

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
végzése**

Az ügy száma: Kfv.I.37.851/2022/7.

A tanács tagjai: Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet a tanács elnöke;
Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit előadó bíró;
Dr. Hajnal Péter bíró;
Dr. Heinemann Csilla bíró;
Huszárné dr. Oláh Éva bíró

Az I. rendű felperes: Felperes1
Cím2

A II. rendű felperes: Felperes2
Cím3

Az I. és a II. rendű felperések képviselője: Felperesi képviselő
eljár: Dr. Balogh István ügyvéd
Cím4

Az alperes: Budapest Főváros Kormányhivatala
Cím1

Az alperes képviselője: Dr. Cziráky Gábor kamarai jogtanácsos

A per tárgya: ingatlan-nyilvántartási ügygel kapcsolatos közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az I. rendű és a II. rendű felperes 12. sorszám alatt

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: Fővárosi Törvényszék 113.K.704.969/2021/11.
számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 113.K.704.969/2021/11. számú ítéletét hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

A Kúria az I. rendű és a II. rendű felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségét együttesen 50.000 (Ötvenezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Ingatlan1, természetben Cím6 szám alatt található társasház ingatlan az I. rendű felperes tulajdonában áll. A Ingatlan2 természetben Cím7 szám alatt található ingatlan a II. rendű felperes kizárólagos tulajdonában áll.

[2] Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a településkép védelméről szóló 30/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 10/2021. (II. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Mód. rendelet) akként módosította Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a településkép védelméről szóló 30/2017. (IX. 29.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.), hogy a Budapest főváros helyi védettségű építészeti örökségének jegyzékét tartalmazó 4. mellékletet kiegészítette a Mód. rendelet 1. mellékletében felsorolt ingatlanokkal. A Mód. rendelet 1. melléklet Pont értelmében a Ingatlanok - „lakóépület, Név1, Név2, 1933-1934” eredeti funkció, tervező és tervezés vagy építés éve feltüntetésével - helyi védettségű építészeti örökségként az Ör. 4. melléklete szerinti jegyzékbe kerültek, ezáltal a Mód. rendelet a Ingatlanok szám alatt található ingatlanokat helyi építészeti örökségi védelem alá helyezte.

[3] Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal Várostervezési Főosztálya a 2021. június 11. napján kelt FPH059/37-56/2021. iktatószámú átiratában, annak 2. számú mellékletében felsorolt ingatlanok vonatkozásában, kezdeményezte az alperesnél a „helyi védelem” tényének feljegyzését. Az alperes a 2021. június 28. keltezésű, 125066/1/2021. számú kivonatos határozatával „Fővárosi helyi építészeti örökségvédelem” jogi jelleget feljegyezte a Ingatlan1 Cím6 és a Ingatlan2 (Cím7) ingatlanok tulajdoni lapjára, figyelemmel a Mód. rendeletre, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 6. § (1) bekezdésére, 26. § (1)-(3) bekezdésére, 29. §-ára, 32. § (1)-(4) bekezdésére, 34. §-ára, továbbá a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:167. §-ára. A jogi jelleget az ingatlanok tulajdoni lapjának I. részén „bejegyző határozat:125066/1/2021/21.06.18.” szövegrésszel jegyezte fel, utalva a Mód. rendeletre. Az alperes a kivonatos határozatot az I. rendű felperes, valamint a II. rendű felperes részére kézbesítette.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[4] A felperesek keresetükben kérték az alperes 125066/12021/21.06.18. ügyszámú határozatának a megsemmisítését. Kérték továbbá az eljárás felfüggesztését és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsánál (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) az Ör. és a Mód. rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás bíróság általi indítványozását, ennek keretében elsődlegesen a Mód. rendelet egészének megsemmisítését, másodlagosan az Ör. 23. §-ának, 26. §-ának, valamint 4. melléklete „12. XII. kerület 1. Építmények” alpontjának 12.1.72. fordulója megsemmisítését, harmadlagosan az Ör. egészének a megsemmisítését, egyidejűleg annak kimondását, hogy a Mód. rendelet egésze, illetve az Ör. hivatkozott rendelkezései, illetve egésze nem alkalmazható a felperesek jelen perében, vagy bármely bíróság előtt folyamatban lévő egyéb egyedi ügyekben. Kérték továbbá az alperes perköltségben marasztalását. Sérelmezték, hogy a védetté nyilvánítási eljárásról nem kaptak közvetlen, személyes előzetes értesítést, ilyen kötelezettséget az Ör. nem tartalmaz, illetve a védelem alá helyezést elrendelő Fővárosi Önkormányzattól az ügy kapcsán semmilyen megkeresést, tájékoztatást nem kaptak, ezáltal arról sem tájékoztatták a felpereseket, hogy a védelem alá helyezést hogyan tudják megtámadni, milyen jogorvoslati lehetőségük van. A védetté nyilvánításról kizárólag az alperes határozatából szereztek tudomást. Kiemelték, hogy a határozat jelentősen korlátozza a tulajdonosok rendelkezési jogát.

