



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köf.5027/2015/3.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal
(Nyíregyháza, Hősök tere 5.)

Az indítványozó képviselője: dr. Isaákné dr. Kiss Ágnes

Az érintett önkormányzat: Szakoly Község Önkormányzata
(Szakoly, Rákóczi út 10.)

Az ügy tárgya: véleményeztetési eljárás helyi építési szabályok megalkotásakor

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Szakoly Község Önkormányzat Képviselő-testületének Szakoly Község szabályozási tervének elfogadásáról és a helyi építési szabályzat megállapításáról szóló 7/2008. (III.31.) Kt. rendelete törvénysértő, ezért azt megsemmisíti.
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. Szakoly Község Önkormányzata (a továbbiakban: érintett önkormányzat) 2008. március 29-én fogadta el Szakoly Község szabályozási tervének elfogadásáról és a helyi építési szabályzat megállapításáról szóló 7/2008. (III.31.) Kt. rendeletét (a továbbiakban: Ör.).

2. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal – a kormányhivatalhoz 2014. szeptember 25-én érkezett beadvány kivizsgálása körében – tájékoztatást kért az önkormányzat polgármesterétől, hogy a rendelet elfogadásakor lefolytatták-e az akkor hatályos szabályok – így az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) valamint az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Kormányrendelet (a továbbiakban: OTÉK) által előírt véleményezési eljárást. A kormányhivatal az ügyben keletkezett iratok felterjesztését kérte.

3. A megküldött iratok alapján a kormányhivatal megállapította, hogy a településrendezési eszközök (az Ör. és a településszerkezeti terv) véleményezési eljárása során keletkezett dokumentumok túlnyomó többsége a 2006-ban megalkotott településrendezési eszközök (többek között az Ör. által hatályon kívül helyezett korábbi 10/2006. (V.29.) Kt. rendelet) elfogadását megelőzően keletkezett, azokhoz kapcsolódott. Az indítványozó kifejtette, hogy a rendelkezésre bocsátott iratok a településrendezési eszközök 2006. május 29. napján tartott képviselő-testületi ülésén történt elfogadását követően kizárólag az állami főépítésszel, a Felső-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséggel, és a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatósággal való kapcsolattartás során keletkezett dokumentációt tartalmazzák, az OTÉK 3. számú mellékletében meghatározott többi államigazgatási szervvel az Étv. 9. § (2)-(3) bekezdésében meghatározott véleményeztetési eljárás céljából való kapcsolatfelvétel nem történt meg a 2008-ban elfogadott Ör. megalkotásához kapcsolódva. A kormányhivatal megállapította továbbá, hogy a kötelező alátámasztó szakági munkarészek is a 2006-os rendelethez kapcsolódtak, annak elfogadását megelőzően keletkeztek (2003-ban, 2005-ben és 2006-ban kelt dokumentumok).

4. A kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján törvényességi felhívással élt az érintett önkormányzat felé, amelyben a törvénysértés 2015. április 30. napjáig történő megszüntetésére hívott fel. Az érintett önkormányzat a 345/2015. (V.28.) Kt. határozatában úgy döntött, hogy a kormányhivatal törvényességi felhívásával nem ért egyet. A kormányhivatal ezt követően a Kúriához fordult.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

5. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) az Étv. 9. § (2)-(4) és (6)-(7) valamint (9) bekezdését, illetve 12. § (3) bekezdését, továbbá az OTÉK 5. § (2)-(3) bekezdését idézte az Ör. megalkotása, 2008.

március 29-ei hatályos szövege alapján. Előadta, hogy a korábbi rendelet, a 10/2006. (V.29.) Kt. rendelet a hatályba lépés időpontjáról nem rendelkezett, azonban a képviselő-testület arról döntött. Ehhez képest a 2008. március 29-én tartott képviselő-testületi ülésen elfogadott rendelet új döntésnek minősül nemcsak jogi értelemben, hanem tartalmilag is, mivel az állami főépítész és a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság kifejezetten a 2008. március 29-én elfogadott Ör-hez adta meg a végeleges jóváhagyó véleményét.

6. Az Étv. 9. § (7) és (9) bekezdése szerint akár a településrendezési eszközök tárgyában hozott döntések módosítására, akár új elfogadására kerül sor, a teljes véleményezési eljárást újból le kell folytatni, amely az Ör. előtt nem történt meg. Ezen túlmenően az indítványozó azt is megállapította, hogy a településrendezési eszközök 2006. május 29-én tartott képviselő-testületi ülésén történt elfogadását megelőzően a 2003. januárjától meginduló véleményezési eljárásba sem került bevonásra az OTÉK 3. számú mellékletében meghatározott valamennyi államigazgatási szerv.

7. Az indítványozó további törvénysértésként az Étv. 9. § (6) bekezdésében foglaltak be nem tartását jelölte meg. E szabály az érintett lakosságnak, társadalmi, gazdasági és egyéb szervezeteknek a véleményezési eljárás befejezését követően egy hónapos időtartamban még lehetőséget biztosít, hogy véleményt nyilvánítsanak. Az Ör. tekintetében az egy hónapos közzétételi kötelezettség nem történt meg.

