartsák, ez azonban az adott ügyben a konkrét építési engedélyhez közvetlen jogi érdekeltséget nem teremt. A felperesi érvelés elfogadása azt jelentené, hogy a helyi önkormányzat minden, a saját helyi rendeletén alapuló ügyben ügyfél lehetne. Ez azonban a Ket. 15. § (1) bekezdésének törvénysértő kiszélesítését eredményezné (Kfv.VI.37.168/2018/6).

Szintén nem volt elfogadható a település polgármesterének ügyféli minősége abban az esetben, amikor a településen fekvő többlakásos lakóépület ötödik emeletén lévő egyik lakás erkélyének bővítésének engedélyezése iránt indult hatósági eljárás. A Ket. 15. § (4) bekezdése alapján a polgármester azért nem volt ügyfél, mert hatósági jogkörében eljárva településképi véleményt adott. Az ügy egyértelműen nem az ő jogát vagy jogos érdekét, hanem az ő részvételével már egyszer elbírált ügyet érinti, amelyben hatóságként közreműködve járt el. Kereset indítására nem volt jogosult, hiszen így tulajdonképpen saját – részvétele által támogatott – döntését támadta (Kfv.IV.38.166/2018/5).

Előfordult, hogy a helyi önkormányzat a régi Pp. 327. § (1) bekezdés b) pontjából kívánta levezetni ügyféli minőségét, illetve perindítási jogát. Álláspontja szerint a tervezett építkezéshez szükséges útkezelői hozzájárulást nem adta meg, nyilatkozatát nem hatósági, illetve szakhatósági jogkörben tette meg, hanem az eljárás egyéb résztvevője volt. A Kúria kifejtette, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban különféle személyek vesznek részt. A hatóság és az ügyfél szükségképpen alanyai minden hatósági eljárásnak, rajtuk kívül olyan további szereplői is lehetnek az ügynek, mint a szakhatóság vagy az eljárás egyéb résztvevői. Az eljárás egyéb résztvevőjének minősül például a tanú, a szakértő vagy a tolmács, míg a szakhatóság a Ket. 44. §-a értelmében a hatósággal esik egy tekintet alá. Ezek az eljárási pozíciók kötöttek, egymástól élesen elkülönülnek, eljárási jogaikban, kötelezettségeikben eltérőek, éppen ezért egymással nem keverhetők, nem cserélhetők. A felperesi helyi önkormányzat ezért alaptalanul hivatkozott arra, hogy nem szakhatóságnak, hanem az eljárás egyéb résztvevőjének minősült akkor, amikor az útkezelői hozzájárulást nem adta meg (Kfv.VI.37.168/2018/6).

### **3. A keresetőségi jog**

Amint azt korábban rögzítettük, a keresetőségi jog igényérvényesítési jogosultságot jelent, amelyet csak akkor kell vizsgálni, ha a felperes perindítási jogosultsággal rendelkezik. Az érintettségnek az eljárás tárgyát képező jogviszony tekintetében kell fennállnia, és – az ügyféli jogállással való visszaélés megakadályozása érdekében is – annak közvetlennek kell lennie. Ezt mindig az adott ügy egyedi körülményei alapján lehet megítélni.

Építési ügyekben elsősorban a szomszéd keresetőségi joga szokott kérdésessé válni. Az a tény ugyanis, hogy a szomszédban építkeznek, önmagában még nem teremt jogi alapot az építési hatósági eljárás kifogásolására. Az sem elegendő ok az igényérvényesítésre, hogy a szomszéd álláspontja szerint a hatósági engedély jogszabálysértő. Ha ugyanis a hatósági eljárással kapcsolatban állított jogszabálysértés a szomszéd számára közvetlen jog- vagy érdeksérelmet nem okoz, akkor a hatósági eljárást, döntést nem vitathatja, hiszen hiányzik a régi Pp. 3. § (1)

bekezdésében meghatározott érdekelttség. A szomszéd kereshetőségi joga nem terjedhet ki a teljes építési engedélyezési eljárás jogszerűségének vitatására, hiszen az nem minden tekintetben függ össze a törvényes érdekei védelmével (Kfv.VI.37.888/2017/5).

A perindítási jog körében már volt szó arról, hogy a hatóságok általában inkább tágan értelmezik az ügyfélfogalmat, teljes alaposággal nem vizsgálják a kérdést, és olyankor is ügyfélként kezelik a szomszédot, amikor annak közvetlen jog- vagy érdeksérelme nem mutatható ki az adott hatósági ügygel kapcsolatban. Gyakran előfordul, hogy az építésügyi döntéseket megszokásból, mintegy automatikusan kézbesítik a szomszédoknak, mint ügyfeleknek. Ez azonban legfeljebb keresetindítási jogot eredményez a számukra a régi Pp. 327. § (1) a) pontja értelmében, kereshetőségi jogukat azonban a perben igazolniuk kell.

Közvetlen jogi érdekelttség vagy törvényi felhatalmazás hiányában a különböző ügyfeleknek a nem rájuk vonatkozó határozati részek megtámadására nincsen kereshetőségi joguk. Az építésügyi döntés ellen tiltakozó szomszédos ingatlanok tulajdonosainak kereshetőségi jogát körültekintően kell vizsgálni és részletesen meg kell indokolni annak hiányát, de – vita esetén – annak fennállását is. A szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosult személy ügyfél, azonban a perbeli kereshetőségi joga nem korlátlan. Csak azokat az összefüggéseket és határozati rendelkezéseket teheti vitássá, amelyek a saját ingatlana használatát és hasznosítását közvetlenül érintik, ezt meghaladóan a közigazgatási határozatot nem sérelmezheti. Nem foghat helyt az a felperesi érvelés, miszerint őt, mint közvetlen szomszédot a kereshetőségi jog a Ket. 15. §-a alapján megilleti, és nincs szükség az érintettség további vizsgálatára (Kfv.VI.37.798/2017/8).

A kereshetőségi jog fennállása a keresettel előterjesztett igény érdemi elbírálásának előfeltétele, ezért ezt az elsőfokú bíróságnak mindenképpen tisztázni kell. Hangsúlyozandó azonban, hogy a kereshetőségi jog meglétét, az anyagi igényérvényesítési jog fennállását a felperesnek kell bizonyítani (Kfv.IV.38.166/2018/5). A jogi érdeksérelmet, a keresetben megfogalmazott igény érvényesítéséhez fűződő közvetlen jogi érintettséget a felperesnek kell igazolnia (Kfv.VI.37.168/2018/6). A jogi érdeksérelmet, az ügyben való közvetlen érintettséget a felpereseknek kell bizonyítaniuk (Kfv.VI.37.888/2017/5).

Egy ügyben a Kúria azért helyezte hatályon kívül az első fokon eljáró bíróság ítéletét, mert az nem vizsgálta meg kellő mélységben a felperesi hivatkozások közül azokat, amelyek a kereshetőségi jog fennállásával álltak összefüggésben. A felperesnek kereshetőségi joga alátámasztása körében olyan konkrét, a saját ingatlana vonatkozásában egyértelműen bekövetkező hatásokat kell valószínűsíteni, amelyek megalapozzák a perbeli igény érvényesítését. Az elsőfokú bíróság azonban a felperesi hivatkozásokat nem különítette el megfelelően, és a szükséges mélységben sem vizsgálta. A Kúria elvi élel kimondta, hogy az eljáró bíróságnak a régi Pp. 3. § (2) és (3) bekezdéseinek alkalmazását is meg kellett volna vizsgálnia, döntően arra tekintettel, hogy a felperesi előadások bizonyítást igényelhetnek, és amennyiben nem volt elegendő a felperes által előterjesztett bizonyíték, úgy ennek kérdésében a régi Pp. 3. § (3) bekezdése szerinti felhívás és tájékoztatás nem lett volna mellőzhető. Az új eljárásra nézve előírta a kereshetőségi jog tisztázását a felperes hivatkozásai körében, és amennyiben az elsőfokú bíróság azt állapítja meg, hogy az adott hivatkozás esetében a felperes nem vitathatja az építkezést, úgy ezen igényt a kereshetőségi jog hiányára tekintettel el kell utasítani (Kfv.II.37.954/2018/15).

Ugyancsak az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezetett az, hogy az elsőfokú bíróság a

többszörösen megismételt eljárásban nem vizsgálta megfelelően a keresetőségi jogot. A Kúria az egyes hatályon kívül helyező végzéseiben kiemelten előírta annak vizsgálatát, hogy – tekintettel a felperesi ingatlanok helyzetéből adódó eltérésekre – nyilatkoztatni kell a felpereseket, külön az I. és II. rendű, illetőleg a III. és IV. rendű felpereseket arról, hogy mire nézve állítottak érdeksérelmet, azt mivel indokolták, amelyre figyelemmel lehet dönteni arról, hogy a keresetőségi joguk, közvetlen érdekelttségük milyen körben fogadható el. A Kúria hangsúlyozta, hogy csak a keresetőségi jog meghatározott körben való elismerése esetén van helye a döntés érdemi kifogások alapján történő vizsgálatának. A második hatályon kívül helyező végzésében a Kúria rögzítette, hogy az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban jól foglalta össze a keresetőségi jog lényegét, a jogerős ítéletében azonban a keresetőségi jog hiányát nem a közvetlen érdeksérellem hiányával, hanem a kereseti kifogások érdemi alaptalanságával indokolta. Az elsőfokú bíróságnak előjáróban az lett volna a feladata, hogy rögzítse az I. és II. rendű, valamint a III. és IV. rendű felperesek érdekpozícióját, hivatkozásait, megsértettnek állított érdekeit, majd ezeket össze kellett volna vetnie azzal, hogy melyek azok a jogsérelmek, amelyek az építkezéssel kapcsolatban ténylegesen felmerültek, és mely érdekek védelme lett volna a hatóság feladata. Az elsőfokú bíróság a megismételt eljárásban azonban nem állapította meg, hogy mit takar a felperesek kereseti kérelme, külön-külön az alperesi határozattal kapcsolatban milyen jogszabálysértésre alapozva indítottak pert, holott kizárólag az elkülönített kereseti kérelmek, azok indokai tükrében mutatható ki a keresetőségi jog hiánya. A Kúria szerint az elsőfokú bíróság a második hatályon kívül helyező végzésben foglaltakat továbbra sem teljesítette maradéktalanul. Az újfent megismételt eljárásra nézve előírta a felperesek érintettségének vizsgálatát, szem előtt tartva azt, hogy a felperesek építkezéssel érintett ingatlanjainak helyzete eltérő (az I. és II. rendű felperesek az utcafront szerinti bal oldali, míg a III. és IV. rendű felperesek az építetők jobb oldali telekszomszédai), és a perbeli épület az ingatlan jobb oldalán került elhelyezésre (Kfv.II.38.264/2018/5).

A Kúria elvi éllel mutatott rá, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem vezethető le, hogy a felperes valamennyi – egyébként valóban méltányolható – igényét kizárólag közigazgatási perben, az építési engedélyt megadó jogerős határozat elleni keresetével érvényesíthetné. Az építésügyi közigazgatási határozat alapjául szolgáló építésügyi jogszabályok megsértése tekintetében a felperes keresetőségi joggal akkor rendelkezik, ha kimutatható az építésügyi jogszabály megsértése és a felperes jogi érdekelttsége közötti közvetlen összefüggés. A felperes számos jogszabálysértést jelölt meg, ugyanakkor még a felülvizsgálati kérelmében sem fejtette ki, hogy az egyes, általa hivatkozott jogszabálysértések a keresetőségi jogát mennyiben alapozzák meg, milyen közvetlen anyagi jogi érdekelttség áll fenn közte és az általa hivatkozott jogszabálysértések között. Nem állapítható meg a keresetőségi jog akkor sem, ha a felperes csupán általánosságban jelöl meg jogszabálysértéseket. A közigazgatási perben a bíróság a határozat jogszerűségét vizsgálja a keresetben megjelölt jogsértés tükrében, a felperesek azonban ilyen, a közigazgatási eljárásra, döntésre vonatkozó, és így a közigazgatási perre tartozó, közvetlen érdeksérelmet megtestesítő jogsértést nem jelöltek meg (Kfv.II.38.174/2016/3).

A felperes az építési engedélyező határozat valamennyi előírását nem teheti vitássá, kizárólag azokat a rendelkezéseket kifogásolhatja, amelyek perbeli legitimációja körébe esnek, és a saját ingatlana használatát, hasznosítását érintik. A felperes a szomszédos ingatlanon végzett társasház-építés valamennyi mozzanatát nem teheti vitássá, csak olyan igényt érvényesíthet, amely a saját ingatlana használatára igazolható hatással van (Kfv.II.37.954/2018/15).

A társasház harmadik és negyedik emeletén lakástulajdonnal rendelkező felperesek nem igazolták

közvetlen érdekelttségüket az épület első emeletén lévő beavatkozási lakás átalakítására, a lakásból két külön bejáratú lakrész kialakítására vonatkozó hatósági eljárással kapcsolatban. A beavatkozók tulajdonában álló lakás belső átalakítása – belső válaszfalak áthelyezése, új vizesblokk kialakítása, gépészeti felújítás – körében a felpereseket kereshetőségi jog nem illeti meg, az kizárólag a körfolyosón lévő ablak bejáratú ajtóra cserélése vonatkozásában állhatna fenn. A konkrét ügyben azonban ez sem nyert igazolást, figyelemmel arra is, hogy a perbeli épületben a közgyűlés 19 különálló lakás kialakítását fogadta el, amiből időközben 10 új ajtó nyitására sor is került, továbbá hogy a ajtó beépítése nem tekinthető egyedinek. Közvetlen érdekelttség igazolása hiányában a felpereseknek nincs kereshetőségi joguk (Kfv.VI.37.828/2016/6).

Lakóház építésének engedélyezésénél különös figyelemmel kell lenni a szomszéd kereshetőségi jogának terjedelmére. Az előkerti feltöltésre vonatkozóan a felperesnek kereshetőségi joga nincs, hiszen az önmagában a felperesre nézve érdeksérelmet nem okoz, az előkertbe nyúló feltöltés a felperesi ingatlanra negatív hatással nincs. Ugyanakkor a szomszédos lakóház építménymagassága tekintetében a felperes rendelkezik kereshetőségi joggal, ezért ezt a kérdést a bíróság érdemben vizsgálta (Kfv.III.37.572/2017/4).

Nem fogadta el a Kúria azt a felperesi érvelést, miszerint az építési anyagi normák együttesen fejtik ki hatásukat, így azokat egymástól függetlenül nem lehet reálisan értelmezni. A normák együttesen mutatják, hogy az engedélyezett épület milyen mértékben tér el a jogszabályokban megengedett beépítési lehetőségektől, az eltérés mértékéből pedig következtetni lehet arra, hogy a felperes ingatlanára háruló, sérelmezett káros hatások mennyivel kisebb mértékben és intenzitással jelentkeznek, ha összességében az előírásoknak megfelelő épületet engedélyeztek volna. Az építési anyagi normák összessége határozza meg tehát azt, hogy mi építhető az épület környezetébe. Ezzel szemben a Kúria hangsúlyozta, hogy a felperes kizárólag azokat a határozati rendelkezéseket teheti vitássá, amelyek a saját ingatlan használatát és hasznosítását közvetlenül érintik, ezt meghaladóan az alperes határozatát nem sérelmezheti. Megalapozatlanul hivatkozott tehát a felperes arra, hogy a kereshetőségi jogának komplex vizsgálata szükséges, amelynek folytán, amennyiben a szomszédos épület építésével kapcsolatos közvetlen érintettség megállapítható, úgy az építési engedély megadásáról szóló közigazgatási határozatot bármilyen okból támadhatja (Kfv.IV.37.955/2019/6).

Töretlen a bírói gyakorlat abban, hogy az azon jogsértésekre való hivatkozás, amelyek elbírálása polgári peres eljárás keretében lehetséges, a kereshetőségi jogot nem alapozzák meg. Az Étv. 37. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy az építésügyi hatóság engedélye az építési munkával kapcsolatos polgári jogi igényt nem dönti el.

A polgári jogi igény nem jelent közigazgatási anyagi jogi közvetlen érdekeltséget, ezért nem lehet közigazgatási per tárgya. Az értékcsökkenést okozó felperesi kifogások polgári peres útra tartoznak, az építési engedély iránti eljárásban a hatóság – hatáskör hiányában – ezt a kérdést nem döntheti el. A Kúria rámutatott arra, hogy a közigazgatási perbeli jogvitától el kell különíteni a felperes és az építetők közötti polgári jogi jogviszonyt, az ott érvényesített igényeket. A per tárgya a jogerős közigazgatási határozat jogszerűsége, és mivel a határozat a polgári jogi igényt nem dönti el, a közigazgatási bíróság sem tud állást foglalni e kérdésben. A kereshetőségi jog hiánya kizárja az adott jogsértés tekintetében a közigazgatási döntés érdemi felülvizsgálatát (Kfv.VI.37.668/2018/5). A kereshetőségi jog szabályai szerint csak a felperesi ingatlan használatát közvetlenül és nyilvánvalóan érintő jogszabálysértések vizsgálhatók a perben. Az elsőfokú bíróság

tévedett, amikor részletesen foglalkozott a felperes polgári jogi igényeivel (Kfv.II.37.251/2016/17).

A felperesnek nyilvánvalóan érdeke fűződik ahhoz, hogy a szomszédjában megvalósuló építési tevékenység jogszerű legyen, annak következtében őt szükségtelenül ne zavarják, benapozottság-, illetve intimitásvesztés, vagy egyéb ok ne korlátozza saját ingatlanának korábban megszokott rendeltetésszerű használatában, a szomszédos építkezés miatt őt gazdasági kár ne érje, ingatlanának értéke ne csökkenjen. A rendeltetésszerű használat csökkenéséből, az ingatlan értékvesztéséből fakadó gazdasági érdeksérelem azonban a közigazgatási pernek nem tárgya, az erre vonatkozó igényét a felperes polgári bíróság előtt érvényesítheti (Kfv.VI.37.668/2018/5).

A keresetben állított jogszabálysértések tekintetében külön-külön meg kell állapítani, hogy azokra nézve fennáll-e a keresetösségi jog. Az adott ügyben a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a felpereseknek csupán egy kérdés vonatkozásában, mégpedig a szakértői véleménnyel igazolt talajháztartási problémák eredőjét jelentő épület elhelyezésével kapcsolatban áll fenn a közvetlen érdeksérelemük, mivel a szomszédos épület közelsége az ingatlanuk rendeltetésszerű használatát befolyásolja. A belátás, kerthasználat korlátozása, intimitás körében keresetösségi joguk nincs (Kfv.II.37.946/2015/7).

A felperesnek valamennyi általa állított jogszabálysértés tekintetében igazolnia kell a keresetösségi jogát, a benapozás csökkenésén, intimitásvesztésén és értékcsökkenésén alapuló szomszédjogi sérelem – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – közigazgatási perben a keresetösségi jogot nem alapozza meg. Az ilyen polgári jogi igény elbírálása a polgári bíróság hatáskörébe tartozik (Kfv.VI.37.668/2018/5).

Felperesenként és hivatkozásoként kellett differenciálni abban az ügyben is, amelyben a Kúria azt állapította meg, hogy az építési engedélyben meghatározott, az átalakítani tervezett lakóépület méreteivel a tulajdonosi és használati jogosultság alakulásával kapcsolatban az I. rendű felperesnek nincs keresetösségi joga, miután a perbeli ingatlan nem tulajdonosa. Az építési engedély megadásához szükséges szakhatósági engedélyek megfelelésére vonatkozóan azonban mindhárom felperesnek fennáll a keresetösségi joga, figyelemmel arra, hogy az általuk megfogalmazott érdeksérelem szerint az építési tevékenység folytán megváltozott talajviszonyok vagyonsbiztonságukat veszélyeztetik. Az egyéb kérdéseket, így a tervezett építmény műszaki jellemzőit illetően a felpereseknek keresetösségi joguk nincs. Ez az építető alperesi beavatkozó érdekkörébe tartozik, mivel az épület külön tulajdonában áll (Kfv.III.37.395/2017/7.).

Számos esetben a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felperes keresetösségi joga fennáll az általa állított jogszabálysértés tekintetében, ezért a keresetet, illetve annak meghatározott részeit érdemben bírálta el.

A felperes mint szomszéd perindítási joggal rendelkezik, de ezen belül keresetösségi joga nem korlátlan. A felperes kereseti kérelmében hivatkozott sérelmei közül a létrejött építmények kerítéstől mért távolsága, a garázs bővítménnyel kapcsolatos tereprendezés, valamint a beavatkozók ingatlanán végzett vízelvezetés érintik közvetlenül jogait, ezért ezek vizsgálhatók a per érdemében (Kfv.II.37.044/2018/5).

Egy másik ügyben a Kúria a felperes keresetösségi jogát vizsgálva arra a következtetésre jutott,

hogy az a beépítettség, zöldfelületi mutató, szintterületi mutató és építmény-magasság körében fennáll. Hangsúlyozta, hogy a szomszédos ingatlanok és építmények rendeltetésszerű használhatóságához szükséges, hogy az építkezés során az építető lényegesen ne térjen el a beépítettségi százalék, az építmény-magasság, a szintterületi mutató és a zöldfelületi mutató jogszabályban meghatározott mértékétől. Kiemelte, hogy a keresetőségi jog megítélése során nincs annak jelentősége, hogy a beépítettségi százalék túllépése és a zöldfelületi mutató nem megfelelő volta miként küszöbölhető ki. Megítélése szerint a fennmaradási engedélyezési ügyben nem minősül jelentéktelen érdeksérelemnek a beépítettség 20%-kal történő túllépése, valamint a zöldfelületi mutató 9%-os nem teljesítése (Kfv.VI.37.798/2017/8).

Más ügyben a Kúria azt állapította meg, hogy a felperesekkel szomszédos ingatlan beépítésével a felperesi ingatlan különálló jellegét kétségtelenül elveszíti, ezért keresetőségi joguk fennáll, azonban az adott területre vonatkozó beépítési szabályokat figyelembe véve ez nem tekinthető jogsértésnek. Ezen kívül a felperesek a közlekedési helyzet, a közművek állapota és a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága kapcsán keresetőségi joggal nem rendelkeznek, polgári jogi igényüket más perben tudják érvényesíteni (Kfv.VI.37.888/2017/5).

#### 4. Összegzés

Az ügyféli jogállás, és ezzel összefüggésben a keresetőségi jog fogalma, tartalma, elhatárolása az építési perek egyik központi kérdése, amelynek megítélése nem egységes az elsőfokú bíróságok körében. A jogalkalmazási dilemma abból adódhat, hogy a közigazgatási perben sajátosan megkülönböztetjük a perindítási jogot és a keresetőségi jogot, ugyanakkor egyiknek sincs egzakt törvényi definíciója, a tartalmi különbséget jogértelmezéssel kell levezetni. Nehezíti a helyzetet, hogy e jogi fogalmakat a konkrét ügyben az adott ügyfél, illetve az általa támadott határozat egyes rendelkezéseivel, továbbá a hivatkozott jogsérelemmel együttesen, összefüggéseikben kell vizsgálni.

További probléma, hogy a perindítási jogot elsősorban az ügyféli jogállás alapozhatja meg, de ennek megítélése sem egyszerű a közigazgatási hatósági eljárásban. Az építési ügyekben leggyakrabban a szomszéd ügyfélképessége merül fel, eljárásjogi helyzete attól függ, hogy ténylegesen mit vitat. Speciális a polgármester és a települési önkormányzat jogi helyzete is, a törvényi szabályozásból fakadóan nem mindig léphetnek fel ügyfélként a lakosság széles körét érintő helyi közügy köréhez tartozó ügyekben sem.

Az ügyféli minőség fennállása rendszerint megalapozza a perindítási jogot, ez azonban nem jelenti egyben azt is, hogy a közigazgatási döntést, annak valamennyi rendelkezését minden további feltétel nélkül vitathatja a perben. Ehhez szükséges a keresetőségi jog megléte is, azaz az anyagi jogi igényérvényesítési jogosultság fennállása is. Ezt mindig egyedileg, a konkrét határozati rendelkezésre figyelemmel, a fél által hivatkozott jogszabálysértések, felhozott jogi indokok mentén lehet eldönteni.

Mivel minden ügy más és más, ezért sem az ügyféli jogállás, sem a perindítási jog, sem a keresetőségi jog tartalmát nem lehet tovább konkretizálni. Ennél fogva e témakörben nem merült fel további jogalkotási igény. Jogegységi eljárás sem indokolt a vizsgált tárgykörben, mert a vonatkozó jogfogalmak megítélése tényállásfüggő. Az eseti döntésekből levonható joggyakorlat kellő eligazítást nyújt.



## VIII. A szakértői bizonyítás egyes kérdései

### 1. Bevezetés

Az építési ügyek sajátossága, hogy a teljes körű megítélésükhöz – legalább a közigazgatási eljárásban – több szakterületet is érintő különleges szakértelem szükséges. Míg azonban az építési ügyekben eljáró közigazgatási hatóságok alkalmazottai többségében rendelkeznek a ilyen ügyek megítéléséhez szükséges szakértelemmel, továbbá a legtöbb esetben szakhatósági állásfoglalást is be kell szerezni, ahol a szükséges szakértelem szintén rendelkezésre áll, a bíróság jellemzően nincs ezen szaktudás birtokában.

A bíróság eljárásának azonban nem a közigazgatási eljárás teljes felülvizsgálata, hanem a felperesi keresetről való döntés<sup>1</sup> a célja. Amennyiben a fél a keresetében olyan kérdéseket vitat, amelyek megítéléséhez szükséges szakértelemmel a bíróság nem rendelkezik, úgy a perben nélkülözhetetlenné válik a szakértő kirendelése<sup>2</sup>. Ehhez hasonlóan azon szakkérdésnek minősülő lényeges tények vonatkozásában, amelyekre a közigazgatási szerv sem rendelkezik szakértelemmel, a szakértőt ott is ki kell rendelni<sup>3</sup>.

A felperesek is gyakran magas szintű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, vagy maguk is szakértő segítségét veszik igénybe, aminek alapján észszerű és szakmai kételyeket tudnak támasztani a hatósági vagy a bírósági eljárásban beszerzett szakvéleményekkel kapcsolatban.

A vizsgált időszakban a bírósági eljárásra a régi Pp. rendelkezései voltak irányadóak, azonban 2018. január 1-jével hatályba lépett az új Pp. és a Kp., ami a szakértői bizonyítás egyes kérdéseiben komoly változást eredményezett.

### 2. A szakértő feladatai a közigazgatási perben

A régi Pp. 177. § (1) bekezdése szerint ha a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság szakértőt rendel ki. Különösen igaz ez abban az esetben, ha a keresettel támadott határozat szakvéleményen alapul, és ezt a felperes vitatja, ezekben az esetekben ugyanis nem mellőzhető a perben igazságügyi szakértő kirendelése<sup>4</sup>. Mindezek miatt lényeges áttekinteni a szakértő alkalmazásával kapcsolatos bírósági gyakorlatot.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a szakértő kirendelésének objektív és szubjektív feltételei is vannak. Az, hogy a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, objektív ismérvnek tekinthető. A különleges szakértelem tapasztalati tételek ismeretét jelenti. Ezek lehetnek kialakult tudományos vagy technikai tételek,

---

<sup>1</sup>Régi Pp. 3. § (2) bekezdés, 213. § (1) bekezdés

<sup>2</sup>Kfv.III.37.555/2015/10., EBH2008. 1834.

<sup>3</sup>Ket. 58. §

<sup>4</sup>KGD2016. 179.

amelyek a szakkönyvekben megtalálhatók, lehetnek azonban olyanok is, amelyeket a szakértő hosszú évek gyakorlata alapján elsajátított<sup>5</sup>. Az viszont, hogy „amellyel a bíróság nem rendelkezik” szubjektív ismérv.

A régi Pp. nem ír elő kötött bizonyítási rendszert, ezért az elsőfokú bíróság szabadon mérlegelheti a közigazgatási és a peres eljárás bizonyítékait<sup>6</sup>. A közigazgatási eljárás során beszerzett bizonyítékok a közigazgatási iratanyag részét képezik, amelyek így a közigazgatási perben is értékelést kell, hogy nyerjenek. Másrészt amennyiben a fél a szakkérdésben való állásfoglalás helyességét vitatja, azt bizonyítani jogosult és köteles<sup>7</sup>. Ennek előfeltétele, hogy a bíróságnak a bizonyításra szoruló tényeket az adott ügyben, a felek hivatkozásaira tekintettel konkrétan kell meghatározni, egyúttal megjelölve azt is, hogy az adott tény bizonyítására melyik fél köteles. Ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy egy adott kérdés eldöntéséhez különleges szakértelem szükséges, úgy erről a feleket köteles tájékoztatni<sup>8</sup>. Az ügyben releváns, bizonyítandó ténybeli kérdések meghatározása az alkalmazandó jogszabálytól és a felek perben tett nyilatkozataitól függ<sup>9</sup>.

A perben az ügy ura a felperes, ő határozza meg, hogy az adott közigazgatási határozatot mennyiben és milyen okból támadja. A nyilatkozataihoz a bíróság kötve van, azon nem terjeszkedhet túl, de azt köteles kimeríteni. Az egyik vizsgált ügyben<sup>10</sup> a felperes több okból vitatta egy kiadott építési engedély jogszerűségét. Az elsőfokú bíróság azonban a bizonyítási teherről csak teljesen általános és nem a felperes keresetéhez viszonyított, egyediesített tájékoztatást adott, így nem jelölte meg a konkrét bizonyítandó tényeket és azt sem, hogy mely tények vizsgálata körében tartja szükségesnek a szakértő bevonását. Majd csupán az ítéletében hivatkozott arra, hogy mely kérdések tekintetében tartotta volna szükségesnek, hogy a felperes a pernyertessége érdekében kérje a szakértő kirendelését. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Rámutatott arra, hogy az elsőfokú bírósági eljárásban legkésőbb az első tárgyaláson meg kell határozni a jogvita kereteit. Ennek során tisztázni kell, hogy a felperes kereseti hivatkozásai mire irányulnak, milyen ténybeli és jogi alapon állnak. Ez az a kör, amely a bíróság keresethez kötöttségét meghatározza, amelyet a bíróság köteles kimeríteni és amelyen – a hivatalból figyelembe veendő körülmények kivételével – nem terjeszkedhet túl.

A Kúria fenti végzése szerint továbbá szét kell választani a ténybeli és a jogi hivatkozásokat. A ténybeli hivatkozások tekintetében bizonyítási eljárásnak van helye, míg a jogi hivatkozások megítélése közvetlenül a bíróság feladata. Másrészt az alkalmazandó jogszabályok határozzák meg az ügyben releváns – és szükség esetén bizonyítandó – tényeket. A bíróságnak a felek nyilatkozataira tekintettel a vitatott és lényeges tények bizonyítására a feleket fel kell hívni, megjelölve, hogy egy-egy adott tény bizonyítására ki köteles. Amennyiben egy tény bizonyítása csak szakértővel lehetséges, úgy erről is tájékoztatást kell adnia. Olyan tények bizonyítására vonatkozó tájékoztatást a bíróság természetesen nem adhat, amelyre a fél nem is hivatkozott. A bíróságot nem terheli továbbá részletekbe menő tájékoztatási kötelezettség a bizonyításra szoruló

---

<sup>5</sup>A Pp. 177. §-ához fűzött kommentár (CompLex)

<sup>6</sup>BH2006. 160.

<sup>7</sup>Kfv.II.37.877/2015/11.

<sup>8</sup>Régi Pp. 3. § (3) bekezdés, 164. § (1) bekezdés

<sup>9</sup>Kfv.IV.37.955/2019/6.

<sup>10</sup>Kfv.IV.37.955/2019/6.

tényekre, a bizonyítási teherre, illetve a bizonyítás sikertelenségére vonatkozóan akkor, ha a per eldöntéséhez szükséges tények a felek állításai folytán hiánytalanul rendelkezésre állnak úgy, hogy azokat a felek kölcsönösen nem teszik vitássá, és azok tekintetében a bíróságnak sem merül fel aggálya. A tájékoztatási kötelezettség célja ugyanis annak biztosítása, hogy a fél a bizonyítási indítványait a jóhiszemű és célszerű pervitel követelményeinek megfelelően előterjeszthesse. A tájékoztatásnak az adott tényállításokra vonatkozóan egyediesítettnek és teljes körűnek, valamennyi elbírálásra kerülő kérelemre kiterjedőnek kell lennie.

A Kúria az adott ügyben megállapította továbbá, hogy a felperes hivatkozásai több esetben nem ténybeli vitatások, hanem jogi természetű vitatások voltak. Így például annak megítélése, hogy a felperesi és az engedélyezett épület perben nem vitatott távolsága az OTÉK 36. § (2) bekezdésének megfeleltethető-e, nem minősülhet szükségképpen szakkérdésnek, valamint az elsőfokú bíróság sem indokolta meg, hogy annak megválaszolását milyen okból tartotta szakkérdésnek.

Amennyiben a bíróság a perben szakértőt rendel ki, úgy a régi Pp. szabályainak megfelelően rendszerint egy szakértőt alkalmaz, több szakértőt csak különböző szakkérdések felmerülése esetében lehet kirendelni<sup>11</sup>. A régi Pp. előírja továbbá, hogy elsősorban a szakértői névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértőt, szakvélemény adására feljogosított gazdasági társaságot, szakértői intézményt, vagy külön jogszabályban meghatározott állami szervet, intézményt kell kirendelni, más szakértő csak ezek hiányában, kivételesen alkalmazható. Az egyes szakterületek meghatározását az Iszr. tartalmazza.

A gyakorlatban felmerült, hogy szükséges-e a szakértő kirendelése abban az esetben, ha a fél – akár a pert megelőzően – magánszakértői véleményt szerzett be és azt becsatolta. A bírói gyakorlat szerint a fél által beszerzett (magán) szakértői vélemény a fél nyilatkozatának tekinthető, az a perbeli szakértő kirendelését nem teszi szükségtelenné. Az így beszerzett szakértői vélemény azonban alkalmas lehet arra, hogy a perbeli igazságügyi szakértő szakvéleményével kapcsolatban aggályokat ébresszen. A fél által megbízott szakértőt azonban a bíróság nem kirendelt szakértőként, hanem tanúként hallgatja meg.

A régi Pp. alkalmazása során ehhez hasonló gyakorlat alakult ki a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő szakvéleményével kapcsolatban is, miszerint ha a fél keresete egy olyan határozat ellen irányul, amely szakvéleményen alapul, úgy a perben igazságügyi szakértőt kell kirendelni<sup>12</sup>. Ilyen esetben a bíróság a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt a perben nem szakértőként, hanem szintén tanúként hallgatja meg, azonban a nyilatkozatait, szakvéleményét a perben beszerzett szakértői véleménnyel egybeveti és köteles a felmerülő ellentmondások kiküszöbölésére.

A szakértő kirendelése végzéssel történik, amelyben a szakértő személyén és az ügy lényeges tényein túl konkrétan meg kell határozni a szakértő által megválaszolandó kérdéseket.

A szakértővé válás feltételeivel, a névjegyzékkel, a szakértői szakterületekkel, a szakértői működés egyes kérdéseivel, a szakértő kirendelésével, a szakvélemény értékelésével, a szakvélemény felhasználásának általános kérdéseivel a Kúria. A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban című

---

<sup>11</sup>Régi Pp. 177. § (1) bekezdés

<sup>12</sup>KGD2016. 179.

joggyakorlat-elemző csoporti véleménye<sup>13</sup> foglalkozott. Jelen elemzés ezért a szükséges általános megállapításokon túl az építési perekben felmerült specialitásokat mutatja be.

### 3. Szakértő az építési perben

A perben a szakértő kirendelésére a fél indítványára kerül sor, ebben meg kell határozni azt, hogy mely tény bizonyítására kéri a szakértő bevonását. Ahogy az az előző pontban is bemutatásra került, amennyiben a felperes keresete egy olyan határozat ellen irányul, amely szakvéleményen alapul, úgy a szakvélemény alapján megállapított tények vitatása esetén a perben igazságügyi szakértőt kell kirendelni. A régi Pp. nem írta elő, hogy a félnek a szakértői bizonyítási indítvány megtételén és a szakértői díj előlegzésén túl más kötelezettsége is lett volna. A megválaszolendő kérdést a bíróság fogalmazza meg, és dönt a kirendelendő szakértő személyéről<sup>14</sup>.

A perben meg kell határozni, hogy mely bizonyítandó kérdés eldöntéséhez szükséges különleges szakértelem, erről a bíróság a feleket köteles tájékoztatni<sup>15</sup>. A gyakorlatban azonban ennek általános meghatározása nem lehetséges. A perek, és a felmerülő kérdések sokszínűsége nem teszi lehetővé minden esetre kiterjedő univerzálisan érvényes meghatározások adását. Az, hogy egy adott kérdés megítélése szakkérdésnek minősül-e a felek pontos hivatkozásainak és a jogszabályi környezetnek az összevetéséből, együttes értékeléséből esetről-esetre állapítható meg.

A Kúria a gyakorlatában ennek megfelelően szakkérdésnek minősítette annak megítélését, hogy egy építkezés a műszaki és építészeti követelményeknek megfelel-e<sup>16</sup>, illetve ehhez hasonlóan az építési jogszabályoknak, az OTÉK, a kerületi és helyi építési szabályzatoknak való megfelelés vizsgálatát<sup>17</sup>, egy épület szintszámának meghatározását<sup>18</sup> is.

Ezzel szemben a gyakorlat nem tartotta szakkérdésnek a bruttó szintterület számítását<sup>19</sup>, vagy annak eldöntését, hogy két épület távolságát milyen számítási móddal kell meghatározni<sup>20</sup>. A Kúria nem tartotta továbbá feltétlenül szükségesnek a szakértő kirendelését annak megítéléséhez sem, hogy egy építmény épületnek, vagy kerti építménynek minősül<sup>21</sup>.

Az adott ügyben a felperesek tulajdonát képező ingatlanon egy faoszlopokon álló gerendázattal és zsaluzattal ellátott bitumenes zsindeley tetőfedésű építmény állt, amely egy tolókapun volt megközelíthető az utcafronttól. Az építésügyi hatóság az építmény szabályossá tétele érdekében a tetőszerkezet elbontásával kerti építménnyé (növényfuttató rács) történő átalakítására kötelezte a felpereseket. Ezt követően helyszíni szemle során megállapításra került, hogy az építmény tetőszerkezetét a felperesek visszabontották, megfelelően szabályossá tették. A hatóság újabb helyszíni szemle alkalmával rögzítette, hogy a korábban szabályossá tett építményt ponyvafedéssel

---

<sup>13</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_2.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_2.pdf) (Budapest, 2014. december 19.)

<sup>14</sup>A régi Pp. 177. § (3) bekezdése szerint csak abban az esetben dönt a bíróság, ha a felek a szakértő személyéről nem állapodnak meg, azonban a gyakorlatban a felek ilyen megállapodása nagyon ritka.

<sup>15</sup>Kfv.IV.37.955/2019/6.

<sup>16</sup>Kfv.II.37.877/2015/11.

<sup>17</sup>Kfv.III.38.041/2018/7.

<sup>18</sup>Kfv.III.37.555/2015/10.

<sup>19</sup>Kfv.II.37.787/2015/7.

<sup>20</sup>Kfv.IV.37.955/2019/6.

<sup>21</sup>Kfv.III.38.161/2018/4.

látták el, amelynek szabályossá tétele érdekében a tetőszerkezet és a függő ereszcsonna elbontására kötelezte a felpereseket. Megállapította, hogy amennyiben lefedésre kerül az előkertben elhelyezett szerkezet, úgy az részben vagy egészben teret határol le, és épületnek minősül, nem kerti építménynek. Ekként alapterülete beletartozik a beépítettségbe, amely az épület megléte esetén meghaladja a helyi építési szabályzatban meghatározott legnagyobb beépítettség mértékét, továbbá sérti az OTÉK épületek elhelyezésére vonatkozó előírását.

A felperesek keresetükben arra hivatkoztak, hogy a tetőszerkezet nélkül maradt faszerkezetet, növényfuttató rácsot, annak állaga, illetve állékonysága megóvása miatt egy néhány mozdulattal eltávolítható PVC ponyvával a téli időszakra átmenetileg letakarták, annak érdekében, hogy elkerüljék a növényfuttató rácsként szolgáló faszerkezet téli időjárás miatti rongálódását. Hivatkoztak arra, hogy a fedés nélküli lécekből kialakított tetőszerkezet alkalmatlan arra, hogy teret határoljon le, semmilyen módon nem tekinthető úgy, hogy a kerti építmény fedett tetővel, azaz teret határoló fedéssel, héjalással rendelkezik.

Az ügyben az elsőfokú bíróság szakértőt rendelt ki az épület-jelleg megállapítására. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria kifejtette, hogy a perbeli ügy kétségtelenül megoldható volt jogértelmezési úton is, nem volt feltétlenül szükséges szakértő kirendelése, azonban nem volt jogszabályi akadálya annak sem, hogy az építési ügyekben esetlegesen felmerülő szakkérdésekre tekintettel a bíróság igazságügyi szakértőt rendeljen ki.

A kifejtettek szerint az eljáró bíróságnak egyértelműen el kell különítenie azokat a kérdéseket, amelyek a szakértő kirendelését indokolják azoktól, amelyek megoldása jogértelmezési úton is lehetséges. Míg az előbbi körben a szakértő kirendelése nem mellőzhető, addig az utóbbi esetekben bizonyos körülmények esetén lehetséges a szakértő bevonása.

A bizonyítás indítványozása a bizonyításra kötelezett fél feladata. A Kúria a Kfv.III.38.041/2018/7. számú ítéletében foglalkozott a kérdéssel. Az ügy tényállása szerint a felperes tulajdonában álló ingatlanon kétkörös lakóépületre és az előkertben támfal, garázs építésére – feltételekkel – építési engedélyt kapott, majd az engedély szerint megépült épületre használatbavételi engedélyt is azzal a kikötéssel, hogy az ingatlanon a kertrendezést és a növényzetesítést, továbbá a lakóépületen hátralévő szakipari munkákat a megadott időpontig el kell végezni. A hatóság ezt követően helyszíni szemlét tartott, amelyen megállapította, hogy az ingatlanon az engedélyezettől eltérő tereprendezés és támfal építés, továbbá a kert hátsó részén lévő különálló pince bővítése valósult meg, a bővítményként épült borozó lényegében a terepfeltöltés után vált részben terepszint alattivá, a te-repfeltöltés pedig igényelte a támfalépítést. Mindezért fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására hívta fel a felperest, aki ennek eleget is tett. A fennmaradási engedély iránti kérelem mellékletét képező tervdokumentáció szerint a meglévő pince bővítéseként épült egy borozó, ami az engedélyezett terepszintből is kiállt és csak jelentős terepfeltöltés árán vált terepszint alatti építménnyé. Ez a jelentős terepfeltöltés további támfalépítéseket tett szükségessé.

A hatóság megállapította, hogy a bejelentés nélkül létesített pince az építési helyen kívül esik, az előkertben van, így a felperest a szabályossá tételei tervek benyújtására hívta fel, amelynek azonban a felperes nem tett eleget, hanem a meglévő állapotra vonatkozóan kért fennmaradási engedélyt.

Az építésügyi hatóság a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasította és kötelezte a felperest arra, hogy az ingatlanon szabálytalanul, építési engedély, illetve bejelentés nélkül létesített

borospincét, tereprendezést és a terep megtartásához szükséges támfalakat bontsa el és a területet a jogerős építési engedély szerint alakítsa ki a határozat jogerőssé és végrehajthatóvá válásától számított 90 napon belül és ugyanezen határidőn belül az elkészült munka szakszerűségét és megfelelőségét felelős műszaki vezetői nyilatkozat benyújtásával igazolja. Megállapította, hogy a borozónak hozzávetőleg az 1/3-a az 5,0 méteres előkertbe áll, és nem alkalmazható rá az OTÉK 35. § (9) bekezdése szerinti kivétel sem, továbbá a borozó rendeltetésű épület az adott övezetben nem helyezhető el. A borospince, a tereprendezés és a terep megtartásához szükséges támfalak szabálytalanok. A szabálytalanul megépített borozó és az ennek terepszint alatti építményként való kialakításához szükséges jelentős mértékű földfeltöltés, valamint a feltöltés hozományaként létrejött támfalak nem szükségesek a lakóépület rendeltetészerű használatához, így nem támasztják alá a jogerős építési engedélytől eltérő terepalakítás szükségességét. A feltárt tényállás és a hivatkozott jogszabályok alapján megállapította, hogy a borozó, mint az előkertbe beálló, önálló épület szabályossá csak elbontással tehető. Ugyancsak elbontással tehető szabályossá a borozó terepszint alatti építménnyé alakítása érdekében létrehozott terepalakítás és az ennek okán megépített támfalak. A szabályossá tétel tehát egyenértékű a teljes elbontással, illetve a jogerős építési engedéllyel engedélyezettnek megfelelő terep kialakításával.

Az elsőfokú bíróság szintén megállapította, hogy a borozó mint az előkertbe beálló, önálló épület szabályossá csak elbontással tehető. Ugyancsak elbontással tehető szabályossá a – borozó terepszint alatti építménnyé alakítása érdekében létrehozott terepalakítás és az ennek okán megépített – támfalak. A borozó elbontásával a földfeltöltés és az azt megtámasztó támfalak is elvesztik létjogosultságukat. Mellőzte a felperesnek a szakértő kirendelésére irányuló bizonyítási indítványát, mert az alperesi határozat szerinti teljes bontásra vonatkozó indokolást fogadta el.

A felülvizsgálati eljárásban a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az építési jogszabályok, az OTÉK, a kerületi és a helyi építési szabályzat szabályainak való megfelelés vizsgálata lehetett volna a szakértői bizonyítás tárgya. Ez alapvetően jogi kérdés, ezen belül van olyan mérlegelési kérdés, ami szakértői bizonyítás körébe tartozik. A felperes azonban nem jelölte meg, hogy a fent említett jogszabályok tekintetében mi volt az a változás, amelyre tekintettel a szakértői bizonyítás elrendelhető lett volna, csupán általánosságban hivatkozott a jogszabály változások miatt szabályosnak tekintendő építési tevékenységekre, konkrét hivatkozás hiányában a bizonyítási indítvány mellőzésének sommás elsőfokú indokolása elfogadható volt, következésképpen a régi Pp. 163. § (2) bekezdése és a Pp. 206. §-a megsértése nem volt megállapítható.

Látható tehát, hogy az építési ügyekben sem elegendő általánosságban indítványozni a szakértői bizonyítást, hanem a gyakorlat szerint a bizonyításra kötelezett felet terheli annak pontos és tételes megjelölése, hogy mely kérdés vonatkozásában kéri a szakértő kirendelését. Ennek hiányában az általános szakértő kirendelése iránti indítványok elutasításának van helye.

#### **4. A szakértői vélemény**

A szakértő kirendelésének eredménye a szakértői véleményben ölt testet. Ez az irat az, amely – esetleges szóbeli, vagy írásbeli kiegészítését követően – a szakkérdéssel érintett tények megállapításának alapját képezi. Lényeges, hogy a kötelező tartalmi elemeit a régi és az új Szaktv. is meghatározza. A régi Szaktv. 16. § (3) bekezdése szerint a szakvélemény magában foglalja a kirendelő hatóság által feltett kérdések megválaszolását, továbbá a feltett kérdésekkel összefüggő más szükséges megállapítások közlését. A (4) bekezdés pedig további formai követelményeket

támaszt.

Az új Szaktv. 47. § (4) bekezdése ennél részletesebb iránymutatást ad, miszerint a szakvéleménynek tartalmaznia kell a leletet, a vizsgálat módszerének rövid ismertetését, a szakmai ténymegállapításokat, a szakértő véleményét, ha az ügyben korábban vizsgálat lefolytatására került sor és a kirendelés erre kiterjed, a korábbi vizsgálatra vonatkozó adatok és megállapítások értékelését, a módszertani levélre történő utalást, illetve a módszertani levélben foglaltaktól történő eltérés esetén ennek indokait és az arra való utalást, hogy az igazságügyi szakértő mely szakterületen jogosult szakvéleményt adni, illetve hogy az igazságügyi szakértő vagy más személy eseti szakértőként járt el. Külön kiemelés érdemel ezek közül a vizsgálat módszerének rövid ismertetése, amely így szintén a perek tárgyát képezheti, továbbá az arra való utalás, hogy a szakértő mely területen jogosult szakvéleményt adni.

Egy, ez utóbbi kérdéssel foglalkozó ügy<sup>22</sup> tényállása szerint az építető a földszinti, egybenyitott állapotú lakásokban építési engedély nélkül tartószerkezeti elemeket érintő átalakítási munkálatokat kezdett meg, amelynek kapcsán az emeleti lakások tulajdonosai (a felperesek) a jegyzőnél bejelentéssel éltek. Az építésügyi hatóság az építetőt fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására kötelezte. Az építésügyi hatóság a fennmaradási engedélyezési eljárásban az építetőnek a lakóépület földszintjén levő albetétek átalakításának, összenyitásának fennmaradására és egyben használatbavételére irányuló kérelmét elutasította, a fennmaradási engedélyezési eljárást megszüntette, mivel az építető által végzett munkák nem tartoznak az építési engedély alapján végezhető építési tevékenységek körébe. Mivel ezek a munkák építési engedély nélkül végezhetők, nem kell fennmaradási engedélyt és használatbavételi engedélyt kérni, ezért az ügyben fennmaradási és használatbavételi engedélyezési eljárás lefolytatásának nem volt helye. Határozatában utalt arra, hogy egy az ügghöz kapcsolódó perben kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye szerint a munkálatok tartószerkezeteket, így tartófalat, pillért és alapot érintettek, de az épület állékonyságát nem rontották. Az elvégzett átalakítások nem veszélyeztetik a perbeli építmény egészének rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmasságát.

A felperesek keresete folytán az elsőfokú bíróság szakértői véleményt szerzett be, amely alapján a keresetet elutasította. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria rámutatott, hogy egyes résztevékenység kapcsán az alperes a szakszerűtlenség vizsgálatát elmulasztotta. A felperesek helytállóan hivatkoztak arra, hogy amennyiben az építési tevékenység nem engedélyköteles, azaz jogszerűnek minősül is, a jogszerűen végzett építési tevékenység tekintetében sem mulasztható el a szakszerűség, szakszerűtlenség vizsgálata. Az Étv. 48. § (5) bekezdésében foglalt szakszerűtlenség esetleges fennállását az építési hatóságnak vizsgálnia kell. Amennyiben az építési tevékenység eredményeként valamely építmény vagy építményrész jogszerűtlenül vagy szakszerűtlenül valósult meg, az Étv. 48/A. § (1) bekezdése értelmében az építésügyi hatóságnak intézkedési kötelezettsége van, illetve az Étv. 48/A. § (2) bekezdése értelmében az építésügyi hatóságnak (vagy a jogszabályban meghatározott esetekben az építésfelügyeleti hatóságnak) intézkednie kell. Az elsőfokú hatóság szakszerűtlenséget állapított meg, ezért kötelezte az építetőt az adott helyiségeket érintő falbontás és kiváltás miatt megrogyott födém és a felette levő lakást érintő összeropedezett válaszfal szakértővel történő megvizsgáltatására, a hibák kijavíttatására és ennek megtörténte szakértői véleménnyel való igazolására. Az elsőfokú bíróság tévesen foglalt állást arról, hogy az

---

<sup>22</sup>Kfv.II.37.967/2018/5.

alperes a határozatát nem szakértői véleményre alapította és nem állapította meg a munkálatok építési szabályoknak való megfelelését, mert ezzel szemben az alperes a másodfokú határozatában foglaltak szerint azt állapította meg, hogy az előzményi iratok között nem található olyan dokumentumok, amelyek életveszélyes állapotra utalnak. Ennek kapcsán az alperes egy polgári perben beszerzett szakértői vélemény alapján állapította meg azt, hogy az elvégzett átalakítások nem veszélyeztetik az építmény egészének rendeltetésszerű és biztonságos használatra való alkalmasságát, a munkálatok az épület állékonyságát nem rontották. Ezzel szemben a felperesek arra hivatkoztak, hogy az alperes által idézett szakértői véleményt a szakértő statikus szakértői kompetencia hiányában adta, ezért az nem vehető figyelembe az állékonyság vizsgálatánál. Az elsőfokú bíróság téves ténymegállapítása okán a szakértővel szemben hivatkozott kompetenciahiánynak nem tulajdonított jelentőséget és ezért tévesen nem állapította meg az Étv. 48. § (5) bekezdésében, 48/A. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezések alkalmazásának szükségességét.

Ezen kúriai határozat tehát több kérdésre is rávilágít. Egyrészt hangsúlyozza, hogy lehetőség van már a közigazgatási eljárásban arra, hogy egy más eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő véleményét figyelembe lehessen venni, másrészt a figyelembe vétel nem jelenti a szakértői véleményhez való kötöttséget. Mind a hatóságnak, mind a bíróságnak a beszerzett szakértői véleményt értékelnie kell, amelynek során jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy az igazságügyi szakértő rendelkezik-e a kellő kompetenciával. Az ügy további tanulsága, hogy a más eljárásban beszerzett igazságügyi szakértői véleményt a felekkel ismertetni kell, a felek az arra vonatkozó észrevételeiket megtehetik, amelyet a bíróságnak az ítéletében tételesen is értékelnie szükséges. Ezen bírói értékelés hiánya adott esetben felülvizsgálat tárgya lehet.

A Kúria egy további ügyben<sup>23</sup> rámutatott, hogy a bíróság által már a vizsgált szakkérdések vonatkozásában értékelt és irányadónak tartott szakértői véleményt a hatóság nem mellőzheti. Egy bíróság által elrendelt megismételt eljárás határait ugyanis a Ket. 109. § (4) bekezdése alapján a hatóságnak adott bírósági iránymutatás szabja meg, a bírósági felülvizsgálat pedig a közigazgatási határozat jogszerűségének vizsgálatát jelenti. Ezzel pedig összeegyeztethetetlen lenne a korábbi bírósági eljárásban már vizsgált és kötelezően figyelembe veendő szakvélemény újraértékelésének lehetősége, a bíróság által jogerős ítéletben irányadónak tekintett tények újbóli vitássá tétele.

## **5. A szakértői vélemény értékelése, az ellentmondások kiküszöbölése**

Ahogy az a fentiekben is már ismertetésre került, az elkészített szakértői véleményt a bíróságnak értékelnie kell. Ennek elsődleges szempontjait a régi Pp. 182. § (3) bekezdése akként határozza meg, hogy ha a szakvélemény homályos, hiányos, önmagával vagy más szakértő véleményével, illetve a bizonyított tényekkel ellentétben állónak látszik, vagy helyességéhez egyébként nyomatékos kétség fér, a szakértő köteles a bíróság felhívására a szükséges felvilágosítást megadni. Ezen felhívást a bíróság – szükség esetén – hivatalból is megteheti, illetve arra a felek is indítványt tehetnek.

Amennyiben a szakvélemény hiányainak kiküszöbölésére a felvilágosítás adásával, a vélemény kiegészítésével sem kerül sor, úgy a fél erre irányuló indítványa alapján a bíróság más szakértőt

---

<sup>23</sup>Kfv.IV.37.088/2020/12.



rendelhet ki<sup>24</sup>.

A bírói gyakorlat egyértelmű abban, hogy szakértő kirendelése esetén a bíróság nem köteles a szakvélemény kétség nélküli elfogadására<sup>25</sup>, azt a per adataival egybevetve értékelni köteles, a felek szakértői véleményre tett észrevételeire az ítéletben ki kell térnie. A korábbiakban bemutatott Kfv.III.38.161/2018/4. számú ügyben az elsőfokú bíróság szakértőt rendelt ki az épület-jelleg megállapítására. A Kúria szerint az ügy kétségtelenül megoldható volt jogértelmezési úton is, nem volt feltétlenül szükséges szakértő kirendelése, azonban nem volt jogszabályi akadálya annak sem, hogy az építési ügyekben esetlegesen felmerülő szakkérdésekre tekintettel a bíróság igazságügyi szakértőt rendeljen ki. Amennyiben szakértő kirendelésére kerül sor, úgy a bíróság nem köteles a szakvélemény kétség nélküli elfogadására. Értékelnie és mérlegelni kell az abban foglaltakat, és össze kell vetnie a perben rendelkezésre állt egyéb adatokkal. Tekintve, hogy a szakértő a szakvéleményében új megállapításokat nem tett, az építésügyi hatóság helyszíni szemléjén tapasztaltakat csoportosította át és értelmezte újra, a bíróságnak a szakvélemény elfogadása esetén részletes és pontos megokolást kellett volna adnia arra vonatkozóan, hogy az alperes felülvizsgált határozatával és a szakvéleménnyel szembeni kifogásokkal szemben miért fogadta el mégis a szakértő álláspontját. Ilyen jellegű indokolást a jogerős ítélet nem tartalmaz, a bíróság ellentmondástól mentesnek, aggálytalannak és egyéb bizonyítékokkal ellentétben nem állónak értékelte azt. A bíróságnak fel kellett volna figyelnie arra, hogy a szakvélemény egyes helyszíni adatokat tévesen rögzít. Az építmény megközelítésének módját nem a valóságnak és/vagy nem a rendelkezésre állt egyéb adatoknak megfelelően tünteti fel. Nem oldotta fel a bíróság a szakvéleményben fellelhető ellentmondást az építmény tárolásra alkalmasságát illetően sem. Tévesen, az OTÉK 60. § (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétesen értelmezte a szakértő a tetőnek minősíthetőség szakmai paramétereit, amelyből aztán azt a következtetést vonta le, hogy az építmény nem minősül épületnek. Az építmény lefedettségét illetően ezen álláspontja nem állt összhangban az OTÉK rendelkezéseivel, amelyet a bíróság nem észlelt, és az ellentmondást nem oldotta fel. Az OTÉK 86. pont és 61. pont meghatározásából következően amennyiben – a szakértő által is elfogadható módon – lefedésre kerül az előkertben elhelyezett építmény, úgy az részben vagy egészben teret határol el és épületnek minősül, nem pedig kerti építménynek.

Mindennek megfelelően a Kúria a perbeli ügyet jogértelmezési úton eldöntve – a szakértői vélemény téves és ellentmondásos megállapításaira rámutatva, de azt mellőzve – azon álláspontra helyezkedett, hogy a felülvizsgált jogerős ítélet meghozatalát megelőző bizonyítási eljárás – amennyiben azt a bíróság szükségesnek tartotta – nem volt alkalmas arra, hogy az alperes keresettel támadott határozatának jogszabálysértő voltát annak alapján a bíróság megállapítsa.

A Kúria ezen ügyben is kiemelte annak fontosságát, hogy a szakértői vélemény megfelelése az adott ügy konkrét körülményeitől függ. Az, hogy egy igazságügyi szakértői vélemény az ügyben felhasználható-e, függ a keresetben vitatott tényektől, a felek nyilatkozataitól és az ügy konkrét körülményeitől. Másrészt az is egyértelmű a gyakorlatban, hogy a bírósági eljárás során beszerzett szakértői véleménynek nem a közigazgatási eljárási szabályoknak, hanem a régi Pp. rendelkezéseinek kell megfelelnie<sup>26</sup>. A szakértőnek a felé intézett kérdésekre válaszolnia kell, a szakvélemény kiegészítése iránti felhívásra a véleményével kapcsolatos aggályokat el kell

---

<sup>24</sup>Régi Pp. 182. § (3) bekezdés második mondat

<sup>25</sup>Kfv.III.38.161/2018/4.

<sup>26</sup>BH2001. 287.

oszlátnia.

Egy ehhez kapcsolódó ügyben irányadó tényállás szerint az alperesi beavatkozó nem kapott építési engedélyt a felperes kétszintes polgári stílusban megépült lakóépületéhez ikres beépítéssel csatlakozó, 3,03 m-es oldalkerttel rendelkező kétszintes több generációs családi ház megépítésére, mert a tervezett épület háromszintes, a legfelső építményszint felett beépített tetőtér található. A vonatkozó szabályozás szerint az érintett telken maximum kétszintes épület építhető. Az alperesi beavatkozó újabb építési engedély iránti kérelmet nyújtott be. A kérelemhez csatolt műszaki tervdokumentáció szerint az épület kialakítása annyiban tér el a korábban nem engedélyezett épülethez képest, hogy a tervező a kifogásolt padlásszint beépítettségét megszüntette. Az alperes álláspontja szerint a változtatás nyomán az épület kétszintes kialakítású, ami megfelel a szabályozási terv előírásának.

A felperes keresetet nyújtott be az alperes határozatának felülvizsgálata iránt, amelyben kifejtette, hogy az épület homlokzati megjelenése háromszintes és valódi funkcióját tekintve az épület 10 apartmanból álló szállásépület, amely nem feleltethető meg a több generációs családi ház követelményeinek. A tervező által eszközölt változtatás a külső megjelenítés változatlansága mellett nem tekinthető tervezői és építetői szabadságnak, a tervezett épület egyéb háromszintes épület kivitelezésére utaló paraméterei nem változtak, amelynek célja felperes szerint csak az lehet, hogy a tetőtér később homlokzati engedélyköteles munka nélkül beépíthető legyen. Ennek okán nem lett volna engedélyezhető annak kialakítása az adott építési övezetben.

A perben az elsőfokú bíróság szakértőt rendelt ki. A Kúria rögzítette, hogy a perbe bevezetett igazságügyi szakértő egyértelműen és a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően állapította meg, hogy a hőszigetelés nélküli padlástér kialakítása az OTÉK 1. melléklet 101. pontja alapján nem minősül építményszintnek, ezért a tervezett épület a tervdokumentáció alapján kétszintesnek minősül az OTÉK 1. számú melléklet 27, 74. és 101. pontja szerinti fogalom-meghatározások ismeretében. Az elsőfokú bíróság sem vitatva a szakértőnek ezen megállapítását rendelt el további bizonyítást a településképi illeszkedést érintően. A főépítész a bíróság azon kérdésére, hogy a külső megjelenésében háromszintes épület az illeszkedés szabályainak megfelel-e úgy nyilatkozott, hogy sem a szabályozási terv alapján, sem településképi szempontból az érintett ingatlanon nem alakítható ki három szint. Alaposnak találta a felülvizsgálati kérelemben kifejtett alperesi érvelést, amely szerint e nyilatkozatból nem vonható le következtetés arra nézve, hogy a tárgyi épület településképi szempontból háromszintesnek minősül. Ennek okán téves a jogerős ítéletbe foglalt azon megállapítás, hogy a főépítésznek a hatósági eljárásban, valamint a perben beszerzett állásfoglalása a településképi szempontból való megfelelés tekintetében nem azonos tartalmú és az ellentmondás feloldására csak az alperes megismételt eljárásában van lehetőség tervtanácsi vélemény beszerzése útján. A Kúria szerint azonban a jogerős ítélet a bizonyítékok értékelése körében nem felelt meg a régi Pp. 206. §-ában foglalt előírásoknak, mivel a bíróság nem törekedett az általa vélt ellentmondások perben történő feloldására. Ez vezetett oda, hogy az épület szintszámára vonatkozó bizonyítékokat nem a súlyuknak megfelelően és valódi jelentésük alapján értékelte, valamint a környezetbe illeszkedés jelentését illetően azt a téves jogkövetkeztetést vonta le, hogy az épületnek megjelenésében is a kétszintes épület látványát kell nyújtania, mivel csak így zárható ki a helyi építési szabályok jövőbeni kijátszása. Ennek során figyelmen kívül hagyva, hogy éppen a hivatkozott rendelkezés engedi meg a meglévő épületek tetőterének beépítését akkor is, ha azt a szabályozási tervben jelölt szintszám nem teszi lehetővé, feltéve ha a tervtanács az utcaképi illeszkedést támogatja. Ebből következően amit a jogszabály megenged, annak kijátszása

fogalmilag kizárt.