[5] A felperesek az Önkormányzati Tanács megkeresésére irányuló indítvány indokaként hivatkoztak a Mód. rendelet megalkotása során fennálló lényeges jogalkotási hibákra, az Ör. egyes lényeges szabályainak eleve jogellenes voltára. Ennek keretében rámutattak arra, hogy az Ör. eljárási szabályai a védetté nyilvánítási eljárásról az érintett tulajdonosoknak nem biztosítottak közvetlen, személyes előzetes értesítést, valamint nem szabályozott a véleményük kikérésének rendje. Hivatkoztak az alapvető jogok biztosának AJB-3115/2014. számú ügyben tett jelentésére, továbbá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a megsértésére. Kifogásolták, hogy az Ör. nem tartalmazza a jogorvoslat szabályait, továbbá a megszüntetési kérelem elutasítása ellen a jogorvoslat lehetőségét, emiatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe és a

jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdés d) pontjába ütközik, továbbá nem határozza meg a védettség alá helyezés szempontjait, így a Jat. 2. § (1) bekezdését és az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését sérti, valamint előzetes hatásvizsgálat készítésének hiányában a Jat. 17. § (1) bekezdésének és az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésének a rendelkezésébe ütközően is jogszabálysértő. Előadták, hogy a védetté nyilvánítási eljárás az Ör. saját rendelkezéseinek a megsértésével folyt, mivel maga az Ör. 26. § (1) bekezdése írja elő az értékvédelmi vizsgálatot, amelyre nem került sor. Rámutattak, hogy a védetté nyilvánítást követően sem történt meg a tulajdonosok személyes értesítése, ami sérti az Alaptörvény és a Jat. rendelkezéseit. Álláspontjuk szerint az egyedi védelem indokai nem állnak fenn, így a Mód. rendeletnek az Ör. 4. mellékletét módosító, kifogásolt pontja sérti a Jat. 2. § (4) bekezdés d) pontját. A Mód. rendelet álláspontjuk szerint arra figyelemmel is jogsértő, hogy nem nyert igazolást az épület kiemelkedő értékkritériumnak való megfelelése. Indítványozták műemlékvédelmi szakértő kirendelését.

[6] Az alperes a védiratában kérte a kereset elutasítását, a határozatban kifejtett indokok alapján. Hivatkozott 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: Kr.) 23/C. § (7) bekezdésére. Érvelése szerint a Mód. rendelet alakilag és tartalmilag is megfelelt az ingatlan-nyilvántartási jogszabályi rendelkezéseknek, így helye volt a jogi jelleg feljegyzésének.

A jogerős ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság a 2022. szeptember 14. napján meghozott 113.K.704.969/2021/11. számú jogerős ítéletében a felperesek keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította, mivel az alperes anyagi és az ügy lényegére kiható súlyos eljárási jogszabálysértést nem követett el. A jogerős ítélet indokolásában rögzítette, hogy először az Önkormányzati Tanács önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése iránti kérelméről kellett döntenie. Ennek során utalt a Kúria Köf.5068/2013/4. számú döntésére, miszerint az építési szabályok általi közhatalmi beavatkozás eleve az egyes tulajdoni részjogosítványok korlátozására épít. A közhatalmi beavatkozás alapja a közérdek lehet, s legitim cél a városképi megjelenés, amelyet, mint közérdeket az önkormányzat rendeletben megjeleníthet. Rögzítette, hogy a Kúria a Köf.5022/2019/4. számú döntésében kimondta azt is, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.) 5. § (1) bekezdésére figyelemmel nyilvánítja a helyi védelem alatt álló építészeti örökséget a nemzeti közös kulturális kincs részévé, amelynek fenntartása, védelmével összhangban álló használata és bemutatása közérdek. Ennek a célnak az eléréséhez az önkormányzati rendelet a településképi törvényi fogalmához illeszkedő, konkrét és mindenki számára megismerhető településképi követelményeket meghatározó építészeti előírásokat támaszt. Ezek értelmében az elsőfokú bíróság nem osztotta a felperesek keretlevelében foglalt törvényességi aggályokat és az idézett joggyakorlat alapján szükségtelennek ítélte az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezését.

[8] Az elsőfokú bíróság a jogerős ítélet indokolása körében egyebekben utalt a BH1994. 448. számú eseti döntésre, amely szerint a bíróság nem köteles megindokolni azt a döntését, amellyel a felperesnek az eljárás felfüggesztésére és az Alkotmánybíróság eljárásnak kezdeményezésére irányuló kérelmét elutasítja, az elutasítás indokolása ugyanis a jogszabály alkotmányosságának értékelését jelentené, ami nem a bíróság feladata. Az elsőfokú bíróság a hivatkozott eseti döntést az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezése tekintetében is iránymutatónak tartotta.

[9] Az elsőfokú bíróság végezetül vizsgálta a helyi védelem tényének feljegyzése jogszerűségét, ennek során megállapította, hogy az alperes a Ptk. és az Inyvtv. releváns rendelkezései alapján jogszerűen járt el a közigazgatási határozat meghozatala során.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[10] A felperesek a felülvizsgálati kérelemben kérték elsődlegesen a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, a jogszabályoknak megfelelő új határozat meghozatalát, a keresetüknek való helyt adást, az alperes határozatának a megsemmisítését. Ennek hiányában kérték a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását. Másodlagosan kérték az eljárás felfüggesztése mellett az Ör. és a Mód. rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás indítványozását az Önkormányzati Tanácsnál, a kereseti kérelemben már előadott tartalommal és már részletezett indokok alapján, amely indokokat a felülvizsgálati kérelemben ismételten kifejtettek. Kérték továbbá az alperes marasztalását a felmerült perköltségben. Álláspontjuk szerint a jogerős ítélet sérti a Kp. 84. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4) és (5) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettséget, továbbá a Kp. 144. §-ának a rendelkezését. Sérelmezték, hogy a jogerős ítélet indokolása nem tartalmazza kellő részletezettséggel azokat a szempontokat, amelyek alapján az Önkormányzati Tanács megkeresésére irányuló felperesi indítvány teljesítését az elsőfokú bíróság mellőzte. Előadták, hogy a jogerős ítéletben foglaltak szerint „[...] a bíróság nem osztotta a felperesek keresetlelevelében foglalt törvényességi aggályokat [...]”, azonban nem indokolta meg, hogy miért jutott erre a jogi álláspontra. Előadták, hogy ezt különösen aggályosnak tartják azért is, mert a Köf.5068/2013/4. számú határozat a felülvizsgálni kért határozattal ellentétes tartalmú megállapításra jutott a magántulajdon védelme és a közérdek érvényesítése közötti kérdésekben. A felülvizsgálati eljárás során tartott tárgyaláson a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat változatlanul fenntartották.