A Kúria szerint az elsőfokú bíróság tehát tévedett, amikor a felperesnek a színtszámmal kapcsolatos kereseti érveit alaposnak találta és olyan körülmények értékelésének hiányát róta az alperes terhére, amelyek az érdemi döntésre nem hatottak ki, ezért jogsértően rendelkezett a határozat hatályon kívül helyezéséről és az alperesi eljárás megismétléséről. Alaptalannak találta az ügyben azt a hivatkozást is, hogy a bíróság elmulasztotta a perben csatolt magánszakértői vélemény értékelését. A bíróság azért, hogy felhívta a kirendelt szakértőt a magánszakértői véleményen alapuló felperesi észrevételekre vonatkozó nyilatkozattételre, az álláspontok ütköztetése megtörtént, amelyet követően sem változott a kirendelt szakértő véleménye. Tekintettel arra, hogy a perbeli szakvélemény a magánszakértői vélemények vizsgálatát követően sem vált aggályossá, így semmi nem indokolta a szakértők együttes meghallgatását és további bizonyítás elrendelését.

Megállapítható tehát, hogy a Kúria gyakorlata szerint a közigazgatási perben a perszakértői vélemény csak akkor lesz aggálytalan, ha nem áll ellentmondásban a közigazgatási eljárás szakértői véleményével, illetve ellenkező eredmény esetén képes feloldani az ellentéteket. A bíróságnak szükség esetén alkalmaznia kell a régi Pp. 182.§ (3) bekezdését azzal, hogy más szakértő kirendelésére csak akkor kerüljön sor, ha a perszakértő meghallgatása mellett a közigazgatási eljárás szakértőjének meghallgatására is sor került. Más szakértő kirendelése ugyanis csak akkor indokolt, ha az ellentétek a meghallgatásokkal sem oldhatók fel. Az a tény, hogy a közigazgatási eljárás szakértőjének perbeli meghallgatására szakértőként nem kerülhet sor, nem jelenti azt, hogy tanúkénti meghallgatásának adatait a bíróság ne lenne köteles összevetni a szakvélemény adataival<sup>27</sup>.

A Kúria a Kfv.IV.37.088/2020/12. számú ítéletében rámutatott továbbá arra, hogy a szakértő kompetenciájának a bizonyítékok értékelése során is jelentősége van. Az adott ügyben a Kúria megállapította ugyanis, hogy a hatóság által kirendelt szakértő olyan kérdésekben is állást foglalt, amire az igazolt jártassága nem terjedt ki, amely körülményt így figyelembe kellett venni.

## **6. Időbeli kitekintés – a Kp. által bevezetett változások**

Ugyan a vizsgált időszak alapvetően nem érintette a Kp. hatályba lépése utáni gyakorlatot, mégis szükséges legalább említést tenni arról, hogy a joggyakorlat-elemző csoport véleményének elkészítése időpontjában a Kp. rendelkezései már hatályba léptek.

A Kúria “A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban” című joggyakorlat-elemző csoporti véleménye kitért arra, hogy „Értékelhető álláspontot fogalmazott meg a Közigazgatási Bírák Egyesületének 2014. évi Országos Értekezlete, amikor javaslatot tett a [rég] Pp. 183/A.§ (2) bekezdésének analógiájával arra, hogy a közigazgatási szakaszban eljáró szakértő szakvéleménye ugyanolyan bizonyítási eszköznek minősüljön, mintha a szakvéleményt a perben kirendelt szakértő terjesztette volna elő. Hangsúlyozni kell, hogy ebben az esetben a Pp-szerinti <<azonos szakkérdés>> nem áll fenn, a kérdések csak nagyobb részben lesznek azonosak. A felperes által indítványozott szakértő kirendelésnek alapvetően már az lesz a tárgya – miként ma is az –, hogy

---

<sup>27</sup>Vö.: a Kúria A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban című joggyakorlat-elemző csoporti véleménye, különösen I/9. Dr. Hajnal Péter- Huszárné dr. Oláh Éva: A fél által felkért és a más szerv által kirendelt szakértő véleménye a közigazgatási eljárásban

miért nem elfogadható a közigazgatási eljárásban keletkezett szakvélemény.”

Ezen, a kettős igazságügyi szakértő kirendelést szükségtelennek tartó koncepcióba illeszkedik a Kp. 80. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményének minősül. A perben ugyanazon szakkérdés tárgyában szakértőként elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazandó. A szabályozás tehát látszólag teljesen eltérő feladatokat ró a közigazgatási perekben eljáró bíróságokra.

Az Alkotmánybíróság az 5/2020. (I. 29.) AB határozatban vizsgálta ezen rendelkezés Alaptörvénynek való megfelelését. Megállapította, hogy a közigazgatási per sajátossága elsősorban annak céljával igazolható: a közigazgatási bíróság ugyanis nem csupán szubjektív jogvédelemre hivatott, hanem alkotmányos rendeltetése a közigazgatás feletti törvényességi felülvizsgálat is. Tekintettel arra, hogy az eljárás célja más, a bizonyítás céljának is ehhez kell illeszkednie. A közigazgatási per tárgya, szakértői véleményre alapított közigazgatási döntés vizsgálata esetén ugyanis a hatóság döntését közvetlenül befolyásoló bizonyíték (tartalma és beszerzése) törvényességének vizsgálata, figyelembe véve annak megalapozottságát. Továbbra is a bíróság feladata az aggályosnak vélt szakértői vélemény perben való alkalmazhatóságának megítélése.

A bizonyítékok értékelésekor a közigazgatási perben eljáró bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy közigazgatási ügyekben a közigazgatási szerv által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül, bizonyítékok újraértékelése esetén a bírói döntés indokolásának ki kell térnie a közigazgatási döntés indokaira és azok cáfolatára, ha szükséges. A Kp. támadott fordulata, törvényes keretet szabva a bizonyítási eljárás lefolytatásának, más rendelkezésekhez hasonlóan, mint például a bizonyítási indítvány előterjesztése határidejének meghatározása [Kp. 78. § (3) bekezdése], vagy a bizonyítékként hivatkozott tények és körülmények körének meghatározása [Kp. 78. § (4) bekezdése]; érinti a szabad bizonyítás elvét, ám e rendelkezések nem zárják el a bíróságot attól, hogy megalapozott, vagyis releváns tényeken alapuló döntést hozzon. Sem eljárási, sem pedig anyagi jogi akadálya nincs annak, hogy a Kp. alapján eljáró bíróság önálló, érdemi vizsgálatot végezzen a bizonyító fél által felvetett, a megelőző eljárásban elkészített szakértői vélemény tartalmára vonatkozóan. A megelőző eljárásban részt vevő szakértő közigazgatási perben történő alkalmazása nem jelenti azt, hogy a bíróság a közigazgatási szerv döntéséhez kötve lenne a per során.

Tartalmilag ide kapcsolódik a Kúriának a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazásáról szóló 3/2020. (XI. 9.) KK véleménye, amely a Kp. 80. § (1) bekezdésének értelmezése kapcsán rámutatott arra, hogy a megelőző közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő helyett új szakértő kirendelésére adott a törvényi lehetőség, a perben nem csak a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő – esetlegesen pontosított, kiegészített – szakvéleményére alapítottan kell a bíróságnak a felülvizsgálatot elvégeznie. A bizonyító fél tehát nincs elzárva attól, hogy vitassa a megelőző eljárásban kirendelt szakvélemény tartalmát, a Pp. 317. § (1) bekezdés d) pontja alapján pedig a bírónak a pervezetés keretében fel kell hívnia a fél figyelmét, ha a kirendelt szakvélemény aggályosságát észleli. Amennyiben pedig az aggályossági okot nem sikerül kiküszöbölni, a mögöttesen alkalmazandó Pp. szabályai alapján a bíróságnak eleget kell tennie a bizonyító fél új szakértő kirendelésére irányuló indítványának.

A KK vélemény az 5/2020. (I. 29.) AB határozatra utalva megállapította, hogy a közigazgatási per jogorvoslati jellegű eljárás, amely a közigazgatási szervhez képest „más szerv”, vagyis a bíróság előtti folyik. Emellett pedig a per célja a közigazgatási jogvita tárgyának, a közigazgatási tevékenység jogszerűségének, törvényességének a felülvizsgálata, bizonyos esetekben a közigazgatási döntés korrekciója. A Kp. 80. § (1) bekezdése értelmében a hatósági eljárásban kirendelt szakértőre pedig úgy kell tekinteni, mintha a kirendelésére a közigazgatási perben került volna sor. A bíróságnak alkalmaznia kell a Pp. 316. §-át, így a szakvélemény akkor tekinthető aggályosnak, ha hiányos, illetve nem tartalmazza a szakvélemény jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemeit, homályos, önmagával, illetve a perbeli adatokkal ellentétes, vagy egyébként helyességéhez nyomatékos kétség fér. Nem tekinthető azonban a megelőző eljárásban beszerzett szakvélemény aggályossá tételének a szakvélemény szakmai adatok és bizonyítékok nélküli kritikája vagy a szakértő személyére, illetve a szakértői kompetencia hiányára vonatkozó – alá nem támasztott – eljárásjogi hivatkozás. Mindezt a bíróság a közigazgatási perben a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazásától akkor tekinthet el, ha a felperes az igazságügyi szakértő szakvéleményének aggályosságát sikerrel valószínűsíti.

Látható tehát, hogy a Kp. hatályba lépése sem változtatott azon, hogy a bíróságnak a megelőző eljárásban kirendelt szakértő véleményét is értékelnie kell, szem előtt tartva a felperes szubjektív jogvédelmi szempontjainak érvényesülését. Másrészt a jövőben már nem tekinthető irányadónak az a KGD2016. 179. számú döntésben is közzétett megállapítás, miszerint ha a keresettel támadott határozat szakvéleményen alapul, és ezt a felperes vitatja, akkor nem mellőzhető a perben igazságügyi szakértő kirendelése.

## **IX. A megismételt hatósági eljárás szabályai, a jogszabályváltozások figyelembevétele**

**Kfv.II.38.121/2015/4.**

**A megismételt eljárásban az új jogszabályi rendelkezést kell alkalmazni, ha az új jogszabályi rendelkezés – a hatályba léptető rendelkezése folytán – a hatályba lépése után indult ügyekben irányadó. Mindezekre figyelemmel kell a megismételt eljárást lefolytatni és a jogerős ítélet iránymutatását értelmezni, betartani.**

Az építésügyi hatóság a 2009. október 8-án megtartott helyszíni szemlén szerzett hivatalos tudomást arról, hogy a felperes osztatlan közös tulajdonú ingatlanon - a volt Ganz B1 számú épület déli oldalán - az eredetileg egyszintes csarnok épületrészre az északi többszintes rész elé építési engedély nélkül könnyűszerkezetes, raktár funkciójú épületrészt ráépített. A megépített raktár az épület befoglaló méretén kívül került kialakításra, amellyel sérült a Józsefvárosi Önkormányzat Kerületi Építési Szabályzatáról szóló 66/2007. (XII.12.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: JÓKÉSZ) 30. § (3) bekezdés f) pontja. Az elsőfokú hatóság – az alperes 2011. november 7. napján kelt határozatával helybenhagyott – 2010. január 21. napján meghozott határozatával kötelezte a felperest, mint építtetőt, hogy az utólag épített könnyűszerkezetes raktár funkciójú épületrészt bontsa el és a ráépítés előtti állapotot állítsa helyre. Az építmény fennmaradását nem engedélyezte, mert az Étv. 48. § (8) bekezdés b) pontjára alapítva azt állapította meg, hogy a szabályossá tétel csak bontás útján érhető el.

A felperes perindítása folytán eljáró közigazgatási bíróság ítéletével az alperesi határozatot az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. A perben beszerzett igazságügyi szakértői vélemény alapján azt állapította meg, hogy a szabálytalanság jogszerűtlen építési tevékenységben, továbbá a bővítés szakszerűtlen, a helyi előírást sértő kialakításában valósult meg. Ugyanakkor kifejtette, hogy a fennmaradási engedély megadhatósága biztosított az Étv. 48. § (2) bekezdés b) pontja értelmében, mivel az alperesi hatóság sem az adott övezetre megengedett szinterületi mutató, sem a megengedett növényzettel fedettség, sem a megengedett beépítettség sérelmét nem állapította meg, ezért a felperes nem zárható el a fennmaradási engedélyezés lehetőségétől. A megismételt eljárásra elrendelte, hogy az Étv. 48. § (2) bekezdés b) pontja szerinti szabályozás alapján az építésügyi hatóság mérlegelési jogkörében a közérdek sérelmét vizsgálja meg, legyen figyelemmel arra, hogy az építésügyi jogfogalmak közérdek sérelmét nem definiálják, ezért egyedi, a konkrét esetre vonatkozó vizsgálatot kell folytatnia.

A megismételt elsőfokú eljárásban a hatóság helyszíni szemlét tartott, majd a 2014. szeptember 8-án kelt határozatával kötelezte a felperest a bontásra és a ráépítés előtti állapot helyreállítására, egyúttal a 2009. november 27-én kelt fennmaradási engedélykérelmet elutasította. A határozat indokolásában az elsőfokú hatóság hivatkozott az Eljr. 14. § (2) bekezdésére és 18. § (4) bekezdésére, valamint a Józsefvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Főépítésének állásfoglalására.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a főépítési véleményben foglaltakra tekintettel

beszerezte az Állami Főépítész szakmai állásfoglalását. Az alperes 2015. január 21. napján kelt határozatában az indokolási rész kiegészítésével az elsőfokú döntést helyben hagyta. Döntését nagyrészt az Állami Főépítész szakmai állásfoglalására alapította azzal, hogy ezen állásfoglalás a korábbi eljárásban nem volt a bíróság előtt ismert. Osztotta az Állami Főépítész szakmai álláspontját, hogy a Ganz-telep valamennyi épülete egy telken helyezkedik el, emiatt az összes létesítmény összes területi adatára lenne szükség az övezeti előírásoknak való megfelelés ellenőrzéséhez, amely azonban nem lehetséges, mert a területen folyamatosan engedély nélkül építkeznek. A ráépítéssel összefüggésben az Állami Főépítész megállapította, hogy a Ganz-telep többszintes épületekkel túlszűfoltan beépített, a területen egyáltalán nincs zöldfelület, azt csak az épületek bontásával lehetne elérni. A JÓKÉSZ 30.§ (1) bekezdés e) pontjának előírása szerint a meglévő épület rendeltetését olyan funkcióra megváltoztatni, amely a közlekedési környezetvédelmi szempontból a terhelés növekedésével jár, nem szabad. Ezzel szemben a raktárépítéssel nőtt a közlekedési forgalom és a környezeti terhelés is, azaz a tárgyi ráépítés ellentétes a fenti előírással.

Az elsőfokú bíróság annak leszögezése mellett, hogy a Ket. 109. § (4) bekezdésére figyelemmel a felperes keresetjogi joga csak annak vitatására terjed ki, hogy az eljáró hatóság a megismételt eljárás és döntéshozatal során a jogerős ítélet útmutatásának megfelelően járt el, vagy sem, rámutatott arra is, hogy az Eljr. 2013. január 1-jén hatályba lépett 74. § (1) bekezdése alapján az új rendelkezéseket a hatályba lépés után indult első- és másodfokú eljárásokban is alkalmazni kellett, ezért nem volt mellőzhető az Eljr. 14. § (1) bekezdése értelmében megismételt eljárásban a tervtanácsai, valamint településképi vélemény beszerzése, amelyet a hatóságnak jogszabályon alapuló bizonyítékként kellett figyelembe venni.

Hangsúlyozta, hogy az Állami Főépítész szakmai véleményének indokolása külön is kitért arra, hogy a tárgyi ráépítés övezeti paramétereknek való megfelelése csak korlátozottan vizsgálható. A településképi megjelenés körében az Állami Főépítész rámutatott, a bővítmény főútvonalon haladva látható és a bejáratról fényképek is készültek, tehát egyértelmű, hogy a közterületről is látszik.

A bíróság – mindezek túlmenően – az Étv. 18. § (2) bekezdésére utalással az illeszkedési szabályt is vizsgálta és elfogadta a felperesnek azt a hivatkozását, hogy a környező csarnoképületek hektikus képet mutatnak, nagyrészt elhanyagolt állapotúak, egyáltalán nem egységes a megjelenésük. Az illeszkedési szabály alapvetően a beépítési paramétereken keresztül a meglévő környezethez történő illeszkedés követelményét fogalmazza meg, nem elegendő tehát a bővítményt a B1 jelű épület viszonyában értékelni, hanem a fenti szabályozáson keresztül a környezetbe, a településképebe való illeszkedését a teljes ingatlan és annak környezete viszonylatában kell megvizsgálni. Ennek hiányát lényegesnek tartotta és emiatt ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte. A megismételt eljárásra adott iránymutatásban előírta az adott ingatlanok és annak környezetének az Étv. 18. § (2) bekezdésében rögzített illeszkedési szabály figyelembevételével történő vizsgálatát is.

Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria szerint az elsőfokú bíróság azt helytállóan rögzítette, miszerint a felperes keresetjogi joga csak annak vitatására terjed ki, hogy az eljáró hatóság a megismételt eljárás és döntéshozatal során a jogerős ítélet útmutatásának megfelelően járt-e el. Ehhez képest a bíróság erre nézve értékelhető megállapítást az ítéletében nem tett, mégis a döntéséből az következik, hogy a hatóság nem végezte el a számára előírt feladatot. A hatóság a jogerős ítélet iránymutatásának megfelelően járt el, az Étv. 48. § (2) bekezdését figyelembe véve vizsgálta a közérdek sérelmét. Az eljárásba

bevont főépítésznek, az Állami Főépítész által felülvizsgált és kiegészített véleménye alapján megállapította, hogy a közérdek szempontjából az építmény több vonatkozásban is hátrányt okoz, növeli a szintterületi mutatót, az előírt zöldterület bontás(ok) nélkül megvalósíthatatlan, a meglévő funkció megváltoztatása nélküli is nő a közlekedéssel okozott környezetterhelés. A bíróság törvénysértően az alperest egy kérelemre, a fennmaradás engedélyezhetősége iránt indult eljárásban hivatalbóli bizonyításra szorította, amikor az illeszkedés körében bizonyítást írt elő számára. A Kúria szerint a további bizonyítás a jogszerű döntés meghozatala szempontjából egyfelől indokolatlan, miután a fennmaradási engedély kiadásának feltételei a perbeli építmény vonatkozásában egyértelműen hiányoznak. A ráépítés az Étv. 18. § (2) bekezdésében előírt illeszkedési szabálynak azért sem felel meg, mert kedvezőtlenül befolyásolja a városképet. Másfelől az Állami Főépítész véleménye felülírta a korábbi perben kirendelt szakértő állásfoglalását, amikor kimondta, hogy a tárgyi ráépítés övezeti paramétereknek való megfelelését az egész telekre kell értelmezni, nem elég az ingatlan tulajdoni hányadának vizsgálata, amelynek alapján a tervező a beépítési munkák egy részének megfelelőségét igazolta. A Kúria egyetértett azzal az alperesi érveléssel is, hogy a bíróság által elvárt számításokat nem csak felesleges, de a területen uralkodó állapotok miatt – mint a folyamatos építési tevékenység, a rendezetlen tulajdoni és birtokviszonyok – lehetetlen elvégezni. E körben túl azon, hogy az építés ellentétes a JÓKÉSZ előírásaival, annak van jelentősége, hogy az önkormányzat, mint a terület gazdája a köz érdekében a terület funkcióváltását tervezi, ezzel a céllal további, engedély nélküli építmények legalizálása egyenesen ellentétes. Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és a felperes megalapozatlan keresetét elutasította.

#### **Kfv.VI.37.489/2016/16.**

#### **Kúria által elrendelt megismételt eljárásban az elsőfokú bíróság a Kúria által adott iránymutatásnak megfelelően köteles eljárni.**

Az irányadó tényállás szerint az építésügyi hatóság az építetők részére az adott ingatlanon a meglévő gazdasági épület üdülő épületté történő átalakítására, bővítésére a fennmaradási engedélyt megadta és az épület szabályossá tételére vonatkozó továbbépítést kikötéssel engedélyezte.

A határozatot az építetők keresettel támadták. Ezt a határozatot támadta keresettel a felperes is, aki az építkezéssel szomszédos ingatlannal szemközti ingatlannal rendelkezni jogosult és akinek ügyféli jogállását az építésügyi hatóság elismerte. Keresetében több okból vitatta az alperesi határozatot, többek között az építménymagasságot is sérelmezte, amelyet állítása szerint tereprendezéssel, az OTÉK 45. §-ába ütközően csökkentettek. A felperes a perben tartott második tárgyaláson úgy módosította a keresetét, hogy csak az építménymagasság számítását vitatja.

Az elsőfokú bíróság a fentiek szerint az építménymagasság vonatkozásában vizsgálta csak a kereset megalapozottságát, e körben igazságügyi szakértőt rendelt ki, a felperes és az építetők keresetét is elutasította.

A felperes az elsőfokú ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, a Kúria az ítéletet a felperes keresetét elutasító rendelkezés vonatkozásában hatályon kívül helyezte, egyebekben a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A hatályon kívül helyezett rész vonatkozásában az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A Kúria rögzítette, hogy a felperes a keresetét módosította, kizárólag az építménymagasságra vonatkozó építési előírások, így az OTÉK



45. § (1) bekezdése és a HÉSZ 40. § (1) bekezdése megsértése miatt sérelmezte a hatósági határozatok törvényességét, ebből következően az elsőfokú bíróság is csak ezt vizsgálhatta érdemben. Ugyanakkor a perben beszerzett igazságügyi szakértői vélemény nem volt alkalmas a döntéshozatalra, és helytállónak találta azt a felperesi hivatkozást, hogy az építési helyen belüli tereprendezésre az OTÉK 45. § (1) bekezdése értelmében törvényesen akkor kerülhet sor, ha az építmény vagy a telek rendeltetésszerű használatának biztosítása miatt fennáll a műszaki szükségszerűség. Erre tekintettel a Kúria az elsőfokú bíróság által lefolytatott bizonyítást elégtelennek, a tényfeltárást hiányosnak ítélte, ezért az eljárás megismétlését rendelte el.

A megismételt eljárásban a felperes a keresetét változatlanul fenntartotta, kérte az eredeti teljes keresetének vizsgálatát. Indítványozta az igazságügyi szakértői vélemény kiegészítését.

A bíróság jogerős ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Rögzítette, hogy a bíróságnak a megismételt eljárásban a Kúria iránymutatásának megfelelően kellett eljárnia, döntése meghozatalánál a felülvizsgálati határozatban kifejtettekhez kötve volt. Az új eljárásra való kötelezés kizárólag az építménymagassággal és az ehhez kapcsolódó terepfeltöltéssel kapcsolatos kérdéskörre terjedt ki. A bíróság a perben a szakértőt véleményének kiegészítésére hívta fel, aki ennek eleget tett.

A bíróság a megismételt eljárásban benyújtott igazságügyi szakértői véleményben foglaltakra alapozva arra a következtetésre jutott, hogy az építésügyi hatóságok határozatai jogsértőek, az OTÉK 45. § (1) bekezdésben foglaltakba ütköznek. A megismételt eljárásban a hatóságnak a kérelmet az épületmagasság vonatkozásában az OTÉK 45. § (1) bekezdésének betartásával kell elbírálnia, figyelemmel a megismételt eljárásban benyújtott szakértői véleményben foglaltakra is.

A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, sérelmezve az eredeti kereseti kérelem elbírálatlanságát. A Kúria kifejtette, hogy a megismételt eljárásra a Kúria másik tanácsa iránymutatást adott, az elsőfokú bíróságnak ennek betartásával kellett eljárnia, tehát csak azt vizsgálhatta és csak arról hozhatott döntést, amire nézve a Kúria a megismételt eljárást előírta. A Kúria új eljárásra utasító ítélete kizárólag az építménymagasság vonatkozásában rendelt el új eljárást, ehhez az elsőfokú bíróság kötve volt, más kérdés vizsgálatára nem kerülhetett sor, a felperes nem érvényesíthette a megismételt eljárás során az eredeti keresetlevelében foglalt összes kereseti kérelmét, fentiekre tekintettel a Kúria az érdemben helyes elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta.

#### **Kfv.VI.36.576/2016/8.**

**A hatóságot a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti. A megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. A megismételt közigazgatási eljárásban hozott határozat elleni perben az új eljárást elrendelő korábbi ítélet tartalma már nem vitatható. A rendkívüli jogorvoslat elmulasztása ily módon nem pótolható. A megismételt eljárásban hozott határozat elleni perben a felperes nem hivatkozhat olyan jogsértésre, jogszabályváltozásra, amelyet az előzményi eljárásban nem tett vitássá, illetve amelyre nem terjedt ki a keresete.**

A tényállás szerint a felperesi beavatkozó kérelmére indult eljárásban az elsőfokú építési hatóság a 2003. február 12-én jogerőre emelkedett határozatával építési engedélyt adott irodaépület, ehhez csatlakozóan teremgarázs és üzemanyag-töltő állomás építésére. Az építési engedély a későbbiekben kiegészítésre, majd módosításra került. Az elsőfokú hatóság az elkészült üzemanyag-töltő állomás és a hozzá tartozó kereskedelmi egység épületrészre ideiglenes

használatbavételi engedélyt adott, majd a módosított építési engedély, valamint egy későbbi határozattal megadott fennmaradási engedély alapján elkészült irodaépület földszintjén található konyha, étterem és bankfiók részekre a használatbavételi engedélyt megadta. A parkolósíntre, a földszíntre, valamint a 15 emeletes irodaépületre – a hozzá tartozó teremgarázsokra, üzemanyagtöltő állomásra és valamennyi helyiségére – a végleges használatbavételi engedélyt szintén megadta. Egy Társasház perindítása folytán eljárta Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.37.242/2008/10. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét, valamint az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Az indokolásban megállapította a Társasház ügyféli minőségét az üzemanyagtöltő állomás használatbavételi engedélyezési ügyében és előírta a fellebbezések elbírálását. Az új eljárásban az elsőfokú hatóság a Társasház ügyféli jogállását az üzemanyagtöltő állomás ideiglenes használatbavételi engedélyezése ügyében elismerte. Az elkészült üzemanyagtöltő állomásra és a hozzá tartozó kereskedelmi egységre az ideiglenes használatbavételi engedélyt nem adta meg. Az alperes határozatával az elsőfokú határozatot akként változtatta meg, hogy ideiglenes használatbavételi engedélyt adott a földszínten lévő konyha, étterem és bankfiók tekintetében, míg a végleges használatbavételi engedélyre vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette. A Kúria a Kfv.II.37.554/2013/8. számú ítéletében az elsőfokú bíróságnak a másodfokú határozatot hatályon kívül helyező és az alperest új eljárásra kötelező ítéletének felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érintette, a felülvizsgálati kérelemmel támadott rendelkezését hatályában fenntartotta azzal, hogy a Társasház keresetét elutasította. Az indokolásban kifejtette, az elsőfokú bíróság az ügyféli jog hiányát az építési engedélyezési eljárásra nézve megállapította, ugyanakkor az irodaház épületre vonatkozó ügyféli jog hiányának következményeit nem vont le. A Társasház keresetét a bíróságnak a keresetösségi jog hiánya folytán el kellett volna utasítania, amelyet a Kúria ítéletében megtett. Rögzítette, a 2003-ban kiadott, majd kiegészített és módosított építési engedély hatályában fennmaradt, így újabb építési engedélyezési eljárás lefolytatásának nincs helye. A felülvizsgálati döntések folytán az építésügyi hatóságnak az építési engedély ellen nem jogosulttól származó fellebbezést el kell utasítania. A továbbiakban a Társasháznak a 2006 márciusában és májusában az üzemanyagtöltő állomás használatbavételi engedélye vonatkozásában benyújtott fellebbezését kell ügyféltől származó jogorvoslati kérelemként elbírálnia.

Az új eljárás eredményeként az alperes az elsőfokú határozat megváltoztatásával, a földszínten lévő konyha, étterem és bankfiók egységekre a használatbavételi engedélyt ideiglenes jelleggel megadta, a határozat második bekezdését – közte a végleges használatbavételi engedélyt – törölte, míg az elsőfokú határozat rendelkezéseit egyebekben hatályában fenntartotta azzal, hogy az irodaépületre, teremgarázsra a végleges használatbavételi engedélyt az üzemanyagtöltő állomás és a kereskedelmi egység használatbavételi engedélyével együtt kell kiadni.

Az elsőfokú bíróság ítéletében az I. és II. rendű felperesi társaságok keresetét elutasította. Kifejtette, a Társasház fellebbezése miatt az elsőfokú határozatok nem emelkedtek jogerőre, ezért az I. rendű felperesnek nem állt fenn jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joga. A már jogszerűen megvalósult épületrészekkel kapcsolatosan az ideiglenes használatbavételi engedélyt a hatóság köteles volt kiadni, ennek elmaradása a felpereseknek jelentős érdeksérelmet okozott volna. A közigazgatási szerv kötve volt az elsőfokú bíróság és a Kúria ítéletében foglaltakhoz. A Kúria egyértelműen előírta a hatóságnak azt, hogy a Társasház fellebbezését ügyféltől származó jogorvoslati kérelemként kell elbírálni, ezért az alperesnek nem kellett ismételt vizsgálnia a Társasház fellebbezési jogosultságát.

A jogerős ítélet ellen az I. rendű felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet.

A Kúria kiemelte, a Ket. 2009. október 1-ig hatályos 15. § (1)-(3) bekezdése értelmében ügyfél az a természetes személy vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ide értve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Ha a jogszabály másképp nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen lévő valamely ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója. Törvény vagy kormányrendelet meghatározó ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg. A 2008. évi CXI. törvény módosította a Ket. 15. § (1)-(3) bekezdését, a módosított szöveg a 2009. október 1-től hatályos és az ezt követően indult vagy megismételt eljárásokban is alkalmazni kell. A módosítás hatályon kívül helyezte a 15. § (2) bekezdését. A 15. § (1) bekezdése értelmében ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A 15. § (3) bekezdése alapján törvény vagy kormányrendelet meghatározó ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezés esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. A Ket. 109. § (4) bekezdése szerint a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.

Az I. rendű felperes az előzményi peres eljárásban, majd az azt követő Kfv.II.37.554/2013. számú felülvizsgálati eljárásban IV. rendű felperesként részt vett, ennek során lehetősége volt a Társasház ügyféli jogának vitatására a jogszabályváltozásra tekintettel, azonban ilyen tartalmú jogszabálysértésre hivatkozást nem terjesztett elő. Ennek hiányában az elsőfokú bíróság és a Kúria ezen eljárásában nem vizsgálta ismételten a Társasház ügyféli jogállását, a döntést ebben a körben a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.242/2008/10. számú ítéletére alapították. Az újabb eljárás eredményeként hozott alperesi döntést az I. rendű felperes nem támadhatja olyan indokkal, amely az előző közigazgatási perben nem merült fel.

Rámutatott a Kúria, hogy a Kfv.VI.37.503/2016/7. számú és Kfv.I.35.647/2016/4. számú kúriai ítéletekben megtestesülő egységes bírói gyakorlat szerint a hatóságot a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti. A megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. A megismételt közigazgatási eljárásban hozott határozat elleni perben az új eljárást elrendelő korábbi ítélet tartalma már nem vitatható. A rendkívüli jogorvoslat elmulasztása ily módon nem pótolható. A hatóság kötve van a bírósági ítéletben foglaltak tételes tartalmához.

Az elsőfokú bíróság ítéletében az egységes bírói gyakorlatnak megfelelően foglalt állást a Ket. 109. § (4) bekezdésének értelmezése vonatkozásában. A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa nem kívánt eltérni az egységes gyakorlattól. Az előzményi eljárásban a Kúria Kfv.II.37.554/2013/8. számú ítélete egyértelműen rögzítette, hogy a Társasháznak 2006 márciusában és májusában az üzemanyagtöltő állomás használatbavételi engedély vonatkozásában benyújtott fellebbezését ügyféltől származó jogorvoslati kérelemként kell elbírálni. Ennek az előírásnak az alperes eleget tett, nem vizsgálhatta a Társasház ügyféli – és ehhez kapcsolódóan – a fellebbezési jogának fennállását.

**Kfv.II.37.496/2015/7.**

**A Kúria csak a határidőben előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján vizsgálódhat, kizárólag arról dönthet, hogy az elsőfokú bíróság betartotta-e a felülvizsgálati bíróság útmutatásait (régi Pp. 275. § (5) bekezdés).**

Az építetők kérelmét elbírálva az elsőfokú építésügyi hatóság a 2005. szeptember 16-án kelt határozatával elvi építési engedélyt adott a perbeli ingatlanra. Az elvi építési engedély - módosítását követően - 2005. november 4. napján jogerőre emelkedett. A Budapest Hegyvidék XII. kerület Önkormányzatának a kerületi építési szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII.10.) számú Önkormányzati rendelete (a továbbiakban: KVSZ) 2005. augusztus 20. napján lépett hatályba. A KVSZ 83.§ (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy annak előírásait a hatálybalépését követően indult ügyekben kell alkalmazni.

Az építetők 2006. szeptember 26. napján benyújtott építési engedély iránti kérelmét elbírálva az elsőfokú hatóság 2008. január 17-én kelt határozatával engedélyezte a módosított és tervtanács által elfogadott tervdokumentáció szerint háromlakásos lakóépület, utcafronti kerítés, terepbiztosító támfalak megépítését és a területrendezés elvégzését.

A felperesek, mint szomszédok fellebbezése folytán eljár alperes a 2008. június 9. napján meghozott határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. Az alperesi határozat ellen előterjesztett felperesi keresetet az elsőfokú bíróság ítéletével elutasította. A felperesek felülvizsgálati kérelmét elbírálva a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.IV.37.497/2009/4. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet és az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte. Megállapította, hogy az elvi építési engedély benyújtásakor még nem volt hatályos a KVSZ, ezért azt az Étv., az OTÉK, a BVKSZ, valamint a 4/2000. számú önkormányzati rendelet együttes alkalmazásával kellett elbírálni. Az elvi engedély – figyelemmel az Étv. 35. § (3) bekezdésére - azokban a kérdésekben bír kötőerővel, amelyekről rendelkezett. Tekintettel arra, hogy az építési helyről az elvi engedély nem rendelkezett, arra nézve kötőerő sem keletkezett. A Legfelsőbb Bíróság rögzítette, hogy a per tárgyát képező építési engedélyezési ügy a KVSZ hatálya alatt indult, a KVSZ-ben foglalt és az építési helyre vonatkozó előírások figyelembevételével kellett volna a kérelmet elbírálni.

Az alperes az elrendelt megismételt eljárásban az építési engedélyt megadó határozatot megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította. Mindezzel párhuzamosan az építetők 2009. október 7. napján – miután a végrehajtás felfüggesztése hiányában az építkezés a korábban jogerőre emelkedett építési engedély alapján zavartalanul folyt és befejeződött – használatbavételi engedély iránti kérelmet nyújtottak be, amelyet később fennmaradási engedély kérelemre is változtattak. Az elsőfokú hatóság – több megismételt eljárást követően – a 2011. október 12. napján kelt határozatával az új fennmaradási tervdokumentáció szerinti háromlakásos lakóépületre, terepbiztosító támfalakra, a vonatkozó területrendezésre, továbbá a személyfelvonóra a fennmaradási és használatbavételi engedélyt ideiglenesen megadta. Az engedélytől való eltérés és az engedély nélkül épített személyfelvonó miatt építésügyi bírságot szabott ki.

A felperesek fellebbezése nyomán eljár alperes a 2013. január 23-án kelt határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta.

Az eljárás elsőfokú bíróság ítéletével az alperes határozatát – az elsőfokú határozatra is kiterjedően – hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Döntésének indokolása szerint a Legfelsőbb Bíróság ítéletének a fennmaradási engedélyezési eljárásban eleget kellett

volna tenni, a hatósági engedélyezési eljárást a teljes építményre kellett volna lefolytatni. Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy az épület elhelyezkedése nem felel meg a KVSZ-nek, attól az Étv. 36. § (4) bekezdése alapján akkor lehetett volna eltérni, ha az eltérésről az elvi építési engedély rendelkezik. Megállapította, hogy a hatóságok tévedtek, amikor előírászerűen fogadták el az épület elhelyezését. Az új eljárásra előírta az elsőfokú hatóságnak, hogy a fennmaradási engedélyezési eljárást – a kérelem előterjesztésekor hatályos jogszabályok, többek közt a KVSZ alapján – nemcsak az eredeti engedélytől eltérően megépített részekre, hanem a teljes építményre folytassa le.

Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljárta Kúria a Kfv.II.37.003/2014/6. számú végzésében a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezte. A Kúria lényeges körülményként utalt arra, hogy az eljárásban a felperesek mint szomszédok, csak közvetett módon vettek/vehettek részt, miután nem ők kérték az építési engedélyt. A felülvizsgálati bíróság hiányolta, hogy az elsőfokú bíróság – erre vonatkozó kötelezettsége ellenére – nem vizsgálta a felperesek keresetőségi jogát, így jogos érdekük elismerése nélkül érdemben vizsgálta valamennyi kifogásukat. A megismételt eljárásra kötelezővé tette az elsőfokú bíróságnak, hogy a felpereseknek a közigazgatási határozat viszonylatában fennálló keresetőségi jogát vizsgálja és csak ezt követően hozzon érdemi döntést a felperesek kereseti kérelméről. Iránymutatásként megjegyezte a Kúria, hogy egyetért az alperessel abban, hogy az építetők egy olyan jogerős, ezáltal végrehajtható építési engedély birtokában építkeztek, amelynek végrehajtását a bíróságok nem függesztették fel, így jóhiszeműségük – az építési engedély szerinti építkezés körében, így az építési hely vonatkozásában – nem kétséges. Ezen túlmenően az építési hely tekintetében megállapította, hogy az Étv. 36. § (4) bekezdése szerint a perbeli építkezésre a kedvezőbb előírás alkalmazható, és miután új elvi építési engedélyezési eljárást már nem lehet lefolytatni – de annak lényegi tartalmát a hatóság a megismételt eljárásban érvényre tudja juttatni – ezért az új eljárás idején már hatályos KVSZ 28. § (2) bekezdése alapján az építmény elhelyezése nem jogszabálysértő.

A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét elutasította. Megállapította, hogy a felpereseknek kizárólag az épület elhelyezésével kapcsolatosan van keresetőségi joguk, mivel a szomszédos épület közelsége az ingatlanuk rendeltetésszerű használatát befolyásolja, hiszen a csatolt magánszakértői vélemény szerint az talajházartási problémák eredője lehet. Utalt a bíróság a hatályon kívül helyező döntés építési helyre vonatkozó jogszabály értelmezésére, amely alapján a felperesi kifogást alaptalannak ítélte.

A felperesek a felülvizsgálati kérelmükben kizárólag arra hivatkoztak, hogy a bíróság nem tartotta be a Legfelsőbb Bíróság útmutatását, illetve, hogy a KVSZ rendelkezéseit az építési hely vonatkozásában alkalmazni kellett volna. A Kúria csak a határidőben előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján vizsgálódhatott, kizárólag arról dönthetett, hogy az elsőfokú bíróság betartotta-e a felülvizsgálati bíróság útmutatásait a régi Pp. 275. § (5) bekezdésének megfelelően. Az eljárta elsőfokú bíróság a Kúria Kfv.II.37.007/2014/6. számú végzésében foglaltaknak megfelelően azt vizsgálta, hogy a felpereseknek van-e és milyen körben keresetőségi joguk. E körben beszerezte a felperesek nyilatkozatát az érdeksérelmükről, és ezen hivatkozásokat egyenként is vizsgálta. Helyesen jutott arra a következtetésre az elsőfokú bíróság, hogy a felpereseknek csupán egy kérdés vonatkozásában, mégpedig a szakértői véleménnyel igazolt talajházartási problémák eredőjét jelentő épület elhelyezéssel kapcsolatban áll fenn a közvetlen érdeksérelmük. A belátás, kerthasználat korlátozása, intimitásvesztés körében nem. E megállapításokat a felperesek felülvizsgálati kérelmükben nem is vitatták.

A bíróság ezzel a vizsgálattal és állásfoglalással eleget tett a Kúria döntésében foglaltaknak, eljárása nem sérti a régi Pp. 275.§ (5) bekezdését.

A felpereseknek a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.497/2009/4. számú ítéletében foglaltak kötelező erejével kapcsolatban előadott érveire a Kúria kifejtette, hogy egyrészt a legfelsőbb bírósági döntés az építési engedélyezési eljárásban hozott ítélet elleni rendkívüli jogorvoslati eljárásban született, az a fennmaradási engedélyezési ügyben eljáró bíróságra közvetlen kötőerővel nem bírt. Közvetett iránymutatása okán azonban az elsőfokú bíróság és a Kúria is tekintettel volt a KVSZ idézett rendelkezésére. A KVSZ építési helyre vonatkozó szabályának [28.§ (2) bekezdés] értelmezésével kapcsolatban a Kúria Kfv.II.37.003/2014/6. számú végzése is állást foglalt, utalva arra a sajátos helyzetre, amely abból fakadt, hogy mire a felperesek az építési engedélyezési ügyben jogorvoslati jogukat teljes körűen gyakorolták, az építetők a jogerős és végrehajtható építési engedély alapján, nagyobbrészt jóhiszeműen eljárva befejezték az építkezést. Azzal egyetértett a Kúria, hogy a jóhiszeműség kizárólag az építési engedélynek megfelelő építkezésre terjedt ki, de a felperesek által vitatott építési hely ebbe a körbe esik. Ezért tartalmazta a kúriai útmutatás azt, és vette ezt figyelembe az elsőfokú bíróság, hogy az építmény elhelyezése – tekintettel arra is, hogy az új szabályozás is lehetővé tette az eltérést – nem jogszabálysértő.

Mindebből következően a kúriai előírást követve állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a felperesek keresetösségi joga korlátozott, és amilyen körben pedig vitathatták a határozat törvényességét, az nem megalapozott, mert e kérdés az építetők jóhiszemű jogszerzésével védett, és egyébként sem ellentétes a KVSZ 28. § (2) bekezdésével.

A fentiekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

#### **Kfv.II.37.287/2017/9.**

**Főszabályként az építési engedélykérelem beadásakor hatályos szabályok alkalmazandóak, kivéve ha a megismételt eljárás indulásakor az engedélykérelem beadása idején hatályos építésügyi szabályokhoz képest történt olyan jogszabály módosítás, vagy esetleg újabb jogszabály lépett hatályba, amely az építetők számára kedvezőbb szabályt/szabályokat tartalmazott, vagy egy újabb, kedvezőbb jogszabály, amely a folyamatban levő eljárásokban való alkalmazását előírta. A megismételt eljárás során a hatóságnak e két időállapot között kell választania, nincs mód arra, hogy más időállapotban hatályos szabályokat alkalmazzon. Az építésügyi hatóságnak minden megismételt eljárás esetében ezt a vizsgálatot le kell folytatnia és el kell döntenie, hogy melyik időállapot szerinti jogszabályokat kell alkalmaznia. Utóbb a jogorvoslati eljárás megindulását követő kedvezőbb jogszabályi változások figyelembe vételére már nincs mód.**

Az alperesi beavatkozó 2015. február 25-én üdülőépület építéséhez építési engedélykérelmet nyújtott be, amelynek kapcsán többször megismételt eljárás folyt. Ennek során a beavatkozó részben módosított tervekkel nyújtott be, amelyekben az üdülőépület földszinti részén már vizet igénylő tisztálkodó helyiséget (mosdót és illemhelyiséget) tervezett létesíteni. Ezt követően az újabb megismételt eljárás 2015. november 7-én indult meg. Időközben, 2015. november 5-ei hatállyal Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testülete a 32/2015. (XI. 5.) Öt. számú rendeletével (a továbbiakban: R.) változtatási tilalmat rendelt el, amely érintette a beavatkozó ingatlanát is.

Az elsőfokú építésügyi hatóság a 2015. december 1. napjával meghozott határozatával az építési engedélykérelmet újból elutasította. Határozatában hivatkozott a Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testületének a 44/2000.(XII.1.) Ökt. számú rendeletével elfogadott helyi építési szabályzata (a továbbiakban: HÉSZ) 3. § (3) bekezdés i) pontjára, amely szerint a beépítés feltétele

a teljes közművesítettség. A közműbekötés tekintetében megállapítható, hogy a telek közüzemi ivóvízre nincs bekötve, ezért az nem beépíthető. Hivatkozott továbbá arra, hogy 2015. november 5. napjától változtatási tilalom áll fenn, ezért az Étv. 22. § (1) bekezdése értelmében az építési engedélykérelmet ez okból is el kellett utasítani.

A beavatkozó fellebbezése folytán eljárás alperes a 2015. december 29-én megindult másodfokú eljárásban a 2016. február 18-án hozott határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta, az építési engedélyt feltétellel megadta és rögzítette, hogy az építési engedély megadásához a településképi véleményt – hozzájáruló tartalommal – megadottnak kell tekinteni. Határozata indokolása szerint mivel a másodfokú eljárás 2015. december 29-én indult meg, ezért ebben az időpontban hatályos rendelkezéseket kellett figyelembe venni és az ekkor már hatályát veszített HÉSZ rendelkezésekre nem kellett figyelemmel lennie, ugyanis a HÉSZ 3. § (3) bekezdés i) pontját és 2. § (9) bekezdés g) pontját a Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2015. november 3-án kelt Köf.5028/2015/7. számú határozatával megsemmisítette 2015. november 13-ai hatállyal, ezáltal az építési engedély megadásának már nem volt feltétele a teljes közművesítettség megléte. Minderre tekintettel az OTÉK 46. § (1) bekezdése értelmében a közműves ivóvízellátás hiánya nem volt akadálya az építési engedély megadásának, mert a telektől gyalogúton legfeljebb 150 méteres távolságon belül egyéb módon az ivóvízellátás biztosított. Az R.-tel elrendelt változtatási tilalmat az alperes nem vette figyelembe arra való hivatkozással, hogy az 2015. november 5-én lépett hatályba, de az építési engedélyezési eljárás 2015. február 25. napján indult meg, ezért az építési engedélyezési eljárásban az ingatlanra elrendelt későbbi változtatási tilalom nem volt figyelembe vehető.

Az alperes határozata ellen az érintett település önkormányzata és polgármestere keresetet nyújtott be. Arra hivatkoztak, hogy az alapeljárás megindulásakor a HÉSZ később megsemmisített rendelkezései hatályban voltak, és az Étv. 36. § (3) bekezdése értelmében az alapeljárás megindításakor hatályos építésügyi szabályok szerint kellett volna eljárni. Hivatkoztak arra is, hogy az R. 2015. november 6. napjával változtatási tilalmat léptetett hatályba, amelyet a másodfokú eljárás során figyelembe kellett volna venni. Hivatkoztak arra is, hogy az Étv. 36. § (3) bekezdése – a (4) bekezdésre figyelemmel – nem biztosít választási lehetőséget a hatóság számára, ezért vagy az alapeljárás megindításakor, vagy az új eljárás megindításakor hatályban levő rendelkezéseket kellett volna alkalmazni. Mindezek alapján állították, hogy építési engedély a beavatkozó számára nem volt kiadható.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, ítéletében megállapította, hogy a felperesek perindítási joggal rendelkeznek és kereshetőségi joguk is fennáll.

Az ügy érdemére vonatkozóan rámutatott, hogy az alapeljárás megindulásakor, 2015. február 25-én a változtatási tilalom elrendeléséről szóló R. nem volt hatályban, ezért az ingatlanra a változtatási tilalom hatálya nem terjedt ki. A Ket. 105. § (1) és (2) bekezdéseire utalva kifejtette, hogy a másodfokú hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, ezért a fellebbezés elbírálása során, a másodfokú eljárásban a hatóságnak figyelemmel kellett arra lennie, hogy időközben a HÉSZ-nek a teljes közművesítést előíró szabályai hatályukat veszítették a Kúria önkormányzati tanácsának döntése értelmében, ezért a másodfokú eljárás során ezeket a rendelkezéseket már nem lehetett figyelembe venni, helyettük az OTÉK 46. § (1) bekezdésére tekintettel kellett elbírálni, hogy az építési engedély megadásának a közműves ivóvízellátás hiánya akadálya volt-e. Az alperes helytállóan állapította meg, hogy az ivóvíz ellátás közműves vízszolgáltatás nélkül is biztosítható, ezért ez az építési engedély megadásának nem volt akadálya.

A felperesek felülvizsgálati kérelmét elbíráló Kúria a felülvizsgálati kérelmet a HÉSZ módosítás figyelembe vehetőségének kizártsága vonatkozásában alaposnak, a változtatási tilalom figyelembe vehetőségével kapcsolatban alaptalannak találta. Kifejtette, hogy Az Étv. a megismételt eljárásokban alkalmazandó jogszabályokról a 36. § (3) bekezdése értelmében – főszabályként – úgy rendelkezik, hogy a jogorvoslati eljárás során elrendelt új eljárás keretében az alapeljárás megindításakor hatályos építésügyi szabályok szerint kell eljárni, ez alól a (4) bekezdésben foglaltak jelentenek kivételt. Az Étv. 36. § (4) bekezdése szerint ugyanis a (3) bekezdésben említett jogorvoslati eljárás során, ha az új eljárás megindításakor hatályban levő építésügyi előírások az építető számára kedvezőbbek, akkor azokat kell az eljárás során alkalmazni.

Az Étv. idézett rendelkezéseire figyelemmel tehát az újból megismételt eljárásban, azaz a 2015. november 7-én indult újabb eljárásban azt kellett vizsgálni, hogy az Étv. 36. § (3) bekezdése szerint az alapeljárás megindításakor, azaz a 2015. február 25-én hatályban levő rendelkezéseket kellett-e figyelembe venni az építési engedélykérelem elbírálása során, vagy az Étv. 36. § (4) bekezdése szerint az új eljárás megindításakor, azaz a 2015. november 7-én hatályban levő építésügyi szabályok az építető számára kedvezőbb szabályokat tartalmaznak-e, mert akkor azokat kell az eljárás során alkalmazni.

Főszabályként tehát a 2015. február 25-én hatályos szabályok voltak alkalmazandóak, és ha időközben, a 2015. február 25-én hatályos építésügyi szabályokhoz képest történt olyan jogszabály módosítás, vagy esetleg újabb jogszabály lépett hatályba, amely az építető számára kedvezőbb szabályt/szabályokat tartalmazott, vagy egy újabb, kedvezőbb jogszabály a folyamatban levő eljárásokban való alkalmazását előírta, akkor a 2015. november 7-i időállapotban hatályos szabályokat kellett alkalmazni.

Mindez azt is jelentette, hogy a hatóságnak e két időállapot között kellett választania, nincs mód arra, hogy más időállapotban hatályos szabályokat alkalmazzon. Az építésügyi hatóságnak minden megismételt eljárás esetében ezt a vizsgálatot le kell folytatnia és el kell döntenie, hogy melyik időállapot szerinti jogszabályokat kell alkalmaznia. Ilyen értelemben a jogszabályok közti választás két időállapot közt lehetséges csak. Arra a felperesek ezért alappal hivatkoztak, hogy az Étv. 36. § (3) és (4) bekezdése rendelkezéseire figyelemmel vagy a 2015. február 25-i vagy a 2015. november 7-i időállapot szerint hatályos szabályok alapján kellett eljárni. Ezek a rendelkezések arra nem adtak lehetőséget, hogy a hatóság ettől különböző időpontban hatályos szabályok közül az építetőre kedvezőbb rendelkezéseit kiválogassa.

A HÉSZ – a beavatkozó számára kedvező – módosítása nem volt figyelembe vehető, mert a HÉSZ-nek a teljes közművesítést előíró rendelkezéseinek megsemmisítésére az újabb eljárás megindulását követően került sor, ezért ez a másodfokú eljárásban nem volt figyelembe vehető. Tévesen hivatkozott ezért az alperes és a bíróság is arra, hogy mivel a másodfokú eljárás 2015. december 29-én indult meg, ezért az ekkor bekövetkező, a beavatkozóra kedvezőbb jogszabályi változások figyelembe vehetők voltak. Az Étv. 36. § (4) bekezdése kőgensen rendelkezik arról, hogy az új eljárás megindításakor hatályos, a kérelmezőre kedvezőbb jogszabályi változások figyelembevételére csak az ebben az időpontban hatályos rendelkezésre tekintettel van mód, utóbb a jogorvoslati eljárás megindulását követő kedvezőbb jogszabályi változások figyelembe vételére már nincs mód, erre a Ket. 105. § (1) és (2) bekezdése – ezt lehetővé tevő, kifejezett rendelkezés hiányában – nem hatalmazza fel a másodfokú hatóságot. Mindebből következően az Étv. 36. § (4) bekezdése alkalmazására a HÉSZ egyes rendelkezéseinek megsemmisítésével összefüggésben nem kerülhetett sor.

A változtatási tilalom 2015. november 5-ével lépett hatályba és ez a tilalom az újabb eljárás



megindításakor, azaz 2015. november 7-én ugyan már hatályban volt, azonban ez a szabály terheesebb volt az építető számára, ezért az Étv. 36. § (4) bekezdésében foglalt kivételszabály azt nem teszi lehetővé, hogy azokat figyelembe vegyék. Így csak az alapeljárás megindulásakor hatályos építésügyi szabályok voltak alkalmazhatóak az Étv. 36. § (3) bekezdése értelmében.

A Kúria ezért a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte. Az új eljárásra előírta, hogy az alperesnek a beavatkozó fellebbezését arra tekintettel kell elbírálnia, hogy a változtatási tilalom nem vehető figyelembe, de a HÉSZ 2. § (9) bekezdés g) pontjának és 3. § (3) bekezdés i) pontjának rendelkezéseit alkalmaznia kell. Ez alól csak akkor van kivétel, ha azt állapítja meg, hogy a jelen felülvizsgálati ítélettel elrendelt újabb eljárás megindításakor hatályos szabályok az építetőre kedvezőbb szabályokat tartalmaznak. Amennyiben az alperes azt állapítja meg, hogy kedvezőbb szabályozás nincs, akkor a 2015. február 25-én hatályos szabályok szerint köteles eljárni.

#### **Kfv.VI.38.076/2017/7.**

**A hatóság és a szakhatóság is kötve van a bíróság határozatához, a megismételt közigazgatási eljárás során a rendelkező részben és az indokolásban foglaltakat is köteles teljesíteni. Utóbb már nem tehetők vitássá azok a döntések, amelyek tekintetében nem kell az eljárást újra lefolytatni.**

Az elsőfokú hatóság – a másodfokú hatóság határozatával helybenhagyott – határozatával a szakhatósági állásfoglalások alapján, valamint az elsőfokú környezetvédelmi szakhatóság hallgatása miatt megadottnak tekintett hozzájárulására figyelemmel, fémmegmunkálás tevékenységre telepengedélyt adott az I. rendű beavatkozónak, aki jogerős használatbavételi engedéllyel rendelkezett a rendeltetése szerint barkácsműhelyként megnevezett helyiségre.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.39.245/2006/11. számú ítéletével az elsőfokú bíróságnak az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyező és az elsőfokú közigazgatási hatóságot új eljárásra kötelező ítéletét azzal tartotta fenn hatályában, hogy az új eljárás során csak a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás beszerzésére vonatkozó eljárást kell megismételni. A környezetvédelmi szakhatóság érdemi anyag hiányában nem tudott szakhatósági véleményt kialakítani, eljárása ezért szakhatósági hozzájárulásként értelmezendő hallgatásnak nem tekinthető.

A megismételt eljárásban az elsőfokú környezetvédelmi szakhatóság zaj- és rezgésvizsgálati jelentést szerzett be, ennek alapulvételével a telepengedélyéhez – kikötésekkel – hozzájárult, ezért az elsőfokú hatóság határozatával a telephelyen gyakorolni kívánt fémmegmunkálás tevékenységre – feltételekkel – az I. rendű beavatkozó részére a telepengedélyt megadta. A másodfokú eljárásban a másodfokú környezetvédelmi szakhatóság az elsőfokú szakhatósági állásfoglalás egyes kikötéseit megsemmisítette, az elsőfokú szakhatósági állásfoglalást egyebekben helybenhagyta. Egyetlen kikötésként azt írta elő, hogy a fémmegmunkáló tevékenység kizárólag nappal, zárt nyílászárók mellett, a műhelyben végezhető. Mindezek ismeretében az alperes határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta, az elsőfokú határozat rendelkező részébe beépítette a másodfokú környezetvédelmi szakhatóság állásfoglalását.

Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperes határozatát kisebb részben, a másodfokú környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás kikötéseinek kiegészítése tekintetében hatályon kívül helyezte és kizárólag ebben a körben az alperest új eljárásra kötelezte, ezt meghaladóan a felperesek keresetét, mint alaptalant elutasította. Hangsúlyozta, hogy a Ket. 111. § (3) bekezdése alapján a megismételt eljárásban hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata csak arra irányulhat, hogy a

hatóság eljárásra megfelelt-e a bírósági iránymutatásnak. A Legfelsőbb Bíróság ítélete szerint a környezetvédelmi szakhatóság eljárásba való bevonása kötelező volt, a Ket. 44. § (1) és (2) bekezdéseiből fakadóan pedig az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság kötve volt a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásához. A másodfokú környezetvédelmi szakhatóság a vizsgálati jelentést ugyan szakszerűnek fogadta el, azonban mégsem írta elő, hogy a ki- és beszállítás kizárólag saját személygépkocsival, a tetőtartón történhet, továbbá, hogy anyagraktár és teherautós-darus szállítás nem megengedett, valamint azt, hogy a fémmegmunkáló tevékenység kizárólag nappal történhet, és 8 órában maximált a tevékenységi időarány. Mindezek olyan garanciális előírások, amelyek a telepengedély ellenőrizhetősége és a szabályos működés ellenőrizhetősége szempontjából is elengedhetetlenek. A környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás körében kizárólag csak a kikötésekre nézve kell az eljárást megismételni. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

### **Kfv.II.37.630/2017/6.**

**A megismételt eljárásban az új eljárást előíró ítélet megállapításai kötik az építésügyi hatóságot. A megismételt eljárásban hozott határozat bírósági felülvizsgálata során nem tehetők vitássá olyan kérdések, amelyeket a korábbi jogerős ítélet eldöntött.**

Keszthely műemléki jelentőségű területén található társasházban az alperesi beavatkozó, valamint egy, a perben nem álló gazdasági társaság (a továbbiakban: építtetők) a társasház földszinti üzlethelyiségeinek homlokzatán építési engedély nélkül engedélyköteles átalakítási munkákat végeztek. Ennek során az ingatlan utcai homlokzatán két portálajtót építettek üzletbejáratok nyitása céljából. Az ajtók két-két oldalán 4 darab portálablak parapetet mélyítettek és a homlokzaton egy 0,48 m<sup>2</sup> felületű reklámtáblát helyeztek el. Az építtetők 2013. január 29-én benyújtott kérelmére az építési hatóság fennmaradási és használatbavételi engedélyt adott az épületen bekövetkezett változásokra. A fellebbezés nyomán indult másodfokú eljárás eredményeképpen több megismételt eljárásra került sor. A 2014. szeptember 20-án indult elsőfokú eljárás során az építtetők benyújtották a hatóságnak a Balatoni Területi Tervtanács véleményét, amely a dokumentációt engedélyezésre alkalmasnak minősítette. Beszerzésre került az örökségvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása, amely az építkezéshez a hozzájárulást megadta. A másodfokú helybenhagyó döntést és az elsőfokú határozatot a bíróság hatályon kívül helyezte, az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

A megismételt eljárás során az elsőfokú építésügyi hatóság határozatában a fennmaradási és használatbavételi engedélyt az elvégzett homlokzat átalakításra megadta, ezt a másodfokú hatóság helybenhagyta arra hivatkozással, hogy a másodfokú örökségvédelmi szakhatóság az átalakítás előtti fotókra és a műszaki leírásban foglaltakra alapozva megállapította, hogy az újonnan megnyitott ajtók valaha szintén ajtók voltak. Az állásfoglalás rámutatott arra, hogy a felújítás előtti fotókból nem állapítható meg, hogy mely díszek voltak kerámiából és melyek pótoltt gipszkészítmények, de megjelenésük nem volt egységes. Rámutatott arra, hogy az új nyílászárók rendszerének egymáshoz is illeszkedni kell, a régi, aránytalan kis ablakok a földszinti megjelentést torzították volna. A díszítmények visszahelyezését nem tette kötelezővé azzal az indokkal, hogy megsemmisülésük miatt az már nem lehetséges. Kiemelte, hogy a vizsgált ingatlan nem műemlék.

Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét elutasította. Rögzítette, hogy a perbeli ingatlan nem műemlék, csupán a városközpont történelmi településrészek műemléki jelentőségű területén helyezkedik el, a hatóság a szükséges szakhatósági állásfoglalást beszerezte, az Elj.r. 71. § (5) bekezdés b) pontjának megfelelően értékelte. Az Elj.r. 14/A. § (1) bekezdése alapján

megállapította, hogy a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ Műemléki Tanácsadó Testületének szakértői véleménye beszerzésére az alperes nem volt köteles, mert nem nyilvántartott műemlék kapcsán kellett dönteni, ezért építészeti műszaki tervtanácsai véleményezési, vagy településképi véleményezési eljárást nem kellett lefolytatni. A Ket. 109. § (4) bekezdésének megfelelően az építésügyi hatóságot kötötte a perbeli tevékenységgel összefüggésben a jogerős ítéletnek az a megállapítása, hogy a 2013. január 1-jét követően indult eljárásokban az építési jogosultság igazolása nem feltétele a fennmaradási engedély kiadásának, ezért a tulajdonostársak átalakítási munkálatokhoz való hozzájárulása nem volt szükséges. Az elsőfokú bíróság a perben kirendelt szakértő véleménye alapján megállapította, hogy az első- és másodfokú örökségvédelmi szakhatósági állásfoglalások tartalma szakmailag kifogástalan volt, a fennmaradási és használatbavételi engedély az elvégzett homlokzat átalakítására megadható volt. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

### **Kfv.II.37.739/2017/5.**

#### **A megismételt eljárásban a jogerős ítéletben megállapított eljárási jogsértések orvoslásával a hatóság elegend tesz az új eljárásra adott iránymutatásnak.**

Az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanon található cukrászda funkciójú felépítmény tulajdonosa a felperes. A 2010. november 18-án megtartott helyszíni szemle alapján indított eljárásban az elsőfokú építésügyi hatóság határozatával az ingatlanon álló épülethez hozzáépített 57 m<sup>2</sup>-es előtető építmény bontását rendelte el. Az elsőfokú határozatot és az azt helybenhagyó másodfokú határozatot a bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, mert súlyos eljárási jogsértéseket állapított meg. A bíróság iránymutatása szerint az új eljárásban az elsőfokú hatóságnak az eljárás megindításáról a felperest értesítenie szükséges, és biztosítani kell számára az ügyben keletkezett iratokba való betekintést és nyilatkozattételi jogot, az ügyféli jogok gyakorlását.