[11] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a jogerős ítélet hatályában fenntartását, annak ténybeli és jogi megalapozottságára tekintettel. A felülvizsgálati tárgyaláson rámutatott arra, hogy a felperesek már az elsőfokú eljárás során, a per első tárgyalásán nyilatkoztak arról, hogy az alperes a határozatát a jogszabályi előírásoknak megfelelően hozta meg, nem az alperes eljárását, hanem a Mód. rendelet jogszabályokba ütközését kifogásolják. Erre figyelemmel kérte, hogy a Kúria akként rendelkezzen, hogy a

felek a perrel felmerült költségeiket maguk viselik. Felülvizsgálati perköltségigényt nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

[12] A jogerős ítélet érdemi felülbírálatra - a következők szerint - alkalmatlan.

[13] A Kúria a 3. sorszámú végzésével a felperesek felülvizsgálati kérelmét a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pontjának ab) alpontja, valamint b) pontjának az alkalmazásával befogadta.

[14] A Kp. 115. § (2) bekezdésének rendelkezése folytán alkalmazandó 110. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet - a fellebbezés, a csatlakozó fellebbezési kérelem, illetve a fellebbezési ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül - végzéssel hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, ha az ítélet olyan orvosolhatatlan formai hiányosságban szenved, amely miatt érdemi felülbírálatra alkalmatlan. A Kp. 110. § (1) bekezdés c) pontjának rendelkezése értelemszerűen a felülvizsgálati eljárásra is irányadó, ezáltal a Kúria a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül jár el, ha a jogerős ítélet orvosolhatatlan formai hiányosságban szenved.

[15] A felülvizsgálati kérelemben a felperesek kifogásolták a jogerős ítélet indokolásbeli hiányosságát. Ez a hiányosság a kereseti kérelem releváns eleme tekintetében, a jogerős ítéletben foglalt utalásból következően az indokolás részbeni mellőzésében nyilvánult meg, amelyet a Kúria úgy értékelt, hogy az a felülvizsgálati kérelem keretei között, valamint a Kp. 110. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt rendelkezésre figyelemmel hivatalból is vizsgálandó, tekintettel az ítélet indokolásának Pp.-ben előírt kötelező tartalmi elemeire.

[16] A Kúria rámutat arra, hogy a felperesek kereseti kérelmének vezető kérelmi eleme volt, hogy a bíróság forduljon az Önkormányzati Tanácshoz, mert a perben releváns önkormányzati rendelet, illetve annak módosítása több okból és több ponton más jogszabályokba ütközik. A kereseti kérelem indokolása ezáltal jelentős részben az Önkormányzati Tanács eljárására irányuló indítvány indokait tartalmazza. A felperesek által részletesen kifejtett indokok egyrészt a tulajdoni korlátozás közérdekkel való arányosságának problémáját, az értékkritérium fennállásának hiányát, másrészt a rendeletalkotás folyamatának jogszabályokba ütköző voltát, harmadrészt az Ör. és a Mód. rendelet lényeges tartalmi hiányosságát, mint jogsérelmet foglalják magukban. A felperesek kereseti kérelmének érdemi lényege tehát az, hogy az alperes határozata az Ör. és a Mód. rendelet más jogszabályokba ütközése folytán nem alkalmazható. A kereseti kötöttség érvényesülése és a kereseti kérelem kimerítése ezáltal nemcsak azt tette szükségessé, hogy az Önkormányzati Tanács eljárására vonatkozó felperesi indítványt - az abban foglaltak értékelésével - az

elsőfokú bíróság megvizsgálja és elbírálja, hanem azt is, hogy döntésének okairól legkésőbb a jogerős ítélet indokolásában számot adjon.

[17] A Kúria osztotta azt a felperesi álláspontot, hogy a jogerős ítélet indokolása nem kielégítő. Egyfelől ellentmondásosnak látta a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság a 2022. szeptember 14. napján tartott tárgyaláson, a 11. sorszámú tárgyalási jegyzőkönyvben foglalt elutasító végzésében arról tájékoztatta a feleket, hogy az Önkormányzati Tanácshoz fordulás kérdésében az indokolást az ítéletben fogja megadni. E végzését az elsőfokú bíróság a Pp. 132. § (1)-(4) bekezdése és a Kp. 144. §-a alapján hozta meg. A Pp. 132. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmében a polgári perben az Önkormányzati Tanácshoz fordulás iránti kérelem elutasításakor a bíróság ezen döntését legkésőbb az ítéletben meg kell, hogy indokolja.

[18] Az elsőfokú bíróság az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezésére irányuló felperesi kérelem elutasításáról rendelkező végzésben adott tájékoztatásához képest a jogerős ítéletében egy 1994-es BH-ban megjelent eseti döntésre hivatkozott, amely akkor arról szólt, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás iránti indítvánnyal összefüggő eljárás felfüggesztése iránti kérelem elutasítása esetén azt nem kell megindokolni, mert az alkotmányossági értékelést jelentene. Ezt az elsőfokú bíróság analóg irányadónak tekintette az Önkormányzati Tanácshoz fordulás kapcsán is. Ehhez képest bizonyos részindokolást a jogerős ítéletben mégis adott, hivatkozva az Önkormányzati Tanács két korábbi döntésére, amelyek alapján lényegében azt rögzítette, hogy a közérdek megalapozhatja a közhatalmi beavatkozást, a városképi megjelenés egy legitim cél, ami önkormányzati rendeletben megjelenhet. Ennél azonban nem ment tovább, a felperesek által részletesen kifejtett, a jogalkotási eljáráshoz, a Mód. rendelet és az Ör. tartalmához, a módosítás előkészítéséhez kapcsolódó érvekre semmit nem reagált, hanem azt állította, hogy egyebekben nem áll fenn indokolási kötelezettsége. A Kúria megítélése szerint mindez legalább három okból aggályos: a jegyzőkönyvi tájékoztatás és a jogerős ítélet lényeges tartalma egymásnak ellentmond, a jogerős ítélet indokolása önmagának is ellentmond és jelentős mértékben hiányos, a BH1994. 448. számú eseti döntés pedig meghaladott, mivel azóta az Alkotmánybíróság a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatában az indokolási kötelezettség teljesítésének elmaradását - összekötve a tisztességes eljárás követelményével - Alaptörvény-ellenesnek minősítette, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: rPp.) 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével kapcsolatban. Ezt a változást a jogalkotás is követte.

[19] A Kúria hangsúlyozza, hogy a BH1994. 448. számú eseti döntés nem mentesíti az elsőfokú bíróságot a Kp. és a Pp. rendelkezései alapján fennálló indokolási kötelezettség teljesítése alól. Kiemelendő, hogy a joggyakorlat a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat folytán megváltozott, amelynek eredményeként a jogalkotó már az rPp. 155/A. § (2) bekezdésének módosításával az előzetes döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódva előírta, hogy a bíróság az elutasító döntését legkésőbb az eljárást befejező érdemi határozatában megindokolni köteles. A 2018. január 1-jétől hatályos Pp. a 130. § (3) bekezdésében az Európai Unió Bírósága, a 131. § (4) bekezdésében az Alkotmánybíróság, a 132. § (4) bekezdésében a Kúria eljárásának kezdeményezése esetére egyaránt előírja, hogy a bíróság a kérelem elutasításáról végzéssel határoz, e döntését legkésőbb az ítéletében köteles megindokolni. A BH1994. 448. számú

eseti döntés tehát már nem képez jogszerű hivatkozási alapot az indokolásnak akárcsak a részbeni mellőzésére.