A megismételt eljárás során az elsőfokú hatóság a 2014. augusztus 12-én tartott ismételten helyszíni szemlét, amelyen a felperes jogi képviselője részt vett, továbbá nyilatkozatot tett és adatokat közölt. Az eljárás lefolytatását követően az elsőfokú hatóság kötelezte a felperest, hogy az épülethez hozzáépített 57 m<sup>2</sup>-es előtető építményt bontsa el, a szabálytalan építmény fennmaradását nem engedélyezte. Az elsőfokú hatóság az előtető építményének a felperest tekintette. Miután az eredeti fém tartószerkezetű előtető 2009-ben készült fényképfelvételek szerint még fennállt, az új faszerkezetű polikarbonát fedésű előtetőt ezt követően építették meg, így az Étv. 48. § (9) bekezdése szerinti 10 éves elévülési idő még nem telt el. Az elsőfokú építésügyi hatóság határozatának indokolásában rögzítette, hogy az Étv. 36. § (3) és (4) bekezdése, valamint a 48. § (11) bekezdése szerint a 2010. november 18. napján hatályos jogszabályokat alkalmazta. A hatóság megállapította, hogy a tárgyi ingatlan beépítettsége előtető nélkül 32%, amely meghaladja az övezetre előírt 25%-ot, továbbá rögzítette, hogy az előtető a tárgyi ingatlan előkertjén túl a közterületbe is benyúlik, sérti az OTÉK 35. § (1) bekezdését, továbbá az OTÉK 35. § (2) bekezdése alapján a kerületi városrendezési és építési szabályzatról szóló Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat 30/2000. (VII.14.) rendelete (a továbbiakban: KVSZ) rendelkezéseit.

Az alperes az elsőfokú határozatot helybenhagyta, azt ezt támadó keresetet a bíróság elutasította. Kifejtette, hogy az építésügyi hatóság a 2010. november 18-án tartott helyszíni szemlén szerzett hivatalos tudomást a tárgyi ingatlanon történő építkezésről. Megállapította, hogy az építmény az OTÉK 35. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak sérelme folytán jogsértő, sérti a KVSZ 16. § (5) bekezdését, továbbá az OTÉK 40. § (1) bekezdését. A cukrászda épületéhez hozzáépített előtető

szabálytalan építési tevékenységgel jött létre és az Étv. 48/A. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján az alperes jogszerű határozatot hozott. A 2009. április-májusi fényképfelvétel alapján egy, az eredetivel megegyező méretű vasoszlopokon álló, cserépfedésű terasz előtető volt, ezt váltotta fel a 2010. és 2011. évben tartott szemléken talált, már megváltozott minőségű előtetőt mutató állapot. A létrehozott állapotot ennek folytán új építésnek, újraépítésnek kellett minősíteni, amely mind anyagában, mind szerkezetében, mind megjelenésében a 2009-es állapothoz képest is eltérő volt, ezért a tíz éves intézkedési határidő nem telt el.

A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A megismételt eljárás során a felperes az ügyféli jogait teljes körűen gyakorolhatta, a helyszíni szemlén részt vett, az eljárás során nyilatkozatot tett, adatot szolgáltatott, a hatóság a korábbi ítélet iránymutatásának eleget tett. A bizonyítékok azt támasztották alá, hogy a korábbi, kisebb méretű előtetőt a felperes elbontotta, helyette újat épített, ez a tény kizárja az Étv. 48. § (9) bekezdése alkalmazását. A felperesi építmény szabályossá nem tehető, így bontását kellett elrendelni. Az előtető sem az elhelyezését [OTÉK 35. § (1)-(2) bekezdések], sem az ingatlan beépítettségét tekintve [KVSZ 32. § (6) bekezdés] – 25% helyett 32% – nem felel meg az OTÉK és a KVSZ előírásainak, túlépítés folytán sérti továbbá az OTÉK 39. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az OTÉK 40. § (1) és (4) bekezdés előírásait.

#### **Kfv.II.37.017/2019/6.**

**Az építésügyi hatóságnak a fennmaradási és továbbépítési engedély kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályokat kell alkalmaznia és a hatályos jogszabályok alapján a határozathozatalkor fennálló tények alapján kell a döntését meghoznia.**

**Kérelemre induló eljárásban a hatóságnak a kérelem megalapozottságáról kell döntenie, a kérelemben foglaltak teljesíthetősége csak az akkor hatályos jogszabályok alapján dönthető el, ez alól csak a kérelmezőre kedvezőbb, a folyamatban levő eljárásokban is alkalmazandó jogszabályváltozás jelenthet kivételt.**

Egy Ee jelű erdőövezetben fekvő ingatlanon építési engedély nélkül megkezdett lakóház építése kapcsán a hatóság felhívására az I. rendű felperesi építető 2015. augusztus 8-án fennmaradási és egyben továbbépítési engedély iránti kérelmet nyújtott be az építésügyi hatósághoz.

Az elsőfokú építésügyi hatóság – helyszíni szemlét követően – a 2017. március 10-én meghozott határozatával a perbeli ingatlanon építési engedély nélkül megépített lakóépületre, továbbá az épület környezetében végzett tereprendezésre és az épület megközelítésének biztosítására az eredeti terepbe bevágott murvás útra a fennmaradási és egyben továbbépítési engedélyt nem adta meg. Kötelezte az I. rendű felperesi építetőt, hogy a II. rendű felperes tulajdonában lévő ingatlanon az építési engedély nélkül szabálytalanul épült, bruttó 235,36 négyzetméter alapterületű lakóépület eddig megépült szerkezeteit a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül bontsa el, továbbá az eredeti terep megváltoztatásával kialakított terepfelszint az eredeti (2014. szeptember előtti) állapotnak megfelelően állítsa helyre. A határozat indokolása szerint a fennmaradási engedély kérelem benyújtásakor hatályos Pilisjászfalu Község Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2012. (IX. 7.) számú rendeletével elfogadott Pilisjászfalu Község Helyi Építési Szabályzata és Szabályozási Terve (a továbbiakban: HÉSZ) szerint az ingatlan Ee jelű, egészségügyi-szociális, turisztikai rendeltetésű erdőövezetben fekszik. A HÉSZ 37. § (1) bekezdése értelmében, mivel az ingatlan területe kevesebb mint 10 ha, ezért az OTÉK rendelkezéseit kell figyelembe venni, ennek 28. § (4) bekezdés b) pontja értelmében az erdőterületen levő ingatlanon lakóépítmény nem, csak az erdő rendeltetésének megfelelő építmény helyezhető el. A

határozathozatal előtt helyszíni szemlét tartott, meggyőződött arról az ingatlan tulajdoni lapja alapján, hogy az ingatlan művelési ága továbbra is legelő, ezért az építető nem gondoskodott a termőföld művelési ágból történő kivonásáról. Az építető a hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget, a fennálló állapot szabálytalan, ezért a fennmaradási és továbbépítési engedély kérelmet – mivel az Étv. 48/A. § (1) bekezdés alapján az építmény szabályossá nem tehető – az Étv. 48/A. § (2) bekezdés b) pontja, valamint az Eljr. 43. § (5) bekezdése alapján a hiánypótlás nem teljesítése miatt is elutasította, elrendelte az épület eddig megépült szerkezeteinek lebontását, egyúttal elrendelte az eredeti terepfelszín helyreállítását.

A felperesek fellebbezése folytán eljáró alperes a 2017. április 27. napján meghozott határozatával az elsőfokú határozat rendelkező részének első bekezdését megváltoztatta akként, hogy a perbeli ingatlanon építési engedély nélkül épített lakóépületre, továbbá az épület környezetében és a megközelíthetőségét biztosító úthoz kialakított tereprendezésre a fennmaradási és továbbépítési engedélyt nem adta meg, az elsőfokú határozatot egyebekben változatlanul hagyta. Hangsúlyozta, hogy a hatóságnak a fennmaradási és továbbépítési engedély kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmaznia. Kifejtette, hogy a 10 hektárnál kisebb ingatlan esetére a HÉSZ szabályozást nem tartalmaz, ezért a tárgyi ingatlan beépítését az OTÉK rendelkezései szerint kellett vizsgálni. Az OTÉK 28. § (4) bekezdés b) pontja alapján a HÉSZ szerinti övezeti besorolásnak megfelelő közjóléti erdő területen csak az erdő rendeltetésének megfelelő építmények helyezhetők el, így lakóépület azon nem építhető, mert az semmiképpen sem egyeztethető össze az erdő rendeltetéssel. Az OTÉK 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján a telek megközelíthetősége közterületről vagy magánútról nem biztosított, mert csak a szomszédjában levő, útnak nem minősülő ingatlanok igénybevételevel oldható meg. Az építési engedély nélkül végzett építési tevékenységgel kialakított lakóépület szabálytalan, átalakítással szabályossá nem tehető, mert az ingatlan nem építhető be lakóépülettel, ezért a fennmaradás engedélyezésének feltételei nem álltak fenn, annak elutasításáról az elsőfokú hatóság helyesen döntött. Az épület és kapcsolódó tereprendezések eredeti állapotának helyreállítását az elsőfokú hatóság az Étv. 47. § (2) bekezdés e) pontja alapján jogszerűen rendelte el. Az építető benyújtotta a termőföld végleges más célú hasznosításának továbbfolytatásához hozzájáruló Pest Megyei Kormányhivatal másodfokú határozatát, ez azonban az ügy érdemét nem érintette, mert az elkészült lakóépület az építésügyi előírásoknak nem felel meg, fennmaradása átalakítással sem érhető el, a HÉSZ továbbra is a tárgyi ingatlant Ee jelű erdőterületként tartja nyilván. Az a körülmény, hogy a Pilisjászfalu Község Önkormányzat Képviselő-testülete a 18/2016. (IV.12.) számú határozata szerint a HÉSZ módosítását kezdeményező javaslat megtárgyalásáról határozott, mellyel tervezte az önkormányzat az erdőterületnek kertes mezőgazdasági övezetbe történő átsorolását, nem vehető figyelembe, mert az nem tartalmaz érdemi döntést az övezetváltásról, továbbá az eljárás felfüggesztését sem tette indokolttá a fenti körülményekre is figyelemmel.

A felperesek keresetükben többek között arra hivatkoztak, hogy 2018 júniusában megtörtént az ingatlan-nyilvántartásban a terület átsorolása, az ingatlan Mke besorolású (kertes mezőgazdasági területbe tartozó) lett. Sérelmezték a közútkapcsolat hiányának megállapítását is, vitatták, hogy az ingatlan megközelíthetősége csak a szomszédjában levő, útnak nem minősülő ingatlanok igénybevételevel oldható meg. Állították, hogy az ingatlan eddig is rendelkezett közvetlen útkapcsolattal. Bejelentették, hogy a kereset előterjesztésekor telekhatár-módosítás iránt eljárás van folyamatban, így az érintett út is a perbeli ingatlan területéhez fog tartozni.

Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét nem találta megalapozottnak. Kifejtette, hogy a

hatóságnak a határozat meghozatala idején hatályos jogszabályok és fennálló tények alapján kellett döntenie. Az építésügyi hatóság határozatának meghozatalakor az ingatlan erdőterületbe volt sorolva, és lakóépület létesítése a közjóléti erdőterület céljával, rendeltetésével nem egyeztethető össze. A bíróság a hiteles térképmásolat alapján tényként állapította meg, hogy a határozathozatal idején az ingatlan nem volt közvetlen közterületi kapcsolata, az útkapcsolat létesítéséhez telekalakításra volt szükség. A telekalakítás önmagában azonban nem teszi szabályossá az építmény létesítését, ezért a telekalakítási eljárás megindítása relevanciával nem bírt. Mindezek alapján azt állapította meg a bíróság, hogy helytállóan járt el az alperes, amikor a szabálytalan építmény és a tereprendezéssel létrehozott állapot elbontását és az eredeti állapot visszaállítását rendelte el, mert a szabálytalan építésre – a szabályossá tétel lehetőségének kizártsága miatt – fennmaradási és továbbépítési engedély nem volt adható.

A felperesek által benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Rámutatott, hogy az építésügyi hatóságnak a fennmaradási és továbbépítési engedély kérelem benyújtásakor hatályos jogszabályokat kell alkalmaznia és a hatályos jogszabályok szerint a határozathozatalakor fennálló tények alapján kell a döntését meghoznia. A bíróságnak a határozathozatalakor hatályos jogszabályok alkalmazására tett megállapítása téves. Kérelemre induló eljárásban a hatóságnak a kérelem megalapozottságáról kell döntenie, a kérelemben foglaltak teljesíthetősége csak az akkor hatályos jogszabályok alapján dönthető el, ez alól csak a kérelmezőre kedvezőbb, a folyamatban levő eljárásokban is alkalmazandó jogszabályváltozás jelenthet kivételt.

A Kúria a felperesi érvekre reagálva kifejtette, hogy a telek övezeti besorolásának várható megváltozása, az erre irányuló eljárás folyamatban léte önmagában még nem eredményezte volna azt, hogy az övezeti átsorolás esetleges megtörténtével (azaz az övezeti átsorolás megtörténtéről való döntés meghozatalával) a tárgyi ingatlan beépítésének feltételei fennálltak volna és erre tekintettel a fennmaradási és továbbépítési engedély megadható lett volna. A fennmaradási és továbbépítési engedély kérelem elutasításának több indoka volt. Ezek egyike az ingatlan övezeti besorolása, amely kizárta az erdőterületen lakóépület építését. A másik indok az ingatlan közterületről való megközelítésének, azaz a közvetlen útkapcsolatnak a hiánya.

A felperesek felülvizsgálati kérelmükben nem támadták, hogy az ingatlan a hiteles térképmásolat alapján közterületi kapcsolattal nem rendelkezett, megközelítése az OTÉK 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján közterületről nem volt biztosított, a szomszédos, útnak nem minősülő ingatlanokon keresztül kívánta biztosítani az I. rendű felperes az ingatlan megközelítését, amelyhez terepbe bevágott utat alakított ki. A felperesek azzal érveltek, hogy a közúti kapcsolat hiánya orvosolható körülmény és ennek orvoslása folyamatban volt. A felperesek a közúti kapcsolat megteremtésére telekalakítási eljárást kezdeményeztek és a kereset előterjesztésekor igazolták az erre irányuló eljárás megindítását. Erre az utóbb bekövetkező körülményre azonban a hatóság az eljárás meghozatalakor nem lehetett figyelemmel (rég Pp. 339/A. §). A felperesek fellebbezésükben csak az övezeti átminősítés folyamatban léteire hivatkoztak, a közúti megközelítés kapcsán folyamatban levő eljárás megindulását nem állították, ezért alaptalanul érveltek azzal a felülvizsgálati kérelmükben, hogy a hatóságnak tudomása volt a közúti kapcsolat hiánya tekintetében is az annak orvoslására indult eljárásról.

**Kfv.III.38.041/2018/7.**

**A megismételt hatósági eljárás alatt bekövetkezett jogszabályváltozás, amely a rendelkezéseinek a hatályba lépése után indult első- és másodfokú eljárásokban való alkalmazását előírta, akkor vehető figyelembe, ha az építési engedély nélkül és szabálytalanul végzett építkezés időközben szabályosnak minősülhetne az egyéb építési előírások, az OTÉK, a KSZT, a helyi építési szabályzat előírásai szerint.**

A perbeli ingatlanra az építésügyi hatóság feltételekkel építési engedélyt adott kétlakásos lakóépületre és az előkertben támfal, garázs építésére, majd az építési engedély szerint megépült épületre a használatbavételi engedélyt is kiadta. A hatóság 2012. május 10-én helyszíni szemlét tartott, megállapította, hogy az ingatlanon az engedélyezettől eltérő tereprendezés és támfal építés, továbbá a kert hátsó részén lévő különálló pince bővítése valósult meg, a bővítményként épült borozó lényegében a terepfeltöltés után vált részben terepszint alattivá, a terepfeltöltés pedig igényelte a támfalépítést.

A felperes 2012. június 13. napján – a hatóság felhívására – fennmaradási engedélykérelmet nyújtott be. Az építésügyi hatóság – az alperes 2013. január 25-én kelt határozata folytán megismételt eljárásban – a 2013. július 17. napján kelt határozatában a felperesnek a tereprendezés, a terep megtartásához szükséges támfalak, valamint egy új borospince fennmaradására vonatkozó engedélykérelmét elutasította, egyidejűleg kötelezte az építető felperest az ingatlanán a jogerős és végrehajtható építési engedélytől eltérően végzett tereprendezési és támfalépítési munkák, illetve a bejelentés nélkül végzett, engedélyköteles pincebővítés tekintetében a kialakult szabálytalan állapot megszüntetésére. Az alperes jogelődje a 2013. október 25-én kelt egybefoglalt döntésében az elsőfokú határozatot a fennmaradási engedély iránti kérelem elutasítása körében helybenhagyta (határozati rész), továbbá az elsőfokú határozatot egyebekben megsemmisítette és a szabálytalan építési tevékenységgel megvalósult építmények és terepalakítás tekintetében az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította a döntés végzés részében.

A határozati rész felülvizsgálata tekintetében peres eljárás folyt, amelynek jogerős lezárulta után az építésügyi hatóság a 2016. december 15-én kelt – és alperes a 2017. március 10. napján kelt határozatával helybenhagyott – határozatával kötelezte a felperest, hogy az ingatlan déli telekrészén szabálytalanul, építési engedély, illetve bejelentés nélkül létesített borospincét, tereprendezést és a terep megtartásához szükséges támfalakat bontsa el és a területet a jogerős építési engedély szerint alakítsa ki a határozat jogerőssé és végrehajthatóvá válásától számított 90 napon belül, valamint ugyanezen határidőn belül az elkészült munka szakszerűségét és megfelelőségét felelős műszaki vezetői nyilatkozat benyújtásával igazolja.

Rögzítette, hogy az ingatlan területe az L6/A-XI jelű építési övezetben van, ahol a területen hatályos 30/2006. (VI.21.) XI. ÖK. sz. kerületi szabályozási terv (a továbbiakban: KSZT) szerint az eredeti terep 20%-nál nagyobb lejtése esetén legfeljebb 1,5 méter magas támfal és rézsű létesíthető. A szabályozásból következően a terepalakítás során az eredeti terepszinthez képest 1,5 métert meghaladó bevágás vagy feltöltés nem létesíthető. A terep eredeti lejtése a 20%-ot meghaladta, ennek ellenére az engedély és bejelentés nélkül létesített támfalak egy-egy szakaszon meghaladják az 1,5 méteres magasságot. Budapest Főváros területén a kétszintű szabályozásnak köszönhetően a KSZT-n túlmenően a tárgyi ügyben még alkalmazandó a BVKSZ is, mint helyi építési szabályzat. A BVKSZ 4. § (3) bekezdés a)-f) pontjai értelmében az előkertnek a közterület felőli 5 méteres sávjában csak kerti építmény, terepszint alatti személygépjármű-tároló, terepszint alatti háztartási tüzelőolaj-tároló, közmű becsatlakozás építménye, közműpótló építmény a szennyvíztelepítő, szennyvízsztikkasztó kivételével, a kerítéssel egybeépített hulladéktartály-tároló

helyezhető el. A BVKSZ szerint az előkert 5,0 méteres sávjában az OTÉK 1. sz. melléklet alapeljárás megindulásakor hatályos 67. pontjában definiált melléképítmények helyezhetők el. A borozó az Étv. 2. § 10. pontja értelmében épület és nem melléképítmény, ezért az előkert 5,0 méteres sávjában nem helyezhető el. Az OTÉK 35. § (1) bekezdés második fordulata szerint az előírt legkisebb elő-, oldal- és hátsókert méretén belül épület, épületrész – az 1,0 m-nél nem nagyobb kiállítású eresz, 0,6 m-nél nem nagyobb kiállítású angol-akna és alaptest, továbbá a (8) és (9) bekezdésekben foglaltak kivételével – nem állhat. Az OTÉK 35. § (2) bekezdése szerint az előkert legkisebb mélységét a helyi építési szabályzat szabályozási terv állapítja meg, ennek hiányában a kialakult állapotnak megfelelő vagy 5,0 m.

A hivatkozott KSZT az előkert legkisebb mélységét 5,0 méterben határozta meg a tárgyi ingatlan tekintetében. A borozónak hozzávetőleg az 1/3-a az 5,0 méteres előkertben áll, és nem alkalmazható rá az OTÉK 35. § (9) bekezdése szerinti kivétel sem. A BVKSZ 34. § (8) bekezdése és a 24. § (3) bekezdése határozza meg az L6/A keretövezetben elhelyezhető épületeket. A szabályozás alapján borozó rendeltetésű épület az L6/A keretövezetben nem helyezhető el. Az Étv. 31. § (4) bekezdés d) pontjára és az Étv. 31. § (5) bekezdésére hivatkozással megállapította, hogy a tárgyi ingatlan szűkebb és tágabb környezetét vizsgálva a kialakított tere tájidegen. Az Étv. 36. § (1) bekezdés cb) pontja alapján alkalmazandó OTÉK 45. § (1) bekezdésére hivatkozással rögzítette, hogy az L6/A-XI építési övezetben a telek rendeltetésszerű használata a lakóépület megépítésével és a lakóépület rendeltetésszerű használatához szükséges járulékos építmények elkészítésével valósult meg.

Az Étv. 48. § (8) bekezdése alapján megállapította, hogy a borospince, a tereprendezés és a terep megtartásához szükséges támfalak szabálytalanok. A szabálytalanul megépített borozó és az ennek terepszint alatti építményként való kialakításához szükséges jelentős mértékű földfeltöltés, valamint a feltöltés hozományaként létrejött támfalak nem szükségesek a lakóépület rendeltetésszerű használatához, így nem támasztják alá a jogerős építési engedélytől eltérő terepalakítás szükségességét. A feltárt tényállás és a hivatkozott jogszabályok alapján rögzítette, hogy a borozó, mint az előkertben álló, önálló épület szabályossá csak elbontással tehető. Ugyancsak elbontással tehető szabályossá a borozó terepszint alatti építménnyé alakítása érdekében létrehozott terepalakítás és az ennek okán megépített támfalak. A szabályossá tétel tehát egyenértékű a teljes elbontással, illetve a jogerős építési engedéllyel engedélyezettnek megfelelő terep kialakításával.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. A két éves szubjektív intézkedési határidőt megtartottnak találta. A támfalépítéssel kapcsolatosan alkalmazott jogszabályok kapcsán megállapította, hogy az építésrendészeti eljárás 2012. május 10-én indult, azaz ekkor még a 193/2009. Korm. rendelet volt alkalmazandó az eljárás során. A felperesi kérelemre induló fennmaradási engedélyezési eljárás 2012. június 13-án indult, tehát még ebben az időpontban is a 193/2009. Korm. rendeletet kellett alkalmazni. Az alperes által 2013. január 25-én kelt határozattal elrendelt új eljárásban már az Eljr.-t kellett alkalmazni.

A bíróság hangsúlyozta, hogy a bontásra kötelezés megalapozott volt, a borozó, mint az előkertben álló, önálló épület szabályossá csak elbontással tehető. Ebből kifolyólag a borozót támogató földfeltöltés és terepalakítás elveszti létjogosultságát. Érvelése szerint amikor a felperes eleget tesz a borozó elbontására vonatkozó kötelezettségének, úgy szükségszerűen a támfalak és a tereprendezés vonatkozásában is vissza kell térnie a jogerős építési engedéllyel engedélyezett terepalakításhoz, így lényegtelen, hogy időközben miként módosult a támfalépítésre vonatkozó szabályozás magassági határa.



A felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a jogerős ítélet ellen. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Kifejtette, hogy az Eljr. 2017. január 1-jei módosítása szabályozta az 1. számú melléklete 19. pontjában, hogy a telek természetes terepszintjének – építési tevékenységgel összefüggő – 1,0 m, vagy annál kisebb mértékű végleges jellegű megváltoztatása nem építési engedélyköteles. Az 1. számú melléklet 20. pontja szerint nem engedélyköteles támfal építése, bővítése, meglévő felújítása, helyreállítása, átalakítása, korszerűsítése, megváltoztatása, amelynek mérete az építési tevékenységgel nem haladja meg a rendezett alsó terepszinttől számított 1,0 m magasságot. Az Eljr. 74. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy e rendelet rendelkezéseit az e rendelet hatálybalépése után indult első- és másodfokú eljárásban kell alkalmazni. Erre figyelemmel helytálló volt az elsőfokú bíróságnak az a megállapítása, hogy a megismételt eljárásban az Eljr.-t alkalmazni kellett. Azonban a felperes által hivatkozott jogszabályváltozás az ügy érdemét nem érintette. A perben ugyanis nem volt vitatott, hogy az elbontani rendelt borospince, tereprendezés, támfal engedély nélküli építési tevékenység eredményeként jöttek létre, de az sem, hogy az Étv. 18. § (1) bekezdése szerint az engedély nélküli építkezésnek is meg kell felelnie a jogszabályoknak, így a helyi építési szabályzat előírásainak is. Azt a felperes maga sem állította, hogy az L6/A-XI építési övezetben lévő, előkertben álló, borozó rendeltetésű épület és a tájidegen járulékos építmények (támfal, tereprendezés) megfelelnek az építési jogszabályok, a helyi építési szabályzat előírásainak. Akkor foghatott volna helyt a felperesnek a tereprendezés, támfal – az időközbeni jogszabályváltozások okán – szabályos voltát állító hivatkozása, ha azzal egyidejűleg igazolta volna az építési jogszabályok, így az OTÉK, a kerületi szabályozási terv és a helyi építési szabályzat olyan irányú változásait, továbbá azt, hogy a megváltozott jogszabályokat az ügyben alkalmazni kellett volna és amelynek okán az engedély nélkül és szabálytalanul végzett építkezése időközben szabályosnak minősülne. Azonban a felperes részéről állítás sem volt arra nézve, hogy a szóban forgó építmények megfelelnek az említett szabályoknak. Következésképpen az ügy érdemében hozott döntés jogszerűségét nem érintette a felperesnek az Eljr. 1. melléklet 19. és 20. pontjainak, illetve 77. § b) pontjának megsértésére való hivatkozása.

## **X. Közigazgatási hatósági jogalkalmazói problémák az építésügyi igazgatás területén**

### **1. A 155/2016. Korm. rendelet rendelkezéseivel kapcsolatos közigazgatási hatósági jogalkalmazói problémák**

Az építésekhez kapcsolódó állami kontroll modellváltásának eredményeképpen az előzetes építésügyi hatósági engedélyt megkövetelő építési tevékenységek köre jelentősen lecsökkent. A lakóépületek építését, bővítését építtetői oldalról megkönnyítő 155/2016. Korm. rendeletben meghatározott esetekben, módon, és tartalommal az építtető az egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységet a kivitelezés tervezett megkezdése előtt tizenöt nappal bejelenti az Eljr. kérelem benyújtására vonatkozó szabályai szerint az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárást Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszeren (a továbbiakban: ÉTDR) keresztül az építésfelügyeleti hatóságnak.

*1.1. Az egyszerű bejelentés során az előzetes hatósági kontroll korlátozottsága, annak következményei*

#### **1.1.1. Az építésfelügyeleti hatóság egyszerű bejelentéssel kapcsolatos feladatai**

A bejelentés alapján nem indul hatósági eljárás. Eljárás hiányában az építést megelőzően a hatóság közreműködése, részvétele a kormányrendeletben meghatározottak szerint részleges, azon túlmenően az építés folyamatában pedig eshetőleges. A 155/2016. Korm. rendelet 2. § (1) alapján a bejelentés nem minősül közigazgatási hatósági eljárás megindítására irányuló kérelemnek, sem hivatalbóli eljárás megindítására okot adó körülménynek. A bejelentéstől számított 8 napon belül az építésfelügyeleti hatóság a 2. § (2) bekezdésében foglaltak szerint azt ellenőrzi, hogy az építési tevékenység a kormányrendelet hatálya alá tartozik-e, tartalmazza-e az előírt, építtetőre, tervezőre vonatkozó adatokat, az építési tevékenységgel érintett telekre, és építési tevékenységre vonatkozó tartalmakat, mellékleteket, nyilatkozatokat. A bejelentés ellenőrzése tartalmi-mennyiségi kontroll, a hatóság a bejelentés hiánytalanságát vizsgálja. A bejelentés vagy mellékletei hiányosságáról a hatóságnak a bejelentéstől számított 8 napon belül kell tájékoztatnia a bejelentőt, egyben arról is, hogy emiatt a bejelentése nem minősül egyszerű bejelentésnek, továbbá tájékoztatást ad az építési tevékenység bejelentés nélküli folytatásának jogkövetkezményeiről.

#### **1.1.2. Építtetői oldal**

Az építtető egyrésztől a bejelentéséről az ÉTDR-ben automatikus visszaigazolást kap. Másrésztől, amennyiben a bejelentéstől számított 8 napon belül nem kap tájékoztatást az építésfelügyeleti hatóságtól arról, hogy bejelentése hiányosságok miatt nem minősül bejelentésnek, az építtető a bejelentéstől számított 15 nap elteltével a kormányrendeletben meghatározottak szerint megkezdheti a bejelentett építési tevékenységet.

Megtévesztő az építtetői oldal számára a hatóság 8 napon belüli (szűk körű) ellenőrzési kötelezettsége, illetőleg hiányos bejelentés esetén az erről szóló tájékoztatási kötelezettsége,

ugyanis közvetlenül a jogszabályból nem derül ki az, hogy a bejelentett építési tevékenység a 155/2016. Korm. rendeletben előírtakon túlmenő jogszerűségét a hatóság nem vizsgálja, a bejelentés, így a tervek jogszabályoknak való megfelelése ekkor ellenőrzésének nem tárgya. Mennyiségileg megfelelő, de az országos és helyi jogszabályi előírásoknak nem megfelelő bejelentés alapján számos építés indult meg, illetőleg fejeződött be.

A 155/2016. Korm. rendelet 4. §-a tartalmazza, hogy a bejelentés szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele az építési tevékenység megkezdésének, ugyanakkor fontos lenne annak jogszabályi rögzítése, így hangsúlyossá tétele, hogy az építésügyi anyagi jogi jogszabályoknak nem megfelelően elkészült tervek alapján bejelentett, megkezdett (folytatott) építéshez nem fűződnek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok.

A jogszabályhelyben foglaltak szerint az építtető az építési tevékenységet a megfelelő bejelentés benyújtását követő naptól számított tizenöt nap elteltét és az elektronikus építési napló készenlétbe helyezését követően kezdheti meg (a jogszabályban meghatározott esetekben még e-napló nyitási kötelezettség sincs), és folytathatja az Étv., az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló kormányrendelet és a vonatkozó egyéb jogszabályok rendelkezései szerint.

## *1.2. Az egyszerű bejelentés tulajdonjoggal, építtető személyével kapcsolatos problémái*

### *1.2.1. Az építéssel érintett ingatlan tulajdonosának jogállása az egyszerű bejelentés során*

A 155/2016. Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés c) pontja szerint az építésfelügyeleti hatóság a bejelentésről 8 napon belül tájékoztatja többek között a telek tulajdonosát, amennyiben az építtető nem tulajdonos vagy az építtetőn kívül más is tulajdonjoggal rendelkezik. A tulajdonos az érintett telek címéről, helyrajzi számáról, az építési tevékenység tárgyáról, az építtető adatairól értesül az építésügyi-műszaki tervező neve, névjegyzéki jelölése mellett. A kivitelezés során betartandó a 191/2009. Korm. rendelet is, amelynek 3. § (2a) bekezdésében foglaltak szerint az általános építmények körében, ha az építtető nem az építési tevékenységgel érintett telek, építmény vagy építményrész kizárólagos tulajdonosa, a kivitelezési szerződés mellékletét képezi az a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozat, amelyben a telek, építmény, építményrész tulajdonosa, társtulajdonosa az építési munkaterület átadás-átvételét tudomásul veszi. A kivitelezési szerződés a 27. § (5) bekezdése alapján az e-napló (e-főnapló és e-álnapló) melléklete. A nyilatkozat e-naplóba történő feltöltése az építtető feladata, aki azonban az ingatlan tulajdonosával érdekellentétben lehet. Sem a teljes bizonyító erejű magánokirat formakényszere, sem annak az e-naplóba építtető által történő feltöltési kötelezettsége nem biztosít megfelelő védelmet, amelyet az ingatlanok jogi helyzetének megváltoztatásához az Inyvtv. egyébként megkövetel.

Míg az ingatlanforgalom biztonsága és az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége érdekében az Inyvtv. 32. § (3) bekezdése szerint a tulajdonjog, hasznélvezeti jog, a használat joga, telki szolgalmi jog, vételi jog, eladási jog, jelzálogjog keletkezésére, módosulására, illetve megszűnésére vonatkozó bejegyzésnek közokirat, ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos által ellenjegyzett magánokirat alapján van helye, addig a fenti építésügyi jogszabályok végső soron felpuhítják ezt a szigorú védelmet, tekintve, hogy elegendő a tulajdonostól a teljes bizonyító erejű magánokirat a tulajdonjogot keletkeztető építéshez, ezt tetőzendő, amelyet a kedvezményezett tölt fel az ÉTDR-be, így a nyilatkozat formai megfelelőségének vizsgálata is a kedvezményezett kezében van. Azáltal ugyanis, hogy az építési tevékenység megvalósulása esetén az építésfelügyeleti hatóság hatósági

bizonyítványt állít ki a megvalósult építésről, amelynek jogosultja az építető, az Inyvtv. 28. §, 37. § és 49. § alapján az ingatlan-nyilvántartásba bevezetésre kerül.

„28. § (1) Az ingatlan adataiban bekövetkezett változás átvezetéséhez a külön jogszabályban meghatározott végleges hatósági engedély, jóváhagyás, bizonyítvány, illetve megkeresés, az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis tartalmát érintő változás átvezetéséhez pedig jogszabályban meghatározott, ingatlanügyi hatóság által érvényes záradékkal ellátott változási vázrajz is szükséges.”

„37. § (1) A bejegyzéshez az alapul szolgáló okiraton, bejegyzési, feljegyzési kérelmen, illetőleg bejegyzési, feljegyzési engedélyen felül - ha jogszabály előírja - meghatározott hatósági engedély (jóváhagyás), illetve hatósági bizonyítvány szükséges.”

„49. § (1) Az ingatlan-nyilvántartásba jog és tény csak azzal szemben jegyezhető be, aki ott jogosultként már szerepel, vagy akit egyidejűleg jogosultként bejegyeznek.”

Összefoglalva, amennyiben az építető nem az ingatlan tulajdonosa, illetőleg annak nem kizárólagos tulajdonosa, a tulajdonos (továbbá résztulajdonosok) teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatának e-naplóba építető által történő feltöltésével (a feltöltéssel a bizonyító erő elvész, amennyiben volt is), az építésfelügyeleti hatóság építési tevékenység megvalósulására vonatkozó hatósági bizonyítványa alapján - tekintve, hogy építető az egyszerű bejelentés, így a hatósági bizonyítvány jogosultja is -, az ingatlan-nyilvántartásba az ingatlanügyi hatóság az épületet és az építetőt is bejegyzi. Ez a helyzet amellet, hogy ingatlan-nyilvántartási alapelvek sérülnek, visszaélések alapjául is szolgálhat, amint az egyedi ügyekből esetenként kitűnik.

Szükségesnek látszik annak meghatározása, hogy valójában ki és milyen feltételek fennállása esetén tekinthető építetőnek, és milyen jogokat keletkeztet az építésügyi jogszabályok szerinti építetői jogosultság. Az ingatlan-nyilvántartás rendelkezéseivel az összhang megteremtése elengedhetetlen, ugyanis amennyiben építető nem az építéssel érintett ingatlan tulajdonosa, illetőleg annak nem kizárólagos tulajdonosa, a tulajdonos (résztulajdonosok) jogai csorbulhatnak.

#### 1.2.2. Az e-napló vezetésére jogosult, vagy meghatalmazottja szerepe

A 191/2009. Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerint az építető az építőipari kivitelezési tevékenység megkezdéséhez és folytatásához szükséges engedélyek jogosultja. A (2) bekezdés e) pontja alapján az e-építési napló készenlétbe helyezése és az építési napló ellenőrzése az építető feladata.

A 24/B. § (3) bekezdése értelmében az építető az e-építési naplót az építkezés adatainak megadásával és a rendszerhasználati díj befizetésével helyezi készenlétbe. A (4) bekezdésben foglaltak szerint a fővállalkozó vagy megrendelő vállalkozó kivitelező, a vele szerződésben álló alvállalkozó kivitelező e-alnaplóját az alvállalkozói szerződés adatainak rögzítésével párhuzamosan állítja készenlétbe. Az (5) bekezdés alapján az e-főnapló és az e-alnapló az építési munkaterület átvételkor az átvétel időpontjának rögzítésével nyílik meg, és az építőipari kivitelezési tevékenység befejezését követően az építési munkaterületről levonulás időpontjának rögzítésével zárul le.

Az e-főnapló és az e-alnapló vezetése a kivitelezés szereplőinek feladata. A jogszabály meghatározza azt is, hogy a kivitelezési oldalon belül maradv a e-napló vezetését mely szereplők vállalhatják át.

A 27. § (1) bekezdése szerint az e-építési napló készenlétének lezárásáig - a naplóvezetésre kötelezetten túl - bejegyzést tehet az e-főnaplóba és mellékleteibe az építető, az építető megbízottja, az építési műszaki ellenőr vagy a beruházási tanácsadó is.

A fentieket összefoglalva, az e-napló készenlétbe helyezése, ellenőrzése az építető feladata, bejegyzések megtétele az építető lehetősége, míg a napló vezetése a kivitelezői oldal feladata. A naplóvezetés átvállalási lehetősége kivitelezői oldalon, a jogszabályban meghatározott személyek között megengedett.

Számos esetben azonban az építésügyben és az e-napló alkalmazásában járatlan építető az e-naplóval kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeire is teljeskörűen meghatalmazza a vele szerződéses kapcsolatban álló vállalkozó kivitelezőjét. Az építés tekintetében az építető és annak vállalkozó kivitelezője ellenérdekű felek, ez az érdekellentét az építést megelőzően az e-napló megnyitásakor még nem domborodik ki az érintettek előtt.

Az e-napló vállalkozó általi készenlétbe helyezése, megnyitása, és vezetése látókörünkben a visszaélések két típusát eredményezte. Egyrészt előfordult olyan eset, amikor a laikus építető helyett a vállalkozó kivitelező magát jelölte meg építetőként rendezetlen elszámolási vitájukat követően, az ÉTDR-be általa feltöltött jogutódlás bejelentésével, ekként az építési tevékenység jogosultja szerepébe helyezte magát, ennek eredményeként az ingatlan-nyilvántartásba tulajdonosként került be. Vitájuk rendezése bírósági útra terelődött. Másrészt előfordult, hogy az e-naplóhoz az építetőnek nincs hozzáférése az általa meghatalmazott kivitelező magatartása miatt. Az ilyen ügyek elsődlegesen az építésfelügyeleti hatóságoknál csapódnak le, miközben az volt az egyik jogalkotói cél, hogy a polgári jogi igények megítélése teljes mértékben kikerüljön az építésügyi/építésfelügyeleti hatóságoktól.

Szükséges lenne az érdekellentét okán fennálló összeférhetlenség jogszabályban történő rögzítése, miszerint az építető az e-napló készenlétbe helyezésével, megnyitásával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat nem adhatja át a vállalkozó kivitelezőnek.

### 1.2.3. Az építéssel érintett ingatlannal szomszédos ingatlantulajdonosok jogának érvényesíthetősége

A 155/2016. Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a bejelentésre nem indul eljárás, nincsenek eljárási szereplők, nincs ügyfél, így nincs ellenérdekű ügyfél sem. A szomszédos ingatlanok tulajdonosai az egyszerű bejelentésről külön nem értesülnek, mindamellett, hogy a 191/2009. Korm. rendelet 5. § (7) bekezdése szerint az Étv. 33/A. §-a szerinti lakóépület építése esetén - a számított építményérték mértékére való tekintet nélkül - az építési munkaterületen a közterületről jól látható helyen fel kell tüntetni

- a) az építető nevét, megnevezését,
- b) az építőipari kivitelezési tevékenység tárgyát, kezdési és várható befejezési időpontját,
- c) a fővállalkozó kivitelező megnevezését és nyilvántartási számát,
- d) az építésügyi-műszaki tervező nevét, névjegyzéki jelölését,
- e) a tervezői művezető nevét, névjegyzéki jelölését.

A fentiek alapján a 155/2016. Korm. rendelet hatálya alá tartozó építések esetén a terveket a szomszédos ingatlanok tulajdonosai nem ismerik, és nem is ismerhetik meg. Engedélyezési eljárás hiányában, a megvalósuló építménnyel kapcsolatos vélt vagy valós érdeksérelmük vizsgálata, kiküszöbölése érdekében az építésfelügyeleti hatósághoz fordulhatnak, építésfelügyeleti eljárást kezdeményezve.

Az Ákr. 100. § (1) bekezdése értelmében a hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai szerint folytatja le. Az Eljr. 61. § (3) bekezdésében foglaltak szerint az építőipari kivitelezési tevékenységet folytató saját tevékenysége szakszerűségének ellenőrzését kérheti az építésfelügyeleti hatóságtól, következésképpen a szomszédos ingatlan tulajdonosa

(tulajdonosai) nem. Utóbbiak bejelentésére az építésfelügyeleti hatóságok jellemzően hivatalból eljárva sem folytatnak le ellenőrzést, így nem állapítják meg az esetlegesen szabálytalan építés tényét. Ezáltal amennyiben a szomszédos ingatlantulajdonosnak érdeksérelmet okoz, nem biztosított a közigazgatási út sérelmei orvoslásához.

Az építetői oldal bürokratikus terheit csökkentette a jogalkotó az egyszerű bejelentés jogintézményével, mindemellett szükségesnek látszik az építésfelügyeleti hatósági ellenőrzések jogszabályban történő kötelező előírása (célszerűen épület-kitűzéskor, szerkezetkész állapotban, illetőleg hatósági bizonyítvány kiadása előtt), jogkövető építetői magatartásra ugyanis korunk építési morálja mellett a jogalkotó alappal nem számíthat.

Visszás a jelenlegi jogszabályok alapján az is, hogy az építéssel érintett ingatlannal szomszédos ingatlan tulajdonosai fizikai valójában ugyanazon lakóépület megépítése esetében attól függően gyakorolhatnak ügyféli jogokat, hogy egy 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meghaladó új lakóépület építetője természetes személy-e, és az építési tevékenységet saját lakhatása céljából végzi-e, továbbá hogy az így megépült épület egy lakásnál többet tartalmaz-e. Ebben az esetben ugyanis a lakóépület egyszerű bejelentéssel megépíthető, amelynek során nem kerül sor hatósági eljárásra, így az ügyféli jogok fel sem merülhetnek. Míg ha ugyanennek az épületnek az építetője nem természetes személy, akkor építési engedélyezési eljárást kell lefolytatni, ennek során a szomszédos ingatlantulajdonosok ügyféli jogokat gyakorolhatnak.

#### 1.2.4. Hatósági bizonyítvány az egyszerű bejelentéssel megépült lakóépületekre

A 155/2016. Korm. rendelet 6. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a megvalósult épületről az építésfelügyeleti hatóság kérelemre hatósági bizonyítványt állít ki. Tekintettel arra, hogy az építés közbeni ellenőrzés eshetőlegesen, a bizonyosan bekövetkező hatósági kontroll utólagossá vált, a hatósági bizonyítvány iránti kérelem elbírálásának időpontjára tolódott ki. A tervező és a hatóságok jogértelmezésének ütköztetésére a már megvalósult építmény meglétét igazoló hatósági bizonyítvány kiadása iránti kérelem elbírálásakor kerül csak sor. E jogszabályhely szerint az egyszerű bejelentéshez kötött épület felépítésének, bővítésének megtörténtét tanúsító hatósági bizonyítványt kérelemre az építésfelügyeleti hatóság állítja ki és tölti fel az elektronikus építési naplóba, amennyiben a fővállalkozó kivitelező az épület felépítésének megtörténtéről az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló kormányrendeletben meghatározott tartalmú nyilatkozatot tett. A kiállított hatósági bizonyítványról az építésfelügyeleti hatóság elektronikusan értesíti a települési önkormányzat polgármesterét.

A (2) bekezdés előírja, hogy az építetőnek a hatósági bizonyítvány iránti kérelem előterjesztésekor mit kell benyújtania, a (2a) bekezdés azt, hogy a hatósági bizonyítvány kiadása előtt az építésfelügyeleti hatóságnak mit kell ellenőriznie. A (2b) bekezdés szerint az építésfelügyeleti hatóság elutasítja a hatósági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet, ha a (2) bekezdés szerinti mellékleteket nem csatolták a kérelemhez, vagy a fővállalkozó kivitelező nyilatkozatának tartalma a valóságnak nem felel meg.

Nem szerepel azonban a hatósági bizonyítvány kiadásának elutasítási okai között az az eset, amikor az egyszerű bejelentés alapján megépült épület egyébként építésügyi jogszabályokat sért, azaz a bejelentés szabálytalan épületre vonatkozott. A jogszabály szerint a hatósági bizonyítvány azt a tényét igazolja, hogy a bejelentésnek megfelelően megtörtént az építés, nem pedig a bejelentett tervek, illetőleg megvalósult lakóépület jogszabályi megfelelőségét. A fővállalkozó kivitelező nyilatkozatának valóságtartalmát azonban fentiek szerint mégis vizsgálnia kell az építésfelügyeleti hatóságnak.

„14. § Az építőipari kivitelezési tevékenység befejezését követően a fővállalkozó kivitelező az

építési napló összesítő lapján arról nyilatkozik, hogy

a) az építőipari kivitelezési tevékenységet

aa) a végleges építési engedélynek és a hozzátartozó engedélyezési záradékkal ellátott építészetiműszaki dokumentációnak megfelelően, vagy

ab) az egyszerű bejelentéssel végzett építési tevékenységet a 22. § (1a) bekezdésének figyelembevételével végezte, valamint

b) a 22. § (2) bekezdés és az 1. melléklet szerinti tartalmú és rendelkezésre álló kivitelezési (megvalósulási) tervdokumentációnak megfelelően,

c) az építőipari kivitelezési tevékenységre vonatkozó jogszabályok, általános érvényű és eseti előírások, így különösen a statikai és az épületenergetikai követelmények, szakmai, minőségi, környezetvédelmi és biztonsági előírások megtartásával szakszerűen végezték,

d) az építmény kivitelezése során alkalmazott műszaki megoldás az Étv. 31. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelel,

e) a 22. § (2) bekezdése és az 1. melléklet szerinti kivitelezési dokumentációtól eltérés történt-e, és ha igen, azt ismerteti,

f) a külön jogszabályban előírt egyeztetés eredményeképpen a közműellátás szakszerűen biztosított,

g) az építési munkaterületen keletkezett építési-bontási hulladék mennyisége elérte-e a külön jogszabályban előírt mértéket, az előírások szerint kezelték és az építőipari kivitelezési tevékenység befejezésekor a munkaterületről a külön jogszabályban foglaltak szerint elszállították,

h) az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas.”

Az Étv. „Építésjogi követelmények” cím alatt a következők szerint rendelkezik:

„18. § (1) Építési tevékenységet végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat előírásainak megfelelően szabad.”

Az Étv. 13. § (2) bekezdésében azonban az egyszerű bejelentések vonatkozásában a helyi építési szabályzatban meghatározott követelmények körét szűkíti.

Kérdéses, hogyan kezelje az építésfelügyeleti hatóság azon megvalósult lakóépületekre vonatkozó hatósági bizonyítvány iránti kérelmeket, amely épületek a megtett egyszerű bejelentésnek megfelelnek ugyan, de a vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem, tekintve, hogy a fővállalkozó kivitelező nyilatkozata valóságtartalmának ellenőrzése a fentiekből következően jogszerűségi ellenőrzési kötelezettség is.

Végső soron a jogalkotó jogkérdés elbírálását írja elő az építésfelügyeleti hatóságnak, hatósági bizonyítvány döntési formába kényszerítve, miközben a hatósági bizonyítvány az Ákr. 95. § szerint adat igazolására szolgál. A 155/2016. Korm. rendelet által előírt hatósági bizonyítványi forma nincs összhangban az Ákr. hatósági bizonyítványra vonatkozó rendelkezésével. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.086/2018/7. számú ítéletének elvi tartalma szerint sem adható ki hatósági bizonyítvány jogkérdés eldöntésére, az csak tény, állapot vagy egyéb adat igazolására szolgálhat. Hatósági bizonyítvánnyal nem lehetséges jogszerűtlen állapot legalizálása.

## **2. Fennmaradási engedélyezési eljárás**

Nem egységes az építésügyi hatóságok joggyakorlata az Étv. fennmaradási engedélyezéssel kapcsolatos változásait követően, a fennmaradási engedély megadásához az építetői jogosultság megkövetelése tekintetében. Míg az Étv. 48. § (1) bekezdése 2012. december 31-ig előírta a fennmaradási engedélyhez az építési jogosultság igazolását, addig 2013. január 1-jétől e feltétel

vizsgálatát az Étv. elhagyta, a jelenleg hatályos, vonatkozó 48/A § ezt a követelményt nem tartalmazza.

Hasonló az Étv. rendelkezéseinek változása az építési engedélyezés kapcsán is, az építési engedélyezési eljárásnak már nem tárgya az építetői jogosultság meglétének vizsgálata. A törvényi szabályozásból kivette a jogalkotó az építési jogosultság építésügyi hatóságok általi vizsgálatát, azonban kormányrendeleti szinten mégsem engedte el e polgári jogi kérdést, az építés megkezdésének feltételül szabta annak meglétét, a következők szerint.

Az Étv. 39/A. § (6) bekezdésében foglalt előírás, hogy az építési tevékenység végzésére az építető a vállalkozó kivitelezővel (alvállalkozói szerződés esetén a vállalkozó kivitelező az alvállalkozó kivitelezővel) kivitelezési szerződést köt, amelyet a 191/2009. Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésében foglaltak alapján üzletszerű gazdasági tevékenységként folytatott építőipari kivitelezési tevékenység esetén írásba kell foglalni. A 3. § (2a) bekezdésében foglaltak szerint, az általános építmények körében, ha az építető nem az építési tevékenységgel érintett telek, építmény vagy építményrész kizárólagos tulajdonosa, a kivitelezési szerződés mellékletét képezi az a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozat, amelyben a telek, építmény, építményrész tulajdonosa, társtulajdonosa az építési munkaterület átadás-átvételét tudomásul veszi.

Az 5. § (1) alapján a vállalkozó kivitelező építőipari kivitelezési tevékenységét az Étv. 39. és 39/A. §-ában meghatározottak szerint folytathatja, az (5a) bekezdés értelmében az általános építmények körében a 3. § (2a) bekezdésében meghatározott nyilatkozat hiányában az építési munkaterület nem adható át a fővállalkozó kivitelező részére és a kivitelezés nem kezdhető meg.

Az (5b) bekezdés a) pontja kimondja, az építési munkaterület nem adható át a fővállalkozó kivitelező részére, az építési napló nem nyitható meg és a kivitelezés nem kezdhető meg – egyebek mellett – a 3. § (2a) bekezdésében meghatározott nyilatkozat hiányában.

Az Eljr. 65. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az építésfelügyeleti hatóság az elektronikus építési naplóba történő egyidejű bejegyzéssel megtiltja az építőipari kivitelezési tevékenység folytatását, ha súlyos szabálytalanságot észlel. A d) pont rögzíti, súlyos szabálytalanságnak minősül, ha az építési munkaterület átadására vagy építőipari kivitelezési tevékenység folytatására a telek, építmény vagy építményrész tulajdonosának nyilatkozata hiányában kerül sor.

A fentieket összefoglalva, még az építésügyi jogszabályoknak megfelelően kiadott, végleges építési engedély birtokában sem kezdhető meg az építési folyamat, amennyiben az engedélyes az építési teleknek nem, vagy nem kizárólagos tulajdonosa, illetőleg amennyiben az ingatlan tulajdonosának az építéshez történő hozzájárulásával (tudomásulvételével) nem bír.

Amennyiben az építető jogosultság hiányában mégis megkezdte az építési tevékenységet, az építési folyamata jogszerűtlen, és az építésfelügyeleti hatóság a kivitelezési tevékenység folytatását megtiltja (amennyiben tudomására jut). E folyamat végső eredménye a bontásra kötelezés.

Építési jogosultsággal nem rendelkező építető által indított fennmaradási engedélyezési eljárásban, az előző tényálláshoz képest a jogrend szempontjából negatív változás, hogy az építető vagy nem is kért vagy nem kapott építési engedélyt, vagy attól eltért, mindamellett, hogy építési jogosultsága nincs. Tekintve, hogy fennmaradási engedélyezéskor megvalósult építményről van szó, az építési folyamat leállítása már nem eszköz a hatóságok kezében.

Az Étv. sem a jogszerűtlen, sem a szakszerűtlen, sem a jogosulatlan fogalomkörben nevesítve nem



emelte be ezt a joghelyzetet, illetőleg a módosítások során kivette az építetói jogosultság vizsgálatát az építésügyi hatóságok kezéből. Míg az építési engedélyek tekintetében kitolt védelemként az építés megkezdésének feltételévé tette az építetói jogosultság meglétét a tulajdonos tudomásul vevő nyilatkozatának megkövetelésével, addig a fennmaradási engedélyezés során az Étv. előírásából következően e vizsgálati kör kiesik. Ezáltal a jogalkalmazónak olyan szabálytalanságot kellene legalizálnia fennmaradási engedéllyel, amelyhez kapcsolódó építési tevékenység jogszerűen meg sem lett volna kezdhető, vagy annak észlelése esetén a hatóságnak azt le kellett volna állítania.

A közigazgatási hatóságok jogalkalmazása ebben a körben nem egységes. Születnek olyan döntések, amelyekben kizárólag az Étv. által megkövetelt feltételek meglétét vizsgálják, tehát fennmaradási engedélyt kaphatnak olyan építetők, akik jogszerűen meg sem kezdhették volna az építési tevékenységet.

A másik jogalkalmazói megközelítés eredményeként a hatóságok nem adnak fennmaradási engedélyt olyan építményekre, amelyek építetói jogosultság hiányában meg sem lettek volna építhetőek. Utóbbi álláspont szerint a hatóság nem legalizálhatja fennmaradási engedéllyel azt az épületet az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető közokirattal, amely megépítését építetói jogszerűen el sem kezdhette volna.

Szükséges lehetne az Étv. 48. §-ába a szabálytalan építés fogalomkörbe beépíteni az építési jogosultság hiányát, illetőleg az Étv. 48/A. § rendelkezéseibe belefoglalni a fennmaradási engedély megadásának feltételeként az építetói jogosultság igazolását, tekintettel a 191/2009. Korm. rendeletben és az Eljr.-ben foglaltakra. Amennyiben azonban az volt a jogalkotói szándék, hogy az építetói jogosultság nélküli építés legális legyen, függetlenül az építési morálra gyakorolt negatív hatásától, úgy azt a jogalkotónak egyértelműbbé kellene tennie a jogalkalmazók számára.

### **3. Egyéb joggyakorlati tisztázatlan kérdések**

#### *3.1. Szabálytalanul megépült, építésügyi jogszabályokat sértő, 10 évnél régebben fennálló épületek jogi rendezetlensége*

Az Ákr. 95. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél kérelmére - a felhasználás céljának feltüntetésével - adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki.

Az Étv. 34. § (5) bekezdésében foglaltak alapján az építésügyi hatóság jogszabályban meghatározott esetekben tény, állapot, egyéb adat igazolása céljából

a) a tervezés elősegítése érdekében, vagy

b) az ingatlan adataiban bekövetkezett változásnak a külön jogszabályban meghatározottak szerint az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetéséhez

helyszíni szemle alapján hatósági bizonyítványt állít ki.

Az Eljr. 56. § (3) bekezdésében foglaltak értelmében tíz évnél régebben befejezett vagy használatba vett építmény esetén a hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljárás során az építésügyi hatóság a meglévő építmény országos építési követelményeknek és a helyi építési szabályzatnak való megfelelését vizsgálja. Az építésügy fogalomkörében ez az Étv. 48. §-a (5) bekezdés a) pontja alapján a szakszerűséget jelenti. Amennyiben az építmény nem felel meg az országos építési

követelményeknek vagy a helyi építési szabályzat előírásainak, az építésügyi hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja. A (4) bekezdés alapján a (3) bekezdés szerinti esetekben a hatósági bizonyítvány kiállítható akkor is, ha az építmény építéskor hatályos jogszabályok megváltoztak, de az építmény az építés időpontjában hatályos építésügyi jogszabályoknak igazolhatóan megfelel.

Az Eljr. 56. § (2) bekezdése a tíz éven belül befejezett vagy használatba vett építmények eseteire vonatkozik, miszerint a hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljárás során az építésügyi hatóság a meglévő építmény Étv. fogalmi rendszere szerinti szakszerűsége mellett annak jogszerűségét is vizsgálja. A jogszerűség megítélése az Étv. 48. § (2) bekezdésében foglaltak alapján az engedélyhez, bejelentéshez, tudomásulvételhez kötöttség elvéhez tartozó kérdés.

Tehát amíg az Ákr. és az Étv. a hatósági bizonyítvánnyal igazolható esetkörök tekintetében megmarad a hatósági bizonyítvány közigazgatási jogban kialakult rendeltetésénél (adat, tény), addig az Eljr. és az I.2.4. pontban kifejtettek szerint a 155/2016. Korm. rendelet már új vizsgálati kör, a jogszerűség és szakszerűség, mint jogkérdések megítélésére utasítja az eljáró hatóságokat, ezzel nem kis zavart okozva a jogalkalmazásban. Kiemelendő, hogy önmagában az Étv. 48. §-ában meghatározott „jogszerűtlen” és „szakszerűtlen” fogalmak sem illeszkednek a jogrend általános fogalmaihoz, mert az Étv.-ben szakszerűtlennek nevesített fogalom is valójában jogszerűtlenséget takar.

Mindemellett jogalkotói meghatározásra vár még, hogy miként kezelendők azok a szabálytalanul megépült épületek, amelyek több, mint 10 éve fennállnak, így a jogszabály erejénél fogva fennmaradhatnak, de sem az építéskori, sem a jelenlegi jogszabályoknak nem felelnek meg. (Az Étv. 48/A. § (5) bekezdése szerint az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság jogszabályban meghatározott esetekben és módon 60 napon belül folytatja le a hatósági ellenőrzést. Szabálytalanság észlelése esetén hivatalból megindítja az eljárást, és megteszi az (1)-(4) bekezdésben meghatározott intézkedéseket. Az eljárás megindításának legkésőbb az építés befejezésétől - ha az nem állapítható meg, akkor az építmény használatbavételétől - számított tíz éven belül van helye.)

Az építésügyi jogszabályoknak nem megfelelő épületekre fennmaradási engedély nem adható, hatósági bizonyítvánnyal sem legalizálhatóak, így az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésük sem lehetséges. Ugyanakkor száz fölötti lakásszámú, jogellenesen használatba vett épületek vannak a fővárosban, ezeken pedig társasház alapítása nem lehetséges. Az Étv. rendelkezései alapján a tíz évnél régebben fennálló, szabálytalan épület megtúrt állapot. Kérdésként merül fel, milyen érvek szólnak az engedély nélkül használt, a jogszabály erejénél fogva mégis fennmaradó épületek ingatlan-nyilvántartáson kívüli állapotának fenntartása mellett.

Következetes eljárás a hatóságok részéről, hogy a jogellenes állapot hatósági bizonyítvánnyal történő igazolását megtagadják, összhangban a már hivatkozott kúriai ítélet elvi tartalmával.

Jogalkalmazói jogbizonytalanságot eredményeztek azonban az ezzel ellentétesnek látszó ítéletek, így például a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 23.K.33.519/2018/11. számú ítélete. Ebben a bíróság kimondta, hogy a kérelemre indult közigazgatási eljárás kereteit a kérelem határozza meg. Az egyedi ügyben a felperes kérelme a tárgyi ingatlanon elhelyezkedő rendeltetési egységek meglétének és méretének hatósági bizonyítvánnyal történő igazolására irányult, hivatkozással az Étv. 34. § (5) bekezdésében foglaltakra, amely szerint az ingatlan adataiban bekövetkezett változás átvezetéséhez a hatóság helyszíni szemle alapján hatósági bizonyítványt állít ki. Az ítélet hivatkozott a Kúria Kfv.VI.37.090/2018/6. számú ítéletében kifejtettekre, hogy az

alperesi határozatban a Ket. 83. § (1) bekezdésének megfelelően hatósági bizonyítvány kiállítása során csak tény, állapotot vagy egyéb adatot igazolhat, tehát jogkérdésben nem lehet hatósági bizonyítványt kiadni. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fentebb hivatkozott ügyben hozott ítélete szerint a hatóságnak a hatósági bizonyítványt ki kellett adnia, függetlenül attól, hogy az szabálytalan állapotra vonatkozott. Tekintve, hogy a hatósági bizonyítványt ingatlan-nyilvántartási átvezetés céljából kérték, ezáltal a szabálytalan állapot legalizálódott.

Hasonlóképpen döntött a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 12.K.33.982/2019/14. számú ítéletében. Az alapul fekvő szabálytalan építési tevékenység egy engedélyköteles három generációs lakóépület engedély nélküli, és az építésügyi jogszabályokat sértő megépítésével valósult meg. Az épület fennmaradási és használatbavételi engedéllyel nem rendelkezett. Erre az épületre kért hatósági bizonyítványt az építtető, a kérelem az ingatlanon meglévő épület létezése tényének igazolására vonatkozott, ingatlan-nyilvántartási átvezetés céljából. Az elsőfokú és másodfokú építésügyi hatóság döntése szerint a szabálytalan épület hatósági bizonyítvánnyal nem legalizálható, szabályossá tétellel fennmaradási engedélyezési eljárás lefolytatása szükséges. A bíróság ítélete szerint azonban a hatóságoknak nem az épület jogszerűségét, hanem annak létét vagy nem létét kellett volna vizsgálnia.

A fentiekben vázolt két egyedi ügyekben hozott bírósági ítélet is azt erősíti, hogy a jogszabályok jogalkotói összehangolása lenne indokolt, tekintve, hogy az Ákr. és az Étv. rendelkezéseiből más következik, mint az Eljr. és a 155/2016. Korm. rendelet előírásaiból.

### *3.2. Társasházak ügyféli bevonása a szomszédos ingatlanra vonatkozó építésügyi hatósági eljárásokba, a közös képviselő képviseleti jogának terjedelme*

A fővárosban az intenzíven beépített, társasházak területen komoly nehézséget okoz az építésügyi hatóságoknak a döntéseik közzétevése nagy számú ügyfélkör esetén. A hatóságok, amennyiben az építéssel érintett ingatlan szomszédos ingatlanon társasház áll, ügyfélként a társasházat vonják be, amelynek a Thtv.-ben meghatározott terjedelemben képviselője a közös képviselő (vagy az intézőbizottság elnöke), így a hatóságok a szomszédos ingatlanra vonatkozó építési engedélyezési eljárásokról és döntésekről a közös képviselőt (vagy az intézőbizottság elnökét) értesítik. Ezt meghaladóan minden egyes ügyben külön vizsgálják az egyes társasházi lakástulajdonosok egyedi érintettségét is a társasházzal szomszédos ingatlanok beépítésének engedélyezése során, tekintve, hogy a lakások eltérő elhelyezkedése miatt egyes lakástulajdonosok ügyfélkénti érintettsége felmerülhet a társasház ügyféli jogállása mellett. A Thtv. 50. §-ának rendelkezése szerint, amennyiben a társasház ügyfél olyan engedélyezési eljárásban, amelynek során új építmény építésére, vagy meglévő építmény tömegének megváltoztatására kerül sor, továbbá a társasház kérelmére hozott építési engedély vonatkozásában a döntéseket valamennyi tulajdonostárs részére meg kell küldeni. Fontos annak tisztázása, hogy a Thtv. magára az építéssel érintett társasházra vonatkozik, rendelkezéseit nem lehet kiterjesztően értelmezni a szomszédos ingatlan beépítésének esetére is. A Thtv. 50. §-a szerinti rendelkezést az indokolja, hogy az építéssel érintett társasházi ingatlanon új építmény építése, vagy meglévő építmény tömegének megváltozása a társasházi közös tulajdon megváltozását is eredményezi, amelyre vonatkozó hatósági engedélyezésről valamennyi tulajdonostárs tudomásszerzése szükséges, az építés az alapító okirat módosítását vonja maga után. A társasház saját kérelmére, saját ingatlanára induló építési engedélyezési eljárásban pedig, függetlenül attól, hogy növekszik-e a társasház tömege, vagy sem, új épület létesül-e, vagy sem, a jogszabály rendelkezése – valamennyi társasházi tulajdonos értesítése az engedéllyel- indokolt, tekintve, hogy ez esetben maga a társasház az

építtető.