[20] Kétségtelen, hogy sajátos szabályozási metodikát követ a Kp., mert a Pp. nem generális háttérszabály, ráadásul az Önkormányzati Tanács eljárását a Kp. nem az eljárás felfüggesztése körében, hanem külön fejezetben szabályozza. Ez viszont önmagában nem negligálhatja az indokolási kötelezettséget, figyelemmel az Alkotmánybíróság által lefektetett elvekre, másfelől általában az ítélet megindokolása iránti jogszabályi elvárásra. A Pp.-nek az adott eljárás iránti indítvány elutasításához előírt indokolási kötelezettséget tartalmazó rendelkezéseivel összefüggésben megállapítható, hogy a Kp. 32. §-a - az ott meghatározott eltérésekkel - alkalmazni rendeli az eljárás felfüggesztésével kapcsolatos Pp. szabályokat, míg a Kp. 34. §-a az Európai Unió Bírósága, valamint az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére előírja a Pp. szabályainak az alkalmazását, ugyanakkor az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezésére a Kp. XXV. Fejezete saját szabályokat tartalmaz, ezen belül a Kp. 144. §-a szabályozza a bírói kezdeményezést. A Kp. XXV. Fejezetében foglalt rendelkezések az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményező kérelmek elutasítására vonatkozóan kifejezetten nem írnak elő indokolási kötelezettséget, s a Pp. 132. § (4) bekezdésének alkalmazására sem utalnak. Ugyanakkor mivel a közigazgatási perekben jellemzően az érdemi előadás részét képezi az indítvány indokainak ismertetése, ezért az ítéletben egyrészt a határozatok tartalmi követelményeire vonatkozó törvényi előírásokra, másrészt a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatból fakadóan a tisztességes eljárás követelményének érvényesítésére figyelemmel jellemzően nem mellőzhető azon okok ismertetése, hogy miért tartotta szükségletlennek a bíróság az Önkormányzati Tanács megkeresését. Ez a helyzet áll fenn jelen perbeli esetben is, mivel a felperesek kereseti kérelmének lényegi részét az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményező indítvány indokainak kifejtése képezi, ezáltal ezen indítvány elutasítási okainak megismerése nemcsak a fél tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesítése, hanem a kereseti kérelem kimerítésének megállapítása érdekében is szükséges, azaz az elutasítás indokolása legkésőbb az ítéletben nem mellőzhető. A felperesek tehát megalapozottan hivatkoztak az indokolási kötelezettség megsértésére, amelynek folytán a konkrét perbeli esetben olyan súlyú hiányosság áll fenn, ami jelen felülvizsgálati eljárásban nem pótolható, illetve a jogerős ítélet érdemi felülbírálatát nem teszi lehetővé.

[21] A Kúria kiemeli, hogy az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményező bírói döntés a bíró meggyőződésén alapul, a jogalkotó sem az indítványnak helyt adó, sem az azt elutasító végzés ellen nem biztosított fellebbezési jogot, azaz az eljárási szabályok is azt tükrözik, hogy az alkalmazandó jogszabály törvényességével kapcsolatos aggály tisztázása a jogvitát eldöntő bíró szuverenitása körébe tartozik, az eljárás kezdeményezése nem kényszeríthető ki, az a bíró egyedi ügy eldöntésében megnyilvánuló függetlenségének a része. Ugyanakkor a Kúria már a Kfv.I.35.434/2020/7. számú ítéletében - jelentősen eltérő tényállás mellett ugyan, de - állást foglalt az indokolás szükségességéről, miszerint a bíróságnak az ítélet indokolásában okszerű magyarázatát kell adnia a döntésének, amelyhez a tényállás adott esetben az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezésével tárható fel, vagy éppen annak szükségletlenségéről ad számot a bíróság.

[22] Jelen konkrét ügyben a kereset súlypontja a Mód. rendelet és az Ör. támadása volt, az erre vonatkozó indokok képezték a kereseti érvelést, amelyek egyirányba mutattak. A felperesek kérték a Mód. rendelet és az Ör. jogszabálysértő voltának a megállapíthatósága érdekében az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezését. Ezen indítvány elutasítása egyben és javarészt a kereset elutasítását is jelentette úgy, hogy a jogerős ítélet indokolása - a joggyakorlati háttér bemutatását tekintve - részben helytelen, részben hiányos. Ennél fogva az elsőfokú bíróság a kereseti kérelem lényegét kitevő felperesi indítvány érveinek jelentős részére vonatkozóan az indokolást azért mellőzte, mert az indokolási kötelezettséget a BH1994. 448. számú eseti döntés analóg alkalmazásával nem tartotta fennállónak. Az Önkormányzati Tanács eljárása indítványozásának tárgyában hozott elutasító döntés jogerős ítéletben való részbeni indokolása, emellett az indokolási kötelezettség hiányának rögzítése egymásnak is ellentmond, továbbá az indokolás részbeni mellőzése folytán a Kúria nem tudta megállapítani, hogy az elsőfokú bíróság valójában mit vizsgált és értékelt.