Azonban nem indokolt az ügyféli kört kiterjeszteni önmagában csak azért, mert az építéssel érintett ingatlannal szomszédos ingatlan társasház, e társasház közös képviselőjén és a valóban érintett társasházi albetét tulajdonosok eljárásba történő bevonásán kívül minden egyes lakástulajdonosra, hiszen ez Budapesten és a nagyobb városainkban gyakorta több száz lakástulajdonos eljárásba történő bevonását eredményezné indokolatlanul, mindamelllett hogy szükségtelenül lassítja és költségesebbé teszi az eljárást.

## **XI. A korlátozási kártalanítás**

### **1. Bevezetés, történeti áttekintés**

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 2. §-a iktatta be az Alkotmányba a tulajdonhoz való jog védelmét, deklarálva, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Azzal, hogy megteremtődött a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme, a jogrendszerben párhuzamosan megjelentek azok a garanciális rendelkezések is, amelyek ezen jogot a közhatalommal szemben védték. Az Ét. 13. §-ának módosításával így került be a korlátozási kártalanítás jogintézménye a jogrendszerbe.

Az Étv. hatálybalépésével újraszabályozásra került a korlátozási kártalanítás rendszere, azzal a lényeges különbséggel, hogy míg a korábbi törvényben a kisajátítás és a korlátozási kártalanítás nem különült el, addig az Étv. e két jogintézményt elválasztva, külön rendelkezett arról, amikor a tulajdonos – kártalanítás mellett – túrni köteles a közhatalmi beavatkozást azon esetkörtől, amikor a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, kisajátítását követelheti.

Az Étv. 30. §-a tartalmazza a kártalanítási szabályokat, amely rendelkezés az Étv. hatályba lépése óta több alkalommal módosult. A vizsgált időszakban (2015. január 1- 2020. február 29.) is több módosítás történt, időrendben a következők szerint. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 130. § (1) bekezdése módosította az Étv. 30. § (8) bekezdését, előírva, hogy a kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozattal szembeni közigazgatási pert a kártalanítás megfizetésére kötelezett ellen is meg kell indítani. Ugyanezen törvény 131. § a) pontja az Ákr. hatályba lépésével szükséges módosítást végezte el, és az Étv. 30. § (7) bekezdésében korábban szereplő jogerőre emelkedés szövegrész helyébe a véglegessé válást léptette. 2018-ban két ízben módosult az Étv. 30. §-a. Az Étv.-nek a magasházak építésének szabályozásával kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi XXVI. törvény 6. § c) pontja az Étv. 30. § (5) bekezdésének változtatási tilalom szövegrészét egészítette ki. Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 100. § (3) és (4) bekezdései az Étv. 30. §-át egészítették ki az (5a) és a (11) bekezdésekkel, meghatározva, hogy mely esetben nem jár kártalanítás, illetve hogy a települési (fővárosi, kerületi) önkormányzatot mikor nem terheli kártalanítási kötelezettség. Végül 2019-ben, az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény 11. §-a az Étv. 30. §-át a (12) bekezdéssel egészítette ki, a meteorológiai obszervatórium védőtávolságával összefüggésben előírt építési tilalommal kapcsolatos kár megtérítése körében.

A korlátozási kártalanítással kapcsolatban a vizsgált időszakban hozott kúriai döntéseket az elemzés két nagy csoportban tárgyalja: eljárásjogi és anyagi jogi kérdésekre bontva.

## 2. Eljárásjogi kérdések

### 2.1. Az elévülés, a (régí és új) Ptk., valamint az Étv. 30.§-a

A Kúria a Kfv.III.37.016/2020/4. számú végzésével – amely ugyan a vizsgált időszak után került meghozatalra, de nagyon releváns megállapításokat tesz - foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a korlátozási kártalanítási igény a régi Ptk. 324. § (1) bekezdésének megfelelően elévülhet-e. Hangsúlyozta, a korlátozási kártalanításra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó Étv. 30. §-a egységes, komplett szabályozást tartalmaz erre a jogintézményre vonatkozóan, egyéb jogszabály(ok) a korlátozási kártalanítási jogviszonyra és eljárásra kizárólag akkor alkalmazható(k), ha erre az Étv. 30. §-a külön felhatalmazást ad. Ilyen tartalmú rendelkezés az Étv. 30. § (4) bekezdésének utolsó mondata és (7) bekezdésének szintén utolsó mondata, amikor az Étv. a kisajátítási kártalanítás szabályait rendeli alkalmazni, utóbbi esetben az Étv.-ben meghatározott eltérésekkel. Az Étv. 30. §-a a korlátozási kártalanítási eljárás során nem ad lehetőséget a régi Ptk. rendelkezéseinek alkalmazására, ezért a régi Ptk. 324. § (1) bekezdése szerinti elévülési szabály a korlátozási kártalanítási eljárások során nem irányadó. Kifejtette, az Étv. 30. §-a több helyen határoz meg határidőket, így a (3), (5) és (7) bekezdésekben is. Ugyanakkor ez a jogszabályhely elévülésre vonatkozó rendelkezést és határidőt nem ír elő és miután a régi Ptk. nem alkalmazható, ezért az elévülés a perbeli jogviszonyban – ahogyan más korlátozási kártalanítási eljárásokban sem – nem jöhet szóba. Rögzítette továbbá, hogy a régi Ptk. az ingatlan használatának korlátozására, illetve egyéb korlátozásra vonatkozó kártalanítási kötelezettséget előíró 108. § (1) bekezdését a jogalkotó a tulajdonjog szabályai közé helyezte el. Az új Ptk. a régi Ptk. 108. §-ához hasonló rendelkezést tartalmazó 5:164. §-át a törvényalkotó a dologi jogi rendelkezések közé iktatta be. Az Alkotmánybíróság 144/2010. (VII.14.) AB határozatára és a Kúria 18/2013. számú közigazgatási elvi határozatára utalva kifejtette, hogy a korlátozási kártalanítás a tulajdonjoghoz kapcsolódó igény. Ezt támasztja alá a 3009/2012. (VI.21.) AB határozat, továbbá a 481/B/1999. AB határozat is. Ennek megfelelően a korlátozási kártalanítás iránti igény az ingatlan használatán alapuló olyan jogosultság, amely a már fennálló tulajdonjog védelmére szolgál, ezért nem minősül olyan kötelmi jogi jellegű igénynek, amely a régi Ptk. 324. § (1) bekezdése szerint elévülhet. Erre figyelemmel a korlátozási kártalanításra irányuló igény nem évül el.

A Kúria a Kfv.IV.37.457/2017/11., valamint a Kfv.IV.37.461/2017/10. számú, megegyező tényállású és jogi megítélésű döntéseiben foglalkozott a régi Ptk. 108. § (1) bekezdésének, továbbá az Étv. 30. § (1) és (6) bekezdéseinek kapcsolatával, elemezve az új Ptk.-hoz való viszonyt is. A releváns tényállás szerint a perbeli ingatlanok tulajdonosa 2014. február 20. napján nyújtott be kártalanítás iránti kérelmet, így vitás volt az is, hogy a régi vagy az új Ptk. alkalmazandó-e. A Kúria döntéseiben kiemelte, hogy az ügy idején hatályos régi Ptk. 108. § (1) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosa túrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek tulajdonjogát korlátozzák. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonosát az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A perbeli esetben a külön jogszabály az Étv., amelynek 30. § (1) bekezdése szerint, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg. A (6) bekezdés szerint: a kártalanítást az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt; ha nem határozzák meg azt, akinek az érdekében a korlátozás történt, a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli. Kifejtette, hogy az új Ptk. 2014.

március 15. napjától hatályos. A felperes kérelmét 2014. február 20. napján nyújtotta be, a 2008. szeptember 26.-2013. május 7. közötti időszakra vonatkozóan. Ezért a régi Ptk. alkalmazásának van helye. Az új Ptk. hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptké.) 54. §-a szerinti értelmezés megerősíti ezt azáltal, hogy az új Ptk. szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre, valamint a kártalanításra vonatkozó rendelkezéseit a hatálybalépését követően tanúsított károkozó magatartás - ideértve a mulasztást is - esetén kell alkalmazni. Az új Ptk. hatálybalépése előtt megkezdődött, folyamatosan tanúsított károkozó magatartásra akkor is az új Ptk. hatálybalépése előtt hatályos jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a károkozó magatartás befejezése, illetve a károk bekövetkezése az új Ptk. hatálybalépése utáni időpontra esik. Utalt arra, hogy a felperes felülvizsgálati kérelmében értelmezési okból mégis hivatkozott az új Ptk.-ra annak érdekében, hogy a hagyományos (és továbbélő) felfogásra utaljon. Az új Ptk. 6:564. §-a szerint, „[ha] jogszabály a jogszerűen okozott kárért kártalanítási kötelezettséget ír elő, a kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni”. Ebből a felperes szerint a kártérítés szabályai irányadó volta következik. Holott az új Ptk. kommentárja e ponton éppen ellenkezőleg szól: az új Ptk. „a törvényi szabályozásban is keresztülvezeti - az egyébként dogmatikailag tisztázott - kártérítés-kártalanítás kategóriák különválasztását” azon alapulóan, hogy „a kártalanítási és kártérítési igénynek nem azonos a jogalapja”. Mindebből pedig a kommentár azt a következtetést vonja le, hogy a jogalkalmazás már korábban eljutott oda, miszerint „ha teljesülnek az adott jogszabályban előírt kártalanítás előfeltételei, a lebonyolítás - tehát a mérték és a mód - tekintetében a kártérítésre vonatkozó szabályok alkalmazása indokolt és elkerülhetetlen”. Vagyis miként a fentebb idézett módon az új Ptk. fogalmaz a korábban kialakult jogértelmezésre hivatkozással, a kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Az esedékességre, kár megtérülésére, elhárítására stb. tehát nem, csakis a módra és mértékre irányulóan. Megjegyezte, hogy a régi Ptk. 108. § (1) bekezdésének idézett megfogalmazása, miszerint az ingatlan tulajdonosát külön jogszabályon alapuló meghatározások szerint keletkezett akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg, ugyanezt jelenti, amit egyébként a joggyakorlat is kialakított. Vagyis azt, hogy a jogszerű károkozásnak és a jogellenes károkozásnak a reparációja eltérő. Rámutatott arra, hogy a perbeli esetben a jogszabályi alapot az Étv. teremti meg, ami helyett a kártérítés általános szabályai „automatikus” alkalmazásának kifejezetten nincs helye. A felperes ellentétes irányú érvelése tehát a Kúria szerint nem áll meg. Ebből következően a kár kizárólag pénzübeni megtérítése, valamint a kamatfizetés időtartama is kifejezetten az Étv. rendelkezésein [30. § (3) és (7) bekezdés] kell, hogy alapuljon.

## *2.2. Az Étv. 30. § (4) bekezdése*

A Kúria a Kfv.VI.38.298/2018/6. számú hatályon kívül helyező végzésében arra mutatott rá az Étv. 30. § (4) bekezdésének alkalmazása körében, hogy az ezen jogszabályhelyre alapítottan indult kisajátítási eljárás konstrukciója lényegesen eltér az általános kisajátítási eljárásokétól, ugyanis a kisajátítást kérő az előbbi esetben az ingatlan tulajdonosa, míg az utóbbi körben a kisajátítási közérdekű célt igazoló szervezet. A perbeli esetben alkalmazandó Ktvr. 19. § (2) bekezdése elsődlegesen az általános kisajátítási eljárásrendre vonatkozik, azonban ezt a jogszabályhelyet megfelelően alkalmazni szükséges az Étv. 30. § (4) bekezdésén alapuló kisajátítási eljárásokra is.

Az Étv. 30. § (4) bekezdésének első fordulata szerint, ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó - jogszabályban megállapított - olyan közérdekű

célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos attól követelheti az ingatlan megvételét, akinek érdekében állt a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírása (a továbbiakban: érdekelt).

A Kúria a Kfv.III.37.115/2015/6. számú, valamint a megegyező tényállású és jogi megítélésű Kfv.III.37.118/2015/7. számú ítéleteiben egyrészt az Étv. 30. § (4) bekezdésének „érdekelti” fogalmával foglalkozott. A releváns tényállás szerint a beavatkozó tulajdonát képező ingatlanokon az Általános Rendezési Terv tervlapja szerint egy szaggatott vonallal ábrázolt út haladt át. A jelmagyarázat szerint a tervlap az út feltételes, alternatív szabályozási vonalát tartalmazta, amely a leendő elkerülő út nyomvonalát jelezte. A Helyi Építési Szabályzat tervlapján az elkerülő út nyomvonala megegyezett az Általános Rendezési Terv tervlapján ábrázoltakkal. A tulajdonosi beavatkozó az illetékes város polgármesteri hivatalától kérte az elkerülő út nyomvonalának felülvizsgálatát akként, hogy az út nyomvonala az ingatlanok mellett haladjon, mivel ha az ingatlanokon keresztül haladó út nyomvonalát kívánják megvalósítani, akkor az összes területből csak 8.000 m<sup>2</sup> korlátolt hasznosításra lenne lehetőség. Ebben az esetben az ingatlanok teljes területének kisajátítását kérte. A tulajdonos ezt követően a kormányhivaltól kérte a perbeli ingatlanok kisajátítását, amely kérelmének a kormányhivatal helyt adott és kötelezte a felperest, mint az út majdani építtetőjét a kisajátítási kérelem előterjesztésére. A Kúria ítéleteivel az alperes kormányhivatal határozatát és (a keresetet elutasító elsőfokú ítéletet) hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el. Ítéleteiben az érdekelt személyének értelmezése körében rámutatott arra, hogy a felperes maga sem vitatta, hogy ő minősül a majdani út kapcsán építtetőnek, így a tulajdonosnak az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti megvételi kérelmet felé kellett volna intéznie. Az Étv. ezen szakasza alapján kiemelte, hogy az érdekelt személye - azaz a felperes - megállapítható volt, így a beavatkozóknak a felperes felé kellett volna az ingatlan megvételére vonatkozó kérelmét előterjesztenie. Ilyen kérelem azonban a felpereshez nem érkezett, az alperesi beavatkozó az önkormányzattól kérte az ingatlan megvételét, amelynek azonban az érdekelt ismerete mellett nem volt helye. Mivel a beavatkozó nem a valós érdekelt felé terjesztette elő az ingatlan megvétele iránti kérelmét, így ahhoz joghatás nem fűződhetett, tehát ezen időponttól az 5 éves időtartamot nem lehetett számítani, amelynek elmúltá esetén a tulajdonos a Kstv. szerinti eljárást kezdeményezhette volna.

A Kúria foglalkozott az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti közérdekű cél fogalmának értelmezésével is. Megállapította, hogy a Kstv. 1. § (1) bekezdése, amikor közérdekű célról rendelkezik, ez alatt konkrét, meglévő, pontosan meghatározható közérdekű célt ért. A perben rendelkezésre álló iratokból azonban ilyen közérdekű cél nem volt egyértelműen megállapítható. A kisajátításra kötelezés okaként az alperesi kormányhivatal és az elsőfokú bíróság is a beavatkozó tulajdonos ingatlanait érintő tehermentesítő út létesítését jelölte meg. Ez azonban a felvett tényállással, a rendelkezésre állt iratokkal nem állt összhangban. Az Általános Rendezési Terv és a 2002-es, továbbá a 2004-es szabályozási terv is a tehermentesítő út nyomvonalát nem szabályozási elemként, hanem csak tájékoztató jelleggel tartalmazta. A Kúria rámutatott arra, hogy a rendelkezésre álló iratokból egyértelműen kitűnik, hogy a kisajátítás közérdekű céljaként megjelölt út létesítése úgy nyomvonalát, mint megvalósítási realitását tekintve bizonytalan, az aktualitást nélkülöző, még tervezési szinten sem álló elképzelés volt, amely a Kstv. 1. § (1) bekezdésében foglalt közérdekű cél fogalmát semmiképp sem meríthette ki.

A Kúria a Kfv.VI.37.678/2017/4. számú ítéletében az Étv. 30. § (4) bekezdésének a vételre történő felajánlásra vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban foglalt állást, akként, hogy az olyan okirat,



amely a kért vételárat pontosan nem jelöli meg, vételre történő felajánlásnak nem minősül, mert az nem tartalmazott konkrét ajánlatot. A releváns tényállás szerint a felperesi tulajdonos kérte a II. rendű alperesi önkormányzattól, hogy a perbeli ingatlan rendezési terv szerinti zöld közpark besorolását változtassa lakóházas beépítésre. A kérelemnek a II. rendű alperes nem tett eleget, így a felperes a 2010. november 4-én kelt iratában kérte a II. rendű alperestől a perbeli ingatlan kisajátítást megelőző megvásárlását, indítványozva ingatlanforgalmi szakértő véleményének beszerzését az ingatlan értékének megállapítására. A II. rendű alperesi önkormányzat képviselő-testülete a vételre vonatkozó felperesi felajánlást nem utasította el, de rögzítette, hogy jelenleg nem rendelkezik a vételár fedezetével. A felperes ezt követően, 2015. november 23-án az kormányhivatalnál a tulajdonában álló ingatlanra építési korlátozás miatt kisajátítási eljárás megindítását kérte, azt a kormányhivatal elutasította, arra hivatkozva, hogy a 2010. november 4-én kelt felperesi levél vételre történő felajánlásnak nem minősülhet, a felperes ugyanis konkrét ajánlatot, a kért vételár pontos megjelölésének hiányában nem tett, így az ajánlattételtől szükséges határidő nem indult meg. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletében a keresetet elutasította. Megállapította, hogy az Étv. 30. § (4) bekezdésében írt vételre történő felajánlás nem valósult meg, ugyanis a felperes - általa sem vitatottan - a vételárat 25-33 millió forint közötti összegben 2011-ben, vagy 2012-ben jelölte meg, így ettől az időponttól 2015. november 23-áig az öt év nem telt el. A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta, és kiemelte, hogy a felperes 2010. november 4-én kelt irata vételre történő felajánlásnak nem minősül, mert a kért vételár pontos megjelölése hiányában nem tartalmazott konkrét ajánlatot. A felperes kisajátítási eljárást indító kérelme a kormányhivatalhoz 2015. november 23-án érkezett meg, vagyis a Kstv. 5. § (2) bekezdésében és az Étv. 30. § (4) bekezdésében megjelölt határidő vonatkozásában ez az időpont a meghatározó. 2010. november 23-a előtt a felperes az ingatlant a II. rendű alperesi önkormányzatnak vételre nem ajánlotta fel, ennek következtében az erre vonatkozó formai feltétel teljesülésének hiányában a kormányhivatal jogszerűen utasította el határozatában a felperes kérelmét.

A Kúria a Kfv.IV.37.989/2017/6. számú ítéletében az Étv. 30. § (4) bekezdésének az ingatlan vételre történő felajánlásának kérdésével is foglalkozott, megállapítva, hogy az Étv. 30. § (4) bekezdése alapján nem lehet helye az ingatlan kisajátításának, ha a tulajdonos korlátozással terhelt ingatlant vásárolt. A releváns tényállás szerint a felperes a perbeli, kivett telephely elnevezésű bel-területi ingatlan tulajdonjogát a 2003. május 29-én aláírt adásvételi szerződéssel szerezte meg, amelyet a Fővárosi Kerületek Földhivatala 2004. március 3-án kelt határozatával jegyzett be az ingatlan-nyilvántartásba. Az FSZKT értelmében az ingatlan tekintetében építési korlátozás lépett életbe, amennyiben a területet 300 (majd később 150-re mérsékelt) gépjármű befogadására képes P+R parkoló kiépítésétől eltérő célra hasznosítják. A felperes 2004. december 15-én levélben fordult a II. rendű alpereshez, amelyben az Étv. 30. § (4) bekezdése alapján kérelmezte az ingatlan megvásárlását. A II. rendű alperes 2005. április 27-én arról tájékoztatta a felperest, hogy a földhivatali iratok beszerzése után kezdik el a hivatalon belüli egyeztetést, amely a későbbiekben eredményre nem vezetett, az adásvétel nem jött létre. A felperes 2015. június 30-án ismételten kérte II. rendű alperestől az ingatlan megvásárlását és az ahhoz szükséges tárgyalások folytatását. A II. rendű alperes a felperes igényét megalapozatlannak találta, amelyről 2015. november 16-án kelt levelében tájékoztatta a felperest. A felperes 2015. november 30-án kérelmet terjesztett elő az I. rendű alpereshez, ebben kérte a II. rendű alperes kötelezését kisajátítási kérelem benyújtására a fenti ingatlan tekintetében, továbbá a kisajátításra irányuló eljárás megindítását. Az I. rendű alperes határozatával a kisajátítási kérelem benyújtására való kötelezés iránti kérelmet elutasította. Megállapította, hogy a kisajátítási kérelem benyújtására kötelezés Kstv.-ben rögzített valamennyi feltétele nem teljesült, mivel a felperes az ingatlan tulajdonjogát a tulajdoni korlátozás elrendelését

követően szerezte meg. Az elsőfokú bíróság ítéletében a felperes keresetét elutasította. Elfogadta az I. rendű alperes álláspontját, amely szerint az Étv. 30. § (4) bekezdése alapján nem lehet helye az ingatlan kisajátításának, ha a tulajdonos korlátozással terhelt ingatlant vásárolt. Az ingatlan megvásárlása előtti tájékozási kötelezettség elmulasztásából eredő hátrányokért a tulajdonos a felelősséget nem háríthatja át. Az ellenkező értelmezés azt eredményezné, hogy a szabályozással okozott kárért az önkormányzat többszörösen tartozna helytállni attól függően, hogy az ingatlan hányszor cserél gazdát. Kiemelte, hogy a felperes a kisajátítási eljárás megindítására kötelezési eljárást 2015. november 30-án kezdeményezte, amelynek időpontjában hatályos előírások szerint kellett megítélnie az I. rendű alperesnek az Étv. 30. §-a szerinti felperesi igény jogalapját. Az ingatlan megvásárlását kezdeményező szándéknyilatkozat előterjesztése nem eredményez automatizmust, az Étv. 30. § (4) bekezdésében rögzített eljárás megindítása feltétele a közigazgatási hatósági eljárás megindításának. A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartó ítéletében az Étv. 30. § (4) bekezdése körében megállapította, hogy téves a felperesnek a felülvizsgálati kérelemben, illetve korábban a keresetben kifejtett azon okfejtése, hogy az Étv. 30. § (4) bekezdésében rögzített „eljárás megindítása” a tulajdonosnak az önkormányzathoz benyújtott kérelmének napjával történik. A felek között ezt megelőzően, a vételre történő felkínálás kapcsán folytatott egyeztetés, mivel nem indítja meg a kisajátítás iránti kérelem benyújtására kötelezés iránti hatósági eljárást, az I. rendű alperes előtti közigazgatási hatósági eljárás legkorábban 2015. november 30-án indult. Hangsúlyozta, hogy a megvételre vonatkozó megállapodás létrejöttéhez a jogalkotó által biztosított öt éves időtartam a Kstv. alapján lefolytatandó hatósági eljárásnak nem az első szakasza, hanem a Kstv. 5. § (2) bekezdésével összhangban az eljárás megindításához szükséges előfeltétele. Annak eredménytelen eltelte teremt jogalapot az ingatlantulajdonos részére az ingatlan kisajátítása iránti igény hatóság előtti előterjesztésére, ezért a hatósági eljárás lefolytatását célzó kérelem nem mosható össze az igény jogosultja és kötelezettje közötti polgári jogi megállapodás létrehozására irányuló igénybejelentés jogintézményével. Emellett arra is rámutatott, hogy a felperes az ingatlan tulajdonjogát korlátozással terheltlen szerezte meg, így az ingatlan korlátozott hasznosíthatósága vélhetően már a vételár tárgyában folytatott alku során értékelésre került. Amennyiben a felperes saját mulasztása vagy a korábbi tulajdonos megtevesztő magatartása miatt a fennálló korlátozásról csak a tulajdonszerzését követően értesült, ez számára az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti igény érvényesítését nem alapoz(hat)ta meg.

A Kúria Kfv.IV.37.027/2014/3. számú ítéletében szintén az Étv. 30. § (4) bekezdésével foglalkozott. A tényállás szerint a felperes a perbeli ingatlan egyik részén 1993. május 15-én, másik részén 2002. szeptember 2-án szerezte meg a tulajdonjogot. A II. rendű alperesi önkormányzat az általa megalkotott helyi szabályozási tervben az ingatlanon fennálló tulajdon- és építési jogokat a nyugati tehermentesítő út kialakítása érdekében, közérdekű céllal korlátozta. A II. rendű alperesi önkormányzat 2011. március 10-én vételi ajánlatot tett a felperes felé a felperesi ingatlan egyik részének megvásárlására. A felperes a vételi ajánlatot nem fogadta el, ezzel szemben 2011. június 16-án kelt nyilatkozata értelmében kérte a tárgyi ingatlan részleges kisajátítására irányuló eljárás megszüntetését arra tekintettel, hogy az ingatlant egészében kéri megvásárolni a II. rendű alperes által. Ezt követően a II. rendű alperes határozatával visszavonta a vételi ajánlatot és a kisajátítási kérelmét is. Az I. rendű alperes a kisajátítási eljárást 2011. július 5. napján jogerős határozatával megszüntette. A felperes 2012. július 3-án nyújtott be ismételt kérelmet a tárgyi ingatlan egésze vonatkozásában kisajátítási kérelem benyújtására irányuló kötelezés iránt. Az I. rendű alperes a 2012. de-cember 14-én kelt határozatával a felperes kérelmét elutasította. Határozatát azzal indokolta, hogy a felperes kérelme nem felelt meg a Kstv. 5. § (1) bekezdés a) pontjában és az Étv. 30. § (4) bekezdésében foglaltaknak sem, mert az ingatlan tulajdonosi és építési jogain 1985-től a

határozat meghozataláig folyamatosan fennálltak korlátozó tartalmú helyi szabályozások. Ezek elrendelésére elsőként az 1985-ben jóváhagyott általános rendezési terv szabályozási előírásai alapján került sor, amely az ingatlan teljes területét érintően tartalmazta a 30 méteres szabályozott szerkezeti jelentőségű utat. Hasonlóképpen szabályozott az 1992-ben és az 1993-ban elfogadott rendezési terv is, a felperesi ingatlan építményei az út nyomvonalába estek. Mivel a felperes tulajdoni illetőségeit a tulajdoni és építési korlátozások elrendelését követően szerezte meg, ezért kérelmének teljesítése a Kstv. 5. § (1) bekezdés a) pontjába ütközött, azt el kellett utasítani. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Ítéletét azzal indokolta, hogy az I. rendű alperes határozatában jogszerűen és helyesen hivatkozott a Kstv. 5. § (1) bekezdés a) pontjára, mert az abban foglalt feltételek a felperes esetében nem teljesültek. Az ítélet indokolása értelmében az I. rendű alperes meggyőzően hivatkozott az ingatlanon 1985-től kezdődően folyamatosan fennálló, helyi rendeleten alapuló tulajdonosi és építési korlátozásra. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során rámutatott arra, hogy a kisajátítás intézménye, a Kstv. rendelkezései, továbbá az Étv. kártalanítási szabályai is a tulajdonhoz való jog védelmét hivatottak biztosítani a tulajdonban és az építési jogban érvényesülő közhatalmi beavatkozásokkal szemben. A kisajátítás közhatalmi súlyát az mutatja, hogy az azzal szembeni tulajdonjogi védelem elsődlegesen az Alaptörvényen és csak származtatottan alapul a Ptk. szabályain. Az Étv. 30. §-ának megalkotásával a törvényalkotó alanyi joggá tette a tulajdonjog védelmét nem csak a formálisan elrendelt építési tilalmak esetében, hanem akkor is, amikor a helyi szabályozás az ingatlan rendeltetését, használati módját úgy változtatja meg, hogy azzal a tulajdonosnak aránytalan kárt okoz [144/ 2010. (VII. 14.) AB határozat]. A tulajdonjog közhatalommal történő korlátozása - meghatározott eljárási rendben megállapított - arányos, az értékgarancia elvén alapuló kompenzációt kell maga után vonjon. Kiemelte, hogy az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti feltételrendszer és az időbeliség tekintetében hasonló szabályokat tartalmaz a Kstv. 5. § (1) bekezdése azzal azonban, hogy kikényszeríthetővé teszi a tulajdonosi jogvédelmet az érdekelt önkormányzat passzivitása esetén. Ennek feltételét képezi - egyebek mellett - az, hogy a tulajdonos az ingatlan tulajdonjogát a korlátozás előtt szerezze meg [Kstv. 5. § (1) bekezdés a) pont]. Emellett a Kstv. 5. § (2) bekezdése értelmében a tulajdonos meghatározott időtartam elteltével kérheti a korlátozásban érdekelt önkormányzat kisajátítási kérelem benyújtására kötelezését. Összességében a jogi szabályozásból az következik, hogy a tulajdonban közhatalmi eszközökkel keletkező korlátozással szemben a tulajdonos alanyi jogon védekezhet akkor, ha a korlátozás a tulajdonszerzést követően állt be, illetve az érdekelt önkormányzati közhatalom és a tulajdonos közötti sikertelen adásvételi tárgyalások megkezdésétől számítottan öt év eltelt. Megállapította, hogy a perbeli ingatlan építési korlátozására a rendszerváltást követően elsőként az 1992-es általános rendezési terv, illetve az 1993. március 5-én hatályba lépett, részletes rendezési terv alapján került sor. Mindkét helyi rendelet a felperes tulajdonszerzését megelőzően lépett hatályba. Ezért a felperes esetében a nem jogállami körülmények között megalkotott tanácsrendeletek alkalmazhatóságának vizsgálata nélkül is megállapítható volt az, hogy a Kstv. 5. § (1) bekezdés a) pontjában és a (2) bekezdésében foglaltak nem teljesültek. Nem vitatottan a helyi rendeleten alapuló tulajdoni és építési korlátok nem képezik az ingatlan-nyilvántartás adattartalmát. A körültekintő ingatlanvásárlás esetén azonban az ilyen korlátozásokról hitelt érdemlő tájékoztatás szerezhető be.

A Kúria Kfv.IV.37.244/2016/9. számú ítéletében az Étv. 30. § (4) bekezdése és a bizonyítási teher körében tett megállapításokat. A tényállás szerint a perbeli ingatlan a beavatkozó tulajdonát képezi, amely a Helyi Építési Szabályzatról és Szabályozási Tervről szóló önkormányzati rendelet szerint közút. Ezen keresztül közelíthetők meg a mellette kialakult építési telkek és építmények. A beavatkozó Étv. 30. § (4) bekezdése alapján ismételt elöterjesztett kisajátítás iránti kérelmére az

alperes határozatával kötelezte a felperesi önkormányzatot, hogy a perbeli ingatlanra vonatkozóan terjesszen elő kisajátítás iránti kérelmet. Az elsőfokú bíróság a felperesi önkormányzat keresetét elutasította, megállapítva, hogy a perbeli ingatlant a képviselő-testület a 2007. március 6. napján jóváhagyott Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Terv útján sorolta közút építési övezetbe. A beavatkozó kisajátítási eljárásra kötelezés iránti kérelmét erre alapította. Az Étv. 30. § (4) bekezdése szerint a beavatkozó tulajdonát képező ingatlan rendeltetését a Helyi Építési Szabályzat határozta meg olyan közérdekű célra, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el és amely a tulajdonosi és építési jogait korlátozta. A bíróság szerint a Helyi Építési Szabályzatot megelőző perbeli ingatlanra vonatkozó rendezési tervek rendelkezését az ügyben nem kell vizsgálni. A Kúria elsőfokú ítéletet hatályban tartó ítéletében kiemelte, hogy a felperes - mint az ügyben érintett önkormányzat - arra hivatkozott, hogy az 1962. évi, illetve az ezt követő években (1987-ig) hatályos rendezési tervekről információval nem rendelkezik, de megnevezte azokat az intézményeket, amelyekről ezen dokumentumok beszerezhetők. A Kúria utalt a régi Pp. 164. § (1) bekezdésére és kifejtette, hogy a per alapjául szolgáló ügyben a kormányhivatal megállapította a tényállást, amelyet a felperes vitatott, azt állítva, hogy az önkormányzat illetékességi területén hatályban volt egykori rendezési tervek, építési szabályzatok az adott ingatlant korábban is közútként kezelték. A Kúria rámutatott arra, hogy ennek bizonyítására a bírósági eljárásban a régi Pp. 164. § (1) bekezdése alapján a felperes volt köteles. A felperesnek jelen ügyben alapvető érdeke lett volna a településére vonatkozó dokumentumok felkutatása és becsatolása. Megjegyezte, hogy megítélése szerint Magyarországon az önkormányzatoknak az adott település (közel)múltját érintő szabályozáshoz való hozzáféréssel - különösen, ha azok a település építési jellemzőit tartalmazzák - rendelkeznie kell(ene) az önkormányzati jogok megalapozott gyakorlásához.

Az Alkotmánybíróság 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatában egy alkotmányjogi panasz kapcsán vizsgálta az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti 5 éves időtartamot, megállapítva, hogy az 5 éves időtartam megfelel az Alaptörvény által megkövetelt alkotmányossági mércének, az a tulajdonhoz való jogot nem sérti, és nem minősül diszkriminatívnek sem.

Az Alkotmánybíróság 144/2010. (VII. 14.) AB határozatában is foglalkozott az Étv. 30. § (4) bekezdésével, megállapítva, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, alkotmányellenes helyzet jött létre azáltal, hogy az Étv. nem tartalmaz szabályt arról, hogy a fővárosban az ingatlan tulajdonosa mely önkormányzattal szemben érvényesítheti 30. § (4) bekezdésében szabályozott igényét, ezért felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. december 31-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában megállapította, hogy „az Étv. 30. § (4) bekezdésébe foglalt kártalanítási kötelezettség telepítése során a jogalkotó abból indult ki, hogy abban az esetben, ha nem állapítható meg a helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben meghatározott később megvalósítandó közérdekű cél kedvezményezettje, akkor a korlátozásra a települési közösség érdekében került sor. Ezért rendelkezik a vitatott szabály úgy, hogy a tulajdonos ilyenkor a helyi építési szabályzatot, illetőleg szabályozási tervet megállapító - azaz a korlátozást elrendelő - települési önkormányzattal szemben léphet fel a megvásárlás, illetőleg a kisajátítás igényével. A főváros esetében azonban a szabály értelmezése nem egyértelmű. [...] Az Étv. 30. § (4) bekezdésében a jogalkotó úgy állapított meg kötelezettséget a települési önkormányzatok számára, hogy [...] nem jelölte meg a fővárosban a kötelezettség címzettjét, és ennek következtében [...] a jogbiztonságot sértő jogi helyzet keletkezett”.

### 2.3. Az Étv. 30. § (7) bekezdése

A Kúria a Kfv.III.37.016/2020/4. számú végzésében foglalkozott az Étv. 30. § (7) bekezdése szerinti kérelem problémakörével is. A perbeli tényállás szerint a szóban forgó ingatlan az adásvétel időpontjában „üdülő terület” övezetbe volt besorolva. A 2000-ben elfogadott Helyi Építési Szabályzat az ingatlant továbbra is az „üdülő terület” övezetbe sorolta, de a beépítését az övezetre előírt közműellátás rendelkezésre állásához és a közlekedési területek szabályozásához köthette. A tulajdonosok a 2014 februárjára keltezett iratukban az Étv. 30. §-ára és 60. §-ára alapított vételi ajánlattal keresték meg a kormányhivatalt. A felperesi önkormányzat és az ajánlatot tevők között megállapodás nem született, így a tulajdonosok 2014. június 23-án korlátozási kártalanítási kérelmet terjesztettek elő az önkormányzattal szemben. A kormányhivatal végzésével az eljárást megszüntette, arra hivatkozva, hogy a tulajdonosok által adott vételi ajánlat megtétele és a kártalanítási igény előterjesztése között az Étv. 30. § (7) bekezdésében előírt egy éves határidő még nem telt el, így a kérelem időelőtti. A tulajdonosok 2015. február 27-én ismételten korlátozási kártalanítási kérelmet nyújtottak be a kormányhivatalhoz a korábbi kérelemben megjelölt indokokra hivatkozással, amely a kérelemnek helyt adott oly módon, hogy a kérelmezett ingatlant érintő önkormányzati szabályozásra figyelemmel kártalanítást és a kár bekövetkeztétől a kifizetésig járó késedelmi kamatot állapította meg a tulajdonosok részére. Az önkormányzat keresete folytán eljárást elsőfokú bíróság ítéletében az alperes határozatát akként változtatta meg, hogy a tulajdonosok korlátozási kártalanítási kérelmét elutasította. Az indokolás szerint a kérelem az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti forgalmi érték különbözetet tükröző korlátozási kártalanítás megállapítására irányult. A tulajdonosok kérelmükhöz nem csatoltak olyan okiratot, amely bizonyította volna, hogy megkíséreltek megállapodást kötni a felperesi önkormányzattal és az nem vezetett eredményre. A 2014 februárjában kelt vételi ajánlat nem tartalmazott arra adatot, hogy amennyiben nem kisajátításra kerül sor, a tulajdonosok milyen mértékű, a forgalmi érték csökkenéséből eredő kártalanításban kívánnak megállapodni. Ez a vételi ajánlat nem felel meg az igényelt kártalanítás összegét is megjelölő megállapodási javaslatnak, ezért az Étv. 30. § (7) bekezdésében írt egy éves határidő eredménytelen elteltéről sem lehet beszélni. Arra is kitért, hogy a kártalanítási követelés 2000. december 1-jén vált esedékessé, a tulajdonosok az első kártalanítási kérelmüket csak 2014. június 23-án, míg a megismételt kérelmüket 2015. február 27-én nyújtották be. A korlátozási kártalanítás iránti igény olyan pénzkövetelésre vonatkozó igénynek minősül, amely tekintetében a régi Ptk. 324. § (1) bekezdésére alapítottan az elévülés vizsgálatának volt a helye. Megállapította, hogy a perbeli korlátozási kártalanítási igény a régi Ptk. 324. § (1) bekezdésére tekintettel 5 év alatt elévült. A felperes fellebbezése folytán eljárást törvényszék jogerős ítéletében az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. Az egyik tulajdonos felülvizsgálati kérelmére eljárást Kúria végzésével a másodfokú bíróság ítéletét az elsőfokú ítéletre kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Kiemelte, hogy az Étv. 30. § (9) bekezdésének második mondata egyértelmű rendelkezést tartalmaz, amikor megállapítja, hogy a (4) bekezdésben szabályozott ingatlan megvételének követelése a (7) bekezdés szerinti kérelem benyújtásának minősül. A tulajdonosok a 2014 februárjára ledátumozott iratukban követelték a felperesi önkormányzattól a perbeli ingatlan megvételét. Ez az irat az Étv. hivatkozott 30. § (9) bekezdésének megfelelően a (7) bekezdés szerinti kérelem benyújtásának minősül, ezért annak felperesi átvételétől számít a 30. § (7) bekezdésében szabályozott egy éves határidő kezdete. A felperesi önkormányzat a vételi ajánlatot elutasította, ezt követően a tulajdonosok a 2015. február 27-én kelt iratukban terjesztették elő korlátozási kártalanítási kérelmüket, vagyis a kérelem benyújtásától számított egy éven túl. Utalt arra, hogy az első- és másodfokú bíróság döntésük során

nem vették figyelembe az Étv. 30. § (9) bekezdésének második mondatát, ezért az Étv. 30. § (7) bekezdése szerinti kérelem benyújtása körében helytelen jogi álláspontot foglaltak el. Mindezek alapján rámutatott arra, hogy a perbeli ingatlan megvételének követelését tartalmazó 2014. februári irat az Étv. 30. § (9) bekezdés második mondatára figyelemmel az Étv. 30. § (7) bekezdése szerinti kérelem benyújtásának minősül, így az egy éves határidő ezzel az irattal megkezdődött.

#### *2.4. A kártalanításra kötelezett perben állása*

A kártalanításra kötelezett kötelező perben állása körében született a Kúria Kfv.VI.38.298/2018/6. számú végzése. Ebben a perben a kisajátítási eljárás jogalapja az Étv. 30. § (4) bekezdése volt, azzal, hogy a kisajátítási eljárásra a Ktvr. szabályai voltak alkalmazandók, a felperesi kérelem benyújtásának idejére tekintettel. A Ktvr. 19. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs, a fél azonban a kisajátítási határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti. A 19. § (2) bekezdése alapján a perre a régi Pp. XX. fejezetének rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a pert a kisajátítást kérő ellen is meg kell indítani. A Kúria rámutatott arra, az Étv. 30. § (4) bekezdésére alapítottan indult kisajátítási eljárás konstrukciója lényegesen eltér az általános kisajátítási eljárásokétól, ugyanis a kisajátítást kérő az előbbi esetben az ingatlan tulajdonosa, míg az utóbbi körben a kisajátítási közérdekű célt igazoló szervezet. A Ktvr. 19. § (2) bekezdése elsődlegesen az általános kisajátítási eljárásrendre vonatkozik, azonban ezt a jogszabályhelyet megfelelően alkalmazni szükséges az Étv. 30. § (4) bekezdésén alapuló kisajátítási eljárásokra is. Ekként a perben alperesként kell részt vennie annak a szervezetnek – jelen esetben az önkormányzatnak –, amely a kisajátítás elrendelése esetén köteles a kártalanítás megfizetésére.

#### *2.5. A szakértői bizonyítás kérdései, a felülmérlegelés tilalma*

A Kúria a korlátozási kártalanítási ügyekben felmerülő szakértői bizonyítás általános kérdéseivel foglalkozott a Kfv.IV.37.163/2018/9. számú ítéletében. A tényállás szerint a felperes és egy másik személy tulajdonában álló ingatlan a megvásárlásakor kisvárosias, vegyes beépítésű lakóterület elnevezésű övezetbe tartozott, a besorolás szerint beépíthetősége 45% volt. Ez az övezeti besorolás az ingatlanon elhelyezhető lakások számát nem korlátozta. Egy 2006-ban hatályba lépett önkormányzati rendelet alapján az ingatlan besorolása kisvárosias, zárt sorú övezeti besorolásra változott, a beépíthetőség 35%-ra csökkent és az övezeti besorolás meghatározta, hogy az ingatlanon legfeljebb 3 lakás alakítható ki. A felperes és a másik tulajdonos az ingatlant 2010. október 28-án 15.000.000 Ft vételár ellenében eladták, majd 2012. november 28-án kártalanítási eljárást kezdeményeztek a kormányhivatalnál, amely határozatával a felperes ingatlana tekintetében kártalanítást állapított meg. Határozatában az Étv. 30. §-a alapján kifejtette, hogy a kisajátítás iránti kérelem jogalapja a telek vonatkozásában fennáll, mivel a felperes tulajdonszerzését követően az övezeti előírások módosítása következtében a beépíthetőség szabályai kedvezőtlenül változtak, azonban a felperes által tervezettni és építeni szándékozott épület tekintetében e szándék hitelt érdemlő bizonyítottsága hiányában a kártalanítási igény jogalapja nem áll fenn. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Az Étv. 30. § (1) bekezdésére hivatkozva megállapította, hogy a kártalanítás jogalapja a telek tekintetében - az övezeti besorolás változása miatti értékvesztés okán - fennáll, azonban a felek nyilatkozatai és a perben benyújtott dokumentáció alapján nem értékelte bizonyítottnak a felperes által hivatkozott társasház-építési szándékot, ezért az építettni szándékozott ingatlan tekintetében a felperes korlátozási kártalanításra nem jogosult. Ebből következően a felperes által az építkezés

elmaradásával összefüggő nyereség-veszteség mértékét megállapító (új) szakértő kirendelését mellőzte. Nem adott helyt az elsőfokú bíróság a szakvélemény tárgyában tett felperesi kifogásoknak sem. A Kúria KGD2016.137. számú döntésére hivatkozva rámutatott, hogy a kártalanítási összeg meghatározására előírt kétféle módszer alkalmazásában a Kstv. rangsort állapított meg, amely szerint a kártalanítási összeget elsősorban az összehasonlításra alkalmas ingatlanok alapulvételével kell meghatározni, a Kstv. 9. § (3) bekezdése b) pontja szerinti értékelésre csak összehasonlításra alkalmas ingatlanok hiányában kerülhet sor. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Kiemelte, hogy az Étv. szabályai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, ami a forgalmi érték csökkenésében jelentkező kártalanítási igényt egyéb más tényezőhöz, pl. építési szándékhoz is kötné (KGD2010.229.) Helytállóan vette figyelembe az elsőfokú bíróság a szakértői vélemény megállapításait, a szakértő által választott vizsgálati módszer a Kstv. szabályainak megfelelt, a kártalanítás összegét ugyanis elsősorban az összehasonlításra alkalmas ingatlanok alapulvételével kell meghatározni. A kártalanítás meghatározásánál az elsőfokú bíróság a figyelembe vehető szempontoknak megfelelően érvelt a nyereség-veszteségnek az ingatlan forgalmi értékbeli kifejeződését illető felperesi érvek megalapozatlanságára nézve is. A meghiúsult vállalkozási tervek korlátozási kártalanítást megalapozó bizonyításával - a számszaki kimunkálás ellenére - a felperes adós maradt. A Kúria a másodfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Kiemelte, hogy az ingatlan tulajdonosát az Étv. 30. § (1) és (2) bekezdése alapján megillető kártalanítást megalapozó kár megállapítása különleges szakértelmet igénylő kérdés, ezért a tényállás feltárására alkalmas bizonyítási eszköz a szakértői vélemény. A szakértő a vizsgálatot a telek és a felperes nyilatkozata alapján felépíteni tervezett épület vonatkozásában is elvégezte, ezáltal a tényállás teljes körű tisztázása megtörtént. A perben a régi Pp. 164. § (1) bekezdése alapján a felperest terhelte annak bizonyítása, hogy a támadott határozat a közigazgatási eljárásban beszerzett megalapozatlan szakvéleményen alapul, amely eljárási kötelezettségének nem tudott eredményesen eleget tenni. Utalt arra, hogy a felperes társasház-építési szándékát sem a közigazgatási eljárás során, sem a perben nem tudta hitelt érdemlően igazolni. A felperes az ingatlan megvásárlását követően az önkormányzati rendelet övezeti változásról szóló módosításáig (2006. november 30.) sem tervtanácsi kérelmet, sem építési engedély iránti kérelmet nem nyújtott be a II. rendű alperesi önkormányzatnál. Utalt arra is, hogy kínálati árak nem képezhetik alapját a valós forgalmi érték megállapításának, ezért a szakértő a szakvéleményben nem sértett jogszabályt, amikor a kártalanítás összegét a fentiek okán, a telek beépíthetőségére vonatkozó szabályokra is figyelemmel a valós forgalmi értékkülönbséget alapján állapította meg. Téves tehát a felperesnek azon hivatkozása, amely szerint a szakértő hibás módszert alkalmazott a vonatkozásban, hogy a kártalanítás összegének megállapításakor nem volt figyelemmel a társasház-építés meghiúsulása miatti nyereség-veszteségre. A szakértő valóban nem vette és nem is vehette figyelembe a nyereség-veszteséget, mint a felperes elvi számításain alapuló feltételezett, de hitelt érdemlően nem igazolt kárértéket, amely kártalanítási alapot nem képezhet.

A Kúria a Kfv.VI.37.423/2016/4. számú ítéletében járta körül a szakértői bizonyítás és a felülmérlegelés problémáit. A perben az elsőfokú bíróság ítéletével az alperes kártalanítást megállapító határozatát hatályon kívül helyezte, és új eljárást rendelt el. A perben kirendelt egyik szakértő szakvéleményét elfogadta (179.161.600 forint), azt helyesnek és megalapozottnak ítélte, két körben kifogásolva azt: egyrészt, hogy a szakértő az ingatlant beépítetlenként kezelte, másrészt, hogy az ingatlant a per során 260.000.000 forintért értékesítették. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és a kártalanítás összegét felemelte. Kiemelte, hogy a kártalanítás mértékének meghatározása szempontjából közömbös a vételár, mert nem ismertek a szerződő felek árképzési szempontjai. Nincs jelentősége továbbá az ingatlan beépítettségének sem, mert

bizonyított, hogy a korábban gyermektárborként hasznosított területen csak néhány romos épület található. Minderre figyelemmel további bizonyítás nem szükséges, különös figyelemmel arra, hogy mindhárom (a közigazgatási eljárásban eljáró egy és a perben eljáró két) szakértő egyetértett abban, hogy összehasonlító adatok hiányában az adatok piaci elemzése nem visz közelebb a kártalanítási összeg pontosításához. A Kúria a másodfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy a másodfokú bíróság által elfogadott szakértői vélemény módszere reálisnak és helyesnek tekinthető a forgalmi érték meghatározására, és annak az övezeti átsorolás előtti és utáni forgalmi értékének meghatározására. Utalt a Kfv.II.37.367/2014/8. számú ítéletre, amely szerint, ha a korlátozási kártalanítás összegét az aggálytalan és hiányoktól mentes szakvélemény megfelelően alátámasztja, annak felülmérlegelésére a felülvizsgálati eljárásban nincs lehetőség.

A Kúria a Kfv.VI.37.408/2017/6. számú ítéletében kiemelte, hogy a másodfokú bíróság helyesen és törvényesen, a régi Pp. 206. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően értékelte a beszerzett szakvéleményeket. A magánszakértői vélemény 2010. decemberi adatokból indul ki, ezért az - mivel az övezeti átsorolás 2006. július 14-én történt - a kártalanítás megállapítása során nem vehető figyelembe. A korlátozás előtti értéket a másodfokú bíróság a közigazgatási eljárás során kirendelt szakértő szakvéleménye alapulvételével helytállóan állapította meg. A korlátozás utáni érték meghatározása körében a közigazgatási eljárás során eljáró szakértő 30%-os, míg a perben kirendelt szakértő 28%-os értékcsökkenést jelölt meg, ehhez képest a 30%-os értékcsökkenés törvényszék általi meghatározása a törvényes. Hangsúlyozta, hogy a régi Pp. 164. § (1) bekezdésére alapozottan a II-III. rendű felperesi tulajdonosokat terhelte annak bizonyítása, hogy a közigazgatási eljárásban beszerzett szakvélemény megállapítására alapuló kormányhivatali határozat jogszabálysértő. A perben beszerzett és az ítéleti döntés alapját képező bizonyítékok a hivatkozott határozat jogsértő voltát nem tudták alátámasztani, amelynek következményét a jogerős ítéletet hozó másodfokú bíróság helyesen vonta le.

A Kúria Kfv.IV.37.077/2016/7. számú ítéletében a felülmérlegelés tilalmával is foglalkozott. A releváns tényállás szerint a perbeli ingatlant az Általános Rendezési Terv a vegyes jellegű építési övezetbe sorolta amelyben üdülő, lakóépület egyaránt elhelyezhető volt, majd az azt felváltó Helyi Építési Szabályzat az ingatlant zöldterületek, közparkok építési övezetbe sorolta, amelyen ekkor csak pihenést és testedzést szolgáló építmények, vendéglátó épület, pavilon és a terület fenntartásához szükséges épület volt építhető. Az alperesi határozat a beavatkozó tulajdonos részére kártalanítást állapított meg. A felperesi önkormányzat keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. A perben kirendelt szakértő megállapította, hogy a forgalmi érték csökkenés 80%, amivel szemben az elsőfokú bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az építési lehetőségek a beavatkozó részére ellehetetlenültek, lakóépület vagy üdülőépület építése kizárt, ezért a forgalmi értékcsökkenés 100%. A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. A 80%-100% mértékű értékcsökkenés körében a felülmérlegelés tilalmára hivatkozott, kifejtve, hogy a szakértői vélemény alapján az elsőfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a használati jogok a magánszemély beavatkozó részére ellehetetlenültek azzal, hogy lakóépület vagy üdülőépület építése kizárt, így tulajdonképpen a korlátozás mértéke 100%. Az elsőfokú bíróság erre a megállapításra mérlegelés alapján jutott, álláspontját megfelelő módon alátámasztotta. A Kúria nem jogosult felülvizsgálati eljárásban a jogerős ítéletben foglaltak felülmérlegelésére, hacsak az nem iratellenes, vagy nyilvánvaló logikai ellentmondásban szenved, ilyen azonban a perbeli ügyben nem volt megállapítható.



A Kfv.II.37.130/2017/10. számú végzés releváns tényállása szerint a II. rendű alperes 2013 májusában kisajátítási kérelmeket terjesztett elő a MÁV Rákosrendező-Esztergom vasútvonal rekonstrukció megvalósításához szükséges ingatlanrészek kisajátítása iránt. A kisajátítás érintette a felperesek tulajdonában álló ingatlanokat. Az egymás melletti ingatlanok egy tömbben, a Gksz., Vt. és KÖu övezeteinek találkozásánál fekszenek. A kormányhivatal a kisajátítási eljárást lefolytatta, igazságügyi szakértői véleményt szerzett be. A szakértő a szakvéleménye készítésekor abból indult ki, hogy az ingatlanok egy része a kisajátítást követően került a KÖu jelű övezetbe átsorolásra, ezért szakvéleményét az eredeti, azaz a Gksz övezetbe tartozó ingatlanokkal való összehasonlítás alapján készítette el. A kormányhivatal határozataival a perbeli ingatlanokból bizonyos területeket kisajátított és kártalanítást állapított meg. Az egyesített perben meghozott ítéletével az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az ingatlanok a kisajátítást követően részben KÖu jelű, közlekedés céljára szolgáló övezetbe esnek, a kisajátítási célt megelőzően Gksz besorolásúak voltak, ezért elfogadta a szakértőnek azt az álláspontját, hogy indokolatlan és méltánytalan lenne az, ha a kisajátítást követően létrejött, KÖu övezeti besorolású területeket vettek volna alapul az összehasonlításához. A Kúria végzésével az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást akként pontosította, hogy az övezetátsorolásra nem a kisajátítást követően került sor. Kiemelte, hogy a Kstv. 9. § (1) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja alapján a kártalanítás a kisajátításkor fennálló állapot, azaz a kisajátításkori övezeti besorolás alapján kerülhet megállapításra. Összehasonlító adatként csak összehasonlításra alkalmas ingatlanok vehetők figyelembe, azaz a kisajátított ingatlannal azonos övezeti besorolású és adottságú ingatlanok. A perbeli esetben az elsőfokú bíróság méltányosságra hivatkozva figyelmen kívül hagyta, hogy a II. rendű alperes igazolta, hogy a perbeli ingatlanok kisajátítással érintett részei nem a kisajátítás után kerültek a KÖu övezetbe átsorolásra, hanem az övezeti átsorolásra már a kisajátítást megelőzően, azt több mint egy évvel korábban megelőzve sor került. Az elsőfokú bíróság a Kstv. 9. § (3) bekezdés a) pontjába, a régi Pp. 206. § (1) bekezdésébe ütközően járt el, amikor ítélezése alapjául olyan szakvéleményt fogadott el, amely az értékelés szabályaiba ütközött, nem a tényleges övezeti besorolás szerint értékelte a kisajátított területrészeket. A perbeli szakértő szakvéleménye e körben ellentmondásos is, mert a szakértő azt figyelembe vette, hogy a Helyi Építési Szabályzat módosítása következtében a visszamaradó ingatlanok a Gksz övezetből kikerültek, a KÖu közlekedési övezettől északra levő területrészek a Gksz-1 gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató övezetbe, a délre eső területrészek a Vt-Sz-2 településközponti vegyes területbe estek, így ezeket a visszamaradó területeket ennek figyelembevételével értékelte. Ugyanakkor a kisajátított területrészeknél a KÖu övezetbe tartozás tényét figyelmen kívül hagyta és ennek indokaként csak méltánytalanságra tudott hivatkozni. Hangsúlyozta, hogy a bíróság méltányosságot csak abban az esetben gyakorolhat, ha erre jogszabály felhatalmazza. A perben alkalmazandó jogszabályok [Kstv., a kisajátítás időpontjára tekintettel figyelembe veendő régi Ptk. 177. §-a] ilyen felhatalmazást nem tartalmaznak. A Kúria az elsőfokú bíróság elfogadott ingatlan értékelési módszert a 16/2010.(XI.8.) KK vélemény 4. pontja alapján sem tartotta jogszerűnek. A KK vélemény 4. pontja értelmében a kártalanítási összeg meghatározásánál figyelemmel kell lenni az ingatlant terhelő építési tilalomra, illetőleg más korlátozottságra, kivéve, ha azt a kisajátítási cél megvalósítása végett rendelték el. A KK vélemény indokolása szerint az építési tilalom (korlátozás) az ingatlan forgalmi értékét jelentős mértékben befolyásoló tényező, ezek között figyelembe kell venni az övezeti besoroláshoz kapcsolódó tilalmakat és korlátozásokat is. Nem értékelhető azonban a tulajdonos hátrányára a tulajdonára elrendelt olyan tilalom (korlátozás), amely a kisajátítási céllal összefüggésbe hozható. A Kúria a KK véleményben az értékalakító tilalmak és korlátozások figyelembe vételét előírja, azokat csak a kisajátítási cél érdekében történt elrendelésük esetén engedi figyelmen kívül hagyni.

A perbeli esetben a Gksz övezetből a KÖu övezetbe való átsorolás ténye maradt figyelmen kívül, amely értékvesztést eredményezett az övezetátsorolás miatt. Ennek az értékvesztésnek – azaz a régi és az új övezeti szabályozás alapján megállapítható forgalmi értékkülönbözethez – kártalanításként való megállapítására az Étv. 30. § (1) és (2) bekezdése folytán a korlátozási kártalanítási eljárásban kerülhet sor. A Kúria hangsúlyozta, hogy az övezeti átsorolással összefüggésben felmerülő értékvesztésre a kisajátítási eljárásban nem alapítható igény, az külön eljárásban, korlátozási kártalanítási igényként terjeszthető elő az Étv. 30. § (1) bekezdése értelmében. Az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti, korlátozási kártalanítás iránti eljárásban érvényesítendő értékvesztés mint kárigény a kisajátítási eljárásban nem vehető figyelembe. A Kúria e döntésében végül utalt arra, hogy a bírói gyakorlat is ennek megfelelő (EBH2016. K.4., EBH2013. K.18., EBH2003. 912.).

A Kúria a Kfv.IV.37.457/2017/11. és a Kfv.IV.37.461/2017/10. számú ítéleteiben a felülmérlegelés tilalmára is hivatkozott, visszautalva az e körben kialakult bírósági gyakorlatra (BH 2012.179., BH 2002.29., BH 2013.119.). Rámutatott, hogy a felülvizsgálati eljárásban - annak rendkívüli jogorvoslati jellege miatt - sem bizonyítás felvételének, sem a bizonyítékok ismételt egybevetésének, felülmérlegelésének nincs helye. Hangsúlyozta, hogy a felülvizsgálati eljárás nem ad alapot a bizonyítékok felülmérlegelésére, ha az egyes bizonyítékokból eltérő következtetés is levonható lett volna; az minősíthető nyilvánvalóan okszerűtlen következtetésnek, amikor a bizonyítékokból csak egyfajta, a felülvizsgálattal támadott ítéletből eltérő következtetésre lehet jutni.

A Kúria a Kfv.VI.37.566/2018/8. számú döntésében is a szakértői bizonyítás kérdéskörével foglalkozott, az ügyben a helyi építési szabályzat módosítása folytán állapítottak meg kártalanítást. Kifejtette, hogy az eljáró bíróságok nem sértették meg a bizonyításra, illetve a bizonyítással összefüggő tájékoztatásra vonatkozó perrendi szabályokat. Utalt arra is, hogy az elsőfokú bíróság nem hárította át a szakértőre a döntési kompetenciájába tartozó kérdéseket. A korlátozási kártalanítási eljárásban a kártalanítási összeg meghatározása szakkérdés, az elsőfokú bíróság kizárólag erre nézve határozta meg a szakértő feladatát. A felek észrevételei alapján tisztázta a szakvélemény kétséges megállapításait, éppen az I. rendű felperes felvetését figyelembe véve rendelte el a szakvélemény kiegészítését. Hangsúlyozta, hogy a kiemelt jogszabályi rendelkezések helyes értelmezésével jutottak az eljáró bíróságok arra a következtetésre, hogy a kártalanítási összeg meghatározásánál az ingatlan övezeti átsorolás időpontjában fennálló forgalmi értéket kell alapul venni. Erre figyelemmel megalapozatlanul hivatkozott az I. rendű felperesi önkormányzat az ingatlan 2002. évi vételárára. A szakértőnek nem volt feladata az ingatlan megvásárláskori forgalmi értékének megállapítása, mint ahogy az sem, hogy az az akkori piaci árnak megfelelő-e. Arra kellett választ adni az Étv. 30. §-a alapján, hogy a helyi építési szabályzat rendelkezése következtében milyen mértékben csökkent az ingatlan forgalmi értéke.

E cím alatt kell utalni a Kúria Kfv.II.37.790/2017/9. számú végzésére, amely ügyben az övezeti besorolás kérdését vizsgálta a felülvizsgálati bíróság.

A Kúria Kfv.II.37.880/2014/11. számú ítéletében döntött a korlátozási kártalanítás összegének megállapításakor alkalmazható szakértői módszerekről. A releváns tényállás szerint a tulajdonosok egy kerületi városrendezési és építési szabályzat módosítás miatt nyújtottak be korlátozási kártalanítási kérelmet. A kormányhivatal által kirendelt szakértő rögzítette, hogy a terepszint feletti beépíthetőség csökkent. A kártalanítás összegének körében az Étv. 30. § (7) bekezdése szerint a

Kstv. 9. § (3) bekezdése alapján megállapította, hogy a piaci összehasonlító módszerrel mért, forgalmi értékcsökkenés nem következett be, ezért a maradványértékelés módszerével állapította meg az értékcsökkenést. A szakértői módszert a kormányhivatal elfogadta, és a tulajdonosok részére kártalanítást állapított meg. A keresetek folytán eljáró elsőfokú bíróság által kirendelt szakértő szintén azt állapította meg, hogy az összehasonlító módszer alkalmazásával a forgalmi értékben nem mutatható ki értékcsökkenés, a kártalanítás összegét a bíróság a szakértő által megállapítottak szerint határozta meg. A Kúria ítéletében a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, a kormányhivatal határozatát megváltoztatta és a kártalanítás iránti kérelmet elutasította. Kifejtette, hogy az Étv. 30. § (7) bekezdése folytán alkalmazandó kisajátítási kártalanítás szabályaira figyelemmel, továbbá az Étv. 30. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott forgalmi értékkülönbözetre alapított kártalanítás esetén a kártalanítás összege a Kstv. 9. § (3) bekezdés a) pontja alapján, piaci összehasonlító módszer alkalmazásával határozható meg. Hangsúlyozta a Kúria, hogy a Kstv. 9. § (3) bekezdésében a kártalanítási összeg meghatározására előírt kétféle módszer alkalmazásában a Kstv. rangsort állapított meg. A kártalanítás összegét elsősorban az összehasonlításra alkalmas ingatlanok alapulvételével kell megállapítani, amelynek során a forgalmi értékben bekövetkezett csökkenést kell megítélni. A Kstv. 9. § (3) bekezdés b) pontja szerinti értékelésre csak abban az esetben kerülhet sor, ha az ingatlan valószínűsíthetően forgalmi értéke összehasonlításra alkalmas ingatlanok hiányában nem állapítható meg. Mindebből következően tévedett az elsőfokú bíróság, amikor a piaci összehasonlító módszerhez rendelkezésre álló valamennyi adat birtokában - mivel ezzel a módszerrel forgalmi értékcsökkenés nem volt kimutatható - a maradványelvű értékelés alkalmazhatóságát megállapította. Ez az értékelés a Kstv. 9. § (3) bekezdés a) pontjára tekintettel a perbeli esetben nem alkalmazható, hiszen vannak összehasonlításra alkalmas ingatlanok, amelyekre figyelemmel mind a közigazgatási eljárásban eljáró szakértő, mind a perben eljáró szakértő úgy foglalt állást, hogy ezeknek az ingatlanoknak a forgalmi értékeivel történő összehasonlítás alapján a perbeli esetben forgalmi értékcsökkenés nem állapítható meg. Mindebből következően az Étv. 30. § (2) bekezdése szerinti forgalmi értékkülönbözetet az összehasonlító piaci értékelés módszerével nem lehetett megállapítani, ezért annak ellenére, hogy a KVSZ változása, az új KVSZ előírása folytán az ingatlant érintően a beépítési feltételek kedvezőtlenül változtak, a beavatkozókat kártalanítás nem illeti meg forgalmi értékcsökkenés kimutathatósága hiányában.

Az Alkotmánybíróság 16/2017. (VII.10.) AB határozatában a Kúria előbbieken taglalt, Kfv.II.37.880/2014/11. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszügyben vizsgálta az Étv. 30. § (1), (2) és (7) bekezdéseivel összefüggésben a kártalanítási összeg meghatározásának módszerét, és határozatával az Étv. 30. § (2) bekezdése és a Kúria Kfv.II.37.880/2014/11. számú ítéletének alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt el-, illetve visszautasította. Az indítványozók alkotmányjogi panaszát az Étv. 30. § (2) bekezdése körében arra vonatkozott, hogy az, mivel kárként a régi és új forgalmi érték közötti különbséget határozza meg, ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelményével. Az Alkotmánybíróság határozatában a forgalmi érték fogalmának vizsgálatát követően megállapította, hogy „[ö]nmagában az, hogy a kártalanítás alapjaként egy jogszabály a forgalmi értéket (illetve annak csökkenését) rendeli figyelembe venni, nem jelenti a teljes kártalanítás alkotmányos követelményének a sérelmét; a kárnak a forgalmi értékhez (annak csökkenéséhez) kapcsolt meghatározása alkalmas lehet arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti „teljesség” követelményének eleget tegyen. Alkotmányos sérelmet ugyanis az jelentene, ha egy – a polgári jog szabályai szerint megállapított – kártalanítás teljességét zárná ki a szabályozás, vagy ha a jogi szabályozás nyilvánvalóan szemben

állna a tulajdonjoggal kapcsolatos értékgarancia alkotmányos követelményével. (Pl. egy olyan szabály, amely alapján az egyébként megállapítható értéknek csak egy részét kell biztosítani, mondjuk „kártalanításként a jogosult a forgalmi érték fele összegére tarthat igényt” vagy „kártalanításként a jogosult a bekerülési érték és a forgalmi érték közül a kisebb összeg megtérítésére tarthat igényt”.) A jogrendszer egészének áttekintése nélkül annak esetleges előfordulása nem zárható ki, hogy egy jogi szabályozás a kártalanítás összege szempontjából a teljes kártalanítás útjában álljon, de ez az Étv. 30. § (2) bekezdésének azon szabályát illetően, hogy a kártalanítás alapjának a forgalmi értéket (illetve annak csökkenését) kell tekinteni, nem állapítható meg.” (Alkotmánybíróság 16/2017. (VII.10.) AB határozat [30] bekezdés)

### **3. Anyagi jogi kérdések**

#### *3.1. Kár és vagyoni hátrány*

Az Étv. 30. § (7) bekezdése szerinti vagyoni hátrányt, annak keletkezési időpontját, az Étv. 30. § (2) bekezdése szerinti, a szabályozás folytán előálló rendeltetés-változással összefüggő kárt, valamint az Étv. 30. § (3) bekezdése szerinti 7 éves időkorlátot, mint a korlátozási kártalanítás lényegi elemeit a Kúria több döntésében elemezte.

A Kfv.VI.37.288/2017/5. számú ítéletében a Kúria a kár és az építési szabályok közjogi aktussal történő megváltoztatása közötti okozati összefüggés körében tett lényeges megállapításokat. A releváns tényállás szerint a felperesek, mint az ingatlan tulajdonosai és a II. rendű alperesi önkormányzat megállapodást kötöttek, amelyben a felperesek vállalták, hogy a 8 hektár nagyságú területre vonatkozóan II. rendű alperes által megrendelt szabályozási terv költségét teljes egészében fedezik, továbbá II. rendű alperes részére bonyolítási díjként átadnak intézményi célra minimum 1500-1600 m<sup>2</sup> nagyságú telket teljes közműekkel. II. rendű alperes vállalta, hogy a szabályozási terv elfogadásával hozzájárul a megjelölt terület mezőgazdasági művelés alóli kivonásához lakóterület céljára, és e területet belterületbe vonja. A 2002-ben hatályba lépett Helyi Építési Szabályzat 6. § (1) bekezdése szerint azokon a beépítésre szánt területeken, amelyeken az építés feltételei egyebek mellett közművesítés hiánya miatt nem biztosítottak, elvi építési engedély és építési engedély nem adható. Több - így a perrel érintett ingatlanra is – a II. rendű alperes szabályozása folytán 2004. december 6-án három évi időtartamra építési tilalom került bejegyzésre. Ezt követően 2008. július 21. napi hatállyal a Helyi Építési Szabályzat 40. §-a kiegészült azon (5) bekezdésben foglalt rendelkezéssel, amely szerint a területen építési engedély kiadásának feltétele, hogy a telkek az OTÉK előírásainak megfelelő teljes közműellátása biztosított legyen. A Helyi Építési Szabályzat ezen szabálya 2011. augusztus 31-ével hatályát veszítette. A felperesek kártalanítási eljárás lefolytatását kezdeményezték a kormányhivatalnál, amely határozatában a felperesek kártalanítás iránti, valamint a kártalanítási összeg és annak törvényes kamatai megállapítására vonatkozó kérelmét értékcsökkenés hiányára utalva elutasította, megállapítva, hogy a kérelmezőknek az új Helyi Építési Szabályzat hatálybalépésével nem keletkezett kára. Az elsőfokú ítélet helyt adott a kártalanítás iránti kérelemnek és megállapította a kártalanítási összeget a felperesek számára. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a felperesek keresetét elutasította. Osztotta az egységesnek tekinthető bírói gyakorlatban érvényesülő álláspontot, amely szerint a kártalanítási szabályok alkalmazásának alanyi jogon való kikényszeríthetőségéhez nem önmagában a szabályozás folytán előálló rendeltetés változás, hanem az azzal összefüggő kár szolgál alapul, azonban a kártalanítás jogszabályi feltételének megléte a perbeli esetben nem bizonyított, azaz, hogy a Helyi Építési Szabályzat hivatkozott korlátozásából

eredően a felperesek kárt szenvedtek. A felperesek külterületi, mezőgazdasági rendeltetésű ingatlana belterületbe vonásával annak forgalmi értéke köztudomásúan a többszörösére emelkedett. Így a felperesek a belterületté minősítés folytán a szigorításig bekövetkezett értékemelkedéshez képest legfeljebb alacsonyabb mértékű értékemelkedést realizálhattak. A másodfokú bíróság szerint az Étv. 30. § (2) bekezdés azon szabályának, hogy a kártalanítás összege az ingatlanok a korábbi rendeltetése ismeretében megállapítható régi, és az új szabályozás eredményeképpen megállapítható új forgalmi értéke közötti különbözete, nem tulajdonítható olyan értelmezés, hogy ezen rendelkezés a tényállás egyéb elemeiből kiragadva, önmagában alkalmas a korlátozással összefüggésben felmerült kár tényének bizonyítására. Az Étv. 30. § (2) bekezdés ugyanis nem a kár mibenlétére, hanem a bizonyított kár bekövetkezése miatti kártalanítás összegszerűségére vonatkozó szabályt tartalmaz. A Helyi Építési Szabályzat szigorítása, mint közhatalmi aktus, nem vitásan okozhat a polgári jog körébe tartozó kárt az ingatlan tulajdonosának, ennek ellentételezésére, a kártalanítás összegszerűségére azonban nem a Ptk., hanem az Étv. 30. § (2) bekezdés, mint speciális anyagi jogi szabály ad irányutatót, nem helyettesítve magának a kár bekövetkezésének, mint a tulajdonosnak járó kártalanítási összeg egyik jogszabályi feltételének meglétét. Nem vitatható, hogy a régi és az új szabályozás eredményeként bekövetkezett értékcsökkenés a legtöbb esetben azonosítható magának a kárnak a bekövetkezésével is, ez azonban automatikusan nem, csak az adott tényállás függvényében alkalmas a kár bekövetkezésének bizonyítására. Ellenkező esetben a jogalkotó nyilván akként fogalmazott volna, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdésben írt közzogi aktus esetén a tulajdonos, hasznélvező a régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható forgalmi értékkülönbözetre tarthat igényt kártalanítás címén. A Kúria a másodfokú bíróság ítéletét hatályában fenntartotta. Kifejtette, hogy az elsőfokú ítéletben nem kapott kellő hangsúlyt a felperesek érdekkörében és saját döntésükön alapulóan megkötött, a belterületbe vonással kapcsolatos azon korabeli megállapodás, amely az ingatlanok másik övezetbe (külterületből belterületbe sorolása) ellentételezéseként a felperesekre kötelezettségeket is rótt. A Kúria szerint is jelentősége van a perben annak, hogy a külterületi földek belterületbe vonásának milyen - kétoldalú - feltételrendszere volt. A közművesítésben való kölcsönös megállapodás nyilvánvaló célját a telkek belterületi övezetben való megfelelő hasznosítása, használata jelentette. Ugyanakkor nincs jelentősége azon felperesi hivatkozásnak, hogy értelmezésük szerint a megállapodás nem azt jelentette, hogy a közművesítés teljes költségét a tulajdonosoknak kellett viselni. E körben csak az a lényeges, hogy az 1999-ben megkötött megállapodás szerint a tulajdonosoknak a közművesítéssel kapcsolatban több tevéleges kötelezettsége volt, illetve vállalták, hogy az önkormányzat részére bonyolítási díjként, intézményi célra meghatározott nagyságú telket átadnak teljes közművekkel, márpedig ennek felperesek nem tettek eleget. Rámutatott arra, az a körülmény, hogy az évekkel későbbi Helyi Építési Szabályzat módosítás olyan helyzetet eredményezett, hogy a felperesek nem teljesen közművesített telkére már nem adtak ki építési engedélyt, nem alapozhatott meg korlátozási kártalanítást. A Helyi Építési Szabályzat módosítása miatt az építési jogosultság elvesztéséből eredő „kár” közvetlen okozati összefüggésben nincs az építési szabályok közzogi aktussal történt megváltoztatásával, csak áttételes az összefüggés, ami egyébiránt nem zárta el véglegesen felpereseket a telkük beépítésétől, csupán kényszerítően hat a telkük közművesítése elvégzésére. Nincs jelentősége annak, hogy a Helyi Építési Szabályzat módosítás előtt volt egy rövidebb időszak, amikor a hasonló paraméterekkel rendelkező ingatlanokra lehetett építeni, és annak sem, hogy a Helyi Építési Szabályzat módosítás hatályon kívül helyezése után sem állt vissza a korlátozás mentes beépíthetőség teljeskörűen, mivel a csatornázatlanság továbbra is akadályozta az építési engedély kiadásának. A felperesek kártalanítási igényüket az új Helyi Építési Szabályzatra alapították, ami a kérelem benyújtása után röviddel hatályát veszítette. Ezzel összefüggésben ugyanakkor nem azt állította a másodfokú ítélet, hogy a

telek beépíthető lett, hanem hogy a hatályon kívül helyezés után ez a szabály már nem érvényesülhet.

### *3.2. A 7 éves időbeli korlát*

Az Étv. 30. § (3) bekezdése tartalmazza a 7 éves időbeli korlátot, amely rendelkezéssel a vizsgált időszakban több kúriai döntés foglalkozott.

A Kúria Kfv.III.37.863/2016/4. számú ítéletéhez kapcsolódó releváns tényállás szerint a perbeli ingatlan turisztikai erdő övezetbe tartozott, ahol turistaház építésére volt lehetőség az ingatlan 3%-án. A felperes 2000. január 25-én építési engedélyt kapott hat szobás turistaház építésére. Az építkezés 2005 februárjában megkezdődött. A felperes 2009. május 25-én módosított építési engedélyt kapott az eredeti építési engedély szerinti érvényességi idővel (két év). Ezt követően az elsőfokú építési hatóság a 2011. április 5-én tartott helyszíni szemlén megállapította, hogy kivitelezés nincs folyamatban, és jelezte a felperesnek, hogy további építési munkákat nem folytathat. A Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat (amely 2007. január 8. napján lépett hatályba) a beépítés mértékét 0%-ra változtatta, amely azonnal hatályba lépett, rendelkezéseit a 2007. március 1. napja után kezdődő építési hatósági eljárásokban kellett alkalmazni. A felperes kártalanítás iránti kérelmet nyújtott be, az alperes azt elutasította, arra hivatkozva, hogy a felperes építési jogait korábban keletkeztető BVKSZ 1999. január 1-jén lépett hatályba, ezért az Étv. 30. § (3) bekezdése szerinti határidő 2000. március 1-jétől számítandó. Az új Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat előírásait, jóllehet ez a rendelet január 18-án lépett hatályba, azonban csak 2007. március 1-jét követően kellett alkalmazni, az építési jogok megváltoztatására tehát az Étv. 30. § (3) bekezdése szerinti hét év elteltét követően került csak sor. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperes új eljárásra kötelezte. Utalt arra, hogy az Étv. 30. § (7) bekezdése egy fikciót állít fel a vagyoni hátrány keletkezésére és ezen keresztül a kártalanítási igény esedékessé válására azzal, hogy ezeket a helyi építési szabályzat hatálybalépéséhez köti. A Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat egyértelműen rendelkezik arról, hogy a rendelet 2007. január 18-án lép hatályba. Ebből a szempontból nem bír relevanciával, hogy a rendelet a korlátozásokat mikortól rendeli alkalmazni. A vagyoni hátrány a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat hatályba lépésével bekövetkezett, vagyis a 2000. március 1-jétől számított hétéves határidőn belül. Megjegyezte, hogy ezt az álláspontot támasztja alá a Kúria Kfv.I.37.614/2012/10. számú ítélete is, amely egy szintén a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat alapján indult korlátozási kártalanítási ügyben a hétéves időtartam számításánál ugyancsak a januári hatálybalépés időpontját vette alapul. Minderre figyelemmel a felperes építési jogaiban az Étv. 30. § (3) bekezdése szerinti hétéves határidőn belül keletkezett a korlátozás. A felperes építési engedélyével kapcsolatban kifejtette (utalva a 144/2010. (VII. 14.) AB határozatra, az EBH 2013.K.18-ra és a Kfv.I.37.614/2012/10 számú döntésre), hogy a tulajdonhoz kapcsolódó építési jogosultságokban a helyi közhatalom jogalkotással okozott aránytalan korlátozása kártalanítási kötelezettséget von maga után, amelynek megállapítását a tulajdonos - felperes - alanyi jogon követelheti. A perbeli esetben a beépítési mérték 0%-ra csökkentése folytán egyértelműen fennáll a tulajdonhoz kapcsolódó építési jogosultságok korlátozása. A kártalanítás megállapítása körében az Étv. alapján az ingatlan forgalmi értékében beállott változás vizsgálandó, amely rendeltetés és használati mód korlátozása folytán szükségképpen jelentkezik a perbeli ingatlannál. A kártalanítás jogalapja szempontjából nem releváns, hogy a helyi szabályozás hatályba lépésekor volt-e a felperesnek építési engedélye.

A Kúria a Kfv.II.37.873/2017/7. számú ítéletében a 7 éves időkorláton kívül foglalkozott az Étv. 30. § (3) bekezdésének azon fordulataival is, amely szerint a 7 év eltelté után csak a használat gyakorlásába való beavatkozásért és csak akkor jár kártalanítás, ha a változtatás a korábbi használatot megnehezíti vagy ellehetetleníti. A tényállás szerint a perbeli ingatlanok tulajdonjogát a felperesek 1992. évben szerezték meg, azokat mezőgazdasági célra hasznosítják, szántó, gyümölcsös, legelő művelési ágba tartoznak. Az önkormányzat 2009-ben új helyi építési szabályzatot fogadott el, amellyel ezeket az ingatlanokat a mezőgazdasági övezetből erdő területbe sorolta át. Erről a felperesek 2013 szeptemberében szereztek tudomást, mert az I. rendű felperesi tulajdonos ekkor nyújtott be gyümölcsstározó építésére építési engedély iránti kérelmet, amelyet a fentiek okán nem kapott meg. Az Önkormányzat 2015 augusztusában fogadta el az új helyi építési szabályzatot, amely szerint a felperesek ingatlanai a korábbi övezeti besorolásnak megfelelően ismét mezőgazdasági területnek minősülnek. Az alperes határozatában elutasította a felpereseknek az övezeti átsorolás korábbi megváltoztatására alapított korlátozási kártalanítási igényét arra hivatkozva, hogy a korábbi változástól számított 7 év eltelté után csak a használat gyakorlásába való beavatkozásért jár kártalanítás, s csak akkor, ha a változás a korábbi használatot megnehezíti vagy ellehetetleníti, ilyen körülmény azonban nem állapítható meg. A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította, az ítéletet a másodfokú bíróság helybenhagyta. A Kúria a felülvizsgálati eljárás során a másodfokú ítélet hatályában fenntartotta. Kifejtette, hogy a község építési szabályzatát az önkormányzat 2009. évben állapította meg, egyidejűleg hatályon kívül helyezte a korábbi, 1985 májusában kelt helyi rendeletet. Az új szabályzat hatálybalépésével a perbeli ingatlanok övezeti besorolása az 1985. évi rendezési tervhez képest változott meg. Az új szabályozásra azonban 2000. március 1-től számított 7 év elteltével került sor. Elvi éllel mutatott rá, hogy a jogalkotó olyan határidőt szabott, aminek kezdő időpontját nemcsak egy esemény bekövetkeztéhez, a szabályozásváltozáshoz igazította, hanem egy konkrét időponthoz kötötte. Ennélfogva e határidő nem relatív, hanem objektív, a lejárta egyértelműen meghatározható. A jogalkotó - tekintettel az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettségére is - kiszámíthatóvá akarta tenni a változás folytán bekövetkező helyzettel járó következmények határidejét. Az Étv. 30. § (3) bekezdésére tekintettel a 7 év 2007. március 1-jén járt le, amikor az új szabályzat változtatására sor sem került. Így kártalanítás csak akkor járna, ha a perbeli ingatlan korábbi használata elnehezült volna. Ilyen körülmény azonban nem állt fenn, mivel a gyümölcsstározó építése iránti igény elutasítása nem minősül a korábbi használat ellehetetlenülésének, a korábbi használat minden további nélkül folytatható.

### *3.3. A kártalanításra jogosult személye*

Az Étv. 30. § (1) bekezdésének vizsgált időszakban hatályos szövege szerint, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.

A Kúria több döntésében is vizsgálta a kártalanításra jogosult személyi kört.

A Kfv.II.37.930/2016/6. számú ítéletében a Kúria döntött arról, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti jogok engedményezhetők-e. A releváns tényállás szerint a perbeli ingatlan tulajdonosa a 2001. október 18-án történt tulajdonjog bejegyzés alapján egy természetes személy volt, az ingatlant egy másik személy holtig tartó haszonélvezeti joga terhelte. Az ingatlant az alperesi beavatkozó megvásárolta, tulajdonjogát 2006. szeptember 27-én jegyezték be. A perbeli ingatlant

a Fővárosi Szabályozási Keretterv 1998-ban intézményi övezetbe sorolta, amely 2006-ban módosításra került, 2006. augusztus 1-jétől részben a KL-KT beépítésre nem szánt különleges közlekedési övezetbe és részben a Z-EZ egyéb közhasználatra nem szánt zöldterületi övezetbe sorolással. Az ingatlan korábbi tulajdonosa és a hasznélvező az övezeti változából fakadóan kártalanítási igényt nem érvényesített. Az alperesi beavatkozó kártalanítási kérelmet nyújtott be, amelyet az önkormányzat elutasított. Ezt követően a beavatkozó a korábbi tulajdonossal és a hasznélvezővel 2012. augusztus 23-án megállapodást kötött, amellyel azok a kártérítési és/vagy kisajátítási igényüket ellenérték nélkül a beavatkozóra engedményezték, az engedményezett követelés értékét 70.000.000 forintban határozták meg. A Kormányhivatal szakértői bizonyítást rendelt el, majd határozatával kártalanítást állapított meg az alperesi beavatkozó részére, és a felperesi önkormányzatot kötelezte a kártalanítás és ennek az összegnek 2006. augusztus 1. napjától járó törvényes kamatának a beavatkozó részére való megfizetésére. Határozata indokolása szerint a kártalanítás jogalapja fennáll, mert az ingatlan övezeti besorolásában olyan változás következett be, amely a tulajdonosnak kárt okozott. Megállapította, hogy a beavatkozó az ingatlan tulajdonjogát az övezetváltást előíró rendelet hatályba lépése után szerezte meg, de mivel a korábbi tulajdonos és a hasznélvező a kártalanítási igényét a beavatkozóra engedményezte, ezért a beavatkozó jogosult volt a kártalanítás igénylésére. Az alperes szerint az Étv. 30. § (1) bekezdése az engedményezés lehetőségét nem zárja ki és ezért a kártalanítást nem csak az igényelheti, aki az övezeti előírások változása időpontjában az ingatlan tulajdonosa, vagy hasznélvezője volt. Az elsőfokú bíróság az alperes határozatát megváltoztatta, és a beavatkozó kártalanítás iránti kérelmét elutasította, arra hivatkozva, hogy a beavatkozó az ingatlan tulajdonjogát az övezeti átsorolás bekövetkezése után szerezte meg, az Étv. 30. § (1) bekezdése pedig taxatív és kógensen határozza meg, hogy kik jogosultak kártalanításra, ezért a régi Ptk. engedményezésre vonatkozó 328. §-a nem alkalmazható. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el, megállapítva, hogy a kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor, azaz az övezeti változást előíró rendelet hatálybalépésének napjával válik esedékessé. A kártalanítási igény jogosultjai az övezeti változaskor fennálló tulajdonjog és hasznélvezeti jog alapján a korábbi tulajdonos és a hasznélvező volt. Jogosulti minőségükben megillette őket a követelés és - jogszabály kizáró rendelkezésének hiányában - a követelés engedményezése is. A Kúria ítéletével a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Az Étv. 30. § (1) bekezdésére utalva kiemelte, hogy az övezeti változás okozta kár felmerülése esetén a korlátozási kártalanítás igénylésére az jogosult, aki az övezeti változás időpontjában tulajdonos, hasznélvező volt. A perbeli esetben az övezeti besorolás hátrányos megváltozására 2006. augusztus 1-jén került sor, de az ebben az időpontban fennálló tulajdonjoga, hasznélvezeti joga alapján az akkori tulajdonos és a hasznélvező korlátozási kártalanítási igényt nem érvényesített, a beavatkozó pedig az ingatlan tulajdonjogát 2006. szeptember 27. napján szerezte meg. Kifejtette, hogy a korlátozási kártalanítás intézménye az övezeti besorolás változásából a tulajdonost, hasznélvezőt érő hátrány kompenzálására szolgál, az övezeti besorolással okozott kár miatt a kártalanítási igény a vagyoni hátrány bekövetkeztekor válik esedékessé (Étv. 30.§ (7) bekezdése). A bírói gyakorlat és a Alkotmánybíróság által hozott határozatok alapján a korlátozási kártalanítás az övezeti besorolás változásának időpontjában fennálló tulajdoni viszonyok és hasznélvezeti jog alapján a kárt elszenvedő akkori tulajdonost és hasznélvezőt (Kfv.III.39.164/2008/3.), illetve a 15/2014.(V.13.) AB határozat alapján bizonyos tulajdonosi részjogosítványokat gyakorló pénzügyi lízingbe vevőt mint tulajdoni várományost illeti meg. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem valósítja meg a tulajdonjog sérelmét az, ha a korlátozás a tulajdonszerzés idején fennáll. A leendő tulajdonos a tulajdonszerzés során tájékozódhat az ingatlant érintő esetleges korlátozásokról. Maga a tulajdonszerzés nem kötelező, ennél fogva az esetleges korlátozásokkal



terhelt ingatlan megszerzése a tulajdonszerző belátásán múlik [3125/2015. (VII.9.) AB határozat]. Mindebből következően nem jogosult kártalanításra, aki az övezeti változást követően szerzett tulajdont, ezért mondta ki a Kúria egyik eseti döntésében azt is, hogy jogutódlás a korlátozási kártalanítás igény érvényesítése tekintetében nincs (Kfv.III.39.164/2008/3.). Amennyiben az övezeti változás bekövetkeztekori tulajdonos és hasznélvező korlátozási kártalanítási igényt nem jelent be, az ingatlan értékesítésével a korábbi tulajdonos és a hasznélvező elveszíti a korlátozási kártalanítás iránti igényét, az elenyézik. A korlátozási kártalanítási igény a hátrány bekövetkeztekor, az azt elszenvedő személyéhez, a fennálló tulajdonához, hasznélvezetéhez kötötten érvényesíthető, mert a korlátozási kártalanítást az akkori tulajdonost, hasznélvezőt ért kár kompenzálását szolgálja, ezért az igény érvényesítésére is a kárt elszenvedő személy jogosult, helyette más nem érvényesítheti. A közigazgatási szabályokból következően az igény érvényesítésére jogosult személyi kör nem tágítható, kiterjesztően az Étv. 30. § (1) bekezdése nem értelmezhető. Mindebből következően az ilyen módon elenyészett korlátozási kártalanítási igény engedményezésére és az engedményezés folytán az igény érvényesítésére nincs lehetőség. Az ingatlan a hátrányos övezeti változás bekövetkezte után megvásárló személy a korábbi tulajdonost, hasznélvezőt megillető kártalanítási igény érvényesítésére helyettük már nem jogosult. Nem létező követelés pedig nem engedményezhető.

A Kúria Kfv.IV.37.989/2017/6. számú ítéletében részben foglalkozott az Étv. 30. § (1) bekezdésével is. E körben utalt arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria egységes gyakorlatában az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján korlátozási kártalanításra az jogosult, aki az övezeti besorolás hátrányos megváltozásakor az ingatlan tulajdonosa, hasznélvezője. [Kfv.II.37.861/2009/9., Kfv.II.39.354/2006/9.] [KGD2018. 93. Kúria Kfv.II.37.930/2016/6.] Felhívta az Alkotmánybíróság fentebb részletezett 3125/2015. (VII.9.) AB határozatában kifejtetteket. A Kúria ezt a jogértelmezést irányadónak tekintette az Étv. 30. § (4) bekezdése és a Kstv. 5. § (1) bekezdése szerinti jogosultsági feltétel vizsgálata során is, osztva e körben az alperes és az elsőfokú bíróság jogi álláspontját, amely szerint a tulajdonos a tulajdonszerzését megelőzően a korábbi tulajdonos által a korlátozás következtében elszenvedett vagyoni hátrányát a kisajátítási eljárásban sem háríthatja át jogszerűen a korlátozást bevezető önkormányzatra. A felperes nem vitásan az ingatlan tulajdonjogát korlátozással terheltlen szerezte meg, így az ingatlan korlátozott hasznosíthatósága vélhetően már a vételár tárgyában folytatott alku során értékelésre került. Amennyiben a felperes saját mulasztása vagy a korábbi tulajdonos megtévesztő magatartása miatt a fennálló korlátozásról csak a tulajdonszerzését követően értesült, ez számára az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti igény érvényesítését nem alapoz(hat)ta meg.

Az Alkotmánybíróság 15/2014. (V. 13.) AB határozatában érintette az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti kártalanításra jogosult személyének kérdését, és megállapította, hogy a Kúria nem a vizsgálat idejére eső, Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközése miatt alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapította, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése alkalmazása során az ott szabályozott korlátozási kártalanítás a tulajdonosokkal azonos feltételekkel tulajdoni várományosként a pénzügyi lízingbe vevőt is megilleti. Ítéletében azt állapította meg, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint korlátozási kártalanításra csak az ingatlan tulajdonosa és hasznélvezője jogosult, más nem. Mivel az értékcsökkenést eredményező új helyi építési szabályzat hatályba lépése akkor történt meg, amikor a lízingbe vevő még nem volt tulajdonos (azzá csak utóbb vált), így őt az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján kártalanítás nem illeti meg. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben határozatának

indokolásában kifejtette, hogy „a lízingbe vevő olyan tulajdoni várományos, aki a kárveszélyt egyedül viseli, és az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni korlátozás az ő – később, a függő jogi helyzet megszűnésekor, azaz a tulajdonossá válásakor realizálódó – kárának elkerülhetetlen bekövetkezésével jár, vagyis a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog alapján mint tényleges – bár csak jövőbeni – károsultat ugyanúgy megilleti a korlátozási kártalanítás (jövőben realizálódó, de már a jelenben kimutatható kárának tényleges megtérítése), mint a tulajdonost vagy a pénzügyi lízingbe vevőnél kevésbé jelentős kárt elszenvedő (mert rendelkezési joggal sem most, sem a jövőben nem rendelkező) haszonélvezőt. A pénzügyi lízingbe vevő tehát – bizonyítható kárának bekövetkezése esetén – az Étv. 30. § (1) bekezdésében írott feltételek megvalósulásakor az Alaptörvény XIII. cikke alapján épp úgy jogosult a korlátozási kártalanításra, mint a haszonélvező. Jelen esetben ezért az Alkotmánybíróság megállapítja: a pénzügyi lízingbe vevőnek az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott korlátozási kártalanításhoz való joga az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény.” (Az Alkotmánybíróság 15/2014. (V. 13.) AB határozata [30] és [31] bekezdések).

#### *3.4. Szabálytalan építés és illeszkedés*

A vizsgált időszakban három ügyben merült fel az illeszkedés szabályainak alkalmazhatósága szabályozási terv hiányában, illetve az engedélytől eltérő építés esete, mint az Étv. 30. § (5) bekezdése szerinti kizáró feltétel.

A többek között az illeszkedés témakörében született Kfv.IV.37.457/2017/11. és a megegyező megítélésű Kfv.IV.37.461/2017/10. számú ítéletekben, amely esetekben nem volt olyan helyi építési szabályzat, ami a perbeli ingatlanok beépítését szabályozta volna, a Kúria arra mutatott rá, hogy az illeszkedés szabálya alkalmazhatósága azért kulcskérdés, mert az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint a kártalanítás összege az ingatlanok a korábbi rendeltetése alapján megállapítható régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható új forgalmi értéke közötti különbözet. Mivel a régi értékre nézve szabályozási terv hiányában irányadó településrendezési tervi viszonyítási pont nincsen, az illeszkedés szabálya merült fel a beépíthetőség meghatározhatósága érdekében. A Kúria szerint a vitatott telek korábban valóban mezőgazdasági rendeltetésű volt, ez azonban az Étv. 18. § (2) bekezdése értelmében nem jelentette azt, hogy a jogszabályoknak megfelelő építési tevékenységet egyáltalán ne lehetett volna azon folytatni (a Kúria ítéletkezési gyakorlata alapján sem zárható ez ki, lásd a BH2015. 316. számú döntést). Az ingatlanok értékének megállapításakor tehát jogszabálynak megfelelő mértékű beépítés lehetőségével számolni lehetett.

Az Étv. 30. § (5) bekezdése szerinti szabálytalan építés kérdése körében született a Kúria Kfv.III.37.845/2017/8. számú ítélete, amelyben megállapította, hogy önmagában az a körülmény, hogy egy építményt szabálytalanul építettek meg, megalapozza az Étv. 30. § (5) bekezdésben foglalt kizáró feltételt. A Kúria ezen ítéletében kiemelte, hogy az a körülmény, hogy bizonyos feltételek fennállása mellett - az Étv. 48/A. §-a alapján - egy szabálytalanul megépített épület, építmény fennmaradása is engedélyezhető, a döntést nem befolyásolhatta, a perbeli esetben ugyanis tényként kezelendő, és e vonatkozásban a felperes által sem vitatott körülményt, hogy a halastavak elhelyezkedése szabálytalan, amelyet korábbi bírósági ítélet rögzített. Ugyanakkor a felperes fennmaradási engedélyt a szabálytalanul megépített halastavakra nem kért, fennmaradási engedélyezési eljárás nem folyt. Kiemelte, hogy az esetleges fennmaradási engedély sem változtat (változtathat) azon a tényen, hogy az építményt jogszerűtlenül hozták létre. Az érintett halastavak esetében a fennmaradási engedély nélkül nem állapítható meg, hogy azok a helyi és országos

építésügyi előírásoknak megfelelnek-e. Ennek hiányában az Étv. 30. § (5) bekezdése nem értelmezhető a szerint, hogy a perbeli esetben a kivitelezett halastavak szabályos építmények, mivel egy esetleges fennmaradási engedély legalizálná (legalizálhatná) azokat.

A Kúria a Kfv.III.38.012/2014/4. számú ítéletében is döntött az illeszkedés kérdéséről. A tényállás szerint a felperes jogelődje a 2000. december 11. napján kelt ingatlan-nyilvántartásba bejegyző határozattal szerezte meg a perbeli ingatlan 1/1 arányú tulajdonjogát. A felperes a 2002. október 7. napján érkezett kérelmében kártalanítási igényt terjesztett elő az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján azzal, hogy a jogelőd tulajdonos az ingatlant későbbi beépítési céllal vásárolta meg, és az ingatlan a vásárláskor a kisvárosias, jellemzően szabadon álló beépítésű lakóterületi keretövezetbe tartozott. Az önkormányzat képviselő-testülete a perbeli ingatlant is magába foglaló területre a 2011-ben meghozott rendeletével megalkotta a Kerületi Szabályozási Tervet, amelynek releváns rendelkezése szerint az adott játszótérre vonatkozó rendelkezése szerint a játszótér funkciója nem változtatható meg. Megalkotásra került továbbá a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat, amely a tárgyi ingatlant kisvárosias területek megnevezésű keretövezetbe helyezte, és az 5. § (2) bekezdése előírta, hogy a helyi értékvédelem alatti területen építési munka csak a területre hatályos Kerületi Szabályozási Terv alapján végezhető. A Fővárosi Önkormányzat 47/1998. (X.15.) számú Fővárosi Közgyűlési Rendelete a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 2. számú melléklete a városkép szempontjából kiemelt területek között a 8. pontban felsoroltak között szerepelt a perbeli terület. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 1. § (14) bekezdése előírta, hogy a helyi védettség városképi védelem alatt álló területekre vonatkozóan a közterületet kiszabályozni, telket alakítani, valamint új épületet elhelyezni, meglévő épületet lebontani, átalakítani, rendeltetését, használati módját megváltoztatni csak kötelező értékvédelmi alátámasztó munkarészt is tartalmazó Kerületi Szabályozási Terv alapján lehet. Az I. rendű alperes jogelődje határozatával a felperes kártalanítás iránti kérelmét elutasította. A határozat indokolása szerint a játszótérként funkcionáló ingatlant a felperesi jogelőd azzal a kockázattal vásárolta meg, hogy a későbbiekben jóváhagyandó rendelet tartalmazhat a beépíthetőségre vonatkozóan akár kedvező, akár kedvezőtlen előírásokat. Miután az ingatlantulajdonosnak a vételkor sem volt építési joga, a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat rendelkezése alapján a beépítés a Kerületi Szabályozási Terv előírásaihoz volt kötve, ezért a játszótér funkció megváltoztatását megtiltó rendelkezés építésügyi kártalanításra jogot nem alapoz meg. A felperes keresettel támadta a határozatot, amelyet az elsőfokú bíróság ítéletével elutasított. A jogerős ítélet elleni felülvizsgálati kérelmet a Legfelsőbb Bíróság végzésével elutasította. A felperes 2005. augusztus 8. napján új tényre hivatkozással ismételt kártalanítási kérelmet terjesztett elő, igazságügyi szakértői véleményt csatolt, amely szerint a perbeli ingatlan a megvásárlásakor építési joggal rendelkezett, mivel az Étv. 18. § (2) bekezdése alapján az illeszkedés főszabályának alkalmazásával lehetséges volt a beépítés. A többször megismételt kártalanítási eljárásban végül az I. rendű alperes határozatával a kérelmet elutasította. A határozat indokolásában megállapította, hogy a perbeli ingatlan a kérelmező jogelődje általi szerzés időpontjában nem volt beépíthető, jelen eljárás során az illeszkedés szabályai nem alkalmazhatók, tekintettel arra, hogy az ingatlanra vonatkozóan egyértelműen meghatározásra került, hogy funkciója nem változtatható, tehát beépíteni semmilyen módon nem lehetséges. A Étv. 30. § (1) bekezdés szerinti korlátozás nem valósult meg, ezért a kártalanítási kérelem nem megalapozott. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította, az ítéletet a másodfokú bíróság helyes indokainál fogva helybenhagyta. A Kúria másodfokú ítéletet hatályában fenntartó ítéletében a perben rendelkezésre állt iratanyag alapján megállapította, hogy a perbeli telek építésügyi szempontból a Fővárosi Szabályozási Kerettervről szóló 46/1998. (X.15.) FŐVKGY rendeletben foglaltak alapján L3 jelű keretövezetbe tartozott. Azt is rögzítette, hogy a

Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 2. számú melléklete alapján a perbeli ingatlant is magában foglaló terület városkép szempontjából kiemelt területként fővárosi védelem alatt áll. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 1.§ (14) bekezdése alapján ezen a területen csak kötelező értékvédelmi alátámasztó munkarészt is tartalmazó Kerületi Szabályozási Terv alapján lehet új épületeket elhelyezni, meglévő épületet elbontani, átalakítani, rendeltetését, használati módját megváltoztatni. Az ingatlan beépítése tehát a tulajdonszerzéskor nem volt lehetséges a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat ezen rendelkezése alapján. A beépítés ugyanis a Kerületi Szabályozási Terv előírásaihoz volt kötve, amelynek tartalma - tekintettel arra, hogy az az ingatlan megvásárlásakor még nem készült el - nem volt ismert. A Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat a perbeli ingatlant kisvárosias területek megnevezésű keretövezetbe helyezte, és előírta, hogy a helyi értékvédelem alatti területen építési munka csak a területre hatályos Kerületi Szabályozási Terv alapján végezhető. A Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat 8. számú mellékletének 3.2.f. pontja alapján a perbeli ingatlan játszótér funkciója nem változtatható. Ezen előírásból következően is megállapítható volt, hogy az illeszkedés szabálya sem volt alkalmazható, tekintettel arra, hogy az ingatlanra vonatkozóan egyértelműen meghatározásra került a funkcióváltogatás tilalma, tehát beépítése semmilyen módon nem volt lehetséges. Hangsúlyozta a Kúria, hogy a BVKSZ átmeneti rendelkezéseire az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti kártalanítási igényt alapítani nem lehetett, tekintettel arra, hogy a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 1. § (13) bekezdése rögzítette, hogy a BVKSZ 56-64.§-aira kiterjedő átmeneti szabályozási előírásokat a keretövezeti előírásokkal együtt kell alkalmazni. A Kerületi Szabályozási Terv hatályba lépésével egyidejűleg a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat vonatkozó átmeneti szabályozási előírásai az adott területre hatályukat veszítik. Mindezek alapján a Kerületi Szabályozási Terv, a KVSZ hatályba lépéséig alkalmazható átmeneti rendelkezések önmagukban konkrét építési jogot nem teremtenek, hanem azokat a keretövezetre vonatkozó rendelkezésekkel együtt kell alkalmazni. Az átmeneti rendelkezések azoknak az ingatlanoknak a beépíthetőségét kívánták biztosítani, amelyeknél a beépítés konkrét feltételeit a jogalkotó nem kötötte a Kerületi Szabályozási Terv létéhez. A felperes által hivatkozott illeszkedési szabályra vonatkozóan hangsúlyozta a Kúria, hogy a perbeli ingatlan építésügyi szabályozással érintett státuszát tovább terhelte a megvételkor, hogy a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat 2. számú melléklete a városkép szempontjából kiemelt területek között a 8. pontban említette azon területrészt, amely magában foglalta a perbeli ingatlant is. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat többlétszabálya alapján ezen területeken a Kerületi Szabályozási Tervnek az értékvédelemmel foglalkozó munkarészeket is tartalmaznia kell. Ezen túlmenően a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat önálló rendelkezéseket is előírt a városkép szempontjából kiemelt területekre, amelyeket a 2. számú melléklet sorolt fel, és ismételten építmény elhelyezését a Kerületi Szabályozási Terv előírásaihoz kötötte. Az is megállapítható volt, hogy a 7/2005. (III.1.) NKÖM rendelet 1. számú melléklete műemléki jelentőségű területté nyilvánította a Budapest főváros területén a világörökségi védelem alatt álló (3) bekezdésben leírt határon belüli, a rendelet 1. számú mellékletében felsorolt helyrajzi számú ingatlanokat is, így a per tárgyát képező ingatlant is. Minderre tekintettel a Kúria álláspontja szerint a helyi értékvédelemmel érintett területeken, amelyek a helyi építési örökség részét képezik és sajátos értékük, helyi karakterük megtartandó, az értékvédelmet tartalmazó Kerületi Szabályozási Terv hiányában az illeszkedés főszabályát nem lehet alkalmazni, a beépítés az illeszkedés főszabályára hivatkozással sem valósítható meg a különleges értékvédelem miatt. Egyetértett a Kúria azon ítéletbeli állásponttal, hogy az illeszkedés főszabálya, mint általános szabály, a perbeli ingatlan beépítésére nem lenne irányadó, az értékvédelmet előíró különös szabályok miatt. A beépítésre kizárólag az ezt lehetővé tevő Kerületi Szabályozási Terv alapján lett

volna lehetőség, azt azonban a Kerületi Szabályozási Terv egyértelműen tiltotta. Megalapozottan állapították meg tehát az ügyben eljáró bíróságok, hogy a perbeli ingatlan a tulajdonszerzés időpontjában sem volt beépíthető, függetlenül attól, hogy a konkrét jogszabályi előírások később léptek hatályba, a tulajdonszerzéskor is hatályban levő Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat a beépíthetőséget azokhoz kötötte, így a visszamenőleges jogalkalmazás tilalmába nem ütközött az, hogy a később hatályba lépett tiltó szabályozás miatt a tulajdonszerzéskor sem beépíthető ingatlan a későbbiekben is beépítési tilalommal terhelt volt. A fentiek okán a szerződést követően az ingatlan rendeltetése, használata oly módon nem változott, hogy az az ingatlan értékcsökkenéséhez vezetett volna és ehhez képest a felperesnek kárt okozott volna.

### 3.5. Egyebek

#### 3.5.1. A helyi építési szabályzat Kúria általi megsemmisítése

A Kfv.IV.37.457/2017/11. számú és a megegyező megítélésű Kfv.IV.37.461/2017/10. számú ítéletekben a Kúria foglalkozott azzal a kérdéskörrel, ha a Kúria utóbb a helyi építési szabályzatot elfogadó önkormányzati rendeletet megsemmisíti. A tényállás szerint a perbeli településen településszerkezeti terv volt, helyi építési szabályzat azonban 2008. szeptember 25. napjáig egyáltalán nem létezett. A perbeli ingatlanok tulajdonosa a helyi építési szabályzat elfogadása után kártalanítás iránti kérelmet nyújtott be az alpereshez. A Kúria időközben határozatával megállapította, hogy a helyi építési szabályzat törvénysértő, ezért a rendeletet megsemmisítette (2013. május 7. napján). A Kúria a törvénysértés jogkövetkezményét a határozatának a Magyar Közlönyben, illetve az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon történő kihirdetéstől kezdődő hatállyal vonta le, deklarálva, hogy a Kúria döntése a helyi építési szabályzat hatálya idején létrejött jogviszonyokat nem érinti, a közzétételt követően az építési hatóság nem alapíthat döntést a helyi építési szabályzat rendelkezéseire, ide értve a hatályvesztés idején még el nem bírált építési engedély iránti kérelmeket is (Köf.5013/2013/7. számú határozat indoklás 6. pontja). A kormányhivatal 2014. szeptember 19. napján kelt határozatával kötelezte a felperesi önkormányzatot a tulajdonos részére kártalanítás megfizetésére 2008. szeptember 26. napjától járó késedelmi kamatával együtt. A felperesi önkormányzat keresetet nyújtott be az alperes határozata ellen, amelyet az elsőfokú bíróság elutasított, az ítéletet a másodfokú bíróság helybenhagyta. Mindkét bíróság úgy foglalt állást, hogy a helyi építési szabályzat Kúria általi megsemmisítése nem zárja ki az Étv. 30. §-a szerinti kártalanítási igényt, amennyiben annak feltételei fennállnak. A Kúria a másodfokú ítéletet hatályában fenntartó ítéletében osztotta ezt az álláspontot, kiemelve, hogy a Kúria határozata a helyi építési szabályzatot nem ex tunc hatállyal semmisítette meg, továbbá az akkor irányadó Bszi. 56. § (4) bekezdése szerint a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, jogokat, kötelezettségeket. Ezért a normakontroll határozatnak érdemben nincs köze ehhez az ügghöz.

#### 3.5.2. Az értéknövekedés kérdése

A Kúria ugyanezen ítéleteiben (Kfv.IV.37.457/2017/11. és Kfv.IV.37.461/2017/10. számú) döntött arról, hogy a helyi építési szabályzat elfogadása nyomán előállt értéknövekedési várományt figyelembe kell-e venni. Kiemelte, hogy a jogi szabályozás, az Étv. 30. §-a alapvetően a szabályozással keletkezett kárról rendelkezik. A szabályozásokkal keletkező előnyökből származó haszon kezelése (régí jogunk szerint ún. betterment) nem tárgya a törvénynek. Emiatt az értéknövekmény figyelembe vételére adott kártalanítás kapcsán általában inkább összehasonlító

adatok, azaz tények, mintsem jogok összefüggésében van lehetőség. Jelen esetben viszont ez feltétlenül így van, mert az értéknövekedés önmagában való elismerésének hiányozna a jogalapja. A felperesi önkormányzat ezzel kapcsolatban kifogásolta az új szabályozási terv révén előállt, a beépítési lehetőség javulása folytán keletkezett tételes értéknövekedés beszámításának elmaradását is. A Kúria kiemelte, hogy a településrendezési logika, ami alapján a magánszakértői vélemények készültek, valóban azt követelné, hogy az alapállapothoz képest az átsorolás folytán adódó potenciális értéknövekedés legyen figyelembe véve, majd ehhez képest essen levonásként számításba a telkek egy részének igénybevétele okán számítható értékcsökkenés. Az ingatlanforgalmi logika, amit a közigazgatási eljárásban alkalmazott és a perszakértő követett, az adóhatóság adatainak figyelembevételével a tényleges forgalmon alapuló összehasonlításra épül. Eszerint a helyi építési szabályzat hatályba lépése után a gazdasági, kereskedelmi és szolgáltató (GKSZ) övezetben, ahová az ingatlanokat sorolták, értéknövekedés automatikusan - további területalakítási és telekrendezési intézkedések hiányában - nem következett be, viszont mérhető volt az út szélesítésének és a szabályozott erdősávnak a telkek kb. negyedét (24%) érintő értékcsökkentő hatása.

### 3.5.3. A helyi építési szabályzat utóbb történő, kedvező módosítása

A Kúria Kfv.IV.37.077/2016/7. számú ítéletében foglalkozott azzal az esettel, ha a korlátozást elrendelő helyi építési szabályzatot utóbb, akár a per folyamán módosítják, megszüntetve a korábbi szabályzattal elrendelt korlátozást. A releváns tényállás szerint a perbeli ingatlant az Általános Rendezési Terv vegyes jellegű építési övezetbe sorolta, amelyben üdülő, lakóépület egyaránt elhelyezhető volt, majd az azt felváltó Helyi Építési Szabályzat az ingatlant zöldterületek, közparkok építési övezetbe sorolta, amelyen ekkor csak pihenést és testedzést szolgáló építmények, vendéglátó épület, pavilon és a terület fenntartásához szükséges épület volt építhető. Az alperesi határozat a beavatkozó tulajdonos részére kártalanítást állapított meg. A felperesi önkormányzat keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. Utalt arra, hogy utóbb, a Helyi Építési Szabályzat módosítása szerint ugyan az ingatlan ismét kertvárosias lakóépítési övezetben helyezkedik el, azonban a beavatkozó a kérelmet ennek hatályba lépése előtt nyújtotta be, ebben az időpontban pedig nem volt ismert, hogy a módosított Helyi Építési Szabályzat lehetővé tette az ingatlan lakóépülettel történő beépítését. A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Kiemelte az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján, hogy mivel a kártalanítás megállapítása iránti kérelem benyújtásakor az ingatlan zöldterületek, közparkok építési övezetbe tartozott, közömbös, hogy később az övezeti változás újra lakóövezetbe sorolta. A per tárgya az Általános Rendezési Terv és az első Helyi Építési Szabályzat közötti értékvesztés, és nem a módosított Helyi Építési Szabályzat által elrendelt változás figyelembe vétele.

### 3.5.4. Az általános forgalmi adó kérdése

A Kúria Kfv.III.37.881/2017/6. számú ítéletében a Kstv. 40. § (2) bekezdése alapján rámutatott arra, hogy a kártalanítás összegét úgy kell tekinteni, mint ami az általános forgalmi adót is tartalmazza.

## **XII. Az épület, illetve a kivitelezési munka okozta szomszédjogi jogsértések megítélése a joggyakorlatban a szomszédjogi generálklauzula alapján**

### **1. A szomszédjogi generálklauzula**

Az új Ptk. 5:23. §-ában rögzített szomszédjogi generálklauzula kimondja, hogy a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

Az e szabályban megfogalmazott tartózkodási kötelezettség címzettje a tulajdonos. Az előírt tartózkodási kötelezettség azonban a dolog használatával kapcsolatos, az pedig előfordulhat, hogy a tulajdonos és a használó személye elválik. Ez utóbbi esetben, tehát ha a dolgot a tulajdonostól származtatott joga alapján más személy a saját érdekében használja, és jogszabály rendelkezése vagy a tulajdonos és a használó közötti megállapodás a használattal összefüggő kötelezettségeket is a használóra telepíti, tulajdonos alatt a használót is érteni kell, vagyis az új Ptk. 5:23. §-ában megfogalmazott tartózkodási kötelezettség a használót is terheli.

A szükségtelen zavarástól a tulajdonosnak a szomszédokkal szemben kell tartózkodnia. A szomszéd fogalmi körébe a szomszédjogi generálklauzula alkalmazása során – a kifejezés köznapi értelmétől eltérően – nem kizárólag a közvetlenül a szükségtelen zavarástól tartózkodni köteles tulajdonos ingatlana melletti ingatlanban élő személyek tartoznak, hanem az adott zavarással érintett valamennyi személy (BH1975.117., EBH2009.2039.). A szükségtelen zavarástól ezért a szomszédos ingatlanok tulajdonosain kívül mindazok vonatkozásában is tartózkodni kell, akik a tulajdonosoktól származtatott jogaik alapján az érintett ingatlanokat használják, a szomszéd fogalma tehát rájuk is kiterjed. Az, hogy a szomszédként zavaró magatartást kifejtő tulajdonossal szemben a másik ingatlan tulajdonosa érvényesíthet-e igényt, vagy a használó is, a szükségtelen zavarásra alapított igény természetétől függ. A 2014. március 15-én hatályba lépett új Ptk.-t megelőzően hatályban volt, régi Ptk. 100. §-a egyébként csupán annyiban különbözött az új Ptk. 5:23. §-ától, hogy a normaszövegben nem a „szomszédokat”, hanem a „szomszédait” szó szerepelt. Ez a kis eltérés is arra utal, hogy a jelenlegi szabályozás egyértelműen megerősíteni és törvénybe iktatni kívánja a régi Ptk. 100. §-ának alkalmazása során kialakult gyakorlatot, amely a szomszéd fogalmát a szó köznapi jelentésétől eltérően, kiterjesztő értelemben használta, és valamennyi, a zavaró hatással érintett személyt értette alatta.

Az a magatartás, amelytől a tulajdonosnak az új Ptk. 5:23. §-a értelmében tartózkodnia kell, a szükségtelen zavarás.

Zavarásnak a tulajdonos ingatlanán az ő, illetve a már részletezett esetkörben a használó tevékenysége vagy mulasztása folytán jelentkező, a másik, a többi ingatlan használatát hátrányosan befolyásoló behatások minősülnek. Ezek a zavaró behatások lehetnek materiális pozitív behatások, mint a másik ingatlanról érkező szagok, gázok, gőzök, füst, korom, por, rázkódások, illetve a zajhatás. Zavaró behatásnak minősülnek azok a materiális negatív behatások is, amelyek azt eredményezik, hogy mintegy elvonják a másik ingatlan természetes környezeti adottságait. Ide tartozik az épület vagy az élő növényzet által előidézett leárnyékolás, benapozottságsökkenés, kilátáselvonás, panorámavesztés, intimitásvesztés. Végül zavaró behatásként jelenhetnek meg –

jellemzően az említett pozitív vagy negatív zavaró behatások valamelyikéhez kapcsolódóan – az immateriális, tehát esztétikai, vizuális, erkölcsi jellegű behatások is, mint például az adott építési környezetbe nem illő, tájidegen épület, építmény elhelyezése, az ingatlanon a környezetbe nem illő vagy egyenesen kifogásolható tevékenység folytatása, így a kertvárosi lakóövezetben szennyvíztisztító telep kialakítása vagy bordélyház üzemeltetése, illetőleg negatív esztétikai hatásként például a szomszédos ingatlan közelében hulladék, törmelék tárolása.

A mai életviszonyok között a teljes zavarásmentesség nem lehetséges, az új Ptk. 5:23. §-a ezért a tulajdonos (ideértve a már részletezett esetkörben a használót is) számára a szükségtelen zavarástól való tartózkodást írja elő. A másik oldalról megfogalmazva: az együttélés követelményeiből fakadóan bizonyos mértékű zavaró hatásokat az egyes ingatlanok tulajdonosainak, használóinak tűrniük kell.

Annak megítélése során, hogy a zavaró behatás túllépte-e azt a mértéket, amelyet a másik ingatlan tulajdonosának, használójának még el kell viselnie, vagyis szükségtelen zavarásnak minősül-e, alapvető jelentősége van annak, hogy a zavaró, illetve a zavarással érintett ingatlan használata, hasznosítása hogyan történik, az megfelel-e a helyben szokásos használati körülményeknek. E vonatkozásban a terület, településrész tényleges állapotának, viszonyainak, nem pedig a közigazgatási övezeti besorolásnak van jelentősége. Figyelembe kell azonban venni azt is, hogy a helybeli viszonyok változhatnak. A körülmények természetes, előre számításba vehető, normális szintű változásai nem minősíthetők szükségtelen zavarásnak. Így például, ha a lakóövezetben a lakóházas ingatlannal szomszédos építési telket a környezetbe illeszkedő módon beépítik, ez önmagában nem minősíthető a szomszédjogi generálklauzulába ütköző magatartásnak (EBH2010.2219., BDT2013.2989.). Az ingatlan helyben szokásos használatához, hasznosításához, hasznosítási módjának kialakításához kapcsolódó átmeneti jellegű zavaró behatás ugyancsak nem valósíthat meg szükségtelen zavarást, ha az észszerű módon és időtartamban történik. Ide tartozik az építési munka elvégzésével összefüggő zavarás, amelyet a környező ingatlanok tulajdonosainak, használóinak általában el kell viselnie.

A zavarással érintett ingatlan tulajdonosának, használójának egyéni, személyes érzékenysége alapvetően nem lehet mércéje a zavaró behatás még eltérni köteles, illetőleg szükségtelen volta megítélésének, e vonatkozásban objektív mércét kell alkalmazni, a sérelmezett zavaró behatást az emberi tűrőképesség általános szintjéhez kell viszonyítani (BH1982.91., BH2012.260.). Az ingatlan tulajdonosának az ingatlannal kapcsolatos cselekvési lehetőségei ugyanis nem tehetők függővé a szomszédok szubjektív érzékenységétől (Kúria Pfv.III.22.396/2017/5.). Fennállhat azonban a zavarással érintett ingatlan tulajdonosának, használójának oldalán olyan különös védelmet érdemlő helyzet (súlyos betegség, időskor) amelyet a szomszédok közötti érdekösszemérés és érdekiegyenlítés keretében, a zavarás szükségtelenségének vizsgálata során az objektív szemléletű mérce alkalmazása mellett is értékelni kell (BH1986.324.).

Az egyéni túlérzékenységen kívül általában az sem alapozhatja meg a szomszédjogi generálklauzula sérelmére hivatkozást, ha a zavarással érintett ingatlan tulajdonosa, használója a zavaró hatás ismeretében, vagy úgy, hogy arról tudnia kellett, költözött az érintett területre (BH2008.211., BH2012.260.).

A szomszédjogi generálklauzula alkalmazását, a szükségtelen zavarás megállapíthatóságát főszabály szerint – a joggyakorlat-elemzés tárgykörén kívül eső kivételekkel – nem zárja ki az,



hogy a zavaró magatartást a közigazgatási, például az építésügyi vagy a környezetvédelmi előírások, határértékek betartásával, illetve hatósági engedély alapján, annak megfelelően fejtették ki (BH1994.245., BH1994.661.). A magyar jogban ugyanis alapvetően a jogági jogellenesség függetlenségének elve érvényesül, vagyis az egyik jogág előírásai szerint jogellenesnek minősülő magatartás más jogág normái értelmében jogellenes lehet. A szomszédjogi jogvita elbírálása ennek megfelelően nem a zavaró ingatlan tulajdonosának, használójának rendelkezésére álló hatósági engedély felülvizsgálatát jelenti, hanem a polgári jog szabályainak alkalmazásával kerül sor a zavarás szükségtelenségének vizsgálatára, az érintett szomszédok közötti érdekösszemérésre és érdekkiegyenlítésre. A jogági jogellenesség függetlenségének elve ugyanakkor az ellenkező irányban is érvényesül: az, hogy az irányadó közigazgatási előírásokat megsértik, valamely engedélyköteles magatartást a szükséges hatósági engedély hiányában vagy attól eltérve fejtenek ki, önmagában nem jelenti a szomszédjogi generálklauzula sérelmét, nem feltétlenül értékelhető szükségtelen zavarásként (BH1992.235., BH2012.260.).

A szomszédjogi jogvita elbírálása során a zavarás túrni köteles, illetve szükségtelen voltát mindezen szempontok figyelembe vételével a zavaró hatással járó állapot fenntartásához vagy a zavaró tevékenység folytatásához fűződő érdek és az azzal szemben álló, a zavaró behatással okozott hátrány megszüntetéséhez vagy kompenzálásához fűződő érdek összemérésével, tehát a szomszédok közötti érdekösszeméréssel kell megítélni.

Az ingatlan beépítése esetében a tulajdonostól az várható el, hogy a beépítés megtervezésénél olyan építési módot válasszon, amellyel nem okoz a szomszédai számára az elkerülhetetlen hátrányokat meghaladó kárt (EBH2011.2397.). Az épület kialakítása, elhelyezése folytán a szomszédos ingatlant terhelő zajnövekedés, kilátáselvonás, intimitásvesztés, benapozottságcsökkenés szükségtelen zavarásnak minősül, ha más kivitelezési megoldással az épület kevésbé zavaró módon is kialakítható, elhelyezhető lett volna. A saját tulajdonosi érdekeinek sérelmével, számára kedvezőtlen módon azonban nem kell a tulajdonosnak építkeznie. Az elvárt alkalmazkodás nem terjedhet ki arra sem, hogy a tulajdonos a szomszédos ingatlanokon korábban építetők által okozott hátrányok és a kialakult helyzet minden következményét magára vállalja (BH1994.660.), illetve szomszédai érdekeit a sajátja elé helyezze (EBH2010.2219.). Ha más beépítési mód nem lehetséges, vagy csak olyan más módon lehet az ingatlant beépíteni, amellyel más szomszéd kerülne a zavarás ellen tiltakozó szomszédhoz hasonló helyzetbe, a zavarás szükségtelensége nem állapítható meg.

Magának a kivitelezési munkának az elvégzése abban a kivételes esetben minősül szükségtelen zavarásnak, ha azt olyan ésszerűtlen módon vagy időbeli terjedelemben bonyolítják le, hogy a szomszédok számára a szükségszerűnél nagyobb hátrányokat okoz.

## **2. A szomszédjogi jogsértés jogkövetkezményei**

### *2.1. A birtokvédelem*

A birtokvédelmet a magyar jog kétféle eljárásban biztosítja. A birtoklás tényén, a tényleges birtoklási helyzeten alapuló possesszórius birtokvédelmi eljárás a jegyző előtt folyik. A birtokos az új Ptk. 5:8. § (1) bekezdése alapján a birtokháborítás bekövetkeztétől számított egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző a kérelem alapján az új Ptk. 5:8. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően elrendeli az

eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását túrni volt köteles. A jegyző határozata ellen az új Ptk. 5:8. § (3) bekezdése értelmében közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye, az a fél azonban, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását. A másik, a birtokláshoz való jogon alapuló petitórius birtokvédelmi eljárás, vagyis a birtokper közvetlenül a bíróság előtt indítható meg. Az új Ptk. 5:7. § (1) bekezdése szerint a birtokos tilos önhatalom esetén az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését kérheti a bíróságtól. A bíróság az új Ptk. 5:7. § (2) bekezdéséből kitűnően a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt azzal, hogy a békés birtoklásban megzavart fél jogosultságát vélelmezni kell.

A szomszédjogi generálklauzula megsértésén alapuló jogviták elbírálása során alapvetően jogkérdésekben kell állást foglalni, hiszen annak megítélése, hogy a zavaró behatás szükségtelen zavarásnak minősül-e, illetve hogy a zavaró félnek áll-e fenn a dolog használatára vonatkozó joga, jogkérdésnek minősülnek. A szomszédjogi jogviták ezért alapvetően nem a jegyző előtt induló, a tényleges birtoklási helyzeten alapuló possesszórius birtokvédelmi eljárásban, hanem a birtokláshoz való jogon alapuló, a bíróság előtt megindított petitórius birtokvédelmi eljárásban dönthetők el.