[23] Kétségtelen, hogy jelen ügy sajátossága, hogy egy ingatlan-nyilvántartási határozat jogszerűségét támadó közigazgatási perben merül fel egy építésügyi önkormányzati rendelet lehetséges jogszabálysértő volta, és a kereseti kérelem pont ezt támadja, ez a főkérdés (mondhatni előkérdés). A keresetre azonban ilyen esetekben is reagálni kell. Az elsőfokú bíróság helyesen járt el azáltal, hogy először az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezése iránti kérelemről döntött. Ennek egyik eleme tekintetében a jogerős ítéletben a Köf.5068/2013/4. és a Köf.5022/2019/4. számú határozatban megnyilvánuló gyakorlatra hivatkozva, az azokban kifejtett arányossági kritériumra és a közérdekre, mint településképi követelményeket megalapozó építészeti előírásokat alátámasztó tényre vonatkozóan indokolást adott, azonban a kereseti kérelemben előterjesztett további érvek, különösen az Ör. és a Mód. rendelet megalkotása folyamatával kapcsolatos felperesi hivatkozások, valamint az Ör. és a Mód. rendelet jogorvoslati jogokat érintő és további tartalmi hiányosságokra kiterjedő okfejtések értékeléséről nem adott számot, e lényeges elemek tekintetében az indokolási kötelezettséget nem tartotta fennállónak, ezáltal a jogerős ítélet olyan indokolásbeli hiányosságban szenved, amely miatt nem állapítható meg, hogy a kereseti kérelmet az elsőfokú bíróság kimerítette-e.

[24] A Kúria hangsúlyozza, hogy az indítvány elutasítása esetén olyan mélységű és részletezettségű indokolás nem várható el, mint az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményező végzés esetén, ez utóbbi kötelező tartalmi elemeit ugyanis a Kp. 143. § (2) bekezdése részletesen felsorolja, amelynek a kezdeményezéskor eleget kell tenni. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából azonban lényegi jelentőséggel bír, hogy az elsőfokú bíróság az indítvány elutasításának okáról a kérelem további elemei tekintetében is az értékelés elvégzését alátámasztó indokolást adjon.

[25] Az elsőfokú bíróság az önkormányzati rendeletalkotás folyamatára és az önkormányzati rendelet tartalmára vonatkozó felperesi érvekre nem adott indokolást. Amennyiben a kereseti kérelemben kifejtett érvek alapján elvégezte - az abban foglaltakhoz szükséges és elégséges mértékben és körben - az önkormányzati rendeletek törvényességének értékelését, úgy az ítélet indokolásában arról annyiban számot kell adnia, hogy az elutasítás oka a felek számára megismerhető legyen. Ennek során elegendő lehet annak rögzítése, hogy a jogalkotási, véleményezési folyamat kapcsán előadott sérelmek megítélése szerint nem

állnak fenn, vagy fennállnak de azokat nem értékelte garanciális jellegűnek, míg az önkormányzati rendelet kifogásolt tartalmi elemei tekintetében rámutathat, hogy a felhatalmazás fényében volt-e kötelezettség vagy lehetőség azok szabályozására. Az elsőfokú bíróság az indokolási kötelezettség részbeni teljesítését az Önkormányzati Tanács határozataira utalva tette meg, ezért a Kúria rámutat arra, hogy nemcsak a közhatalmi beavatkozást megalapozó közérdek vonatkozásában, hanem a jogalkotási folyamatot érintő kérdések körében is fellelhető joggyakorlat (pl. Köf.5.025/2020/3., Köf.5023/2021/10., Köf.5026/2020/4. számú határozat), amely az elsőfokú bíróság értékelő tevékenységét elősegíti. Az elsőfokú bíróságnak az indítvány elutasítását legalább annyiban indokolnia kell, hogy abból megállapítható legyen, hogy a felperesek érveire kiterjedt az értékelése, ezáltal pedig - a jelen perbeli eset konkrét körülményeire tekintettel - a keresetet kimerítette.