A birtokvédelmi igény érvényesítésére a tulajdonoson kívül a birtokos is jogosult (EBH2009.1955.). E vonatkozásban nincs különbség aközött, hogy a birtokos dologi vagy kötelmi jogcímen használja a zavarással érintett ingatlant, bármelyikük érvényesíthet birtokvédelmi igényt úgy, hogy mellette a tulajdonosnak nem kötelező perben állnia. A birtokvédelmi igény kötelezettje a zavaró ingatlan tulajdonosa, vagy az a személy lehet, aki az ingatlant a tulajdonostól származtatott jogán ténylegesen használja.

A birtokvédelmi igény alapjául szolgáló birtokháborító magatartás a szomszédjogi jogviták esetében a szükségtelen zavarás, a bíróságnak a már részletezett szempontok figyelembevételével kell megítélnie, hogy a zavaró behatást a birtokvédelmi igényt érvényesítő félnek túrnie kell-e vagy a zavarás ezt a mértéket túllépi, szükségtelennek minősül.

Az igényt érvényesítő fél a zavarás megszüntetését kérheti a bíróságtól, a kereset megalapozottsága esetében pedig a bíróságnak a zavarás megszüntetéséről kell rendelkeznie, amelynek keretében eltilthatja a birtoksértőt a zavarástól vagy korlátozza a szükségtelen zavarásra vezető tevékenységet. A fokozatosság elvének a megfelelő döntés kialakítása során érvényesülnie kell, eltiltásra tehát alapvetően akkor kerülhet sor, ha a szükségtelen zavarás más módon nem hárítható el. Ha pedig a zavaró behatás kizárólag az egyébként jogszerűen emelt épület okozta kilátáselvonásban, intimitás- vagy panorámavesztésben jelentkezik, a szomszédjogi sérelem orvoslására nem a birtokvédelem, hanem a kártérítés jogintézménye lehet alkalmas, önmagában a kilátáselvonás, intimitás- vagy panorámavesztés miatt tehát az épület lebontása nem követelhető.

## *2.2. A kártérítés*

Az új Ptk. 5:23. §-ában rögzített szomszédjogi generálklauzula megsértése miatt az új Ptk. 6:519. §-ában meghatározott feltételek fennállása esetén kártérítési igény érvényesíthető.

Az új Ptk. 6:518. §-a szerint a törvény tiltja a jogellenes károkozást. Aki másnak jogellenesen kárt okoz, az új Ptk. 6:519. §-a alapján köteles azt megtéríteni azzal, hogy mentesül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható. Az új Ptk. 6:520. §-a értelmében minden károkozás jogellenes, kivéve, ha a károkozó a kárt *a)* a károsult beleegyezésével okozta; *b)* a jogtalan támadás vagy a jogtalan és közvetlen támadásra utaló fenyegetés elhárítása érdekében a támadónak okozta, ha az elhárítással a szükséges mértéket nem lépte túl; *c)* szükséghelyzetben okozta, azzal arányos mértékben; vagy *d)* jogszabály által megengedett magatartással okozta, és a magatartás más személy jogilag védett érdekét nem sérti, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezi.

A deliktuális felelősség tényállási elemei az új Ptk. 6:519. §-ából kitűnően a következők: a károkozó magatartás, a kár, a károkozó magatartás és a kár közötti ok-okozati összefüggés, a jogellenesség és a felróhatóság. E tényállási elemek közül a károkozó magatartás, a kár és az okozati összefüggés fennállását az eredményes igényérvényesítéshez a károsultnak kell bizonyítania. A jogellenesség és a felróhatóság vélelmezett, a károkozó azonban mindkét vélelmet megdöntheti és így kimentheti magát a felelősség alól.

A szomszédjogi generálklauzula megsértése miatt érvényesített kártérítési igény esetén a károkozó magatartás a szükségtelen zavarás, amelynek bekövetkezését a már részletezett szempontok figyelembe vételével kell megállapítani.

A kár fogalmi körébe az új Ptk. 6:522. § (2) bekezdése értelmében a károsult vagyonában beálló értékcsökkenés, az elmaradt vagyoni előny és a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségek tartoznak. A károkozó az új Ptk. 6:522. § (1) bekezdése szerint a károsult teljes kárát köteles megtéríteni.

A szükségtelen zavarással okozati összefüggésben a gyakorlatban – a tényállástól függően – az említett valamennyi kárfajta előfordulhat, jellemzőnek ezek közül a zavarással érintett ingatlanban beállott forgalmiérték-csökkenés tekinthető. Ez a tipikus a joggyakorlat-elemzés tárgyát képező épület okozta zavaró negatív behatások, tehát a kilátáselvonás, a benapozottságcsökkenés, az intimitásvesztés, a panorámavesztés esetében is. A forgalmi érték csökkenése vita esetén általában szakértői bizonyítással határozható meg. A bíróságnak ennek alapján a kár összegét vagy a bekövetkezés kori értékben kell megállapítania, amely időponttól kezdődően a károsult késedelmi kamat fizetésére is igényt tarthat, vagy az elbíráláskori értéken.

A forgalmi érték csökkenésében jelentkező kár azokban az esetekben, amikor a zavaró behatás nem átmeneti jellegű, hanem folyamatosan fennáll az adott birtokháborító állapot, mint például az épület okozta kilátáselvonás esetében, a szükségtelen zavarás megkezdésekor következik be. Az épület okozta negatív zavaró behatások, a kilátáselvonás, a benapozottságcsökkenés esetében tehát a kár bekövetkezésének időpontja az az időpont, amikor a zavaró épületet megépítik. Ennek megfelelően a kártérítési követelés elévülése is ebben az időpontban kezdődik meg.

A kártérítési felelősség megállapításához a szükségtelen zavarás és a kár között ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia. Ehhez egyrészt az szükséges, hogy a szükségtelen zavarás a kár olyan előzménye legyen, amely nélkül a kár nem következett volna be, másrészt az, hogy a kár bekövetkezéséhez vezető oksági folyamatban a szükségtelen zavarás az egyes előzmények közül releváns oknak minősüljön. Ez utóbbi akkor áll fenn, ha a szükségtelen zavarás és a kár között

szerves kapcsolat állapítható meg, vagyis az oksági folyamatba nem ékelődik be semmiféle olyan lényeges mozzanat, amely a szükségtelen zavarásnak az okfolyamatban betöltött szerepét kiüresítené, az okozatossági láncot megszakítaná, illetőleg a bekövetkezett kár az általános élettapasztalat szerint a szükségtelen zavarás szokásos, tipikus kárkövetkezményének minősül. A deliktuális felelősség körében a törvény az okozati összefüggés megállapításának egyik szempontjaként nevesíti az előreláthatóságot is, az új Ptk. 6:521. §-a ugyanis kimondja, hogy nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia. Az előreláthatóságnak nem a ténylegesen bekövetkező konkrét kárkövetkezményre kell kiterjednie, hanem azokra a kártípusokra, amelyek reálisan az adott károkozó magatartás potenciális következményei lehetnek. A referencia-időpont, amelynek vonatkozásában az előreláthatóság vizsgálható, a károkozó magatartás kifejtésének időpontja.

A károkozás jogellenességét a már említettek szerint vélelmezni kell, a károkozó azonban a vélelmet az új Ptk. 6:520. §-ában említett feltételek valamelyikének fennállása esetén megdöntheti. E körben – a korábban már szintén kifejtetteknek megfelelően – ki kell emelni, hogy az a körülmény, hogy a szomszédjogi jogvita alapjául szolgáló zavaró magatartás más jogág előírásai szerint jogszerűnek minősül, tehát például megfelel az építésügyi vagy környezetvédelmi jogszabályok előírásainak, a más jogági normákban meghatározott határértékeknek, vagy az adott zavaró magatartást hatósági engedély alapján fejtették ki, nem zárja ki azt, hogy a zavaró behatás, magatartás a polgári jog szabályai szerint jogellenesnek minősüljön. A jogági jogellenesség függetlenségének elvére figyelemmel ezért a károkozó fél főszabály szerint – a joggyakorlat-elemzés tárgya szempontjából nem irányadó esetek kivételével – sikerrel nem mentesülhet a kártérítési felelősség alól arra hivatkozással, hogy hatósági engedély alapján járt el, illetőleg betartotta a közigazgatási jogi előírásokat, határértékeket.

A felróhatóság az új Ptk. 1:4. § (1) bekezdéséből következően akkor áll fenn, ha a károkozó nem úgy jár el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. E fogalom meghatározásból következően a szomszédjogi jogviták esetében a károkozó fél magatartása akkor nem minősül felróhatónak, ha a zavaró magatartás kifejtésekor a károsult érdekeinek megfelelő figyelembevételével járt el, vagyis a zavarás nem volt szükségtelen.

A szomszédjogi generálklauzula megsértésére alapított kártérítési igény esetében azonban a szükségtelen zavarás maga a jogellenes károkozó magatartás, ezért abban az esetben, ha a zavarás nem minősül szükségtelennek, a kártérítési felelősség tényállási elemei közül a felróhatóság vizsgálatához már el sem kell jutni, ha pedig megállapítható a zavarás szükségtelensége, nehezen képzelhető el olyan helyzet, amikor a károkozó fél a felróhatósága hiányát bizonyítani tudná. A károkozó magatartás, a jogellenesség és a felróhatóság mint tényállási elemek tehát a szomszédjogi jogsértésen alapuló kártérítési igény esetében valójában összecsúsznak.

A kártérítési igény érvényesítésére attól függően, hogy miben áll a kár, a kár bekövetkezésekor tulajdonos vagy az a személy jogosult, aki az ingatlant a tulajdonostól származtatott jogcímen használja. A szomszédjogi jogviták esetében tipikus kár, a zavarással érintett ingatlan forgalmi érték-csökkenése megtérítését értelemszerűen a kár bekövetkezésekor tulajdonos követelheti.

A kártérítési igény – ugyancsak annak függvényében, hogy miben áll a kár – a zavaró ingatlan tulajdonosával, illetve ha a tulajdonos és a dolgot használó személye elválik, használójával

szemben érvényesíthető, feltéve ez utóbbi esetben, hogy a használat a használó saját érdekében történik és a használattal kapcsolatos kötelezettségek jogszabály rendelkezése, illetve a felek megállapodása értelmében a használót terhelik. A zavaró ingatlan tulajdonjogában bekövetkezett változás a kártérítési felelősség kötelezettjének személyét nem változtatja meg, az okozott kárért az a tulajdonos felel, aki a károkozó magatartást kifejtette. Ha a szükségtelen zavarás folyamatos birtokháborító helyzetet valósít meg, mint például az épület okozta zavaró negatív behatások, a kilátáselvonás, benapozottságcsökkentés, intimitásvesztés esetében, a szükségtelen zavarás megkezdésekor tulajdonost terheli a kártérítési felelősség. Az épület által előidézett zavaró negatív behatások által okozott kárért tehát az építtető tulajdonos felel.

### *2.3. Az új Ptk. 6:523. §-ában meghatározott intézkedések*

Ha a szükségtelen zavarás károsodás veszélyével fenyeget, a veszélyeztetett – preventív intézkedésként – az új Ptk. 6:523. §-a alapján kérheti a bíróságtól, hogy azt, aki a veszélyt előidézte, tehát a zavaró ingatlan tulajdonosát, használóját az eset körülményeihez képest *a)* tiltsa el a veszélyeztető magatartástól; *b)* kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére; *c)* kötelezze megfelelő biztosíték adására.

### **3. A Kúria 2015. január 1-jét követően épület vagy építési munka zavaró hatása miatti szomszédjogi jogvitában hozott határozatai**

A Kúria a 2015. január 1-jét követő időszakban összesen 51, a szomszédjogi generálklauzula (a régi Ptk. 100. §-a, illetve az új Ptk. 5:23. §-a) megsértésére hivatkozással indított perben hozott határozatot. Ezek közül 8 ügy tárgyát képezte az épület, illetve az épület kivitelezésére irányuló építési munka zavaró hatása miatt érvényesített igény. A joggyakorlat-elemzés tárgykörébe tartozó 8 ügy tényállása és a Kúria releváns megállapításai a következők voltak:

Pfv.I.20.677/2015.

A jogeset tényállása szerint a felperesek egy társasházi lakás hasznélvezői, az alperesek pedig egy másik, ugyanebben a társasházban található lakás tulajdonosai. Az alperesek a lakásuk terasza fölé fémlábakkal alátámasztott, áttetsző, de nem víztiszta, csöves lexánból készült műanyag tetőt építettek. A felperesek két szobájának ablakai a teraszra nyílnak. A tető a kilátást korlátozza, és az ablakokra árnyékoló hatást gyakorol. Az elsőfokú bíróság ítéletében az alpereseket a tető elbontására kötelezte. A határozat indokolása szerint a tető a felpereseket zavarja a birtoklásukban, korlátozza a benapozást és a kilátás elvonására is alkalmas. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítélet fellebbezett részét megváltoztatta és a tető elbontására irányuló keresetet elutasította. Kifejtette, hogy a városi együttélés fokozott alkalmazkodóképességet kíván, az együttéléssel szükségképpen együtt járó zavarást a felpereseknek el kell viselniük. Az alperesek által létesített tető csupán a délelőtt 10 órát megelőző időszakban árnyékolja le a felperesek ablakait, amely ablakok egyébként is hálósobai ablakok, napközben tehát a felperesek döntően nem ezeket a helyiségeket, hanem a lakás másik oldalán lévő nappalit használják. A hálósobai ablakok emellett ipari területre néznek, így az alperesek által létesített tető a lakás használhatóságát negatívan befolyásoló kilátásmegvonást nem eredményez. A tető egyébként állagmegóvási funkciót is betölt, amelyet az alperesek javára kell értékelni. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A felülvizsgálati eljárásban hozott ítélet indokolása szerint a szomszédjog általános szabályának alkalmazásakor az érdekek összemérésével a bíróságnak mindkét fél zavar-

talán birtokláshoz fűződő jogát mérlegelnie kell. A szükségtelen zavarás tilalma nem abszolút tilalom, hanem mindig viszonylagosan, az adott zavaró hatás felméréseivel és annak indokoltságával kell összevetni a másik ingatlan tulajdonosának (haszonélvezőjének stb.) érdeksérelmét. A másodfokú bíróság figyelmen kívül hagyta határozata meghozatala során, hogy az egyébként is rossz adottságokkal rendelkező felperesi ingatlan kedvezőtlen adottságait tovább rontotta az alperesek által emelt tető. Ha pedig a kedvezőtlen kiinduló állapotot tovább rontja egy egyébként jogszabályba nem ütköző, de a szomszédjogra vonatkozó szabályok szerinti megítélés alá eső magatartás, akkor ez csak kivételes körülmények között számíthat védelemre. Ezek a kivételes körülmények az adott esetben nem álltak fenn, mivel az alperesek által emelt tető nem víztiszta, természetes bepiszkolódása az áttetszőséget tovább csökkenti és a tető a felperesi lakás környezeti látómezejében helyezkedik el. A beszerzett szakértői véleményből az is kitűnik, hogy a december 21-i és ahhoz közeli napok kivételével a tető árnyékoló hatást is gyakorol a felperesek hasznélvezetében lévő ingatlanra, a benapozást korlátozza. Mindezekre tekintettel a Kúria a felpereseknek a régi Ptk. 100. §-ára alapított keresetét megalapozottnak találta.

A határozat indokolásában a Kúria az alábbi elvi jelentőségű megállapításokat tette:

- a szomszédjogi jogsértés miatt a zavarással érintett ingatlan hasznélvezői is érvényesíthetnek birtokháborítás megszüntetése iránti igényt,
- annak megítélése során, hogy a zavarás szükségtelennek minősül-e, az érintett szomszédok közötti érdekösszemérést kell végezni,
- az, hogy az építési munka nem ütközik az építésügyi jogszabályok előírásaiba, nem zárja ki a szomszédjogi generálklauzula megsértésének megállapítását,
- ha az egyébként is kedvezőtlen adottságú lakás használhatóságát tovább rontja a szomszédos ingatlan tulajdonosa által végzett építkezés, a szükségtelen zavarás megállapítható.

Pfv.III.21.965/2015.

A felperesek lakóingatlanával szomszédos telken az I. rendű alperes engedély nélkül lakóházat épített. A felperesek elsődleges keresetükben a lakóház lebontására, másodlagosan pedig az ingatlanukban bekövetkezett értékcsökkenés címén 20.000.000 Ft vagyoni, továbbá 5.000.000 Ft nem vagyoni kár megtérítésére kérték egyebek mellett az I. rendű alperest kötelezni. Az elsőfokú bíróság ítéletében az I. rendű alperest az I. rendű felperes részére 3.972.530 Ft, a II. rendű felperes részére 5.816.770 Ft értékcsökkenés megfizetésére kötelezte, ezt meghaladóan a keresetet elutasította. Az I. rendű alperes a per során a lakóépületet elbontotta. A másodfokú bíróság erre figyelemmel az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta és a keresetet teljes egészében elutasította. Rámutatott, hogy az épület időközbeni önkéntes elbontása miatt a bontásra kötelezés és az épület megépítése miatti kártérítés fizetésére kötelezés iránti kereset nem teljesíthető. Önmagában az építkezés ténye nem sértette a felperesek személyiségi jogait sem, ezért nem vagyoni kártérítésre sem tarthatnak igényt. A Kúria a felperesek felülvizsgálati kérelme alapján indult felülvizsgálati eljárásban, amelynek tárgyát már csak a nem vagyoni kártérítés iránti igény képezte, hangsúlyozta, hogy a nem vagyoni kártérítés fizetésére kötelezés alapfeltétele valamely személyhez fűződő jog megsértése, ennek bekövetkezését azonban a felperesek nem bizonyították. A Kúria ezért a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A határozat indokolásában a Kúria az alábbi elvi jelentőségű megállapítást tette:

- szomszédjogi jogsértéshez kapcsolódóan is előfordulhat a személyhez fűződő jogok megsértése és emiatt nem vagyoni kártérítés (a jelenleg hatályos szabályok szerint: sérelemdíj) követelése, ha

az erre vonatkozó további feltételek fennállnak.

Pfv.I.22.127/2015.

Az alperesek bővítették az I. rendű alperes tulajdonában álló, házastársával, a II. rendű alperessel közösen használt lakóházat. A szomszédos ingatlan tulajdonosai, a felperesek az épület bővítésének zavaró hatására hivatkozással 4.800.000 Ft kártérítés megfizetésére kérték az alpereseket kötelezni. Érvelésük szerint lakóházukban a földszinten az alperesek házával érintkező felületen, a tetőtérben pedig az azzal nem érintkező helyeken a falak penészesedése, elszíneződése észlelhető, amelyet az idézett elő, hogy a felperesek lakóházának bővítése során kialakított égéstermék-elvezetés nem megfelelő, emiatt az égéstermék a felperesek ingatlanának irányába áramlik vissza. A szomszédos épület bővítése a felperesek állítása szerint a saját ingatlanuk forgalmi értékének csökkenését eredményezte. Az elsőfokú bíróság ítéletében a keresetet elutasította. A per során beszerzett igazságügyi szakértői vélemény megállapításait értékelve arra a következtetésre jutott, hogy a felperesek ingatlanának károsodását, a falak penészesedését, elszíneződését nem az alperesek lakóépületének bővítése, hanem a felperesi ingatlan nem megfelelő csapadékvíz-elvezetése és esetlegesen a gépészeti vezetékek meghibásodása okozta. Az alperesek terhére a lakóépület bővítésével összefüggésben szükségtelen zavarás nem állapítható meg. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. Egyetértett az elsőfokú ítélet indokolásában kifejtettekkel. A felperesek felülvizsgálati kérelme alapján indult felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A lefolytatott bizonyítás anyagát értékelve megállapította, hogy a felperesek lakóépületének károsodását nem az alperesi épület bővítése idézte elő.

Pfv.V.20.693/2016.

A II. rendű alperes a tulajdonában álló ingatlanon mélygarázst építtetett. A felperesek, a szomszédos ingatlanon felépített üzletek tulajdonosai, kártérítés fizetésére kérték egyebek mellett a II. rendű alperest kötelezni. Arra hivatkoztak, hogy a mélygarázs építése jelentősen elhúzódott, emiatt üzleteiket csak korlátozottan tudták használni, hasznosítani. A szükségtelen zavarással okozott kárt a II. rendű alperes köteles megtéríteni. Az elsőfokú bíróság ítéletében a II. rendű alperest a felperesek részére kártérítés fizetésére kötelezte. Az elsőfokú ítélet indokolása szerint a II. rendű alperes a régi Ptk. 100. §-ába ütköző módon, a felpereseket szükségtelenül zavarva járt el, amikor az elhúzódó építkezés alatt hosszú időn keresztül nem biztosította a felperesi üzletek megközelíthetőségét. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítélet fellebbezett rendelkezését megváltoztatta és a II. rendű alperessel szembeni keresetet elutasította. Kifejtette, hogy az építkezés a beruházást lebonyolító és a finanszírozást nyújtó cégek közötti vita miatt húzódott el, azért a II. rendű alperes nem volt felelős. A II. rendű alperes terhére tehát szükségtelen zavarásnak minősülő magatartás nem róható. A felperesek felülvizsgálati kérelme alapján indult felülvizsgálati eljárásban a Kúria rámutatott, hogy a régi Ptk. 100. §-a értelmében a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amelyekkel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. E jogszabályi rendelkezés alkalmazásakor a bíróság az ellentétes értékek egybevetése alapján, az adott ügy összes körülményének a mérlegelésével döntheti el, hogy a tulajdonos magatartása olyan zavarásnak minősül-e, ami szükségtelen. Városi környezetben térfelszín átalakításával járó munkák esetén magukkal a munkák végzésével szükségképpen együtt járnak olyan kellemetlenségek, amelyek a szomszédos ingatlanok használatát korlátozzák, részben akadályozzák. E tevékenységek elvégzése a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak jogait

zavarják ugyan, a zavarás szükségtelensége viszont önmagában emiatt nem állapítható meg. Előfordulhat azonban az ilyen, az eredményében jobb, rendezettebb, a szomszédos ingatlanok értékét is emelő környezetet biztosító végeredmény eléréséhez vezető tevékenység kifejtésével kapcsolatban, hogy a zavarás szükségtelenné válik. Ilyen eset az, amikor a kivitelezés indokolatlanul hosszú időt vesz igénybe. Az eredetileg kitűzött teljesítési határidő túllépése önmagában nem jelenti az építési munka észszerűtlen elhúzódását, e vonatkozásban vizsgálni kell, hogy milyen körülmények akadályozták a munkálatok korábbi befejezését, mi idézte elő az építési munka időtartamának megnövekedését. A munkálatok során ugyanis felmerülhetnek olyan akadályozó körülmények, amelyek objektív jellegük folytán még a teljesítési határidő leteltét követő időszakra sem teszik a zavaró helyzet meghosszabbodását szükségtelenül zavaróvá. Az e körben releváns körülmények vizsgálata azonban a perben nem történt meg, a Kúria ezért a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.

A Kúria határozatának elvi jelentőségű megállapításai a következők:

- az építési munka végzése miatti időleges, átmeneti jellegű zavaró behatás általában nem minősül szükségtelen zavarásnak, azt a szomszédoknak tűrniük kell,
- szükségtelen zavarást jelenthet azonban az építési munka végzése például akkor, ha indokolatlanul hosszú időt vesz igénybe,
- önmagában az eredetileg kitűzött teljesítési határidő túllépése nem jelenti az építkezés indokolatlan elhúzódását, az eset összes körülményeinek vizsgálata alapján kell megítélni, hogy az építkezés lefolytatásával kapcsolatban a szükségtelen zavarás megállapítható-e.

Pfv.III.22.020/2016.

A jogeset tényállása szerint a felperes édesanyja tulajdonában állt ingatlanon lévő művelődési ház és könyvtárat részben lebontották és a helyére új művelődési ház és könyvtárat építettek. Az új épület zavaró hatásaira hivatkozással a felperes édesanyja keresetet terjesztett elő, és kártérítés fizetésére kérte a művelődési ház és könyvtár tulajdonosát, az alperesi önkormányzatot kötelezni. Kifejtette, hogy az új épületet a szomszédos telken úgy helyezték el, hogy kilátása megszűnt, csökkent az épületének benapozottsága, intimitásvesztés következett be és nagyobb zajhatás áramlik át a szomszédos ingatlanról. A per alatt a felperes édesanyja elhunyt, helyébe a perben jogutódként a felperes lépett. Az elsőfokú bíróság ítéletében az alperest 4.880.275 Ft kártérítés fizetésére kötelezte. A határozat indokolása szerint az alperes úgy alakította ki és helyezte el ingatlanán a művelődési ház és könyvtár épületét, hogy az a felperes szükségtelen zavarását idézi elő, az új épület ugyanis a felperesi ingatlanról nézve nyomasztó hatást kelt, az ablakok elhelyezése miatt intimitásvesztés valósult meg, csökkent a benapozottság, elveszett a kilátás és az épület „U” alakú kialakítása úgy, hogy a felperes ingatlana felé néz, arényszerűen felerősíti az épületből a felperes lakóháza felé áradó zajokat. A felperesi ingatlan értékcsökkenése ezért megállapítható. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet a per főtárgya tekintetében helyes indokaira hivatkozással helybenhagyta. Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján indult felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Kifejtette, hogy a jogvita elbírálására a régi Ptk. 100. §-a és 339. § (1) bekezdése volt irányadó. Ennek megfelelően a felperesnek azt kellett bizonyítania, hogy az alperes szükségtelenül zavaró magatartást tanúsított és ezzel összefüggésben kára keletkezett. A Kúria megállapítása szerint a jogerős ítélet a tényállás kellő feltárásával a bizonyítékok helyes értékelésével megalapozottan állapította meg a szükségtelen zavarás tényét, az ezzel okozati összefüggésben álló forgalmiérték-



csökkenés mértékét, valamint azt is, hogy más kivitelezési mód alkalmazásával lehetőség lett volna a felperesi épület kevésbé zavaró elhelyezésére és kialakítására.

A Kúria ítéletének elvi jelentőségű megállapításai a következők:

- az épület kialakítása, elhelyezése folytán a szomszédos ingatlant terhelő zajnövekedés, kilátáselvonás, intimitásvesztés, benapozottságcsökkenés szükségtelen zavarásnak minősül, ha más kivitelezési megoldással az épület kevésbé zavaró módon is kialakítható, elhelyezhető lett volna.

Pfv.III.22.396/2017.

Az alperesek a felperes lakóházas ingatlanával szomszédos telken lakóházat építettek, amelynek fűtését hőszivattyú telepítésével oldották meg. A hőszivattyú a telepítésétől, 2009 októberétől 2009. december 23-ig terjedő időszakban jelentős zajhatással működött. 2009. december 23-án a berendezést az alperesek leállították, majd annak javítását követően 2010 májusától kezdődően csökkentett zajkibocsátással üzemeltették. 2011-ben a hőszivattyú mellé zajvédő falat is építettek, végül 2015 tavaszán az eredeti hőszivattyút egy másikra cserélték, amelynek működése nem járt zavaró zajhatással. A felperesek arra hivatkozással, hogy a hőszivattyú zajhatása szükségtelenül zavarja őket ingatlanuk használatában, vagyoni és nem vagyoni kártérítés fizetésére kérték az alpereseket kötelezni. Előadásuk szerint ingatlanuk értéke a hőszivattyú zajhatása miatt csökkent, emellett az I. rendű felperesnek hallásromlása, a II. rendű felperesnek pedig alvászavara és depressziója alakult ki. Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította. Kifejtette, hogy a hőszivattyú a lefolytatott bizonyítási eljárás adatai szerint az üzembe helyezésétől, 2009 októberétől 2009. december 23-ig tartó időszakban keltett olyan zajhatást, amely a felperesek szükségtelen zavarásával járt. Ez a rövid időszak azonban a hőszivattyú beüzemelésével kapcsolatos olyan próbaidőszaknak minősült, amelynek átmeneti jellegű zavaró hatását a felpereseknek tűrniük kellett. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta és az alpereseket a felperesek részére személyenként 250.000 Ft nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte. A jogerős ítélet indokolása szerint a tulajdonos a régi Ptk. 100. §-a értelmében a dologhoz fűződő jogait nem gyakorolhatja úgy, hogy azzal a környezetét bármely módon sérti vagy veszélyezteti. A szükségtelen zavarás olyan magatartással is megvalósulhat, amely nem sért konkrét jogszabályi rendelkezést, hatósági előírást, mégis alkalmas azonban arra, hogy a jogosultat birtoklásában zavarja. Ezért annak, hogy az alperesek által üzemeltetett hőszivattyú által kibocsátott hanghatás mértéke meghaladta-e a jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt határértékeket, nem volt jogi jelentősége, azt kellett vizsgálni, hogy a zajhatás a felpereseket a birtoklásukban ok nélkül zavarta-e. A szomszéd zavarása kizárólag akkor minősíthető szükségesnek, ha a zavaró tevékenység megszüntetésének következményeként nagyobb, vagy legalább azonos mértékben sérülnének a tulajdonosnak az ingatlan használatához fűződő jogai. A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy az alperesek 2009 októberétől 2009. december 23-ig zavarták a felpereseket birtoklásukban a hőszivattyújuk által kibocsátott zajjal. Próbaüzem elvégzésének kötelezettsége azonban az alpereseket nem terhelte, a felek jogviszonyában a próbaüzem fogalma nem is értelmezhető. Az alperesek ezért ebben az időszakban szükségtelenül zavarták a felpereseket birtoklásukban. A felperesek vagyoni kárát azonban a másodfokú bíróság nem találta bizonyítottnak. A zavaró zajhatást ugyanis az alperesek megszüntették, a felperesi ingatlan forgalmi értékének csökkenése ezért nem következett be. A felperesek egészségkárosodása pedig nem a zavaró zajhatás miatt alakult ki, a rendelkezésre álló adatok szerint az már korábban is fennállt. A felpereseknek az egészséges környezethez és

pihenéshez való joga azonban a zajhatás miatt sérült, emiatt a másodfokú bíróság az alpereseket nem vagyoni kártérítés fizetésére kötelezte. A felperesek a jogerős ítélet ellen a keresetüknek teljes egészében helyt adó döntés iránt felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, amelyet azonban a Kúria alaptalannak talált. A Kúria rámutatott, hogy a szomszédjogi generálklauzula megsértésének vizsgálata során a sérelmezett zavaró hatást az emberi tűrőképesség általános szintjéhez mérten kell kezelni, az elvonással érintett ingatlan tulajdonosának egyéni érzékenysége a zavaró hatással járó állapot fenntartásához vagy a zavaró tevékenység folytatásához fűződő érdek és az ezzel szemben álló, a zavarás megszüntetéséhez fűződő érdek összemérése során általában nem vehető figyelembe. Ezért az, hogy a felpereseket pszichésen irritálja a zajszennyezés, az irritáció szubjektív jellege folytán nem alapozhatta meg a régi Ptk. 100. §-a sérelmének megállapítását. Azt pedig a felperesek a per során sikerrel nem bizonyították, hogy egészségi állapotuk romlását a szomszédos épületen elhelyezett hőszivattyú zajhatása idézte elő. Mindezekre figyelemmel a Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálattal támadott részében hatályában fenntartotta.

A Kúria ítéletének elvi jelentőségű megállapításai a következők:

- a szomszédjogi generálklauzula alkalmazása, a zavarás szükségtelenségének megítélése során a zavaró hatással járó állapot fenntartásához vagy a zavaró tevékenység folytatásához fűződő érdek és az azzal szemben álló, a zavarás megszüntetéséhez fűződő érdek összemérését kell elvégezni,
- a szomszédok közötti érdekösszemérés keretében a sérelmezett zavaró hatást az emberi tűrőképesség általános szintjéhez mérten kell vizsgálni, a zajhatással érintett ingatlan tulajdonosának szubjektív, egyéni érzékenysége általában nem vehető figyelembe.

Pfv.I.21.882/2018/7.

A jogeset tényállása szerint az alperes jogelődje a tulajdonát képező társasházi lakásingatlanban átalakítási munkálatokat végzett, amelynek során az eredetileg konyhai funkciót ellátó helyiségből egy szobát és egy fürdőszobát alakított ki úgy, hogy a fürdőszobába beépített egy szellőztető ventilátort, amely a villany felkapcsolásával működik. A felperes a társasházépület egy másik lakásának tulajdonosa. Keresetében a felperes arra hivatkozással, hogy a szellőzőberendezés használata során olyan zaj- és bűzhatás keletkezik, amely őt az ingatlana használatában szükségtelenül zavarja, az alperest a szellőzőberendezés megszüntetésére kérte kötelezni. Az elsőfokú bíróság ítéletében megállapította, hogy az alperes birtokháborítást követett el a fürdőszobai szellőzőberendezés működtetésével, ezért kötelezte annak megszüntetésére. A lefolytatott bizonyítás eredményeként megállapította, hogy a nappali zajok mellett az alperes ingatlanában lévő szellőzőberendezés használata során a felperes fürdőszobája zárt ablakánál a zajhatás elhanyagolható, a nyitott ablaknál azonban az alperes szellőzőberendezése felől morajlás hallatszik, továbbá a fürdőszobaablakon kihajolva az alperesi lakás felől szaghatás érzékelhető. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta és a keresetet elutasította. A per adatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy az alperes lakásának szellőztetése során keletkező szaghatás nem valósít meg a felperesnél szükségtelen zavarást, figyelembe véve azt is, hogy ez a szaghatás eleve is csak a lakás ablakából kihajolva érzékelhető. A felperes felülvizsgálati kérelme folytán indult felülvizsgálati eljárásban a Kúria hangsúlyozta, hogy a felperes az igényét az új Ptk. 5:23. §-ára alapította, ezért a perben alapvető jelentőségű volt annak vizsgálata, hogy az alperes jogelődje részéről történt-e olyan zavaró szomszédjogi áthatás, amely alapot adhat a szomszédjogi jogsértés az új Ptk. 5:7. §-ában szabályozott jogkövetkezményének alkalmazására. A Kúria megítélése szerint a másodfokú bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok helyes értékelésével állapította meg, hogy az alperes nem valósított meg szükségtelen zavarást. Megjegyezte, hogy

társasházi lakások esetében a tulajdonostársaknak a lakások közelsége miatt eleve nagyobb mértékű zavarást kell eltűrniük egymástól, a lakások rendeltetésszerű használatához köthető, a szellőztetéssel rendszerint együtt járó zajhatás és szaghatás nem minősülhet szükségtelen zavarásnak.

A Kúria határozatában az alábbi elvi jelentőségű megállapítást tette:

- a lakás rendeltetésszerű használatához köthető, a szellőztetéssel rendszerint együtt járó zaj- és szaghatás a szomszédjogi generálklauzula alkalmazásában nem minősíthető szükségtelen zavarásnak.

Pfv.I.20.770/2019.

A felperesek egy lakóházas ingatlan tulajdonosai. Az alperes egy közeli ingatlanon 1970-ben garázssort létesített. A garázssor és a felperesek ingatlana közötti rézsú 1974-ben megcsúszott és azóta is folyamatosan, különböző mértékben süllyed. A felperesek keresetükben kártérítés címén 10.000.000 Ft értékcsökkenés és 5.000.000 Ft javítási költség megfizetésére, valamint további állagmegóvó munkálatok elvégzésére vagy azok értékének megfizetésére kérték az alperest kötelezni. Állításuk szerint a garázssor megépítése és a csapadékvíz elvezetésének megoldatlansága a lakóházuk megsüllyedését, falazatának megrepedését idézte elő. Az elsőfokú bíróság közbelső ítéletével megállapította, hogy a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága miatt a felperes az ingatlanára átfolyó víz által okozott, 2010 után felmerült károk miatt az alperes teljes kártérítési felelősséggel tartozik. Kötelezte az alperest arra is, hogy végezze el a felperesek ingatlanán a további állagromlás megelőzéséhez és a jelenlegi állag megőrzéséhez szükséges munkálatokat vagy fizesse meg ezek ellenértékét. A garázssor megépítésére hivatkozással előterjesztett kártérítési igényt elutasította. Ez utóbbi körben arra mutatott rá, hogy 1974-ben következett be a garázssor és a felperesek ingatlana közötti rézsú megcsúszása, a garázsépítéssel kapcsolatos károk pedig a felperesek a kár bekövetkeztétől számított 5 éven belül, tehát legkésőbb 1979-ben érvényesíthették volna, amire nem került sor. A követelés ezért 1979-ben elévült. Az átfolyó csapadékvíz által okozott károk közül a 2010 előtt jelentkezett kárkövetkezmények esetében az elsőfokú bíróság ugyancsak az elévülés miatt ítélte alaptalannak a kártérítési igényt. Egyebekben, a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága miatt 2010 után felmerült károkkal kapcsolatban a keresetet jogalapjában megalapozottnak találta. A másodfokú bíróság az elsőfokú határozatnak a garázssor építéséből eredő és a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága miatt 2010 előtt jelentkező károk körében a keresetet elutasító rendelkezését helybenhagyta, az alperest további állagmegóvási munkálatok elvégzésére vagy azok ellenértékének megfizetésére kötelező rendelkezését pedig hatályon kívül helyezte és e körben az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Az érdemben elbírált kereseti kérelmek kapcsán egyetértett az elsőfokú ítélet elévülésre vonatkozó megállapításával. A felperesek felülvizsgálati kérelme folytán indult felülvizsgálati eljárásban a Kúria megállapította, hogy abban az esetben, ha a szomszédos ingatlanról jelentkező zavaró hatás folyamatos jellegű, az erre alapított kártérítési igény a kárkövetkezmény bekövetkezésétől számított 5 éves elévülési időn belül érvényesíthető. A garázssor megépítése és a nem megfelelő csapadékvíz-elvezetés miatt pedig a felperesi ingatlan megsüllyedése 1974-ben bekövetkezett, a felpereseknek a felülvizsgálati eljárásban érdemben vizsgálható kártérítési követelése ezért 1979-ben elévült. A Kúria mindezekre tekintettel a jogerős ítéletet az érintett körben hatályában fenntartotta.

A Kúria ítéletében a következő elvi jelentőségű megállapítást tette:

- ha a szomszédjogi jogsértés valamely épület okozta olyan zavaró negatív behatásban áll, amely negatív behatás folyamatos jellegű, a kártérítési igény emiatt a kár bekövetkezésétől számított általános elévülési időben érvényesíthető.

#### 4. Összegzés

Az új Ptk. 5:23. §-ában szabályozott szomszédjogi generálklauzula azt a követelményt támasztja a tulajdonossal szemben, hogy a dolog használata során tartózkodjon minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Az ingatlan beépítése esetében e szabály alapján az építető tulajdonost az a kötelezettség terheli, hogy a beépítés megtervezésénél olyan építési módot válasszon, amellyel nem okoz a szomszédai számára az elkerülhetetlen hátrányokat meghaladó kárt. A tulajdonosnak nem a saját tulajdonosi érdekeinek sérelmével, számára kedvezőtlen módon kell építkeznie, csupán szomszédai szükségtelen zavarásától kell tartózkodnia, vagyis ingatlanát a helyben szokásos körülményekhez igazodóan kell beépítenie. Az elvárt alkalmazkodás arra nem terjedhet ki, hogy a tulajdonos a szomszédos ingatlanokon korábban építetők által okozott hátrányok és a kialakult helyzet minden következményét magára vállalja, illetve szomszédai érdekeit a sajátja elé helyezze. Ha más beépítési mód nem lehetséges, vagy csak olyan más módon lehet az ingatlant beépíteni, amellyel más szomszéd kerülne a zavarás ellen tiltakozó szomszédhoz hasonló helyzetbe, a zavarás szükségtelensége nem állapítható meg. A közigazgatási előírások betartása, illetve a hatósági engedélyeknek való megfelelés ugyanakkor a jogági jogellenesség függetlenségének elvére figyelemmel az ingatlan beépítése esetében sem zárja ki a zavarás szükségtelenségének megállapítását. Magát a kivitelezési munkát pedig olyan módon kell megszervezni és lebonyolítani, hogy észszerű időn belül megvalósuljon, ne okozzon a szomszédok számára sem az időbeli elhúzódása, sem a kivitelezés módja (zaj-, porhatás, stb.) a szükségszerűnél nagyobb hátrányokat.

A beépítés, az épület elhelyezése és kialakítása a szomszédok számára materiális és immateriális zavaró hatásokkal egyaránt járhat. Materiális pozitív zavaró behatás lehet például az épület fűtését, hűtését, szellőztetését biztosító berendezések zajhatása. Az épület okozta materiális negatív zavaró behatások körébe a kilátáselvonás, benapozottságsökkentés, intimitásvesztés tartozik. Immateriális zavaró behatás lehet – jellemzően valamely épület okozta negatív zavaró behatáshoz kapcsolódóan – a zavaró épület esztétikailag kifogásolható volta, az adott építési környezetbe nem illeszkedő, tájidegen jellege. A magyar joggyakorlat a felsoroltak mindegyikét elismeri lehetséges zavaró hatásként. A kivitelezési munka jellemzően időszakos, átmeneti jellegű materiális pozitív zavaró behatásokkal járhat, zavaró zaj-, por- és szaghatással. Ezekhez kapcsolódóan előfordulhatnak olyan immateriális, esztétikai jellegű zavaró behatások is, mint a szomszédos ingatlan közelében az építési törmelék, hulladék rendezetlen tárolása.

A zavaró behatás szükségtelenségének, illetőleg a szomszédok által tűrni köteleles voltának megítélése során az ingatlan beépítése esetében az adott épület emeléséhez, elhelyezéséhez, kialakításához, illetőleg az adott kivitelezési munka elvégzéséhez fűződő érdek és az azzal szemben álló, a beépítés adott módja, a kivitelezési munka elvégzése okozta hátrányok megszüntetéséhez, kompenzálásához fűződő érdek összemérését kell elvégezni. A sérelmezett zavaró hatás vizsgálata során nem a szomszédok egyéni, személyes érzékenysége a mérce, hanem

az emberi tűrőképesség általános szintje. Az ingatlan tulajdonosának az ingatlannal kapcsolatos cselekvési lehetőségei ugyanis nem tehetők függővé a szomszédok szubjektív érzékenységétől.

Szomszédjogi jogsértés esetén a sérelmet szenvedett fél – a sérelem jellegétől függően – birtokvédelmet igényelhet, amely – mivel a szomszédjogi jogvita elbírálása nem a tényleges birtoklási helyzeten, hanem a birtokláshoz való jogon alapul – alapvetően petitórius birtokvédelem lehet, károsodás veszélye esetén a veszély előidézójét a veszélyeztető magatartástól való eltiltásra, a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére, illetőleg megfelelő biztosíték adására kérheti kötelezni, illetve a deliktuális felelősség általános szabályai szerint kártérítést követelhet. Az épület okozta materiális negatív zavaró behatások szükségtelensége esetében az említett jogkövetkezmények közül alapvetően a kártérítés alkalmazása merülhet fel.

### **Ajánlott szakirodalom**

*Fuglinszky Réka*: A szomszédjogi generálklauzula. A Ptk. 5:23. § összehasonlító és gyakorlati elemzése, HVG-ORAC, Budapest, 2019.

*Kovács László*: Az ingatlanokra vonatkozó általános szabályok. A tulajdonjog tartalma, védelme. Módszertani útmutató a bírói munkához I., Budapest, 1994.

*Kovács László*: A használati jogok. A birtok, birtokvédelem. Módszertani útmutató a bírói munkához III., Budapest, 1994.

*Varga Vivien Éda*: Kit terhelhet felelősség az ingatlan szomszédjogi szabályokat sértő beépítése esetén?, Magyar Jog 2012/2., 109-115.

*Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.)*: Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1-2 kötet, Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

*Villám Krisztián*: Szomszédjogok. Bírói gyakorlat füzetek 5. kötet, Opten, Budapest, 2013.

### **XIII. Szabályozási modellváltás az építésügyi hatósági eljárásokban**

#### **1. Bevezetés**

A joggyakorlat-elemző csoporton belüli munkám elsődleges célja, hogy feltérképezzem: a 2000-es évek közepétől az építésügyi hatósági eljárások területén megfigyelhető szabályozási modellváltás milyen jogalkotói megfontolásokra volt visszavezethető, és ennek milyen hatása volt az építésügyi szabályozásra. Ennek nyomán az is figyelmet érdemel, hogy mindez hogyan hatott a bírói jogalkalmazásra, de ezt a kérdést a többi, a joggyakorlatra fókuszáló tanulmány tárgyalja. Tanulmányom célja az elvi alapok tisztázása.

#### **2. Az építésügyi szabályozással és jogalkalmazással kapcsolatos elvárások**

Az elmúlt évtizedekben Magyarországon az építésügyi szabályozást és jogalkalmazást több, egymással ellentétes elvárás érte.<sup>28</sup> A mindenkori beruházók, építetők jellemzően túl nagyra tartották az állami beavatkozás mértékét, bonyolultnak a szabályozást, túlságosan lassúnak az engedélyezési eljárásokat („bürokrácia”). Ez jelentős mértékben korlátozza egyrészt az építetőt az elképzeléseinek a megvalósításában, másrészt a tervezőt, valamint a kivitelezőt abban, hogy szakmai szempontjait érvényesítse. Sőt, a szabályozás komplexitása és széttagoltsága oda vezetett, hogy az építési folyamat ezen szereplői abban sem lehetnek biztosak, hogy ha a jogszabályi előírásoknak megfelelően járnak el (például nyújtják be az engedélykérelmet, készítik el a terveket vagy végzik a kivitelezési tevékenységet), akkor számíthatnak arra, hogy rájuk nézve kedvező döntést hoz a hatóság, például megadja számukra az engedélyt, illetve nem szab ki rájuk bírságot. További kritikaként merült fel, hogy a hatósági eljárások nem egyszerűen hosszadalmasak, de túlságosan sok hatóság és szakhatóság vesz bennük részt, ami szintén bonyolítja azok lefolytatását.

Ezzel szemben más társadalmi csoportok (az egyszerűség kedvéért az ún. lakosság, amely persze egy mélyen leegyszerűsítő kitétel) szerint épp ellenkezőleg, a szabályozás és a jogalkalmazás nem védi eléggé az építésüggyel kapcsolatos releváns közérdekű célokat, például a környezetet, az örökségvédelmi értékeket, nem akadályozza meg az ártéri építkezéseket. Nem gátolja meg, hogy kertvárosias övezetben, családi házak között többemeletes társasházak, vagy egyenesen ipari, kereskedelmi rendeltetésű épületek épüljenek. Összességében tehát a szomszédok, illetve a szűkebb vagy a tágabb lakókörnyezet könnyen érezheti úgy, hogy az építési jog és igazgatás nem nyújt számára hatékony jogvédelmet az életét befolyásoló építési tevékenységgel szemben.<sup>29</sup>

Többször elégedetlennek mutatkozik az építési joggal és igazgatással szemben maga a közigazgatás, illetve annak személyi állománya, amely sokszor alapvetően bizalmatlan a beruházókkal és az építetőkkel szemben. Ha az ügyfelek úgy érzik, hogy az építési jog nem biztosít számukra hatékony eszközöket jogaik és érdekeik érvényesítése érdekében, akkor a közigazgatási jogalkalmazók a másik oldalon azt gondolhatják, hogy az építési jog és igazgatás intézményrendszere nem ad számukra megfelelő háttérrel ahhoz, hogy fellépjenek a jogsértésekkel

---

<sup>28</sup> Ezekről bővebben lásd: Szalai Éva: Mi is a probléma megint az építési igazgatással? In: Fazekas Marianna: Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 85-96.

<sup>29</sup> Szalai 2015. 86.

szemben, illetve hogy általában véve érvényesíteni tudják az építésügyi szabályozásban kifejeződő közérdeket.<sup>30</sup>

A különböző érdekcsoportok szempontjai váltakozó hangsúlyokkal jelentek meg a szabályozási változásokban, amelyekben jelentős szerepet játszottak az Európai Unió jogából eredő elvárások. Másrészt az EU-s csatlakozás óta megnyíltak az uniós támogatások is, amelyek komoly ösztönzést jelentenek építési beruházások megvalósítására. Ezeket a beruházásokat ráadásul megszabott határidőig meg kell valósítani, ami komoly érv a szabályozás egyszerűsítése és az eljárások gyorsítása mellett. A szabályozás hangsúlya alacsonyabb szintekre, főként kormányrendeletekre tevődött át, és jelentős az önkormányzati jogalkotás jelenléte is, például a helyi építési szabályzatok (HÉSZ) vagy településképi rendeletek révén. A módosítások, illetve revíziók szinte állandó hivatkozási alapja az egyszerűsítés, a gyorsítás és az adminisztratív terhek csökkentése.<sup>31</sup>

### **3. Az eljárások egyszerűsítését szolgáló jogszabályi változások és a Szolgáltatási irányelvből fakadó liberalizációs törekvések**

#### *3.1. Az egyszerűsítés háttere*

Az előző pontban említett társadalmi csoportok érdekérvényesítő tevékenysége az elmúlt években, sőt évtizedekben gyakori szabályozás-revíziókhöz vezetett, amelynek eredményeképpen az Étv., amely kezdetben egy kógens, alapvetően anyagi jogi szabályokat tartalmazó kódex volt, mára egy lazább kerettörvényé vált. Annak ellenére történt ez, hogy a jogalkotói akarat eredetileg kifejezetten arra irányult, hogy az Étv. egy átfogó, kötelező jellegű kódexe legyen az építési ágazatnak, amely szabályozza annak alapvető jogintézményeit, az állami beavatkozás céljait és módjait, illetve a piaci szereplők, valamint a közigazgatási szervek jogait és kötelezettségeit. Ilyen módon az Étv. eredetileg egyszerre volt anyagi jogi és eljárási jogi értelemben is alapvető kódexe az építési szektornak, pontosan azért, hogy hosszú távon egyfajta kiszámíthatóságot, állandóságot biztosítson az ágazati szereplőknek.<sup>32</sup> Erre azért is van olyan nagy mértékben szükség, mert az építésügyi szabályozáson és jogalkalmazáson keresztül az állam és a közigazgatás egy olyan életviszony-rendszerbe avatkozik bele, amely alapvetően a magánautonómia területe. Ez annál is inkább így van, mert az ingatlannal való rendelkezés alapvetően a tulajdonjog egyik részjogosítványa, amely alkotmányos védelmet élvez. Ebből következően egyértelmű közérdekű indok kell ahhoz, hogy az állam a közigazgatáson keresztül ebbe beavatkozzon, és korlátozza a tulajdoni részjogosítványok gyakorlását. Ez különösen így van egy modern piacgazdaságban, amelyben a tulajdon biztonsága a gazdasági forgalom alapja.<sup>33</sup>

Az előző pontban jelzett folyamatokkal függött össze a négy uniós alapszabadság, elsősorban a szolgáltatások szabad áramlásának elősegítését célzó ún. Szolgáltatási irányelv<sup>34</sup> átültetése. Ennek

---

<sup>30</sup> Szalai 2015. 86-87.

<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> Szalai 2015. 87-88.

<sup>33</sup> Szalai Éva: A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai. In: Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris, Budapest, 2001. 200-201.

<sup>34</sup> 2006/123/EK irányelv a belső piaci szolgáltatásokról

kereteit az ún. Szolgáltatási kerettörvény<sup>35</sup> jelölte ki, és több jogszabály, illetve jogszabály-módosítás született ebben a témában az építésügyi ágazatban is. A Szolgáltatási irányelv alapvetően azt célozza, hogy lebontsa azokat a korlátokat, amelyek a négy uniós alapszabadság, az áruk, a tőke, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlása előtt állnak. Az építési ágazat szempontjából elsősorban a szolgáltatások szabad áramlásának van jelentősége. Ezzel összefüggésben az Európai Unió azt az elvárást támasztja a tagállamok, így Magyarország felé, hogy szüntesse meg, illetve enyhítse azokat a közjogi jellegű korlátozásokat, szabályokat, amelyek adminisztratív jellegű akadályokat gördítenek például más tagállamokból érkező szakmagyakorlók, piaci szereplők elé. Továbbmenve, a cél az, hogy előzetes közhatalmi hatósági kontrollt, így tipikusan engedélyeztetést csak akkor írjon elő jogszabály egy építési tevékenység végzéséhez, ha ezt valamilyen nyomós közérdek – például közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi érdek – indokolja.<sup>36</sup>

Mindennek eredményeképpen a szabályozás rendszere jóval összetettebb és széttagoltabb lett. Az Étv. lényegében egy szubszidiárius, másodlagosan alkalmazandó kerettörvénnyé vált, ezzel összefüggésben pedig meghatározóvá vált a kormányrendeleti szintű szabályozás szerepe, de találunk példát alacsonyabb szintű, miniszteri rendeleti szabályozásra az eljárási kérdések vonatkozásában.<sup>37</sup> Ezzel párhuzamosan a szabályozás hangsúlya az anyagi jogi kérdésekről áttevődött az eljárási jogi kérdésekre. Ebben a körben több, az általános eljárási kódextól eltérő rendelkezés is megjelent az Étv.-ben és az alacsonyabb szintű eljárási szabályokban.<sup>38</sup> A szabályozás egyre kevésbé tartalmaz érdemi, anyagi jogi feltételeket, garanciákat például az engedélyek megadásának, megtagadásának esetében, sokkal inkább az engedélyezés eljárási részleteit rendezi. Ebből fakadóan megnőtt az építésügyi hatóságok mérlegelési jogköre, így az ügyfelek, pl. építetők, kivitelezők egyre kevésbé látják előre, hogy a hatóság a konkrét ügyükben hogyan fog dönteni.<sup>39</sup> Mindez nemcsak az Étv. szabályozási tartalmára igaz, mivel az építésügyi szabályozásnak részét képezik már-már kódexszerű összetettséggű és terjedelmű alacsonyabb szintű jogszabályok is, így például az Eljr., amelyet szintén több alkalommal módosítottak.<sup>40</sup>

Ehhez az összetettséghez hozzá kell számítani azt is, hogy az ágazatban – hatósági hatásköreik folyamatos visszaszorulása ellenére – a helyi önkormányzatoknak is jelentős szabályozási mozgásterük van, elsősorban a helyi építési szabályzatok (HÉSZ) és a településképi szabályozás révén.<sup>41</sup> Ennek a jelentőségét már csak azért sem szabad lebecsülni, mert hatósági hatásköreik

---

<sup>35</sup> A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (Szolgtv.)

<sup>36</sup> A Szolgáltatási irányelvről bővebben lásd: Bierbaum Erika: A szolgáltatások piacának sajátosságai az Európai Unióban. Vita a szolgáltatásokról szóló irányelvről. In: Majoros Pál (szerk.): Tudományos Évkönyv 2005. A prioritások és a konvergencia kölcsönhatása a magyar gazdaságban. Budapesti Gazdasági Főiskola. 62-74., Peresztegi-Nagy Imola: A szolgáltatások belső piaca. Európai Tükör 2014/2. 52-66.

<sup>37</sup> Lásd például a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendeletet (Telekalakítási rendelet).

<sup>38</sup> Például a bírói felülvizsgálatra irányadó, az általánosan meghatározott keresetindítási határidőnél rövidebb, 15 napos határidő meghatározása, vagy az elsőfokú eljárásban részt nem vett ügyfél eljárási jogainak korlátozása. Lásd Szalai 2015. 88.

<sup>39</sup> Szalai 2015. 87.

<sup>40</sup> Szalai 2015. 88.

<sup>41</sup> Erről bővebben lásd Horváth Tamás tanulmányát.



viSSzaszorulása révén a helyi önkormányzatok már csak ezen keresztül tudnak befolyást gyakorolni a helyi építési viszonyokra.<sup>42</sup>

Ennek a jogalkotási folyamatnak számos területe volt a hatósági jogalkalmazáson kívül is, pl. a szakmai kamarák hatáskörébe tartozó építésügyi szakmagyakorlási jogosultságok liberalizációja.<sup>43</sup> Témánk szempontjából a legjelentősebb azonban az engedélyezési eljárások háttérbe szorításának vizsgálata lehet. Ennek több formája volt, illetve van, így elsősorban az engedély nélkül, valamint a bejelentés alapján végezhető tevékenységek körének bővülése érdemel említést. Ebben a körben azt lehet érdemes vizsgálni, hogy mi lehet az a közérdekű cél vagy kényszerítő indok, amely ezt a változtatást igazolhatja. Ezzel összefüggésben arra is hasznos választ keresni, hogy a liberalizált szabályozási környezetben hogyan garantálható az építésügyi szabályozás által biztosítandó közérdek érvényesülése. Hogyan tud a közigazgatás kontrollt gyakorolni az építésügyi tevékenységek felett, ha klasszikus, előzetes ellenőrzést biztosító eszköze, az engedélyezés egyre kevésbé áll rendelkezésére?

### *3.2. Az engedélyezési rendszer fellazítása*

Az eljárások gyorsítását és egyszerűsítését szolgálja az engedélyezési kötelezettségek lazítását vagy egyenesen megszüntetését célzó tendencia. Ebben a körben egyrészt megfigyelhető, hogy vannak, illetve voltak engedély nélkül végezhető építési tevékenységek az engedélyköteles tevékenységek mellett. Másrészt ebbe a körbe tartoznak a tudomásulvételi eljárások (például a használatbavétel tudomásulvétele),<sup>44</sup> amelyek egyfajta sajátos előzetes ellenőrzéssel pótolják az engedélyezés szigorúbb előzetes kontrollját. Ilyenkor a tényállás tisztázása, az ügyféllel való kommunikáció, egyáltalán, maga az eljárás jóval kevésbé komplikált, mint egy engedélyezési eljárás. Ha a hatóság nem látja akadályát az építési tevékenység végzésének, tudomásul veszi azt, ellenkező esetben elutasítja a kérelmet és megtiltja a tevékenység végzését. A használatbavétel tudomásulvételén kívül ide tartozik például a jogutódlás, vagy az építésfelügyeleti eljárások körében a kivitelezés, illetve a bontás megkezdésének tudomásulvétele.<sup>45</sup>

A hatósági engedélyezési rendszer fellazításának egy másik intézménye a bejelentési eljárás. Ez már a Szolgtv. nyomán megjelent a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogban, nem csak az építésügyi igazgatásban, hanem más szektorokban is. Ennek lényege, hogy a hatóság, ellentétben az engedélyezéssel, nem állít előzetes korlátot a tevékenység megkezdése elé, azt elegendő csupán bejelenteni, amelyet a hatóság megvizsgál, és ha jogszerűnek találja, nyilvántartásba vesz. A bejelentő ügyfélnek tehát nem kell megvárnia a hatóság döntését, jelzését vagy bármilyen más aktusát ahhoz, hogy a tevékenységet elkezdhesse. Ezt követően a hatóság ugyanakkor ellenőrizheti, hogy a bejelentő a bejelentésnek és a jogszabályoknak megfelelően végzi-e a tevékenységet, és ha nem, akkor már meg is tilthatja annak végzését, illetve akár szankciót is alkalmazhat.

---

<sup>42</sup> Szalai 2015. 88.

<sup>43</sup> Lásd az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendeletet, illetve módosításait.

<sup>44</sup> Étv. 34. § (2) bekezdés h) pont

<sup>45</sup> Szalai 2015. 88-89.

Később jelent meg a magyar építési jogban az ún. egyszerű bejelentés jogintézménye, amely 2016. január 1-jével került be az Étv.-be.<sup>46</sup> A jogalkotó célja az volt, hogy a 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó új lakóépület építése az engedélyezésnél jóval egyszerűbb és gyorsabb hatósági kontroll mellett történhessen meg. Az ilyen módon végezhető építési tevékenységek köre a 2016-os hatálybalépést követően fokozatosan bővült, így például ebbe a körbe bekerült a bővítés, valamint bizonyos feltételek fennállása esetén a 300 négyzetméter alapterületet meghaladó lakóépületek építése is.<sup>47</sup>

Az egyszerű bejelentéstől meg kell különböztetni az ún. ellenőrzött bejelentést, amely a koronavírus-járvány nyomán jelent meg a közelmúltban a magyar építésügyi hatósági eljárásjogban. Az új jogintézményt a veszélyhelyzet miatt a 191/2020. Korm. rendelet vezette be, ennek hatályon kívül helyezését követően pedig törvényi szintre került át a szabályozás, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Vesz. eng. tv.) 400. §-ába, amely a mai napig hatályos.<sup>48</sup> A jogalkotó kimondott célja – a szokásos adminisztratívteher-csökkentésen túl – a személyes kapcsolattartás csökkentése volt, amely a járvány elleni védekezés miatt vált fontossá. A jogintézmény lényege, hogy a bejelentést követően a hatóságnak 8 napja van arra, hogy megtiltsa a tevékenység végzését. Ha ezt nem teszi meg, akkor – a hallgatás beleegyezés elvének megfelelően – az engedélyt megadottnak kell tekinteni és a tevékenység megkezdhető. Fel kell hívni a figyelmet, hogy a szabályozás hatálya nem korlátozódik az építésügyi hatósági eljárásokra, hanem kiterjed valamennyi, az Ákr. szerinti engedélyezési eljárásra, kivéve a kormányrendeletben meghatározott ügyfajtákat. Ilyen kivételeket az építésügyben is meghatározott a jogalkotó:

- a) az építési engedélyhez kötött építési tevékenységgel megvalósuló, 400 négyzetméternél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építmény építése, átalakítása, valamint a 400 négyzetmétert meghaladó bruttó alapterületre való bővítése;
- b) a 400 négyzetméter vagy az azt meghaladó bruttó alapterületű építmény rendeltetésének kereskedelmi rendeltetésre változtatása, vagy kereskedelmi rendeltetésű építmény jogszabályban meghatározott átalakítása;
- c) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított beruházásokkal összefüggő engedélyezési eljárás (ezekről lásd később).

A fentiekben foglaltak, valamint a részletszabályok alapján a nem speciális rendeltetésű építményeket érintő összes építési engedélyezési ügyben lehetőség van arra, hogy engedélyezés helyett egyszerű bejelentés alapján legyen végezhető az építési tevékenység. Ez akkor is lehetséges, ha az ügyfajtában jogszabály szakhatóság bevonását teszi kötelezővé, sőt, a szabályozás azt sem zárja ki, hogy ellenérdekű ügyfél jelenléte esetén is ilyen módon folyjon le az eljárás. A többi ügyfelet ráadásul magának a bejelentőnek kell tájékoztatnia, nem a hatóságnak.

---

<sup>46</sup> Étv. 33/A. §, beiktatta: 2015. évi CCXII. törvény egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról

<sup>47</sup> Az alacsonyabb szintű részletszabályokra lásd a 155/2016. Korm. rendeletet.

<sup>48</sup> Az engedélyezési eljárások, illetve az ellenőrzött bejelentés szabályait a 398-407. §-ok tartalmazzák. A jogintézményt Horváth Tamás tanulmánya is tárgyalja, de értelemszerűen a településtervezés szemszögéből, ezért érdemes lehet ebben a munkában is bővebben kitérni rá.

Az ellenőrzött bejelentés lényeges eljárásjogi feltétele, hogy a bejelentést csak elektronikusan lehet megtenni. Továbbá a bejelentéshez mellékelni kell az engedélykérelem összes, jogszabályban előírt mellékletét és a bejelentőnek azt a nyilatkozatát, hogy tájékoztatta a további ügyfeleket a bejelentés benyújtásának szándékáról, időpontjáról és az eljáró hatóságról. Ez tehát részben azt jelenti, hogy ellenőrzött bejelentéssel olyan ügyekben is lehet jogot szerezni, amelyekben lehetnek potenciálisan ellenérdekű ügyfelek, egyúttal pedig azt is, hogy ezeknek a tájékoztatását a hatóság helyett a bejelentőre terheli a törvény.<sup>49</sup>

A hatóság a bejelentést visszautasítja vagy jogszerű hallgatással tudomásul veszi. Van egy harmadik lehetősége is: engedélyezési eljárásra utalhatja az ügyet. Ez utóbbi feltételeit a törvény igen rugalmasan határozza meg, ami igen tág mérlegelési jogkört biztosít a hatóságnak, például, ha valamilyen közérdek várható vagy közvetlen sérelmének veszélye áll fenn. Ilyen közérdek lehet az élet, a testi épség és az egészség védelme, a tevékenység jellegére, illetve hatására figyelemmel a károkozás vagy a katasztrófák bekövetkezése, a közbiztonság vagy más nyomós közérdek. Ezeken túlmenően akkor is helye van az engedélyezési eljárásra utalásnak, ha a bejelentés visszaélésszerű joggyakorlást valósít meg, vagy arra vonatkozóan megalapozott következtetést lehet levonni.<sup>50</sup>

Látható, hogy az ellenőrzött bejelentésre vonatkozó szabályozás a személyes kontaktusok elkerülését és az egyszerűsítést azon az áron segíti elő, hogy az ügyfeleket védő garanciák körét szűkíti. Az ellenérdekű ügyfelek eljárási jogait például lényegében nem rendezi, így azt, hogy egyáltalán részt vehetnek-e az eljárásban vagy kérelmezhetik-e az engedélyezési eljárásra utalást. Ha pedig jogszerű hallgatással megtörténik a tudomásulvétel, formális határozatot sem kapnak a hatóságtól. A Vesz. eng. tv. 398. § (4) bekezdése tételesen felsorolja az Ákr. azon jogintézményeit, amelyek szabályait szubszidiárius jelleggel az ellenőrzött bejelentési eljárásokban is alkalmazni kell, de ezek között a jogorvoslat nem szerepel.<sup>51</sup>

### *3.3. Az integrált és összevont eljárások*

Az eljárások egyszerűsítésének és gyorsításának egyik speciális módja az eljárások összehangolt lefolytatása. Ebben a körben integrált eljárás lefolytatására honvédelmi, katonai beruházások esetén, az ügyfél kérelme alapján kerülhet sor. Ezek között említhető például az integrált építési hatósági eljárás és az integrált engedélyezési eljárás. Az integráció úgy valósul meg, hogy az eljárásban részt vevő hatóságok, illetve társhatóságok munkáját az ún. közreműködő hatóság koordinálja.<sup>52</sup>

Ehhez hasonló az összevont engedélyezési eljárás néven ismert jogintézmény, amely lényegében az elvi engedélyezési eljárás és az építési engedélyezési eljárás egy eljárásban történő lefolytatását

---

<sup>49</sup> Fazekas Marianna – Szalai Éva: Az Ákr.-ben szabályozott eljárástípusok. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020. 169-170.

<sup>50</sup> Vesz. eng. tv. 403. § (1) bekezdés

<sup>51</sup> Fazekas – Szalai 2020. 169-170.

<sup>52</sup> 194/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet az építési beruházások megvalósításához szükséges eljárások integrált intézésének részletes szabályairól és a közreműködő hatóságok kijelöléséről, valamint Szalai 2015. 89.

jelenti, az építető ügyfél erre irányuló kérelme alapján.<sup>53</sup> Szintén ebben a körben említhető az összevont telepítési eljárás.<sup>54</sup>

### *3.4. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos eljárási szabályok<sup>55</sup>*

Az Ngtv.-t 2006-ban azzal a céllal fogadta el az Országgyűlés, hogy azon kivételes nagyberuházások esetében, amelyeknél például egy európai uniós támogatás igénybevétele miatt különösen fontos érdek fűződött az engedélyezési és egyéb hatósági eljárások gyors lefolytatásához, az általános és ágazati eljárási szabályoktól való eltérés egy külön törvény alapján lehetséges legyen.<sup>56</sup> A törvény felhatalmazása alapján a Kormány külön rendeletekben jelöli ki azokat a közigazgatási hatósági ügyeket, amelyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűek, és amelyekben így a kormányrendeletben meghatározott kérdésekben el lehet térni az egyébként irányadó szabályoktól. Kezdetben aránylag kevés ilyen kormányrendelet született, 2007-ben 1, 2008-ban 8, 2009-ben pedig 9, 2015-ben viszont már 40, 2017-ben pedig egyenesen 69.<sup>57</sup> A tendencia tehát egyértelműen növekvő, a jogalkotó egyre több konkrét ügyet vesz ki az általános és ágazati szabályok hatálya alól (legalább részlegesen). Mint minden egyszerűsítési-gyorsítási célú szabályozási újításnál, itt is látható az egyszerűsítés ára: az ügyfeleket és az egyéb eljárási szereplőket védő, valamint a megalapozott, kiérlelt döntést biztosító garanciák gyengülése.

### *3.5. Az építésügyi hatósági szolgáltatások*

Az építésügyi hatósági szolgáltatások lényegében szintén az eljárások egyszerűsítését és gyorsítását szolgálják, mivel abban nyújtanak segítséget az ügyfeleknek, hogy jobban elő tudják készíteni a hatósági eljárásokat. Így az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszer (ÉTDR) az elektronikus tárhely biztosításával az eljárás megindításához szükséges dokumentáció (például mellékletek, előzetes szakhatósági állásfoglalás) összegyűjtését könnyíti meg. A szabályozás alapján az ügyfél kérelmezheti is a szolgáltatás biztosítását, például tájékoztatást kérhet arról, hogy az általa összegyűjtött dokumentáció megfelel-e a jogszabályi előírásoknak.<sup>58</sup>

## **4. Szervezeti és hatásköri változások**

Bár a szervezeti és hatásköri viszonyok első látásra talán kevésbé befolyásolják az eljárási kérdéseket és a joggyakorlatot, érdemes ezeket is bevonni a vizsgálódás tárgykörei közé, a jogorvoslati fórumrendszer miatt mindenképpen, mert azt ezek a változások egyértelműen meghatározzák. Utóbbi szempontból kérdés, hogy a közelmúltbeli hangsúlyeltolódás, amely a fellebbezéstől a közigazgatási per irányába mutat, vizsgálható-e már egyáltalán a bírói gyakorlatban.

---

<sup>53</sup> Eljr. V. fejezet, Szalai 2015. 89-90.

<sup>54</sup> Étv. 30/B. §. Bővebben lásd Horváth Tamás tanulmányát.

<sup>55</sup> A kérdéskört Horváth Tamás tanulmánya a településtervezés szempontjából, a kivételes szabályok terjedésének tendenciájába illesztve tárgyalja. Jelen munka kifejezetten a hatósági eljárások oldaláról vizsgálja ezt a témát.

<sup>56</sup> Lásd az Ngtv. indokolását.

<sup>57</sup> Szalai 2015. 88.

<sup>58</sup> Eljr. 2-3. §, Szalai 2015. 90-91.

A rendszerváltást követően meglehetősen gyakran változott az építési ágazat helye a központi államigazgatás szervezetrendszerén belül. Míg a rendszerváltást megelőzően hosszú ideig, 1967 és 1988 között ugyanaz a tárca, az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium volt felelős a szektorért, a rendszerváltás éveiben, illetve azt követően az ágazatért való felelősség minisztériumról minisztériumra vándorolt (például Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium, Miniszterelnökség stb.).<sup>59</sup> Ez a folyamatos változás nyilvánvalóan hatott a hatósági igazgatási rendszerre és a hatáskörök telepítésére is.<sup>60</sup> Ennek során alapvetően két, időnként egymás ellenében is ható szempontot kell figyelembe venni:

- a) a helyi lakosság érdekeit, amelyeket alapvetően a helyi önkormányzatok jelenítenek meg;
- b) bizonyos országos közérdekeket, amelyek alapjaiban véve a központi államigazgatás, illetve az Országgyűlés által alkotott jogszabályokban fejeződnek ki, például munkahelyteremtés, gazdaságfejlesztés, környezetvédelem, műszaki biztonsági és minőségügyi előírások, közegészségügy, tűzvédelem, katasztrófavédelem stb., amelyeket a mindennapi jogalkalmazás során leginkább államigazgatási szervek tudnak érvényesíteni.

Ez az ún. kettős érdekkötöttség, amelyhez még hozzá kell számítani azt is, hogy az építésügyi feladatok ellátásához magas szintű szakértelem és jelentős költségvetési ráfordítás szükséges.<sup>61</sup>

Magyarországon sokáig az a munkamegosztás érvényesült az építési igazgatásban, hogy a településrendezés, ideértve annak tervezési, szabályozási és végrehajtási feladatait, alapvetően a helyi önkormányzatokhoz tartozott. Ebben a körben felettük az államigazgatás legfeljebb törvényességi és szakmai felügyeletet gyakorolt. Ezzel szemben az ún. építésrendészeti jog, így például a klasszikus hatósági engedélyezési és szankcionálási hatáskörök államigazgatási feladatnak minősültek. Mint ilyenek, tartozhattak területi államigazgatási szervekhez (például járási hivatalokhoz, területi közigazgatási hivatalokhoz, majd kormányhivatalokhoz), vagy államigazgatási hatáskörben eljáró önkormányzati szervekhez, például a jegyzőhöz.<sup>62</sup>

Az évek során azonban az építésügyi hatósági jogkörök egyre nagyobb része került át az önkormányzati szervektől, főleg a jegyzőktől a területi államigazgatási szervekhez. Ezt a folyamatot a dekoncentrált szerveknek a megyei, fővárosi kormányhivatalokba történő integrációja is elősegítette (például a kiemelt beruházások és az örökségvédelem területén). Ez folytatódott a járási (fővárosi kerületi) hivatalok létrehozásával, amelyek megkapták többek között az elsőfokú kiemelt építésügyi hatásköröket, valamint a kormányhivatalok önálló hatáskörű szakigazgatási szerveinek megszüntetésével. Az ún. általános építésügyi hatósági jogkörök – tipikusan ilyen az építési engedélyezés – változó illetékességi szabályok mellett, de sokáig megmaradtak jegyzői

---

<sup>59</sup> Schneller István: Város és vidéke vándorúton. 4D: tájépítészeti és kertművészeti folyóirat. 2008. évi 10. szám 28-32. [http://www.terport.hu/webfm\\_send/4013](http://www.terport.hu/webfm_send/4013), XIX. – Az államigazgatás felsőbb szervei 2. XIX. fondőcsoport Magyar Nemzeti Levéltár [https://mnl.gov.hu/mnl/ol/xix\\_az\\_allamigazgatas\\_felsobb\\_szervei\\_2?og\\_ref=6](https://mnl.gov.hu/mnl/ol/xix_az_allamigazgatas_felsobb_szervei_2?og_ref=6)

<sup>60</sup> Szalai 2015. 91. Lásd még: Magyar Mária: Az építésügyi hatósági rendszer változása. Új Magyar Közigazgatás, 2013. vol. 6. no. 4, 35-41.

<sup>61</sup> Szalai 2015. 91-92.

<sup>62</sup> Szalai 2015, 92.

hatáskörben, egy ideig megosztva a járási hivatalokkal. Ma már ugyanakkor ezek – bizonyos kivételekkel – a megyei, fővárosi kormányhivatalok hatáskörébe tartoznak, csakúgy, mint az építésfelügyeleti hatóságok hatáskörök.<sup>63</sup>

Hasonló folyamatok játszódtak le a településrendezés területén: bizonyos hatáskörök megmaradtak az önkormányzatoknál, például a változtatási és építési tilalmak megállapítása. Mások viszont, mint például a kisajátítás vagy a telekalakítás, államigazgatási hatáskör.<sup>64</sup>

Az építésügyi ügyekkel összefüggő jogorvoslat szabályozása sokáig egyszerű volt. Mivel államigazgatási hatáskörben járt el a helyi önkormányzat jegyzője is, az ő, valamint a járási hivatalok elsőfokú hatáskörei esetében a megyei, fővárosi kormányhivatal gyakorolta a másodfokú, valamint a felügyeleti jogköröket. Az Ákr. 2019. évi módosítása azonban megszüntette a fellebbezési jogot a járási hivatalok elsőfokú hatóságai hatáskörei tekintetében, ezért ezekben az ügyekben, igazodva az általános szabályhoz, már csak közigazgatási perre van lehetőség a kérelemre induló jogorvoslatok közül.<sup>65</sup>

## 5. Következtetések

A fentiek alapján látható, hogy a hatósági eljárásokat a jogalkotó régóta egyszerűsíteni, illetve gyorsítani akarja. Ezzel párhuzamosan folyamatosan leépíti az eljárási szereplőket védő, valamint a megalapozott, kiérlelt döntéshozatalt elősegítő eljárásjogi garanciákat, valamint az engedélyezési típusú előzetes hatósági kontrollt. Ennek legutóbbi két emblemikus fejleménye egyrészt a jogorvoslati rendszer átalakítása volt, vagyis a fellebbezés kizárása és a bírói felülvizsgálat (közigazgatási per) előtérbe tolása a Kp. szabályai alapján. Utóbbi egy független hatalmi ág által gyakorolt, jogszerűségi jellegű kontrollt jelent, főként a szubjektív jogvédelem talaján, vagyis főszabály szerint egyéni jogsérelmek kérelemre történő orvoslását teszi lehetővé, alapvetően a kereseti kérelem keretei között. Ezzel szemben az a fajta szakszerűségi kontroll, amely viszonylag könnyen, akár a jogorvoslati kérelemtől is elszakadva, a közigazgatáson belül volt elérhető a fellebbezés révén, ma már lényegében kizárt, hiszen a közigazgatási bíráskodás erre csak korlátozottan alkalmas.

Másrészt a koronavírus-járvány és a nyomában elrendelt veszélyhelyzeti jogalkotás újabb lendületet adott az előzetes, engedélyezési típusú kontrollrendszer lebontásának. Ebben a körben az tűnik a legizgalmasabb kérdésnek, hogy ez a változás mennyiben bizonyul tartósnak, túléli-e a járvány megszűnését. Továbbá ezzel összefüggésben az is fontos kérdés, hogy az így elvileg jelentősebbé váló utólagos, ellenőrzési típusú kontroll meg tud-e valósulni kielégítő szakmai színvonalon.

A szervezeti és hatásköri problémákat vizsgálva egyértelműen megfigyelhető az önkormányzatok háttérbe szorulása és az államigazgatás előtérbe kerülése, a hatósági hatáskörök telepítése kapcsán mindenképpen: jelenleg már nem a jegyzők, hanem jellemzően a területi kormányhivatalok

---

<sup>63</sup> 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről, Szalai 2015, 93-94.

<sup>64</sup> Szalai 2015, 92-93.

<sup>65</sup> Ákr. 116. § (2) bekezdés a) pont, módosította: az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 200. §

gyakorolják az elsőfokú hatásköröket. Megfigyelhető emögött a korábban bemutatott kettős érdekkötöttség: a helyi közérdek (településrendezés) és országos közérdek (építésrendészeti és egyéb ágazati szempontok, például közegészségügy, tűzvédelem, katasztrófavédelem, műszaki előírások, lásd OTÉK) egymás mellett történő érvényesülése, illetve konfliktusa.

Ezeknek a szabályozási konfliktusoknak a feloldása értelemszerűen nem jogi, hanem politikai feladat, az ország kormányzásának a körébe tartozik. A releváns joggyakorlat áttekintése, és ehhez hasonlóan a szabályozási tendenciák végigkövetése azonban hozzásegíthet azoknak a jogi kereteknek a megértéséhez, amelyek a kormányzati politika kereteit kijelölik.

## **XIV. A szabályozási modellváltás hatása az építésügyi igazgatásra a településtervezés joganyagában**

Az építésügyi hatósági eljárások vizsgálatához azért van szükség a szabályozási modell alakulásának áttekintésére és elemzésére, mert egy mozgásban lévő feltételrendszer közepette kell következtetéseket levonni a gyakorlat alakulásának irányára nézve. Az utóbbi évtizedben az építésügyi hatósági eljárások alakulására Magyarországon nagy hatással voltak az ágazatot érintő jelentős szabályozási változások. A jellemzően az engedélyezés előzetes hatósági kontrolljára épülő rendszer fokozatosan egy másik állami befolyástípusnak adja át a helyét, amelyik már más kontrollokra vagy a jogkövetés más módon megvalósítandó megoldásaira helyezi a hangsúlyt.

Az építésügyi igazgatásban két fő terület emelhető ki a téma kapcsán, az egyik a településtervezés, a másik az építéshatósági tevékenység joga. Jelen tanulmány a településtervezés átalakításának a hatósági eljárásokkal való kapcsolatára terjed ki. A hatósági munka jogintézményeinek és szervezeti feltételeinek módosulását az előző fejezet tárgyalja.

Településtervezésnek tekintjük a településfejlesztés és a településrendezés tervezését. A tervezés fogalmába beletartozik a közösségi döntés meghozatalának teljes folyamata, beleértve a közigazgatási döntéselőkészítést, a társadalmi egyeztetést, a képviselői testületek döntési folyamatát, az egyéni és közösségi jogérvényesítés garanciáit és az ehhez kapcsolódó más állami (különösen bírósági) eljárásokat és döntéseket. Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlatának ez a joganyag, illetőleg annak adott tartalma és állapota meghatározó értelmezési keretet ad.

### **1. A vizsgált joganyag változásának időhorizontja**

A jelen joggyakorlat-elemzés a Kúria 2015.01.01–2020.02.29. közötti ítélkezési időszakát érinti. Az építési igazgatás joganyaga, bár mindig is folyamatosan változó volt, legalábbis 2016-tól a módosítások tartalmilag elértek egy kritikus küszöböt, amihez köthetően szabályozási modellváltásról beszélhetünk. A településtervezés körében is ekkortól lényeges új jogintézmények (egyszerű bejelentés, településképi követelmények szabályozása stb.) kerültek bevezetésre.

A fordulatot hozó folyamatnak ez nem a kezdete volt, mert a megalapozó átalakítások 2013-tól (hatósági eljárások újraszabályozása), egyes megoldások bevezetése 2006-tól (nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások) megtörténtek. E lényeges újítások alkotta időhatárokon kívül ugyanakkor nem kevésbé fontosak azok az ezekhez kapcsolódó vagy akár önálló szabályozási hullámok, amik viszont a meglévő építési szabályok meghatározó jelentőségű módosulását is magukkal hozták.

A Kúrián több éves ügyek zárulnak le, figyelemmel a közigazgatási és a bírói szakasz összesített terjedelmére. Építési ügyben azonban gyakoriak az ennél hosszabb időtartamok, és ha az eljárások különböző okokból történő újrakezdéseire is figyelemmel vagyunk, akkor lehetnek akár 10 év fölöttiek is az ügyfél szempontjából való elintézési idők.

A vázolt időhorizont alapján megállapítható, hogy az említett lényeges változások hatása a vizsgált időszak ügyeiben még jellemzőként nem jelent meg. Annak érdekében azonban, hogy a joggyakorlat-elemzés megállapításainak érvényességét értékén lehessen kezelni, szükséges



röviden áttekinteni a kritikus jogszabályi változások alapvető irányát, illetőleg megvilágítani az ebben tetten érhető szabályozási szemléletmódosulás fő tartalmát.

A változás irányait az alábbiakban elsősorban meghatározó jogintézmények kiemelésével jellemezzük. Mindenekelőtt ilyen a településtervezés tartalmának (eszközeinek) lényeges megváltozása, a településrendezés jogintézményeinek kibővülése és a kivételes szabályok jelentős kibővülése.

## **2. A településtervezés tartalmának változása**

A település területének építési tervezése átfogja a településfejlesztés, a településrendezés és a településarculat kialakításának tervezését. A településtervezés átalakulásának a hatósági tevékenység szempontjából fontos főbb témaköreit a következők szerint határozzuk meg.

Az Étv. szerint a településfejlesztés feladata a települési erőforrásokra környezettudatosan építő, az erőforrások fenntarthatóságát biztosító, hosszú és rövid távú fejlesztési irányok, célok és az azok elérését biztosító programok és eszközök meghatározása.

A településrendezés elsődleges feladata, hogy meghatározza a település összehangolt fejlődésének térbeli-fizikai kereteit a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával.

A településképi arculat szabályozása a megőrzendő, illetve fejlesztendő településképi követelmények meghatározására terjed ki.

Mi az újdonság?

a) A településfejlesztés tervezési eszköze a településfejlesztési koncepció és az integrált településfejlesztési stratégia. A településfejlesztési koncepció hosszú távra rendszerbe foglalja az önkormányzat településfejlesztési célkitűzéseit. Az integrált településfejlesztési stratégia tartalmazza e célok megvalósítását szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését.

Viszonylag új fejlemény az addig tulajdonképpen külön szálon futó fejlesztési tervezés és (stratégiai) programozás a korábbinál egyértelműbb összekapcsolása, viszonyának tisztázása. A fejlesztési döntések egyedi meghatározottsága ugyanakkor növekedett. Ez a körülmény természetesen a helyi gazdaság szabályozásának és a települési önkormányzatok költségvetési finanszírozási rendszerének megváltozásával nagy mértékben összefügg.

Jogalkalmazási hatása ennek az, hogy a fejlesztések tekintetében a központi befolyásolás igazgatási eszközei útján az erőforrásokkal való rendelkezés jogainak gyakorlása jobban kiterjedt. Egészen pontosan a normatív finanszírozás és az előre meghatározott nyilvános feltételeknek megfelelő elosztási rendelkezések visszaszorultak. A nem hatósági, egyedi aktusok szerepe és jelentősége ezzel szemben növekedett.

Az építéshatósági tevékenységet mindez a fejlesztéspolitikával való kapcsolata összefüggésében nagyon is érinti, aminek további tényleges alkalmazási körét a d) pont alatti kivételek körének

kiszélesedése kapcsán tárgyaljuk.

b) A településtervezés másik formája a településrendezés, aminek eszköze egyrészt a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete állapít meg. Másrészt a helyi építési szabályzat (HÉSZ) tartozik ide, amelyet a településszerkezeti terv alapján szintén a települési önkormányzat képviselő-testülete határoz meg. A HÉSZ melléklete a szabályozási terv.

Az építési követelmények érvényesítésének klasszikus modellje a településrendezés eszközeinek elvileg egységesen egymásra épülő rendjén alapult, amit még a korábbi Ét. alapján az általános rendezési terv (ÁRT)–részletes rendezési terv (RRT) kapcsolata fejezett ki leginkább. A településszerkezeti terv–szabályozási tervek viszonya már korábban oldott ezen az eredetileg szimplán derivatívának vett kapcsolaton, mégpedig oly módon, hogy a szabályozási tervezés igényét, mélységét utóbb már jobban lehetett igazítani a tényleges építési szükségletekhez.

A további fejlődési szakaszban a szabályozási tervezést illetően a megállapodásos elemek szerepe nagyobbá vált, részben normatívan rendezett körülmények, azaz új intézményes megoldások révén.

Mindenesetre egyébek között ehhez kapcsolható az építési engedély mint hatósági eszköz helyének új kijelölése is a szabályozás érvényesítésében. A hatósági döntés ebben az összefüggésben nem veszi át előzetesen a magánfelek felelősségét, meghatározott esetkörben pedig (a nem hatósági) igazgatási rendelkezési jogok gyakorlásának tágabb teret enged.

c) A településképi szabályozásának új eszköze a településképi követelmények meghatározása, valamint a településképi arculati kézikönyv (TAK). A településképi mint önálló szabályozási tárgy a joggyakorlat-elemzéssel érintett időszakban keletkezett.

Bár ezzel összefüggésben hatósági eszközök is intézményesítésre kerültek (314/2012. Korm. rendelet 26/B–26/F. §), amilyen a településképi bejelentési eljárás, a településképi kötelezés, a településképi-védelmi bírság, a szabályozás egésze a jogkövetést nem elsődlegesen ezek útján célozza biztosítani, hanem közvetett eszközökkel.

E Korm. rendelet 21. § (1) bekezdése szerint a kézikönyv szemléletformáló célt szolgál, amelyet a települési önkormányzat normatív határozata mellékleteként fogad el. A TAK az építetők számára tehát elsősorban ajánlás, ami a helyi építészeti-műszaki tervtanácsok döntésein keresztül érvényesül. Alkalmazási körét a helyi településképi szabályozás (önkormányzati rendeleti formában településképi rendeletként) határozza meg.

A korábbiakkal összevetve más modellre jellemző sajátosság, hogy a követelmények egyedi érvényre juttatásában nem kifejezetten csak az engedélyre épülő hatósági jogalkalmazásnak van elsődleges szerepe.

Kivétel azonban ez alól a reklámok és reklámhordozók elhelyezése, amelyek kapcsán 2017. közepétől 2018 kora tavaszáig a szabályok rapidan módosultak, és amikre vonatkozóan visszaállításra került az egyébként meghaladásra ítélt hatósági megoldás. A teljes építési igazgatási jogalkalmazás irányára nézve ugyanakkor ez nem tekinthető általánosnak.

Mindezen tervezési formák [a–c)] közül az építéshatósági tevékenységre nézve leginkább természetszerűleg a településrendezés változásának van jelentősége. A tervezési-döntéshozatali rendszer alakulásának egésze is kifejt ugyanakkor egy viszonylag egyértelmű hatást, ami a hatósági jogalkalmazás szerepét a korábbiakhoz képest az említett módon már másképpen jelöli ki. Az újdonság szerint lényegileg elvben erősebb lenne az egyeztetések szerepe és ennek nyomán a megegyezésen alapuló egyedi megoldások alkalmazásának mozgástere. Egyebek között ezt az igényt fejezi ki az integrált településfejlesztési stratégia intézményesítése a településfejlesztési koncepció mellett, valamint a településarculati kézikönyvek alkalmazása a hagyományos helyi építési szabályzatokkal párhuzamosan.

Hatósági szempontból e folyamat lényegét az engedélyorientáció gyengülése képezi le, eredetileg vélhetően más szabályozási modell kialakításának reményében. Mindezt az építési igazgatás szervezetrendszerének több lépcsőben történő átalakítása is híven tükrözte. A jegyző vonatkozó államigazgatási hatásköreinek gyakorlását folyamatosan összevonták a nagyobb önkormányzatok hivatalaihoz. Másrészt a kormányhivatalok járási majd egységes szervezetébe integrálták. Végül az építésigazgatás teljes hivatal dekoncentrációja valósult meg.

Az építéshatósági tevékenységnek az építéssel kapcsolatos jogok érvényesítéséhez való korábban feltételezett egyértelmű hozzárendelése tehát gyengült a tudatos szabályozási átalakítás folyamán és következtében.

Megjegyzendő, hogy nemzetközi összehasonlításban természetesen van olyan települési tervezési szabályozási modell, amelyik nem az előzetes hatósági jogalkalmazásra helyezi a fő hangsúlyt, hanem az ösztönzésre épülő jogkövetésre. Az ilyen rendszerekben (például általában az angolszász országokban) az építéssel kapcsolatos, mindig versengő érdekek átlátható egyeztetését szabályozzák. A hatósági szerepre nézve a következmény abban a rendszerben az, hogy a felügyelet jelentősége, és szükség szerint a kifejezetten ahhoz kapcsolódó hatósági aktusok szerepe legyen meghatározó.

Jelen esetben egyelőre a korábbi modell leépülésének lehetünk tanúi. Az építési igazgatási úton való jogérvényesítés csatornáit ugyanakkor a valóságban szétágaznak, mégpedig nem kifejezetten rendezett módon. Egyfelől a szomszéd, illetve más érdekelt jogérvényesítése megnehezült, mivel a bejelentés eljárásokban vagy a felügyeleti eljárásban nem minősül ügyfélnek. Másfelől több lett, és folyamatosan bővül a később tárgyalandó kivételes eljárások köre. Az ilyenekhez kötött kedvezmények előnyösebb helyzetbe hozzák az eljárás alanyát, de csakis azt. Az építési tevékenységgel érintett más személyek jogai érvényesítése ugyanakkor ezzel ellentétes módon elnehezedik.

A vizsgált időszakban azok az esetmegoldások, amelyek az építési engedélyhez, használatbavételi engedélyhez kötődnek mindezek alapján nem igazán vagy csak közvetve alkalmazhatók a jelen jogszabályi feltételek között, tekintettel az engedélyek szerepének és alkalmazási körének említett jelentős megváltozására.

Relatív a kifejezetten eljárásjogi témakörökben (ügyfélképeség, keresetőségi jog, határidők) is a következtetések érvénye, hiszen a vizsgált esetek példái nem nagyon alkalmasak másik jogi környezetben az adaptálásra.

Tanulságosak ugyanakkor a szomszéd érdekei polgári jogi úton való érvényesítésének tapasztalatai, amelyek a jelen szabályozási környezetben kiteljesednek. A jogérvényesítés hatékonysága ezen az úton azonban aligha lehet kedvezőbb. A felügyeleti kontroll kiépületlensége ebben az összefüggésben ezért kifejezetten problematikus.

A továbbiakban az építéshatósági jogalkalmazás kereteit meghatározó közvetlen anyagi jogi változások főbb tartalmát a tervezési formák közül a témába vágóan leginkább releváns településrendezés jogintézményei körében vizsgáljuk.

### **3. A településrendezés sajátos jogintézményei**

Az Étv. 17. §-a szerint a településrendezési feladatok megvalósítását a következő sajátos jogintézmények biztosítják:

- építésjogi követelmények,
- tilalmak,
- telekalakítás,
- elővásárlási jog,
- kisajátítás,
- helyi közút céljára történő lejegyzés,
- útépitési és közművesítési hozzájárulás,
- településrendezési kötelezések,
- kártalanítási szabályok,
- településrendezési szerződés,
- összevont telepítési eljárás,
- településképi véleményezési eljárás,
- településképi bejelentési eljárás,
- településképi követelmények,
- közterület-alakítás.

Az Étv.-nek eredetileg szabályozási újítása volt, hogy a településrendezési feladatok megvalósításához a különböző jogintézményeket, akár jogágakon átnyúlóan rendszerezte. Történt ez akkor oly módon, hogy egyeseket (helyi közút céljára lejegyzés, útépitési és közműfejlesztési hozzájárulás, településrendezési kötelezések) új módon, esetleg még korábbi, a két világháború közötti szabályozási előzményeket megidézve kapcsolt hozzá a rendezés által előírt követelmények érvényre juttatásához.

Számos további jogintézmény – településrendezési szerződés, összevont telepítési eljárás, településképi véleményezési eljárás, településképi bejelentési eljárás, településképi követelmények, közterület-alakítás – azonban a joggyakorlat-elemzéssel érintett időszak különböző éveiben kerültek kodifikálásra. Bár a módosítások az eredeti jogintézményeket sem hagyták érintetlenül, az újak jelentős részben az eddig ebben a fejezetben elemzett modellváltás megoldásait testesítik meg. A törvényalkotások időpontja, valamint az alkalmazásnak a hatálybalépést követő ügyekre nézve való előírása azonban kúriai joggyakorlatot csak szűkebb körben vagy egyáltalán nem eredményezett a vizsgált időszakban.

A következőkben ezen új jogintézményeknek a korábbiaktól eltérő sajátosságai kerülnek röviden összefoglalásra.

a) Az Étv. 30/A. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására *településrendezési szerződést* köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval, azaz a cél megvalósítóival. A településrendezési szerződés közigazgatási szerződésnek minősül.

A (3) bekezdés alapján a szerződés tárgya lehet különösen valamely településrendezési eszköz elkészítése. Így a telepítési tanulmányterv alapján a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök kidolgozásának finanszírozása.

A szerződés másik lehetséges tárgya azon egyéb költségeknek vagy egyéb ráfordításoknak a cél megvalósítója általi átvállalása, amelyek a cél megvalósításának előfeltételei vagy következményei, és azok megvalósítása az önkormányzatot terhelné. Előfeltételek például az érintett terület előkészítése, ennek keretében a telekviszonyok rendezése vagy megváltoztatása, a talaj megtisztítása. Következmények különösen a szükséges kiszolgáló intézmény- és infrastruktúra-fejlesztések.

A településrendezési szerződés esetén tehát a településfejlesztési (beruházási) cél megvalósítója költségviselőként segíti elő azt a közigazgatási tevékenységet, aminek megfelelő kimenete saját érdekében áll. A közigazgatási tevékenység magában foglalja a hatósági cselekmények végrehajtását, aktusok meghozatalát, illetve ezek szabályozási közegének kialakítását.

A viszony keretét adó közigazgatási szerződés alapján a jogviszony alanyai között nem a hatóság–ügyfél viszony áll fenn, hanem egy behatárolt és kontrollált mellérendeltségi kapcsolat.

b) A következő újabb keletű sajátos jogintézmény az Étv. 30/B. §-a által szabályozott. Az építési beruházás megvalósítása érdekében kezdeményezhető ezen *összevont telepítési eljárás* telepítési hatásvizsgálati szakaszból és integrált építési engedélyezési szakaszból áll. Mindkét szakasz egyébként külön folytatandó eljárások egybevonását teszi lehetővé. A folyamat továbbá a beruházással érintett építési telekre vonatkozó településrendezési eszköz készítésével egyidejűleg párhuzamosan is elindítható. Ennek az intézménynek a bevezetése 2012-ben történt, 2015-ben és 2017-ben jelentősebb, és ezen kívül is folyamatos módosítások és kiegészítések mellett. A jelen joggyakorlat elemzésén ez a joganyag kívül esik. Az eltérő szabályozási modelliránytól a munka egészét érintő következtetések megállapítása során, figyelemmel az itt tárgyalt más hasonló intézményekre is, azonban nem lehet eltekinteni.

Ha az építési beruházás megvalósításához a helyi építési szabályzat vagy szabályozási terv módosítása is szükséges, az erről szóló településrendezési szerződés megkötését követően indítható az összevont telepítési eljárás. Ebben az esetben a telepítési hatásvizsgálati szakasz és annak döntése kiváltja a településrendezési jóváhagyási eljárás külön jogszabályban előírt véleményezési és egyeztetési szakaszát.

Az összevont telepítési eljárás tehát egy egyszerűsített szabályozás-módosítást, továbbá integrált előkészítési eljárással történő engedélyezést tesz lehetővé, lényegében a helyi vagy térségi szinten

kiemelésre került fejlesztési beruházások érdekében. A hatósági jogalkalmazás modellje itt sem a klasszikus ügyfél-központúság, a közigazgatási szerv sem kizárólag hivatali (közhatalmat gyakorló) minőségében jelenik meg.

c) A Tktv. 8. §-a szerint a településképi követelményeknek az egyedi építési beruházásoknál való alkalmazását - a hatósági eljárásoktól független - önkormányzati településképi-érvényesítési eszközök segítik elő. E hatósági eljárástól független szabályozási modell attól jellegében gyökeresen el is tér.

A településképi védelme érdekében eszerint az önkormányzat tájékoztatást ad és szakmai konzultációt biztosít a településképi követelményekről, ennek keretében javaslatot tehet a településképi követelmények érvényesítésének módjára. Az önkormányzat polgármestere az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez (*településképi véleményezési eljárás*).

A Tkv. 9. § (3) bekezdése szerint a polgármester a véleményének kialakításához az önkormányzat rendeletében meghatározottak szerint kikéri az önkormányzati főépítész vagy a helyi építészet-műszaki tervtanács szakmai véleményét. Ha a polgármester az (1) bekezdésben foglalt határidőn belül nem nyilvánít véleményt, hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

A településképi követelmények érvényesítésére és a településképi-védelmi feladatok ellátása érdekében a polgármester - az Étv. végrehajtására kiadott kormányrendelet keretei között, e tárgyban hozott önkormányzati rendeletben meghatározottak szerint - szakmai tanácsadó testületként helyi építészet-műszaki tervtanácsot működtethet. A helyi építészet-műszaki tervtanács feladata a településképi követelmények érvényesítése és az Étv. illeszkedési szabályai érvényesülésének elősegítése.

Mint látható, a véleményezési eljárás egy sajátos ösztönzésen alapuló ajánló szabályozási megoldás.

d) Az önkormányzat polgármestere továbbá *településképi bejelentési eljárást* folytathat le az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó, azaz az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött és az Étv. 33/A. §-a szerinti egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységnek sem minősülő építési tevékenységek, valamint az Étv. 57/F. § hatálya alá nem tartozó rendeltetésmódosítások tekintetében, továbbá településképi bejelentési eljárást folytat le a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében.

Csak az utóbbi tekinthető hagyományos hatósági jogalkalmazásnak, ami külön szabályozási hullámban került be a jogszabályba.

A Tktv. 10. §-a szerint az önkormányzat polgármestere a településképi bejelentési eljárást – kormányrendelet keretei között, településképi rendeletben meghatározott esetekben és módon folytatja le.

Az önkormányzat polgármestere a fentiek alapján településképi kötelezést adhat ki és bírságot szabhat ki. Nem értendő ide a reklámhordozók és reklámok jogellenes elhelyezésével kapcsolatos, valamint a településképi bírságos ügyek, amelyek hagyományos hatósági jogalkalmazásnak

minősíthetők.

e) A Tkv. 11. §-a szerint ha az ingatlan tulajdonosa a településképi rendeletben foglalt *településképi követelményeket* megsértette, az önkormányzat polgármestere felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a jogszabálysértésre, és végzésben megfelelő határidőt biztosít a jogszabálysértés megszüntetésére. A határidő eredménytelen eltelte esetén, az önkormányzat polgármestere településképi kötelezés formájában – önkormányzati hatósági döntéssel – a településképi követelmények teljesülése érdekében az ingatlan tulajdonosát az építmény, építményrész felújítására, átalakítására vagy elbontására kötelezi, egyidejűleg. Ha a (3) bekezdés szerint a településképi rendelet lehetőséget biztosít településképi-védelmi bírság kiszabására, akkor az ingatlantulajdonost településképi-védelmi bírság megfizetésére is kötelezi. Az önkormányzat képviselő-testülete a településképi követelmények hatósági döntésben megállapított határidőre történő nem teljesítése esetére az ingatlantulajdonossal szemben 1 000 000 forintig terjedő, közigazgatási bírságnak minősülő településképi-védelmi bírság kiszabását rendelheti el.

A helyi önkormányzati rendelet rendelkezésére alapított hatósági jogalkalmazás ebben a modellben kiegészítő jogérvényesítési eszköz.

f) Az Étv. 30/E. §-a szerint a közterület egységes kialakítása érdekében a települési önkormányzat – szabadter-építészeti, kertépítészeti, gyalogos és gépjármű közlekedést, közmű- és felszíni vízelvezetést, hírközlést is magába foglaló – *közterület-alakítási* tervet készíttethet. A közterület-alakítási tervet az önkormányzat képviselő-testülete hagyja jóvá.

A 314/2012. Korm. rendelet 27. § (1) bekezdése szerint a közterület-alakítás célja, hogy elősegítse a településszerkezeti, forgalom-technikailag együtt kezelendő, a településképi szempontból meghatározó vagy helyi területi védelemmel érintett területen lévő közterületek településökológiai, településképi és műszaki szempontból, valamint a zöldfelületi rendszer szempontjából egységes és összehangolt módon történő kialakítását és fejlesztését.

A településrendezési feladatok megvalósítását biztosító ezen sajátos jogintézmény olyan, modellértékét tekintve megkülönböztető jelentőségű megközelítést érvényesít, amelyikbe együttesen épül be a helyi önkormányzat közhatalmi és tulajdonosi minősége.

Összességében a sajátos jogintézmények közül az újabb szabályozás elemei az építésügyi igazgatás hagyományostól eltérő profilját helyezik előtérbe. A nem új jogintézmények változása mindezen a leírt folyamat közben egyébként ugyancsak folytonos volt a vizsgált időszakban.

Tekintettel azonban arra, hogy a mindezidáig meghatározó engedélyorientáció változás alatt áll, e tendenciának is vehető körülmény jelentősége elvileg felértékelődött, és ezt mindkét irányból az átalakulás tartalma, intenzitása és mélysége egyaránt megerősíti. A gyakorlati tapasztalatok értékelése alapján ítélni lehet, hogy ennek modellértékűsége mennyiben vált, illetve válik valóságossá.

#### **4. A kivételes szabályok terjedése**

A kivételes szabályok terjedése az építésügyi igazgatási szabályozás további fontos tendenciája a hazai jogrendben. Ebben a körben a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokat,

valamint a településrendezés sajátos jogintézményei sorában már tárgyalta összevont telepítési eljárást kell kiemelni. Hasonlóképpen idetartoznak a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettség és ellenőrzött bejelentés szabályai (191/2020. Korm. rendelet).

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásoknak építési szempontból megkülönböztetően egyszerűsítő a szabályozása azzal, hogy a velük összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítják. A sajátosságok megengedésének alkalmazási köre, továbbá a kivételesség tartalmának terjedelme folyamatosan bővül.

A joggyakorlat-elemzés a kérdéssel részletesen foglalkozik, amit ezen a helyen nem szükséges megismételni. Az építésügyi hatósági eljárások gyakorlatának jogi környezetével összefüggésben azonban megállapítható, hogy a lakóépületek engedélyhez, illetve bejelentéshez kötésének szűkítéséhez kapcsolódóan az érintett esetkörrel együtt jelentős a hatás az építésügyi hatóságok gyakorlati működésére.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások esetében kifejezetten a közigazgatási hatósági ügyeket nyilvánítják nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyeknek. A vonatkozó törvény keletkezése alapján másfél évtizedes, a rapid módosítások gyakorlata, továbbá a kiemelt üggyé minősítés dinamikusan kiterjedő köre a joggyakorlat-elemzés tárgyidőszakára esik. Csak 2017-ben már 69 ilyen tárgyú kormányrendelet született. Emiatt, a már ismertettek szerint, a kifejezetten erre a jogintézményre vonatkozó jogalkalmazás vizsgálata még nem volt lehetséges.

A kivételes esetkör további csoportja a már ebben a fejezetben tárgyalta összevont telepítési eljárás, ami alapján az önkormányzati minősítésű kiemelt beruházások is külön szabályokat kaptak.

További kivételes kört eredményezett a 191/2020. Korm. rendelet, amelyik a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint ellenőrzött bejelentésről szóló szabályokat tartalmazza. A szabályozás hatálytalan a veszélyhelyzet megszűnésének napjától, 2020. VI. 18-tól a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet alapján. Figyelemmel azonban a veszélyhelyzet várható ismétlődésére érdemes röviden áttekinteni a rendelkezések logikáját.

Az engedélyköteles tevékenység a 191/2020. Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján főszabály szerint engedélyezési eljárás lefolytatása nélkül, az ellenőrzött bejelentéstől számított nyolc napon belül közölt értesítés közlését követően végezhető - a tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályi feltételek fennállása esetén - az engedélyre jogszabályban meghatározott hatályossági időtartam alatt. Ha az engedélyezésben szakhatóság vesz részt, az eljáró hatóság a bejelentést a szakhatóság részére továbbítja. Ebben az esetben a tevékenység a bejelentéstől számított tizenkét napon belül közölt értesítést követően gyakorolható [5. § (9) bekezdés].

Az 5. § alapján az ellenőrzött bejelentés elektronikus úton tehető meg. Elektronikus úton megtett bejelentésnek minősül a rendelet tekintetében az ügyfélkapu útján, elektronikus űrlap útján, általános célú elektronikus kérelem űrlap szolgáltatás útján valamint e-mail útján megtett bejelentés is. Ha jogszabály az Ákr. szerinti kérelemre induló eljárásban a kérelem benyújtására kizárólag elektronikus űrlap formátumban való benyújtást engedélyez, a bejelentésre is ezen az úton kerülhet sor.



Ha a határidő úgy telik el, hogy az értesítés elektronikusan nem kerül közlésre, vagy azt a bejelentővel szóban vagy távközlő berendezés útján nem közlik a határidő lejártát követő napon, akkor az értesítést, a meghatározott feltételek teljesítése mellett közöltnek kell tekinteni.

A közérdek érvényesítése akként történik, hogy a hatóság a 6. § (1) bekezdése alapján az említett 8, illetve 12 napos határidő letelte előtt a tevékenység végzését végzéssel megtiltja, ha a jogszabályban meghatározott körülménynek fennállnak. Részben eljárási okok ezek, mint az, hogy a bejelentés tárgya vagy a bejelentő nem azonosítható, a bejelentés nagy mértékben hiányos. Érdemi oknak minősül, ha az élet, a testi épség és az egészség védelmére tekintettel, vagy a tevékenység jellegére, illetve hatására figyelemmel a károkozás vagy a katasztrófák megelőzése, a közbiztonság, valamint egyéb nyomós közérdek várható, vagy közvetlen veszélye áll fenn. További ilyen, ha a bejelentés visszaélésszerű joggyakorlást valósít meg, vagy arra vonatkozóan megalapozott következtetést lehet levonni.

Figyelemre érdemes, hogy a veszélyhelyzeti rendelkezés nem különösebben idegen a vázolt új szabályozási tendenciától. Mi sem mutatja ezt jobban, mint annak megoldása, hogy mindezen hatáskörök gyakorlásához szükséges településrendezési eszközök egyeztetési eljárás közösen intézményesített nem teljes, hanem elvben kivételesnek tekinthető, tárgyalásos eljárás keretében kerül lebonyolításra.

A 314/2012. Korm. rendelet 32. § (6) bekezdése szerint a településrendezési eszköz egyeztetése ugyanis *tárgyalásos eljárás szerint* történik, amennyiben a településrendezési eszköz készítése vagy módosítása éppen az előbbieken tárgyalt körre terjed ki. Ide tartoznak ugyanis a következő szükségességi szempontok:

- a) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény hatálya alá tartozó ügy tárgyát képező építési beruházás megvalósítása miatt indokolt,
- b) a Kormány által rendeletben kihirdetett veszélyhelyzet esetén, az érintett településen a veszélyhelyzet következményeinek a felszámolása vagy a további, közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megelőzése miatt indokolt, vagy
- c) a képviselő-testület döntésével kiemelt fejlesztési területté nyilvánított területen, beruházás megvalósítása miatt indokolt.

A településrendezési eszköz tárgyalási eljárását már 2016 végén intézményesítették, teljessé téve a kivételes megoldások bevezetésének közigazgatási eszköztárát. Mindennek alkalmazására a 191/2020. Korm. rendelet alapján alkalom nyílt. Modellértékűség szempontjából beszédes ennek a megoldásnak a belesimulása a többi kivételes szabályfajta által alkotott rendszerbe.

A kivételes eljárási rend tehát nem egyszerűen csak a hatósági eljárásokban, hanem az azt megalapozó településtervezési szabályozásban is érvényre jut.

A jogérvényesítés teljes folyamata azonban mindezen sajátosságok ellenére sem teljességgel körvonalazott. Az új modell kidolgozottsága és alkalmazhatósága közel sem nevezhető teljes körűnek. Hiányosságok nem a döntéshozók, hanem az érintett érdekelték oldalán merülnek föl ugyanis, amelyeknek néhány jellemző vonása röviden a következők szerint összegezhető.

## 5. A jogérvényesítési láncszemek kapcsolódásának gyakorlata

A közigazgatási hatóság összességében a ma hatályos jogi keretek között kevésbé aktív szerepet vállalhat, mint a vizsgált joggyakorlat idején. A jogkövetés biztosítását ugyanis a hazai építési igazgatásban már széles körben nem előzetes aktusok szűrőjén keresztül valósítják meg.

Az utólagos kontrollok hatásosságáról, jogszerűségéről egyelőre a jogalkalmazás körében véglegesen lezárt és vitatott ügyek tapasztalatával még kevésbé rendelkezünk. Igaz ugyanakkor az, hogy a megelőző modell rendelkezésre álló gyakorlatából az új szabályozási keretek között viszonylag kevés hasznosítható tartalom mutatkozik.

Az előzetes közigazgatási kontrollra épülő jogérvényesítés eszközrendszerének a leépítése mindenesetre több szalon is jelentős előrehaladás mellett van folyamatban. A 300 négyzetméter alatti lakóépületek csak bejelentéshez kötése, illetve bejelentés nélkül folytatható építési tevékenységek bővítése, mint láttuk, csak egy elem az átalakulásban. Hasonló horderejű volt a szakhatósági eljárásnak az alapeljárásban szakkérdéssé minősítése, az építési e-napló be- majd kivezetése, a hatósági eljárás egyfokúsítása, a bírói jogérvényesítéshez való hozzáférés szervezeti és eljárási eszközökkel való erős szűrése, illetve korlátozása.

Ami egyelőre nem látszik a bírói gyakorlat tükrében, hogy az építési tevékenység által az építetőkön kívül jogaikban érintettek (jellemzően szomszédok, környezeti érdek alapján érintett közösségek) jogainak védelme, e jogvédelem eszközei és eljárásai mennyiben változnak, és ha igen, azok mennyire használnak érdemben. Mindenesetre a konkurens építésfelügyeleti modell eszközei, jogintézményei és infrastruktúrája egyelőre kialakulatlanok és kiépítetlenek látszanak.

A kivételes szabályok alkalmazási körének terjedése különösen sok kérdést vet föl éppen ebben a vázolt vonatkozásban. Az eljárások gyorsításának jegyében a jogaikban hátrányosan érintett érdekelt jogérvényesítési lehetőségei, esélyei potenciálisan különösen korlátozottak. Márpedig a különleges szabályozási környezetre tekintettel a hagyományos eljárási intézmények kezelése várhatóan nem lesz problémamentes.

Másfelől reményt keltőbb a közjogi és magánjogi viszonyok mélyebb kapcsolatba kerülése az építési jogok értelmezése és szabályozása körében. Például a közterülethasználat vonatkozásában jelentkezik ez a komplex kapcsolat, de nem problémamentesen. A jogalkalmazás ennek megfelelő szervezeti és szervezési feltételei egyelőre ebben a körben is jelentős részben hiányosan épültek ki.

## **XV. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások helye a jogalkotásban**

### **1. Bevezetés**

Az Ngtv. megalkotásával lehetővé vált a beruházások makrogazdasági méretekben történő összehangolása. Az Ngtv. jelentősége elsősorban gazdasági, a beruházás-ösztönzés leghatékonyabb eszköze lett.

Éppen ezen szerepéből adódóan az Ngtv. a megalkotását követő mintegy 15 évben óhatatlanul a fejlesztések egyik fontos eszközévé és a jogalkotás fontos terepévé vált. Mivel egy beruházás megvalósíthatósági időtartamának kétségkívül költségvonzata van, azon térségnek áll fenn versenyelőnye, amely úgy képes beruházókat vonzani, hogy egyúttal annak megvalósíthatósági feltételeit is segíti, a beruházás jogi környezetét leegyszerűsíti, időtartamát lerövidíti. Ennél fogva a beruházók ösztönzésére a jogalkotó gyakorta használt eszköze lett az egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokról történő rendeletalkotás (a továbbiakban: kiemelt ügyes rendeletek). A jogalkotás többnyire kormányrendeleti szinten zajlik, de a törvény is fejlődési lépcsőkön ment keresztül, amelyek során az Ngtv. keretei jelentősen kitágultak.

A kezdetekkor az Ngtv. kifejezetten eljárást gyorsító, mintegy kiegészítő jellegű törvényként működött, amit jól fémjelzett, hogy eleinte csak a Ket.-hez képesti lex specialisként a megadott ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályokat tartalmazott. Eleinte csak a hatósági eljárások hatásköri szabályait és maximális időtartamát szabályozta, továbbá különös bírósági jogorvoslati rendelkezéseket állapított meg. Az első kiemelt ügyes rendeletek között említhetők turisztikai vagy vasútfejlesztési, közlekedési beruházásokról szóló kormányrendeletek, amelyek kezdetben csak azt a célt szolgálták, hogy a törvényben lefektetett kedvezőbb eljárásjogi szabályok alá tereljenek be meghatározott helyrajzi számokon futó beruházásokhoz kapcsolódó szakhatósági ügyeket.

Mára a kiemelt ügyes rendeletek a Kormány stratégiai céljaihoz hozzájárulva lehetővé teszik a térségi beruházásokat, amely magával vonja az új munkahelyek teremtésének lehetőségét, a térségi GDP és hozzáadott érték növelését, vagy akár az elmaradott térségekben a közép- és hosszú távú munkaerőpiaci, demográfiai és gazdasági hatásokkal önmagában mérséklő segítséget jelenthet a beruházásokkal érintett térségek gazdasági helyzetéből fakadó társadalmi kockázatokra.

Jelen elemzés elsődlegesen az Ngtv. alapján megalkotott kiemelt ügyes rendeletek jogi sajátosságaira, jogalkotási különlegességeire kíván rávilágítani.

### **2. Az Ngtv. jogfejlődése**

#### *2.1. Eljárásjogi cél*

Az Ngtv. és a kiemelt ügyes rendeletek eljárásgyorsító céllal születtek. A kiemelt ügyes rendeletek mindegyike alapvetően az építésügyi eljárások megkönnyítését, gyorsítását szolgálja ma is, de eleinte ez a cél volt a kizárólagos. Az Ngtv. eljárásjogi eltérésekre adott lehetőséget a többi

törvényhez képest a *lex generalis* – *lex specialis* elvének érvényesítésével, és a kiemelt ügyes rendeletek ennek részleteit adták meg.

Ekkoriban az Ngtv. még csak a részben vagy egészben európai uniós támogatásból, vagy központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, és legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű vagy legalább 1000 új munkahely megteremtését biztosító beruházásokra terjedt ki, az akkori hatósági eljárásokhoz<sup>66</sup> és ügyfajtaához képest eltérő (kedvezőbb) eljárásjogi szabályok megteremtésével.

Eljárásjogi könnyítésként más illetékességi szabályokat tartalmazott, rövidebb ügyintézési határidőket adott, a bírósági felülvizsgálat szabályait leegyszerűsítette, kizárólagos illetékességet a Fővárosi Bíróság kapott, az ügyek elhúzódásának klasszikus okait kiküszöbölő eljárásjogi szabályokat rögzített (pl. keresetváltoztatás, a szakhatóság perbehívása korlátozása, a per szünetelésének tilalma, tárgyalás nélküli eljárás). A jogorvoslatot szűkítette: nem volt helye fellebbezésnek, sem reformatórius jogkörnek. A kiemelt jelentőségű ügyekben a hivatalos iratok kézbesítésére kimondta az Ngtv., hogy minden küldeményt elsőbbségi kézbesítés útján kell a címzetthez eljuttatni.

2012-ben szükségessé vált a kiemelt ügyes beruházások koordinációja, így született meg az Ngtv. módosítása annak érdekében, hogy a kiemelt ügy előrehaladását egyetlen felelős személy, a kijelölt kormány megbízott folyamatosan figyelje, majd külön kormányrendeletben meghatározott hatásköröket (egyeztetés vagy munkacsoport összehívása, javaslattevési jog) gyakorolhasson az ügy előmozdítása, a felmerült akadályok elhárítása érdekében. Ekkor egészült ki az Ngtv. 12. §-a, az új felhatalmazó rendelkezések alapján kormányrendelet határozhatja meg a kormányhivatalt vezető felelős kormány megbízottat, és ennek a kormány megbízottnak az adott ügy kapcsán gyakorolható feladat- és hatáskörét, valamint a koordináció körébe tartozó szerveket is [Ngtv. 12. (5) bekezdés c) és d) pontjai].

2.1.1. Az egyes törvényeknek a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvénnyel összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2013. évi CXLIII. törvény szerinti Ngtv. módosítás

A fejlesztések volumenének erőteljes növekedésével a beruházói igények egyre gyakrabban konkuráltak az Alaptörvény P) cikkében biztosított alkotmányos értékekkel.

A 2013. évi CXLIII. törvény lehetővé tette a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás jogintézményének bevezetését a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, továbbá a világörökségi területen lévő műemlékek és műemlékegyüttesek fenntartásához, felújításához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó ügyekben, eljárásokban [Ngtv. 1. § (1) bekezdés h) pont].

2.1.2. A közlés módja, az ügyintézési határidők változása

Majd az évek alatt a kiemelt jelentőségű ügyek tekintetében az a gyakorlat alakult ki, hogy az egyedi kormányrendeletekben a jogalkotó előírta, hogy a döntéseket - az eljárás során a

---

<sup>66</sup> Lásd: Ket.

személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével - hirdetményi úton kell közölni. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata során azonban felmerült, hogy az ügyféli jogok gyakorlása és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog biztosítása érdekében a döntések kötelezően hirdetményi úton történő közzétételének előírása mellett legyen lehetősége a hatóságnak a döntést más módon is (pl. postai kézbesítés) közölni az ügyfelekkel. Főszabállyá vált, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben a hatóság a döntést hirdetményi úton közli, de ha a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el, vagy korlátozza, az ügyfelet a hatóság egyidejűleg egyéb kapcsolattartási forma alkalmazásával is tájékoztatja azzal, hogy a közlés jogkövetkezményei ilyen esetben is a hirdetményi úton történő közléshez kapcsolódóan állnak be. A közlés napja főszabály szerint a hirdetmény kifüggesztését követő 5. nap, ettől azonban az egyes kormányrendeletek eltérhetnek, szükség esetén más napot állapíthatnak meg.

Mivel 2015-re a Ket. 33. § (1) bekezdése alapján az általános ügyintézési határidő a korábbi harminc napról huszonegy napra csökkent, így indokoltá vált a kiemelt jelentőségű ügyekben alkalmazott ügyintézési határidők csökkentése is. A hatályos Ngtv. 3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a kiemelt jelentőségű ügyben a kérelmet soron kívül kell elbírálni, az ügyintézési határidő azonban - az (5) bekezdésben meghatározott, valamint az általános építésügyi hatósági engedélyezési eljárásra vonatkozó ügyintézési határidő kivételével - legfeljebb negyvenkét nap lehet.

Az Ngtv. taxatív módon felsorolja az egyes ügýtípusok maximális ügyintézési idejét, így az Ngtv. 3. § (5) bekezdése értelmében az ügyintézési határidő

- „a) a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény szerinti előzetes vizsgálati eljárás esetén az ott meghatározott határidő, környezeti hatásvizsgálati eljárás esetén hatvan nap,
- b) az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerinti elektronikus hírközlési építményekkel kapcsolatos építésügyi hatósági eljárások esetén az ott meghatározott határidő,
- c) a közúti közlekedésről szóló törvény szerinti közlekedési hatósági engedélyezési eljárások esetén harminc nap,
- d) a villamos energiáról szóló törvény szerinti villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárások esetén harminc nap,
- e) az atomenergiáról szóló törvény szerinti nukleáris létesítménnyel és radioaktív hulladék-tárolóval összefüggő építmények hatósági engedélyezése és ellenőrzése esetén az ott meghatározott határidő”.

### 2.1.3. A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. szerinti Ngtv. módosítás

2015 tavaszáig csak közigazgatási hatósági engedélyezési ügyek voltak nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilváníthatóak. Azonban szükségessé vált makrogazdasági okokból, hogy a beruházásokhoz kapcsolódó, azok megvalósításával összefüggő, de nem engedélyezési jellegű hatósági ügyek esetén is legyen lehetőség a kiemelt jelentőségűvé nyilvánításra, így a törvény alapján a beruházással összefüggő bármely közigazgatási hatósági ügy kiemelt jelentőségűvé nyilváníthatóvá válhat. Emiatt felmerült egy fontos – alkotmányjogi – garancia beépítése: a Kstv. hatálya alá tartozó kisajátítási eljárás nem nyilvánítható kiemelt jelentőségű üggyé [Ngtv. 1. § (1a) bekezdés].

Szintén a 2015. évi VIII. törvényhez kapcsolódott az a módosítás is, amely szerint a kiemelt jelentőségű ügyben főszabályként a Kormány által rendeletben kijelölt hatóságok és

szakhatóságok, kijelölés hiányában pedig az adott ügyfajtára vonatkozó jogszabály szerinti hatóságok és szakhatóságok kezdtek eljárni. A módosítás előtti szabályozás alapján kijelölés hiányában a kiemelt jelentőségű ügyekben a hatáskörök automatikusan eggyel magasabb szintre tolódtak volna. A jogalkotó minden esetben eljáró hatóságokat és szakhatóságokat jelölt ki, amelyek a legtöbb esetben megegyeztek az adott ügyre nézve egyébként is hatáskörrel rendelkező hatósággal. Az eltérés leggyakrabban az illetékesség területén mutatkozott meg, amikor ugyanolyan hatáskörű, de más illetékességű hatóság vagy szakhatóság került kijelölésre. Kisebb számban fordult csak elő, hogy az egyébként másodfokú hatáskörrel rendelkező hatóság került kijelölésre elsőfokú hatóságként. Éppen ezért indokoltá vált a korábbi szabályozás megváltoztatása. Ennek eredményeképpen az vált főszabállyá, hogy az adott ügyfajtára vonatkozó jogszabály szerinti hatóságok és szakhatóságok járnak el a kiemelt jelentőségű ügyekben, az egyes kormányrendeletekben pedig csak akkor kell a kijelölés eszközével élnie a jogalkotónak, ha ettől el kíván térni.

#### 2.1.4. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházások megvalósításának gyorsításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXIX. törvény szerinti Ngtv. módosítás

Az Ngtv. eljárást gyorsító szabályokat tartalmaz, így kizárólag eljárásjogi rendelkezésektől történő eltérésre adott korábban lehetőséget. A jogalkotók részéről azonban időről időre felmerül az igény az általános anyagi jogi szabályoktól való eltérés biztosítására is. Eleinte ezt önálló törvénnyel oldották meg. Pl. a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről a 2016. évi LVIII. törvény, az egyes fővárosi fejlesztési beruházások gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2015. évi CXVI. törvény, vagy a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény.

Az első jelentősebb elmozdulást a közlekedési infrastruktúrával kapcsolatos Ngtv. novella jelentette, beiktatva a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházással összefüggő ügyekre vonatkozó eltérő rendelkezések alcímét (6/D. §-6/G. §).

A 2015. évi LXXIX. törvény szerinti Ngtv. módosítás lehetőséget ad arra, hogy a Kormány - hasonlóan ahhoz, ahogyan a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások és ahhoz kapcsolódó ügyek kijelölése történik - nemzetgazdaságilag kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházásokat, vagyis útfejlesztési beruházásokat jelöljön ki. E beruházásokra vonatkozó - a beruházás megvalósítását gyorsító - rendelkezéseket állapít meg a módosítás a tervezéstől a kivitelezésig.

Az Ngtv.-módosítással összhangban szükségessé vált a Kötv. módosítása is. A Kötv. ekkor egészült ki egy új alcímmel, amely a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházáshoz kapcsolódó régészeti feladatellátásra speciális szabályokat fogalmazott meg.

A Kötv. módosítások kiemelten fókuszáltak a kivitelezést megelőző tervezési és engedélyezési folyamatokra (pl. próbafeltárás), mivel ezek hossza összességében többszöröse a kivitelezés átlagos időigényének. Ennek oka az, hogy az előkészítés nemcsak az útfejlesztés szakmai tartalmának kialakítását jelenti, hanem az útfejlesztéssel érintett ágazatok, valamint állami,

önkormányzati és civil szereplők jogos, de igen sokrétű érdekeinek összehangolását is. E beruházásokat az is kiemeli a többi, alapvetően lokalizálható hatásokkal bíró beruházások halmazából, hogy azok földrajzilag kiterjedt területen valósulnak meg, számos települést, nemritkán pedig több megye területét is érintve; az útfejlesztéssel érintettek számát ez sokszorosára növeli. Az előkészítés e komplexitása tette szükségessé a speciális rendelkezések megállapítását, hogy mielőbb megvalósulhassanak a következő évekre tervezett útfejlesztési elképzelések.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházások felgyorsítása szükségessé tette a részben a kivitelezés előtt, részben annak során elvégzendő régészeti feladatellátásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát is. A nagyberuházásokra nézve a Kötv. ezt megelőzően is tartalmazott ugyan speciális szabályokat; de a módosítás ezekhez képest is kialakított egy különös eljárási rezsimit, oly módon biztosítva a régészeti feltárások elvégzésének feltételeit, hogy az maximálisan igazodjon az útfejlesztés ütemezéséhez, szoros időkorlátaihoz.