[26] A Kúria összességében úgy értékelte, hogy a Kp. 84. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó, az ítélet tartalmi elemei kapcsán az indokolási kötelezettséget rögzítő Pp. 346. § (4) és (5) bekezdése felülírja a BH1994. 448. számú eseti döntés nyomán érvényesült korábbi joggyakorlatot, a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alapvető jog biztosítása érdekében az Önkormányzati Tanács eljárása iránti indítvány elutasítását az elsőfokú bíróság a kérelem lényegi elemeire kiterjedően az ítéletében indokolni köteles.

[27] A fentiekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdésének a) pontja alapján hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

[28] A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak a felperesek kereseti kérelmében sérelmezett valamennyi szempontra tekintettel értékelni kell az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezésére irányuló indítványt, és amennyiben az elsőfokú bíróság az indítványnak nem ad helyt, úgy ítéletét olyan részletezettséggel kell megindokolnia, hogy abból megállapítható legyen, hogy mit vizsgált és értékelt. Az indokolásnak azt a szükséges mértéket - figyelemmel az ítélettel szemben elvárt általános követelményre - el kell érnie, amiből a felek megismerik a bíróság döntésének érveit és amelyből megállapítható a kereseti kérelem ezen részének kimerítése. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a bíróság az Önkormányzati Tanács hatáskörét vonná el, mint ahogy az Alkotmánybírósághoz fordulás esetén sem ez történik az elutasító határozat indokolása során. Ennek helyes mértékét, határait a konkrét ügy keretei között a bíróságnak kell esetről-esetre megszabnia.

A döntés elvi tartalma

[29] *Az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezése iránti indítvány elutasítása esetén az indokolási kötelezettség teljesítése aló nem mentesíti a bíróságot a BH1994. 448. számú eseti döntés analóg alkalmazása, mivel az egyrészt a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, másrészt az azóta végbement jogalkotás folytán meghaladott.*

[30] *A Kp. az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezését nem az eljárás felfüggesztése körében, hanem külön fejezetben szabályozza, azonban a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából e szabályozási metodika mellett is lényegi jelentőséggel bír; hogy az elsőfokú bíróság az indítvány elutasításának okáról az értékelés elvégzését alátámasztó indokolást adjon a felek részére.*

Záró rész

[31] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint - az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében előterjesztett kérelmére - tárgyaláson bírálta el.

[32] A felperesek a felülvizsgálati kérelemhez csatolt költségjegyzéken ügyvédi munkadíjként 400.000 forint perköltséget igényeltek, a felülvizsgálati tárgyaláson tett nyilatkozat értelmében az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárásra összesen. A Kúria ebből az I. rendű és a II. rendű felperes felülvizsgálati perköltségének összegét együttesen 50.000 forintban állapította meg, a felszámított összeget az alperes azon helytálló nyilatkozatára figyelemmel jelentősen mérsékelte, miszerint a felperesek közvetlenül nem az alperes eljárásának jogszerűségét, hanem önkormányzati rendelet jogszabályba ütközését vitatják. A Kúria a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltség összegét megállapította, annak viseléséről a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 110. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az elsőfokú bíróság dönt az eljárást befejező új határozatában.

[33] Az I. rendű felperes az illetékfeljegyzési jogra tekintettel 70.000 forint felülvizsgálati eljárási illetéket szükségtelenül rótt le, így az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 80. § (1) bekezdés i) pontja alapján annak visszatérítését kérheti az állami adóhatóságtól.

[34] A végzés ellen a felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontjában foglalt rendelkezés zárja ki.

Budapest, 2023. február 23.

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

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

Dr. Hajnal Péter s.k.
bíró

Dr. Heinemann Csilla s.k.
s.k.

bíró

A kiadmány hitelével:

Huszárné dr. Oláh Éva

bíró