A 2015. évi LXXIX. törvény új alcímet épített be az Ngtv.-be, speciális szabályokat megállapítva a nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházással összefüggő ügyekre. A Kormány az Ngtv. 6/D. § alapján rendeletével jelölheti ki a nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházással összefüggő ügyeket.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházással összefüggő ügyek kapcsán, a beruházások tényleges gyorsítását elősegítendő előírja törvény az Ngtv. 6/E. §-ában a nyomvonalak kiválasztásának elősegítése érdekében az építető által kezdeményezendő egyeztetést, ahol a környezetvédelmi hatóság, a katasztrófavédelmi hatóság, a kormányzat koordinációért felelős képviselője, a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos feladatok tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóság, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárásban közreműködő szakhatóságok vesznek részt (ezeken kívül az ügyi építési engedélyt kiadó hatóság, valamint az eljárásban közlekedésbiztonsági és honvédelmi szakhatóságként közreműködő szervek). Az egyeztetés célja, hogy a lehetséges nyomvonalakat és a tervezés kapcsán felmerülő akadályokat, vizsgálandó szempontokat valamennyi résztvevő előzetesen, közösen feltárja, a lehetséges nyomvonalak között megvalósíthatósági szempontból sorrendet állítson fel a további megvalósítás könnyítése érdekében. A felek számára a részvétel és a közérdekű adatok átadása kötelező. Az egyeztetésre - céljának érvényesülése érdekében - a beruházás megvalósítását megelőző hatósági eljárási folyamatot megelőzően, már közvetlenül a környezet védelméről szóló törvény szerinti előzetes vizsgálati eljárást vagy - amennyiben előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása nem szükséges, úgy - a környezeti hatásvizsgálati eljárást megelőzően kerül sor.

A 2015. évi LXXIX. törvénnyel beiktatott 6/F. § szerint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházásokkal kapcsolatos környezetvédelmi engedély az általános 5 év helyett 10 évvel a kiadás után vonható vissza, amennyiben a beruházás megvalósításának előkészítési munkái vagy a beruházás nem kezdődik meg. A módosítás által az elmúlt években engedélyezett, de még megvalósítási szakig el nem jutó közlekedési infrastruktúra beruházások kiemeltté nyilvánítása esetén is gyorsulhat a megvalósítás.

A 2015. évi LXXIX. törvénnyel beiktatott 6/G. § által ezen ügyek kapcsán az építési engedélyezési eljárás akkor is lefolytatható, ha az építési engedélyezési eljárás megkezdése előtt kötelezően lefolytatandó környezeti hatásvizsgálati eljárás eredményeképpen kiadott környezetvédelmi engedéllyel szemben még bírósági felülvizsgálat van folyamatban. Az építési engedély ugyanakkor kizárólag a felülvizsgálat megfelelő lezárása esetén lép hatályba. Továbbá az építésügyi engedélyezés iránti eljárás meg is kezdhető környezetvédelmi engedély nélkül: ez esetben az engedély hatálya - értelemszerűen - a környezetvédelmi engedélyhez kötött. Vagyis a környezetvédelmi szempontok érvényesítése ez esetben is teljeskörűen biztosított, csupán az egyes engedélyezési eljárások párhuzamos lefolytatásával jelentősen rövidül a beruházás megvalósításához szükséges idő.

Az Ngtv. 6/H. §-a a települési önkormányzatok településfejlesztési eszközeinek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű infrastruktúra beruházás nyomvonalával összhangot teremtő módosításának különös eljárási szabályait alkotta meg, igazodva ahhoz a gyorsított eljárási rendhez, amelyet a jogalkotó a beruházások mielőbbi megvalósításhoz fűződő közérdekre tekintettel előírt.

A 2015. évi LXXIX. törvény általános kötelezettséget állapít meg a településrendezési eszköz módosítására - attól függően eltérő időponttól kezdődően, hogy a nyomvonal még nem szerepel, vagy már szerepel az Országos Területrendezési Tervben -, melyre 4 hónap áll az önkormányzat rendelkezésére.

A beruházások megvalósításának érdekében a 2015. évi LXXIX. törvénnyel a jogalkotó gondolt arra az esetre is, ha a települési önkormányzat nem teljesíti a kötelezettségét határidőn belül. Ekkor az építető az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalnál a településrendezési eszköz hiánytalan tervezetének benyújtásával kérelmezi a településrendezési eszköz módosítását. Az egyeztetési mechanizmusok kapcsán is eltérő szabályokat tartalmaz a módosítás; a véleményezéshez fűződő jogok sérelme nélkül kerültek megállapításra a kiemelt közérdekhez igazodó határidők. A véleményezést követően az állami főépítési hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal egyeztető tárgyalást hív össze a partnerek, valamint az államigazgatási szervek, az érintett területi és települési önkormányzatok részére, majd az egyeztetésekről szóló jegyzőkönyveket, a záró szakmai véleményét, valamint a településrendezési eszköz szükség szerint módosított tervezetét megküldi a polgármesternek, a településrendezési eszköz elfogadása céljából. Amennyiben a települési önkormányzat képviselő-testületét a szükséges döntéshozatal céljából nem hívja össze, illetve annak eredményeként az eszköz elfogadásra nem kerül, a kormányhivatal jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása iránti eljárást kezdeményez a Kúriánál, majd megtörténik a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása.

Tekintettel arra, hogy valamennyi adat elektronikus formában is a hatóság rendelkezésére áll, a 2015. évi LXXIX. törvénnyel beiktatott 6/I. § alapján, az eljárás további gyorsítása érdekében, a környezeti hatásvizsgálati eljárással kapcsolatos dokumentumok elektronikus formában a szakhatóságoknak közvetlenül továbbítandóak 5 napon belül. A környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárás mielőbbi lezárásához alapvető érdek fűződik, hiszen a tervezési munka csak ezt követően kezdhető meg; garantálni szükséges ezért azt, hogy az eljárás valóban a jogszabályban meghatározott időtartam alatt fejeződjön be. A 2015. évi LXXIX. törvény ennek érdekében több, a döntéshozatal időigényét csökkentő Ngtv. módosítást tartalmaz (pl. előzetes kockázatok feltárása



a nyomvonal egyeztetés során, a hiánypótlás teljesítését segítő személyes kapcsolatfelvétel szervezett lehetővé tétele); ezekre figyelemmel már nem kerülhető el, hogy a döntéshozatal, ha arra a szakhatósági állásfoglalás időben nem érkezik meg a hatósághoz, előírja a hatóság számára. Amennyiben a szakhatóság a hiánypótlás tárgyában szükséges 5 napon belül kötelező visszajelzést a teljes szakhatósági eljárás lefolytatására nyitva álló 15 napon belül sem teszi meg, vagy a hiánypótlásra tűzött határidőt követő, vagy a hiánypótlásra nyitva álló határidő meghosszabbítása esetén a hosszabbítás véghatáridejét követő 15 napon belül nem ad szakhatósági állásfoglalást, úgy az eljáró hatóság dönt saját hatáskörben önállóan, vagy szakértő bevonásával a szakkérdésben.

A 2015. évi LXXIX. törvénnyel beiktatott 6/J. § a földvédelmi és talajvédelmi engedélyezési, valamint az erdő igénybevitelére vonatkozó elvi engedélyezésre irányuló eljárás környezeti hatásvizsgálati eljárás keretében történő lefolytatását teszi lehetővé, az építetű kérelmére. Ezekben az esetekben a szakhatóság állásfoglalása, szakkérdés kapcsán adott hozzájárulása kiváltja a termőföld végleges más célú hasznosítására vonatkozó engedélyt, vagy az erdő igénybevitelére vonatkozó önálló elvi engedélyt. A beruházás megvalósításához szükséges idő lerövidítése céljából ezekben az esetekben a földvédelmi vagy erdővédelmi járulék megfizetési, illetve a csereerdősítési kötelezettséget a hatóság majd önálló határozatban állapítja meg. A rendelkezéshez kapcsolódóan a törvény módosítja a termőföld védelméről szóló törvényt is.

A 2015. évi LXXIX. törvénnyel beiktatott 6/K. § az eljárás résztvevői közötti folyamatos kapcsolattartási szabályokat írja elő, különös tekintettel a 6/G. § (2) bekezdés szerinti esetre, amikor is az építésügyi hatóság a környezetvédelmi engedély hiányában fogadja be az építési engedély iránti kérelmet; a két hatóság fokozott kommunikációja és együttműködése szükséges ahhoz, hogy az építési engedély megfelelően tükrözze a környezetvédelmi kötelezéseket.

A 2015. évi LXXIX. törvény szerinti Ngtv. módosítás további perjogi eszközökkel is kívánta a perek elhúzódását megakadályozni. Indokolt volt, hogy a kiemelt ügyben hozott határozatot a bíróság előtt vitató fél a saját felróható mulasztásával ne okozhasson indokolatlan késedelmet a per lefolytatásában és így a közérdekű beruházás megvalósításában. Mivel elvárható a felperestől, hogy elérhető legyen azon a címen, amelyet a bíróság részére megadott, ezért arra az esetre, ha a perlő fél hibájából nem elérhető az általa megjelölt címen a bíróság az eljárás gördülékeny folytatása érdekében hivatalból rendel el ezen fél tekintetében hirdetményi kézbesítést, és így nem kell várni a másik fél kérelmére a hirdetményi kézbesítés kapcsán, illetve nem kerül sor szünetelésre abból az okból, hogy a másik fél nem kérte a hirdetményi kézbesítést. A bírói gyakorlat megerősítéseként egyértelművé vált, hogy ilyen esetben az érintett fél részére ügygondnokot rendelni nem kell.

A 2015. évi LXXIX. törvénnyel új felhatalmazás is született: felhatalmazást kapott a Kormány a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházásokhoz kapcsolódó ügyek és intézésük részletszabályainak rendelettel történő meghatározására.

Az Ngtv. 1. § (1) bekezdésének pontosításával egyértelművé tette a 2015. évi LXXIX. törvény, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt közúti infrastruktúra beruházások esetében nem csupán közigazgatási hatósági eljárásokra nézve állapít meg a törvény szabályokat, hanem bármely olyan kérdésben (eljárásban), amelyre a törvényhozási igény mutatkozik; ilyen például a nem hatósági eljárásaként létrehozott nyomvonal egyeztetési eljárás.

Az Ákr. rendelkezéseivel összhangban 2018. január 1-jével hatályukat veszítették az Ngtv. szakhatóságokra és a fellebbezésre vonatkozó rendelkezései, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényre hivatkozó felhatalmazó rendelkezés is.

- 2.1.5. A Budapest és az agglomeráció fejlesztésével összefüggő állami feladatokról, valamint egyes fejlesztések megvalósításáról, továbbá egyes törvényeknek a Magyarország filmszakmai támogatási programjáról szóló SA.50768 számú Európai Bizottsági határozattal összefüggő módosításáról szóló 2018. évi XLIX. törvény szerinti Ngtv. módosítás

A gazdasági fellendüléssel felmerültek speciális beruházások is, ezért a jogalkotó bevezette a már kiemelt beruházássá nyilvánított beruházások esetében a kiemelten közérdekű beruházás megvalósítására vonatkozó szabályok alcímet.

A 2018. évi XLIX. törvénnyel bevezetett Ngtv. módosítás indoka volt, hogy a központi költségvetési forrásból és európai uniós támogatásból finanszírozott, Budapesten, illetve az agglomerációban nem önkormányzati hatáskörben megvalósuló, állami-kormányzati kiemelt jelentőségű városépítészeti, ingatlan- és közlekedési infrastruktúra fejlesztések előkészítése gyorsabb, hatékonyabb legyen, és egységes eljárási rendben, a rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználásával történhessen.

Az Ngtv. kiegészült a kiemelten közérdekű beruházás intézményével. Törvény vagy kormányrendelet ez alapján kiemelten közérdekű beruházássá nyilváníthat kiemelten fontos közérdekű - különösen energetikai, közlekedésfejlesztési, környezetvédelmi, vízügyi és vízvédelmi, katasztrófavédelmi, honvédelmi, nemzetbiztonsági, közigazgatási, illetve oktatási, egészségügyi, kutatás-fejlesztési, kulturális, örökségvédelmi, sport, városfejlesztési - célt szolgáló, közfeladat ellátásával összefüggő beruházást, azzal, hogy a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű - azaz Ngtv. 1. § (1) bekezdésének megfelelő - beruházást nyilváníthat a kiemelt ügyé nyilvánítással egyidejűleg kiemelten közérdekű beruházássá. A kiemelten közérdekű beruházás ex lege közfeladatnak minősül, azaz jogszabályban meghatározott feladat ellátását, megvalósítását, megszervezését szolgálja, ezért mind a közösség, mind az állam szempontjából fontos közérdeket képvisel.

A szabályozás egymásra épül: az adott beruházás kezelhető nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásként, de amennyiben megvalósításához kiemelt közérdek kapcsolódik, akkor a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokra és azokkal összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó különös szabályok mellett egyéb, további külön szabályok alkalmazásának van helye („kiemeltebb kiemelt ügy”). Ezzel kapcsolatban az Ngtv. 11. § (4) bekezdése kimondja, hogy a kiemelten közérdekű beruházásra alkalmazni kell azokat a más jogszabályban szereplő előírásokat is, amelyek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokra vonatkoznak.

Az Ngtv. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházásokkal összefüggő ügyekre már tartalmaz speciális anyagi szabályokat, míg a 2018. évi XLIX. törvénnyel bevezetett Ngtv. módosítás a vonalas infrastruktúra-beruházásoktól számos tekintetben jelentősen eltérő, más jellegű, kiemelten fontos közérdekű célt szolgáló,

jellemzően magasépítési beruházásokra állapít meg hasonlóan különös szabályokat, főként a beruházás központilag koordinált és ütemezett megvalósításának elősegítésére helyezve a hangsúlyt. A különböző ágazatok, valamint szabályozási szintek által meghatározott, de gyakran egymásnak ellentmondó követelmények összehangolásának lehetőségét biztosítja a Kormány számára a 2018. évi XLIX. törvénnyel bevezetett Ngtv. módosítás azzal, hogy - szükség szerint, törvényben rögzített körben - rendeletben az adott beruházás helyszínére és építményekre sajátos, a helyszínhez, a beruházás komplexitásához vagy ütemezéséhez igazodó követelményeket, szabályokat állapíthat meg (pl. építési és településképi követelmények, beépítési és örökségvédelmi szabályok). Az érintett szabályozási tárgykörökben a Kormánynak az ágazati törvények alapján is rendelkezésre áll a rendeleti úton történő szabályozás lehetősége, amely azonban általános jellegű. Jelen törvény alapján viszont a konkrét helyszín és beruházás jellemzőihez igazodva tudja a Kormány az ágazati előírások közötti összhangot biztosítani egy jogszabályban. A rendeleti szabályozás megalkotásának előfeltétele, hogy a rendelet egyértelműen meghatározza a beruházás helyszínét, mivel csak arra állapítható meg egyedi szabály.

Amennyiben a kiemelten közérdekű beruházással kapcsolatos beépítési szabály vagy építési követelmény meghatározásából az érintett ingatlan tulajdonosának, hasznélvezőjének kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt - az Ngtv. új felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott módon - kártalanítás illeti meg<sup>67</sup>.

A 2018. évi XLIX. törvénnyel bevezetett Ngtv. módosítás a kiemelten közérdekű beruházáshoz közvetlenül kapcsolódó útépítési, közműcsatlakozási, fejlesztési, bontási és kiváltási munkák esetében a kiemelten közérdekű beruházás építtetője számára biztosítja annak lehetőségét, hogy az Ngtv. új szabályaival élve érvényesíthesse ezen munkák koordinált, ütemezett megvalósításának lehetőségét. Szintén a koordinált, eredményes megvalósítást szolgálja az az új rendelkezés, amely alapján a kiemelten közérdekű beruházás megvalósításához szükséges beszerzésekkel és hatósági eljárásokkal kapcsolatban a beruházás irányítására törvényben vagy kormányrendeletben kijelölt szerv bármely közigazgatási szervtől, hatóságtól, helyi önkormányzattól, közműszolgáltató, közműnyilvántartó és energiaszolgáltató társaságtól a beruházással összefüggő ügyben tájékoztatást kérhet, valamint intézkedés megtételét javasolhatja.

A 2018. évi XLIX. törvénnyel bevezetett Ngtv. 11/B. §-a az Étv.-hez képest eltérő építésügyi anyagi jogi szabályokat vezetett be ezen kiemelten közérdekű beruházások esetén. Elsődlegesen azt tette lehetővé az Ngtv. 11/B. § (1) bekezdése, hogy a Kormány rendeletben állapítsa meg „a kiemelten közérdekű beruházás helyszínére és közvetlen környezetére vonatkozóan

a) a sajátos településrendezési és beépítési szabályokat, valamint a beruházással érintett építményekre vonatkozó egyedi építési követelményeket,

b) a sajátos telekalakítási követelményeket,

c) az egyedi településképi követelményeket,

---

<sup>67</sup> Ngtv. 12. § (4) bekezdés d) pont: Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg (...) a kiemelten közérdekű beruházással kapcsolatos, a 11/C. § szerinti kártalanítás részletes szabályait.

d) az egyedi örökségvédelmi szabályokat.”

Ezen anyagi jogi szabályok az Étv. mint *lex generalis* jogszabály rendszerét bontják meg, lehetővé téve, hogy az Étv. szerinti követelményektől, azaz az országos településrendezési és építési követelményektől, az országos tűzvédelmi szabályoktól, valamint a településrendezési eszközökben foglaltaktól való eltéréseket fogalmazzanak meg, a beruházás mielőbbi megvalósítása érdekében.

Sok esetben éppen az érintett települési önkormányzat fejlesztési céljait nehezítette az a körülmény, hogy a helyi vagy kerületi építési szabályzatok módosítása (HÉSZ/KÉSZ) igencsak időigényes lett volna, ezért eleinte csak kormányrendeleti szinten merült fel a HÉSZ-től, KÉSZ-től való eltérés lehetőségének biztosítása. A jogalkotó azonban hamar felismerte, hogy bár a jogforrási hierarchiában a kormányrendelet megelőzi az önkormányzati rendeleteket, de alapjogi szempontból fontossá vált törvényi szinten biztosítani az eltéréseket, de csak szűk körben.

Ebből kifolyólag legfontosabb eleme e törvénymódosításnak az Ngtv. 11/B: § (6) bekezdésében foglalt azon anyagi jogi szabály lett, hogy „kiemelten közérdekű beruházás helyszínére és közvetlen környezetére vonatkozó települési önkormányzati településrendezési eszközöket, településképi rendeletet, valamint egyéb önkormányzati rendeletet az (1) bekezdés szerinti kormányrendeletben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Amennyiben a településrendezési eszköz, településképi rendelet vagy egyéb önkormányzati rendelet az (1) bekezdés alapján megalkotott kormányrendelettel ellentétes vagy azzal nem összeegyeztethető előírást tartalmaz, akkor helyette az (1) bekezdés szerinti kormányrendeletben foglaltakat kell alkalmazni.”

Ennek kiváló példái lettek azon kiemelt ügyes rendeletek, amelyek pl. a parkolóhelyek számában, szintterületi mutatókban adtak eltérő szabályokat. Ezek esetében a normaszövegben az jelenik meg, hogy a megadott mellékletben megjelölt telkeken, ingatlanrészekben pl. oktatási, művelődési, egészségügyi, szociális, rekreációs, illetve sportlétesítmények és azokhoz kapcsolódó létesítmények helyezhetők el, de a normaszöveg azt is tartalmazza, hogy „*az alábbi sajátos beépítési szabályok és egyedi építési követelmények alkalmazásával*”. Ez esetben taxatív felsorolás következik arról, hogy pl. a telkek beépítési módja szabadon álló, a kialakítható telek legkisebb területe  $x \text{ m}^2$ , a beépítettség megengedett legnagyobb mértéke  $y \%$ , illetve megadja a terepszint alatti építés legnagyobb százalékos mértékét, a szintterületi mutató megengedett legnagyobb értékét  $1 (x \text{ m}^2/\text{m}^2)$ , a zöldfelület megengedett legkisebb mértékét százalékban, az épületmagasság megengedett legnagyobb mértékét ( $x$  méter), vagy hogy az épület legmagasabb pontja nem haladhatja meg a megadott métert, az előkert, az oldalkert és a hátsókert méretét ( $x$  méter), vagy hogy az építési telkeken az építési övezetre előírt zöldfelület megengedett legkisebb mértéke alapján kialakított zöldfelület minden megkezdett  $x \text{ m}^2$ -e után legalább hány db környezettűrő, nagy lombkoronát növelő fát kell telepíteni.

Mindehhez azonban – szintén alkotmányossági okokból – speciális kártalanítási (anyagi jogi) szabályok is megfogalmazásra kerültek. Az Ngtv. 11/C. § (1) bekezdése főszabályként rögzíti, hogy ha „a 11/B. § (1) bekezdés a) pontja szerinti beépítési szabály, építési követelmény meghatározásából a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt - az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott módon - egyösszegű, az Étv. 30. § (2) és (3) bekezdése szerinti kártalanítás illeti meg”.

A kártalanítás korlátai azonban az Étv. 30. § (5) bekezdése szerinti esetkörök, így „ha a természeti veszélyeztetettségéből eredő kár megelőzése, a tulajdonos érdekeinek védelme céljából elrendelt tilalom, továbbá a 21. § szerinti változtatási tilalom, a 19. § (3) bekezdésében elrendelt tilalom, valamint a szabálytalan építmény, építményrész és használat” esete, továbbá „védett terület, építmény vagy egyedi érték védelme érdekében elrendelt tilalom esetén a fizetési kötelezettségre az erre vonatkozó külön jogszabályok az irányadók”. A kártalanítás menetében lehetőség van – beruházási költségoptimalizálás érdekében – a megállapodásra, ezért az Ngvtv. 11/C. § (3) bekezdése szerint a kártalanítás elsősorban „a felek megállapodásának tárgya. Ha a felek között - a kártalanítási igényt támasztó kérelmének benyújtásától számított egy éven belül - nem jön létre megállapodás, akkor kisajátítási kártalanítás szabályai szerinti kártalanítási eljárás lefolytatásának van helye.”, illetve alkotmányossági garancia, hogy az (4) bekezdés értelmében „a kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára az Étv. 30. § (8) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni”.

2019-re előfordult, hogy a beruházás sürgőssége, jellege folytán a jelenlegi tág törvényi korlátok között sem lett volna minden kétséget kizáróan kivitelezhető a beruházás, és újabb törvény kiadására kerül sor, pl. a 2020. évi Dubaji Világkiállításon történő magyar megjelenés sikeres megvalósításához, továbbá egyes nemzetközi nagyeseményekhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2019. évi XIV. törvény (a továbbiakban: 2019. évi XIV. törvény), amely már az Ngvtv.-hez képest is eltérő – határidőre vonatkozó – szabályokat adott meg a különféle szervektől történő tájékoztatókérés kapcsán. Tartalmi szempontból azonban felmerült az Alaptörvény P) cikk kereteinek feszegetése is, amikor az 2019. évi XIV. törvény 13. §-a lehetőséget biztosított egyes beruházások kapcsán a települési önkormányzat fák és fás szárú növények védelmére vonatkozó rendeletének fapótlásra vonatkozó szabályaitól eltérésre, de garanciaként megkövetelte, hogy ez esetben külön megállapodásra van szükség a fapótlásról az építető és a települési önkormányzat között, amelynek fix törvényi időtartama van (két éven belül kell), és oly módon teljesíteni, hogy „a fapótlás mértéke nem lehet kisebb az önkormányzat rendeletében előírt mértéknél”. Ez esetben a fakivágási engedélyben a fapótlásról nem kell külön rendelkezni. A megállapodás azért megfelelő eszköz, mert egyszerre képes a települési önkormányzat fejlesztési és természet- és környezetvédelmi igényeit kiszolgálni.

2.1.6. A közérdekű cél megvalósítását szolgáló beruházásokkal összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi VI. törvény szerinti Ngvtv. módosítás

Az Ngvtv. ezen módosításával – szintén beruházáskönyvítő céllal – lehetővé vált, hogy a beruházások során az építési tevékenységgel érintett telek közvetlen környezetébe tartozó, a helyi önkormányzati tulajdonban álló közterületek használatára díjmentesen kerülhessen sor.

Az Étv. 54. §-ának új (5a) bekezdése törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott időtartamra díjmentessé teszi a helyi önkormányzat tulajdonában álló közterület használatát, ha arra kiemelten közérdekű beruházással nyilvánított olyan építési beruházással összefüggésben kerül sor, amely legalább 50%-ban központi költségvetési támogatásból valósul meg. Fontos garancia, hogy erre a díjmentes közterület használatra csak meghatározott időtartamban kerülhet sor. A jogalkotó ez esetben az alapjogok korlátozását azzal indokolta, hogy a beruházás az alapjogokkal szoros összefüggésben álló, közérdekű célt szolgáló, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, központi költségvetési forrásból megvalósuló beruházás, és amely a jövőben a közérdeket szolgálja. A díjmentességre -

az önkormányzati autonómiára tekintettel - még a közérdekű cél megvalósítását szolgáló beruházások esetében is csak a lehető legszűkebb, az építési munkálatok elvégzéséhez nélkülözhetetlen mértékben, időtartamban és területre korlátozottan kerülhet sor.

Attól függően, hogy a kiemelten közérdekű beruházássá nyilvánításról törvény vagy kormányrendelet rendelkezik, törvény vagy kormányrendelet állapítja meg a kiemelten közérdekű beruházás helyszínét és környezetét, valamint a beruházás során építési tevékenységgel érintett telek közvetlen környezetébe tartozó közterület használatának feltétlenül szükséges időtartamát.

### **3. A jogalkotás során felmerülő szempontok**

A kiemelt ügyes rendeletek megalkotása során is meg kell felelni a jogalkotás szakmai követelményeinek, amely az Alaptörvényre, a Jat.-ra és a Jszt.-re épül. Jogalkotási szempontból hangsúlyos szerepet tölt be az alkotmányossági követelményeknek való megfelelés, amelynek vannak tartalmi és formai elemei is.

A tervezetek esetében minden esetben vizsgálendő, hogy az sérti-e a jogbiztonság követelményét: a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik-e, biztosított-e a kellő felkészülési idő, megfelel-e a normavilágosság követelményének, megalkotása a hatásköri és eljárási garanciák betartásával történt-e (felhatalmazás, véleményezési jog).

#### *3.1. Jogalkotási hatáskör*

A kiemelt ügyes rendeletek esetében is elsősorban az vizsgálendő, hogy a normahierarchiára vonatkozó követelmények megtartásával, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv alkotta-e meg (a kormány kapta-e a felhatalmazást). Kormányrendeletekről lévén szó, a megfelelő felhatalmazó rendelkezés vizsgálendő. Ritka esetben előállhat, hogy a kiemelt ügyes kormányrendelet egyes rendelkezéseit eredeti jogalkotói hatáskörben kell kiadni, de ez csak akkor történhet, ha törvény nem szabályozza az adott tárgykört.

Az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott jogszabály esetében a jogszabály megalkotásának szükségessége nem határozható meg egzakt módon, ezért is jut kiemelt szerep a jogalkotói cél meghatározásának. A jogalkotói cél lehet jogi, politikai, gazdasági vagy akár szociológiai cél is. Ezek a célok minden jogszabály esetében külön, egyedileg határozhatók meg. Mindezek miatt csak kivételesen fordulhat elő, hogy egy kiemelt ügyes rendelet esetében annak valamely rendelkezése eredeti felhatalmazás alapján kerüljön megalkotásra.

#### *3.2. A jogalap megléte (Ngtv. hatálya)*

A kiemelt ügyes rendeletek elsődlegesen az Ngtv. felhatalmazása alapján születnek meg, ezért az Ngtv. 1. §-a szerinti jogalap vizsgálata elengedhetetlen. Az Ngtv. 1. §-a taxatív felsorolást ad: amely beruházás nem sorolható ezen jogalapok egyikébe sem, azt a Kormány nem nyilváníthatja kiemelt üggyé.

Az Ngtv. alapján ezek azon beruházáshoz kapcsolódó eljárások, engedélyezési ügyek lehetnek, amelyek

a) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósítandó,

- b) részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból megvalósítandó,
- c) a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű,
- d) részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó,
- e) legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító,
- f) környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő,
- g) kiemelt nemzeti emlékhely fenntartásához, bemutatásához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó, vagy
- h) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, továbbá a világörökségi területen lévő műemlékek és műemlékegyüttesek fenntartásához, felújításához, fejlesztéséhez szorosan kapcsolódó, beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, közigazgatási hatósági ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra vonatkoznak és e törvény szerinti egyéb eljárások.

### *3.3. Építésjogi kapcsolódás – Étv. felhatalmazás*

Miután a beruházások mindegyike valamilyen építésjogi ügyet érint, rögzíti az Ngtv. 1. § (2) bekezdése, hogy kiemelt jelentőségű ügyekben az Étv. az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló jogszabály és az ügyfajtaára vonatkozó különös hatósági eljárási szabályok rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Éppen ez hozza magával, hogy a kiemelt egyes rendeletek bevezető része az elmúlt évektől már szinte kivétel nélkül tartalmazza az Étv. 62. § (1) bekezdés 17. pontja szerinti felhatalmazásra utalást is, mivel ez teszi lehetővé, hogy a Kormány rendeletben állapítsa meg az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági tevékenység, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági engedélyezési, tudomásulvételi, kötelezési eljárások, a hatósági bizonyítvány kiállításának, valamint az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági ellenőrzés részletes szakmai szabályait, a hatósági határozatok és végzések tartalmi követelményeinek részletes szabályait, az elektronikus építésügyi, építésfelügyeleti hatósági ügyintézés részletes szabályait, a szolgáltatásnyújtás részletes szabályait, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások esetében a keresetlevél építésügyi hatóság általi, bíróság részére történő továbbításának szabályait, az építésügyi hatósági eljáráshoz kötött építési tevékenységek körét.

### *3.4. Településképi vonatkozások – Tktv. felhatalmazások*

2016-tól új elemként épült be a Tktv. szerinti felhatalmazás alapján történő jogalkotás.

Gyakorivá vált, hogy a Tktv. 12. § (1) bekezdés c) pontjában<sup>68</sup> kapott felhatalmazás alapján a jogalkotó a kiemelt egyes rendelet szerinti beruházás kapcsán rögzíti, hogy bár a Tktv. szerint

---

<sup>68</sup> 12. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg (...) c) a településképi véleményezési, a településképi bejelentési és a településképi kötelezési eljárásra, illetve az önkormányzatnak a településképvédelmi tájékoztatásra és szakmai konzultációra irányadó általános szabályait.

településképi véleményezési eljárásnak lenne helye, településképi véleményezési eljárást mégsem kell lefolytatni, ezzel is felgyorsítva az eljárást.

### *3.5. Településképi hozzájárulás*

Amennyiben központi költségvetési forrásból valósul meg a beruházás, akkor szükség van az ún. előzetes településképi hozzájárulásra, a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 314/2012. Korm. rendelet) alapján.

A 314/2012. Korm. rendelet 17/E. alcíme alapján ugyanis az építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért felelős minisztert előzetes véleményezési jogkör illeti meg. Nem tartoznak e körbe a helyi önkormányzat építési beruházásai, illetve a Beruházás Előkészítési Alapból előkészített beruházásokra vonatkozóan a Beruházás Előkészítési Alap felhasználásával kapcsolatos döntési hatáskörökről szóló 222/2017. (VIII. 11.) Korm. rendelet hatálya alá eső beruházásokra eltérő rendelkezések is vonatkozhatnak.

A 314/2012. Korm. rendelet szerinti előzetes véleményezés lényege, hogy a miniszter egyfajta országkép- és településképvédelmi szempontú véleményezést végez annak eldöntése érdekében, hogy a tervezett építési beruházás biztosítja-e az ország és a beruházással érintett településképvédelmét. [314/2012. Korm. rendelet 23/I. § (4) bekezdés].

A vélemény eredménye az ún. előzetes településképi hozzájárulás [314/2012. Korm. rendelet 23/I. § (5) bekezdés], amelynek hiányában a központi költségvetési szerv az építési beruházást csak a) saját költségvetési előirányzata vagy b) központi költségvetésből származó egyéb támogatás terhére nem folytathatja. A beruházó a (6) bekezdés alapján köteles elektronikus úton megküldeni a véleményezendő vázlatot .pdf/A formátumban a Lechner Tudásközpont által üzemeltetett digitális egyeztetési felületre (ez az ún. ÉTDR, elektronikus építési napló).

A 314/2012. Korm. rendelet 23/I. § (8) bekezdése alapján a hiánytalan feltöltést követő munkanaptól számított tizenöt napon belül küldi meg előzetes településképi véleményét a beruházó részére. Ha pedig a miniszter e határidőn belül nem nyilvánít véleményt, az előzetes településképi hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

A költségvetési szerv által végzett beruházások esetén a pénzügyi források biztosításának feltétele a hozzájárulás. Azonban a magánberuházások esetében csak részben jellemző a költségvetési forrás megléte, ennek hiányában a kiemeltté nyilvánítás folyamatába kerül beépítésre az az előfeltétel, hogy álljon rendelkezésre az előzetes településképi hozzájárulás, mivel a 314/2012. Korm. rendelet 23/J. §-a értelmében nem központi költségvetési forrásból finanszírozott építési beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemeltté nyilvánítása - a 23/I. § (2) bekezdésében foglalt kivétellel - csak a miniszter előzetes településképi hozzájárulása birtokában kezdeményezhető.

### *3.6. Szerkezet – önálló norma vagy módosítás*

Normatakarékossági okokból 2018 óta egyetlen kormányrendelet szabályozza a kiemelt ügyes beruházásokat, az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő



közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 141/2018. Korm. rendelet).

A magánberuházásokra irányuló kiemelt ügyes rendeletek véleményezése során (a szokásos szempontokon kívül) a következőkre szükséges a jogalkotónak figyelni kell, hogy a) az Ngtv. szerinti jogalap fennáll-e, megjelölték-e helyesen – az indokolásban is; b) beszerezték-e a Miniszterelnökség előzetes településképi hozzájárulását.

Valamennyi új kiemelt ügyes magánberuházást a 141/2018. Korm. rendelet módosításával szükséges megoldani (normatakarékossági okokból), azonban előfordulhat, hogy egy korábbi kiemelt ügyes kormányrendeletet kell módosítani, amely ezen Korm. rendeletet megelőzően került kiadásra.

A költségvetési forrásból megvalósuló beruházás esetében a felhatalmazást adó jogszabály szintén az Ngtv., ezek mindig önálló kormányrendeletben kerülnek szabályozásra, és nincs szükség előzetes településképi hozzájárulásra, mivel ilyenkor (a költségvetési forrás biztosításakor, a támogatási szerződés megkötésekor) a terveket már véleményezik, azaz kormányzati szereplő a beruházás megvalósítója, ezért alkalmazni kell rá az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvényt, amelynek lényege, hogy kijelöli a beruházás-lebonyolítót. Ha ettől el akar a Kormány térni, akkor kormányhatározatban dönt róla, és ilyenkor az előterjesztés ezt is tartalmazza.

### *3.7. A beruházás megjelölése*

A beruházás megjelölése fontos: eleinte a hatósági ügyek felsorolását tartalmazták a kormányrendeletek, majd azt is tartalmazták, mire irányul a beruházás (felújítás, átépítés stb.), és a beruházással összefüggő ügyek mellékletben történő felsorolásával terjesztették ki a kormányrendelet hatályát.

Gyakori megoldás, hogy a normaszöveg tartalmazza azt is, hogy a beruházással összefüggőnek kell tekinteni az annak megvalósításához, használatbavételéhez és üzemeltetésének beindításához szükséges, vagy a beruházásokhoz közvetlenül kapcsolódó – a megvalósítandó építmény megközelítését és működését segítő – magasépítési, mélyépítési, útépitési, parkoló építési, műtárgyépítési, járdaépítési, közműcsatlakozási, közműátalakítási és fejlesztési munkákkal kapcsolatos beruházásokat is, de ez esetben a túl általános megfogalmazást konkretizálni szükséges.

Az érintett földrajzi és jogi terület meghatározása kapcsán az egyértelműség kedvéért gyakran helyrajzi számokkal kerül megjelölésre a beruházással érintett terület, amely a tulajdonosok számára (tulajdonjogi korlátozás alkotmányossága) kiemelt jelentőséggel bír.

A terület kapcsán külön vizsgálendő a beruházással érintett terület tulajdonjogi helyzete (állam, önkormányzat vagy magántulajdonos), utóbbi esetben a tulajdonosok szándékai a beruházással kapcsolatban. Ugyanennyire tarka képet mutat a terület ingatlan-nyilvántartás szerinti besorolása,

ugyanis előfordulhat, hogy az adott terület külterületi vagy belterületi, erdő vagy egyéb besorolását is módosítani, változtatni szükséges.

### *3.8. A beruházás helyszínének az Alaptörvény P) cikkel konkuráló esetei*

A kiemelt ügyes rendeletek közjogi véleményezése során külön szempontként merül fel az Alaptörvény P) cikkében foglaltak megtartása.

Anélkül, hogy a P) cikk teljes körű bemutatására törekednénk, fontos megjelölni annak egyértelmű kereteit. Az Alaptörvény P) cikke tükrözi a természeti erőforrások, így különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek fontosságát. Ennek tükrében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése rögzíti: mindezek az értékek „a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”, és a „termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

Az Alkotmánybíróság legutóbb a 24/2016. (XII. 12.) AB határozatában foglalta össze az Alaptörvény P) cikkében foglalt követelményeket. Ebben kifejtette, hogy „az Alaptörvény P) cikke a környezet védelmét államcélként tartalmazza, abban megjelenik a környezet mint védett érték tárgya, alanya, tartalma, valamint a környezet védelmének a kötelezettsége. A környezet mint védett érték tárgya a természeti erőforrások, a biológiai sokféleség és a kulturális értékek, azaz maga a környezet. Természeti erőforrásokon az Alaptörvény elsősorban a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet érti. Ezekre a védendő értékekre külön törvények jöttek létre. A külön törvények egyike a termőföldre vonatkozó törvény.” Az Alkotmánybíróság a 24/2017. (X. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy „a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását.”

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, ezért az Alaptörvény „XIII. cikkben biztosított tulajdonhoz és örökléshez való jogot az eljárással érintett termőföld tekintetében a P) cikk teszi korlátozhatóvá. A P) cikk a korlátozás határait nem jelöli meg, ezért azt csak az I. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával lehet megállapítani.” „Az, hogy tulajdonjogot termőföldön hogyan és milyen terjedelemben biztosít a jogrendszer, a tulajdonjog tartalmának a meghatározását jelenti, ami a jogalkotóra tartozó kérdés. A tulajdonhoz való jogba történő beavatkozás akkor minősülhet alkotmányjogi értelemben igazoltnak, ha a beavatkozást törvény írja elő, közérdekű célból történik, valamint a közösség érdekeinek biztosítása és az egyén alapvető jogainak védelme között egyensúlyi helyzetet teremt.”

Speciális jogi helyzetet eredményez, ha a beruházást pl. erdő besorolású ingatlanon tervezik megvalósítani, ugyanis ez esetben – a rendelkezésre álló megfelelő jogi eszközökkel – meg kell

szüntetni az erdő besorolást, ennek során olyan közérdekű cél megjelölésére van szükség, amely alapján az erdővédelmi hatóság ezt a besorolást megszüntetheti). Az Erdő tv. 78. §-ában foglalt garanciák is irányadók. Erdőt igénybe venni ugyanis főszabály szerint csak kivételes esetben, a közérdekkel összhangban lehet, és ahhoz az erdészeti hatóság előzetes engedélye szükséges. Ebből fakadóan az erdőt kizárólag az engedélyben megjelölt határidőn belül, és az abban meghatározott célra lehet igénybe venni. A főszabályon túl azonban vannak kivételek: az Erdő tv. 78. § (3) bekezdése lehetővé teszi az erdészeti hatóság ezen szempontokon túli engedélyezését is az erdő rendeltetésétől vagy 100% állami tulajdonban állásának tényétől függően. Az Erdő tv. 78. § (4) bekezdése pedig 2017 szeptemberétől tartalmazza azt a törvényi vélelmet, amely szerint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás, közműfejlesztési célú beruházás, valamint az erdő árvízvédelmi, honvédelmi vagy határrendészeti célú igénybevétele esetén a közérdekkel való összhangot vélelmezni kell.

Az Alaptörvény P) cikkének érvényesülését szolgálja az, hogy a tereprendezés és mélyalapozás építési engedélyezési dokumentációjának az Eljr. 8. mellékletében foglaltakon túl tartalmaznia kell talajvédelmi tervet is.

### *3.9. Beruházási célterületté nyilvánítás*

A kiemelt ügyes rendeletek gyakori velejárója lehet az ún. beruházási célterületté nyilvánítás is. A Tftv. 11. § (1) bekezdése szerinti főszabály értelmében termőföldet más célra csak kivételesen - elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételeivel - lehet felhasználni. A (2) és (3) bekezdések azonban a kivételeket tartalmazzák, köztük azt a garanciát, hogy „az átlagosnál jobb minőségű termőföldet más célra hasznosítani csak időlegesen, illetve helyhez kötött igénybevétel céljából lehet.” A „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra-beruházás esetében az átlagosnál jobb minőségű termőföld végleges más célú hasznosítása is engedélyezhető, amennyiben annak megvalósítása más jogszabály rendelkezéseire figyelemmel más helyen vagy más nyomvonalon nem lehetséges”.

A Tftv. 11. § (3) bekezdés c) pontja szerint helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni különösen azt a területet, amelyet a Kormány a Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánított.

## **XVI. A plázastop szabályozás indokai és tartalma jogalkotói szemszögből**

### **1. Az első plázastop törvény**

Az Országgyűlés a 2012. január 1-től hatályos, három éves átmeneti időre alkalmazott, Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvénnyel (a továbbiakban: első plázastop törvény) megalkotta a bevásárlóközpontok, a hétköznapi köznyelvben használt plázák létesítéséről és átalakításáról szóló szabályozást, amely az Étv. III/A. Fejezetében került elhelyezésre.

Az első plázastop törvény tárgyi hatálya a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény szerinti üzlet- és bevásárlóközpontokra terjedt ki, amelyet a törvény egységesen kereskedelmi építményként hivatkozott. Az Étv. 53/F. § (1) bekezdése általánosan megtiltotta a 300 m<sup>2</sup>-nél nagyobb alapterületű kereskedelmi építmények létesítését és bővítését, amely tilalom alól csak a kereskedelemért felelős miniszter adhatott egyedi felmentést.

Az eljárás során – a miniszter érdemi határozathozatala előtt – egy bizottság működött közre, amelyet az első plázastop törvény nevesített és részletesen az egyes kereskedelmi építmények létesítésével összefüggő Bizottság működéséről, valamint a felmentési kérelem adattartalmáról szóló 367/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szabályozott. A bizottság elnöke a kereskedelemért felelős miniszter által kijelölt személy volt, további tagjai ugyanezen miniszter által kijelölt kettő, a vidékfejlesztésért felelős miniszter által kijelölt egy és a környezetvédelemért felelős miniszter által kijelölt további egy személy voltak.

A bizottság véleményezte a kérelemben foglaltakat, megvizsgálta a fenntartható kereskedelem követelményét, a tervezett építmény vidékre és a környezetre gyakorolt hatását (különösen a települést és annak vonzáskörzetét illetően), az érintett település és annak vonzáskörzetéhez tartozó települések népességének kereskedelmi ellátottságát, valamint vizsgálat alá vonta a helyi és egyéb piacok megváltozásának lehetőségét is. A bizottság álláspontjáról annak elnöke tájékoztatta a kereskedelemért felelős minisztert, aki a kérelmet érdemben elbíráló döntéséről értesítette az illetékes építésügyi hatóságot.

A tervezett kereskedelmi építményre elvi építési, telekalakítási vagy építési engedélyezési eljárást csak a felmentéssel rendelkező kérelmező indíthatott.

A felmentési eljárás eljárási kereteit az akkor hatályban lévő általános közigazgatási eljárási kódex (Ket.) szabályai szerint kellett lefolytatni.

Az első plázastop törvény hatályának fennállása alatt két módosításon esett át. Először a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény a településrendezés, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárások és a tervellenőrzés jogosultsági rendszerének építészeti-műszaki tervezési szabályainak változását integrálta a szabályrendszerbe. Ennek következtében a kereskedelmi építményeket érintően az összevont telepítési eljáráshoz, az építési engedélyezési eljáráshoz és az összevont engedélyezési eljáráshoz volt szükséges a kereskedelemért felelős miniszter felmentési határozata.

A következő módosítást az egyes törvények fogyasztóvédelmi célú módosításáról szóló 2013. évi CLXXXIII. törvény tartalmazta. Az első plázastop törvény tárgyi hatálya úgy bővült, hogy az már nem csak a 300 m<sup>2</sup>-t meghaladó bruttó alapterületű kereskedelmi építmények létesítésére, hanem a 300 m<sup>2</sup>-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építmény kialakítása érdekében az építmény engedélyköteles átalakítására is vonatkozott. A módosító törvény indokolása szerint az

eredeti szabályozás megkerülhető volt, ugyanis a szabályrendszer – a jogalkotói szándéktól eltérő módon – lehetőséget adott arra, hogy az átalakítás (azaz az építmény térfogatát nem növelő építési tevékenység) során is létesülhessenek újabb kereskedelmi építmények. Az indoklás úgy folytatta, hogy „[a]bban az esetben, ha egy kereskedelmi építmény lebontásra kerül és helyette egy új kereskedelmi építmény létesül, illetve ha egy kereskedelmi építményen olyan bontással járó átalakítás történik, mely építési engedélyköteles, különös tekintettel arra, ha az építkezés az építményben lévő önálló rendeltetési egységek számának, rendeltetésének megváltoztatásával jár, a jogalkotó eredeti szándéka szerint a tilalom hatálya alá tartozik”, így szükséges volt az eredeti szabály pontosítása. A módosítás 2014. január 13-án lépett hatályba.

Az Európai Unió Bizottsága az első plázastop törvényt több pontban is az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősítette.

Az EU Pilot eljárásban a kormány hangsúlyozta, hogy a szabályozást – többek között – olyan környezetvédelmi és területrendezési célok indokolják, amelyek közérdeken alapuló kényszerítő indokoknak tekinthetők. A Bizottság azonban úgy vélte, hogy a magyar szabályozás sérti a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós rendelkezéseket. Értékelése szerint a környezetvédelmi és területrendezési célok mellett gazdasági megfontolások is motiválták (helyi üzletek védelme) az első plázastop törvényt, amely a magyar piaci szereplőknek kedvezett, figyelembe véve, hogy a kis alapterületű üzletek alapvetően helyi gazdasági szereplők, míg a nagyobb alapterületűek jellemzően a külföldi piaci szereplők tulajdonában voltak. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az ilyen gazdasági célkitűzések az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint nem tekinthetők közérdekű célnak. A szükségesség és arányosság elvét vizsgálva a Bizottság úgy értékelte, hogy a környezetvédelmi és területrendezési célok a felmentés lehetőségét is biztosító tilalomnál kevésbé korlátozó intézkedéssel (pl.: meghatározott feltételekhez kötött engedélyezési rendszer) is megvalósíthatók lettek volna. A Bizottság úgy látta, hogy a magyar szabályozásban szereplő felmentési rendszer közvetett módon ugyan megfeleltethető volt egy engedélyezési rendszernek, ugyanakkor a felmentés megadásának feltételei nem feleltek meg a szolgáltatási irányelvben rögzített követelményeknek (megkülönböztetés-mentes, szükséges, arányos, világos, egyértelmű, objektív, átlátható, hozzáférhető, előzetesen nyilvánosságra hozott). Meglátása szerint a kormányrendeletben rögzített, fenntartható kereskedelemhez kapcsolódó követelmények nem lettek meghatározva, a kritériumokra vonatkozó jogszabályi megfogalmazás túl általános volt és nem felelt meg a hatóságok önkényes döntéshozatalát megakadályozó átláthatósági és kiszámíthatósági követelményeknek.

## **2. A második plázastop törvény**

Az átmeneti szabályozási rendszer az első plázastop törvény 82. § (11) bekezdése és a 8. § (5) bekezdése alapján 2015. január 1-jén hatályát veszítette és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek az egyes kereskedelmi építmények engedélyezése fenntarthatósági szempontjainak érvényesítése érdekében történő módosításáról szóló 2014. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: második plázastop törvény) az Étv. új IV/A. Fejezeteként 2015. február 1-jétől új szabályozást vezetett be.

A második plázastop törvény kidolgozása során a jogalkotó figyelemmel volt az Európai Unió Bizottságának korábbi észrevételeire, azokat – a magyar jogrendszerhez megfelelő módon igazítva – beépítette az új szabályrendszerbe, valamint az átlátható engedélyezési eljárást biztosító és a környezet védelmét fokozottabban elősegítő további garanciális elemeket is kidolgozott a törvényben. Az Európai Unió Bizottsága immáron az uniós joggal összeegyeztethetőnek, ezért elfogadhatónak találta az új szabályozást, ugyanis az átlátható és érthető módon részletezi az

engedélyezési eljárásban vizsgált környezet- és természetvédelmi, hatásvizsgálati és településképi szempontokat és döntési pontokat.

A szabályrendszer több oldalról erősíti a nemzetgazdaságot, mivel reagál a hasznok privatizálására és a költségek társadalmasítására egyaránt. A szabályok alapján a fenntarthatóság és a környezetvédelmi szempontok érvényesítése az elsődleges célkitűzés a törvény hatálya alá tartozó kereskedelmi ingatlanok építése és átalakítása során. A törvény alapján eljáró hatósági szervek megvizsgálják, hogy a kereskedelmi létesítmény nem okoz-e olyan hátrányos következményeket, amelyek aránytalanul meghaladják a kereskedelmi építmény létesítésétől várható előnyöket. A törvény indokolása alapján az új szabályozás létjogosultságát alátámasztja az a tény is, amely szerint a kereskedelmi építmények esetében jellemző a rövid megtérülési idő, gyakori a magas energiafelhasználás, az üvegházhatású gázok kibocsátása és az útterhelés, amely externáliák az ENSZ által is elismert fenntartható fejlődés hatékony megvalósulását veszélyeztetik.

A második plázastop törvény Magyarország Alaptörvényének M) cikke szerinti tisztességes gazdasági verseny és az Alaptörvény P) cikke szerinti természetvédelmi szabályok széles körű végrehajthatóságát biztosítja.

Az új szabályrendszerben változatlanul kereskedelmi építménynek minősül a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény szerinti üzlet és bevásárlóközpont, azonban az új törvény több ponton különbséget mutat a korábbi szabályrendszerhez képest.

Míg az első plázastop törvény a 300 m<sup>2</sup> bruttó alapterületnél húzta meg a határt, addig az új törvény szerint az építési engedélyhez kötött építési tevékenységgel megvalósuló, 400 m<sup>2</sup>-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építmény építésekor, átalakításakor, valamint a 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó bruttó alapterületre való bővítésekor az új szabályrendszer szerinti különleges eljárás lefolytatása szükséges. Más szóval, a 400 m<sup>2</sup>-es, vagy 400 m<sup>2</sup> alatti bruttó alapterületű kereskedelmi építmény esetében nem kell lefolytatni a törvény szerinti eljárást.

A hatályba lépett új szabályozás rögzítette, hogy a második plázastop törvény tárgyi hatálya alá tartozó építési engedélyezési eljárások csak abban az esetben indíthatók meg, ha a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal – mint szakhatóság – szakhatósági állásfoglalását is tartalmazza az építési engedélyezési kérelem. Bizonyos kérdések elbírálása különös szakértelmet igényel, amelyet csak meghatározott, erre a célra képesített szakmai személyzettel rendelkező hatóság tud a szakma követelményeinek megfelelően véleményezni és elbírálni. A kereskedelmi építmények létesítéséről és átalakításáról szóló hatósági eljárásokban – az ügy nemzeti és nemzetközi gazdasági, természet-, táj- és településvédelmi érintettsége kapcsán – a jogalkotó, a hatósági eljárásokban érvényesülő hatékonyság elvét figyelembe véve, szükségesnek ítélte szakhatóság bevonását az eljárásba. Szakhatóság közreműködése csak megfelelő szintű jogszabály (törvény, kormányrendelet) erre vonatkozó rendelkezése, vagyis szakhatósági kijelölés alapján történhet. A szakhatósági eljárás fontosságát hangsúlyozza az a jogi tény is, hogy az Ákr. semmisnek minősíti azon határozatokat, amelyeket a szakhatóság állásfoglalásának mellőzésével vagy hiányában hoztak meg.

Az engedélyezési eljárást esetlegesen kezdeményező leendő ügyfelek részéről igényként felmerülhet, hogy az eljárást megelőzően egy-egy szakkérdésben megismerje a hatóság álláspontját, hiszen egy esetleges beruházás-tervezés szempontjából döntő jelentőséggel bírhat. Ebből a célból az új törvény lehetőséget biztosított előzetes szakhatósági hozzájárulás kiadására, amelyre szintén a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal rendelkezett kizárólagos feladat- és hatáskörrel. Az ilyen jellegű hozzájárulás a kiállításától számított egy éven belül volt felhasználható a kereskedelmi építmények építésügyi engedélyezési eljárásában.

A törvény átemelte a korábban létrehozott véleményező bizottságot, amely a szakhatósági szakban, a 400 négyzetméternél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építményekre vonatkozó előzetes szakhatósági állásfoglalás kiadása iránti kérelem tartalmi követelményeinek, az eljárásban

közreműködő Bizottság működésének egyes szabályairól szóló 5/2015. (I. 29.) Korm. rendelet alapján véleményezi az ügy tárgyát képező kérelmet. A bizottság az építésügyért felelős miniszter, a településfejlesztésért és településrendezésért, a környezetvédelemért, valamint a közlekedésért felelős miniszterek képviselőiből áll és véleményét egyszerű többséggel alakítja ki. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

A kormányrendelet szerint – az Európai Unió Bizottsága észrevételeinek eleget téve – a bizottság a fenntartható fejlődés követelményeinek való megfelelésről a véleményét a tervezett kereskedelmi építménynek az épített és természeti környezetre, a környező településekre gyakorolt közvetlen és közvetett környezetterhelő hatása, az érintett lakosság életkörülményeire, valamint az emberi egészségre gyakorolt közvetlen és közvetett hatása alapján, a kormányrendelet mellékletében meghatározott részletes szempontrendszer alapján alakítja ki.

A második plázastop törvény rögzítette, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal a szakhatósági hozzájárulás iránti kérelem elbírálása során a kereskedelmi építményekre vonatkozó különös környezetvédelmi, közlekedési és településfejlesztési követelményeket megállapító kormányrendelet figyelembevételével a kereskedelmi építménynek a létesítés helye szerinti településre és vonzáskörzetére gyakorolt környezeti, közlekedési és településrendezési hatásaival összefüggő szakkérdésben foglalt állást abban a tekintetben, hogy a kereskedelmi létesítmény nem okoz-e olyan hátrányos következményeket, amelyek aránytalanul meghaladják a kereskedelmi építmény létesítésétől várható előnyöket. Az 5/2015. (I. 29.) Korm. rendelet ezt azzal egészíti ki, hogy a szakhatósági eljárás során mérlegelni kellett a bizottság véleményét, valamint a szakhatósági állásfoglalást (vagy előzetes szakhatósági hozzájárulást) csak akkor lehetett megadni, ha a kereskedelmi építmény által érintett település(ek)re gyakorolt környezeti, infrastrukturális, településrendezési és településfejlesztési közvetlen és közvetett hatása összességében kedvező.

A második plázastop törvény hatályba lépése óta több módosításon esett át. Először a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény rövidítette a szakhatósági szak eljárási határidejét, majd az egyszerű bejelentés körének bővítésére és az építésügy területén érvényesítendő további bürokráciacsökkentésre vonatkozóan az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXXIII. törvény országosan egységesítette a másodfokú szakhatóság kijelölését a jogorvoslati eljárás során.

2018. január 1-jén hatályba lépett az Ákr., amely felváltotta a korábban használt Ket.-et. Az Ákr. közérthetőbbé, gyorsabbá, hatékonyabbá és ügyfélbarátabbá tette a közigazgatási eljárási szabályokat, így bizonyos eljárási cselekmények – az egységesítés és egyszerűsítés jegyében – új és egységes nevet kaptak, valamint az Ákr. új jogintézményeket is nevesített, amely dogmatikai változásokat az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény vezetett át.

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény módosította a bizottság összetételét, ennek következtében a bizottság elnöke az építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért felelős miniszter által kijelölt személy lett.

2018. augusztus 10-től a 400 m<sup>2</sup> vagy az azt meghaladó bruttó alapterületű építmény rendeltetésének kereskedelmi rendeltetésre változtatására, vagy kereskedelmi rendeltetésű építmény jogszabályban meghatározott átalakítására hatósági engedély alapján van lehetőség, amely eljáráshoz 2020. május 29-ig a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal szakhatósági állásfoglalására volt szükség. 2020. május 29-től csak a 400 m<sup>2</sup>-nél nagyobb bruttó alapterületű építményeknél szükséges az eljárás lefolytatása.

Az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény az általános közigazgatási rendtartással összefüggő pontosító módosításokat végzett, valamint már nem létező eljárásokkal kapcsolatos vagy kiüresedett rendelkezéseket törölt, valamint átvezette a kormányzati szerkezetátalakítások következtében megváltozott miniszteri hatásköri feladatokat a második plázastop törvénybe.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény több, az ügyintézési határidő csökkentését elősegítő rendelkezést alkalmazott a második plázastop törvénnyel kapcsolatban. A módosító törvény indokolása szerint „[a] fővárosi és megyei kormányhivatalok hatékony és gyors működésének alapja, hogy az egyes szakrendszerek közvetlenül elérhetőek legyenek az érintett adatokat felhasználó kormánytisztviselők számára. Ennek megfelelően az építésügyi nyilvántartáshoz a munkaügyi és munkavédelmi hatóság, valamint a környezet- és természetvédelmi hatóság közvetlen hozzáférést kapnak. Mindezen közvetlen hozzáférés a hatósági ügyek gyors és elektronikus elintézését biztosítják, kiiktatva az egyes hatóságok több hetet is jelentő egymás közötti megkereséseit. A kormányhivatali, járási hivatali ügyek tekintetében a fellebbezés általános kizárása miatt szükséges a fellebbezésre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezése”.

Az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, valamint ingyenes vagyonszállításról szóló 2020. évi XXX. törvény eljárásjogilag ésszerűsítette az új plázastop törvényt, így érdemi változásra nem került sor. 2020. május 29. óta az országos illetékességgel eljáró Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője szakkérdésben nyilatkozik szakhatósági állásfoglalás kiadása helyett, ugyanis szervezeten belüli alegység értelemszerűen szakhatóságként nem tud eljárni. A módosítás nem érinti a miniszterek delegáltjaiból álló bizottság működését, ugyanis az eljáró kormány megbízott a szakkérdés vizsgálata során továbbra is az általános, korábban ismertett szabályok alapján mérlegeli a bizottságtól beszerzett véleményt és bírálja el a kérelmet.



## XVII. Összegzés

A joggyakorlat-elemző csoport az összefoglaló véleményében a kitűzött céloknak megfelelően elemezte a szabályozási modellváltás (2013) előtti és utáni jogszabályokon alapuló kúriai döntéseket, egyben felhívta a figyelmet a jogi környezet változásaira és a következményekre.

Ezek közül kiemelendő, hogy az Étv., amely kezdetben egy kógens, alapvetően anyagi jogi szabályokat tartalmazó kódex volt, mára szubszidiárius kerettörvénnyé vált és ezzel egyidejűleg meghatározó szerepre tett szert a kormányrendeleti szintű jogalkotás. A fentiek mellett a szabályozás hangsúlya az anyagi jogi kérdésekről áttevődött az eljárásjogiakra, így több, az Ákr.-től eltérő rendelkezés lelhető fel az Étv.-ben és az alacsonyabb szintű jogszabályokban.

Az építési hatósági eljárások vonatkozásában a jogalkotói cél egyértelmű: az eljárási rend egyszerűsítése és a gyorsítás. Ennek megfelelően az előzetes hatósági engedélyhez kötött építési tevékenységek köre jelentősen csökkent, ezzel párhuzamosan meghatározóvá váltak az építésfelügyeleti és építésrendészeti eljárások mint a jogkövető magatartás elérésének legfőbb eszközei. Ezekkel az eljárásokkal súlyuknak megfelelően önálló fejezetben foglalkoztunk.

A joggyakorlat-elemzés során a törzsanyagot képező klasszikus építésügyi területek – építési, fennmaradási, használatbavételi, bontási ügyek – mellett külön fejezetekben tárgyaltuk az ügyféli jogállás és a keresetelési jog, a szakértői bizonyítás és a bírói döntéssel megismételt hatósági eljárás témaköreit, mint a bírói gyakorlat számára megkerülhetetlen kérdéseket. Miután az Ákr. és a Kp. 2018. január 1-jén léptek hatályba, így az elemzéssel érintett ügyek többségében a bíróságok a Ket.-et és a régi Pp.-t alkalmazták, azonban az eljárásjogi témájú részanyagok kitekintést adnak az új eljárási kódexek szabályozására és a hozzájuk kapcsolódóan kialakuló bírói gyakorlatra.

Külön részanyag készült a korlátozási kártalanításról, egyrészt mert ezt a jogintézményt elsődlegesen az Étv. szabályozza és a jogalap körében alapvetően építésügyi jogszabályokat kell alkalmazni. Másrészt a kisajátítási perek gyakorlatával foglalkozó joggyakorlat-elemző csoport nem tárgyalta a korlátozási kártalanítást.

Bemutatásra kerültek az új szabályozási rendszerhez kapcsolódó hatósági jogalkalmazási problémák, amelyek közül a bírói gyakorlat egyes jogértelmezési kérdésekre már választ adott, míg a további vitás kérdések eldöntése szintén a közigazgatási bíróságok, végső fokon a Kúria feladata lesz az elöttük folyó perekben.

A szabályozási modellváltást két aspektusból vizsgáltuk. Egyfelől annak hatásait az építésügyi hatósági eljárásokra, másfelől az építésügyi igazgatás, ezen belül a településtervezés oldaláról, figyelemmel a szervezeti és hatásköri változásokra is.

Elsősorban jogalkotási szempontból foglalkoztunk a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal és az ún. plázastop törvényekkel. A részanyagok szerzői bemutatták a szabályozás célját, szempontjait, módszerét és hatásait az építési jogterületre.

Az épület, illetve az építési, kivitelezési munkák okozta szomszédjogi jogsértések témaköre a polgári jog területére tartozik, azonban a konkrét jogesetek eldöntésekor az elsődlegesen alkalmazandó magánjogi szabályok mellett – a jogviták jellegéből fakadóan – nem mellőzhetők az építésügyi rendelkezések.

A joggyakorlat-elemző csoport az építésügyi igazgatás területén nem tapasztalt olyan lényeges ítélezési eltérést, amely miatt a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében jogegységi határozat meghozatala szükséges.

Az építési jogosultság igazolása körében megfontolásra javasoljuk, hogy a jogalkotó vizsgálja meg a 2013.január 1-jén hatályba lépett jogszabály-módosítások hatását és az ennek következtében előállt helyzetet a problémák orvoslása érdekében.(III.fejezet 6.pont,X.fejezet 2.pont)