8. Az indítványozó arra is utal, hogy a 0361/4. helyrajzi számú terület vonatkozásában a külterületi szabályozási tervlap és a településszerkezeti terv ellenmondó rendelkezéseket tartalmaz, amely az Étv. 12. § (3) bekezdésbe ütköző módon törvénysértő.

9. Összefoglalva: az indítványozó szerint az Ör. ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésével, az Étv. (2)-(3), (6)-(7) és (9) bekezdéseivel, illetve 12. § (3) bekezdésével, továbbá az OTÉK 5. § (2)-(3) bekezdésével, ezért kérte az Ör. egészének megsemmisítését.

10. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából.

A Kúria döntésének jogi indoka

11. A Kúria Önkormányzati Tanácsa legelőször az alkalmazandó jog tekintetében foglalt állást. Az Önkormányzati Tanács a Köf.5031/2012/11. számú határozata óta követett gyakorlata szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek absztrakt törvényességi vizsgálata során (amilyen a kormányhivatali kezdeményezés is) az

önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. A Kúria Önkormányzati Tanácsának – az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva – az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.

Ugyanakkor az Önkormányzati Tanács gyakorlata szerint az önkormányzati rendeletet a megalkotásakor (és nem az elbíráláskor) hatályos magasabb jogszabályoz méri bírói kezdeményezés esetén, vagy akkor, ha rendeletalkotási szabályok megsértése az ügy tárgya. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5013/2013/7. számú határozatában megállapította, hogy mivel (az ott elbírált ügyben) a kormányhivatal a HÉSZ eljárási jellegű törvényellenességét állította, ezért a HÉSZ megalkotásakor hatályos szabályok az irányadók. Az Önkormányzati Tanács ebben a döntésben rámutatott, hogy mivel az önkormányzati képviselő-testületen visszamenőlegesen csak a norma megalkotásakor hatályos eljárási szabályok tiszteletben tartása kérhető számon, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényességi vizsgálatot nem az elbíráláskori, hanem az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos jogszabályi kerethez viszonyította. Ezt az értelmezést erősítette meg legutóbb a Köf.5.055/2013/9. számú határozat is.

12. A fentiekre tekintettel a Kúria jelen ügyben – elfogadva az indítványozó érvelését – az Ör. törvényességét az elfogadása időszakában hatályban volt magasabb jogszabályokkal vetette egybe.

13. A normakontroll feladatokat ellátó bírói testületek (Alkotmánybíróság, Kúria) gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.]. A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában – így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban – kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele.

14. A kormányhivatali indítvány szerint az érintett önkormányzat helyi építési szabályzat és szabályozási terv tárgyában ugyan meghozta a 10/2006. (V.29.) Kt. rendeletét, de az a hatálybalépéséről nem rendelkezett, illetve annak elfogadására jóváhagyó főépítési vélemény ellenére került sor. Az önkormányzati rendelet jogszabály, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 7. § (1) bekezdése szerint a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját (lásd erről részletesebben a Köf.5025/2015. számú határozatot); az

Étv. 9. § (6) bekezdés b) pontja szerint pedig helyi építési szabályzat és szabályozási terv nem fogadható el, ha az állami főépítész azzal nem ért egyet.

15. Az Ör. 45. §-a kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a 10/2006. (V.29.) Kt. rendelet hatályát veszti, amelyből következően az érintett önkormányzat úgy kezeli a hatályba nem léptett és a főépítész egyetértése nélkül meghozott rendeletét, hogy az hatályban volt. Ez a helyzet önmagában jogbizonytalanságot eredményez.

16. Az Étv. jelen ügyben alkalmazandó egykori 9. § (2)-(9) bekezdései a véleményeztetési eljárás lefolytatására határidőt nem állapítanak meg, így ha a helyi építési szabályzat és szabályozási terv által szabályozottak tekintetében sem jogszabályi sem ténybeli változás nem történt, úgy a korábban beszerzett vélemény felhasználásának elvi akadályja nincs. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy Étv. 9. § (3) bekezdése az elkészített helyi építési szabályzat és településrendezési tervek véleményeztetését azok jóváhagyása előtt írja elő (tehát eleve nem számol a több éve beszerzett vélemények felhasználásával), az Étv. 9. § (9) bekezdése pedig a településrendezés eszközeinek a módosításához is előír (új) véleményeztetési eljárást.

17. Jelen esetben nem a korábbi rendelet módosítására, hanem egy új rendelet, az Ör. elfogadására került sor, amelyhez kapcsolódón az Étv. jelezett szabályai és az OTÉK 3. számú melléklete értelmében új véleményeztetési eljárást kellett volna lefolytatni az új ténybeli és jogi helyzet tekintetében. Ez nem történt meg, hanem az érintett önkormányzat (részben) a régi véleményeztetés eredményeit használta fel az Ör. elfogadásakor. Ezek vonatkozásában még az új ténybeli vagy jogi helyzet vizsgálata is szükségtelen, mivel az indítvány szerint a 2003. január 3-tól meginduló véleményezési eljárásba sem vonták be az OTÉK 3. számú mellékletében felsorolt valamennyi szervet, azaz a törvénysértés eredendően is fennállt.

18. Az Étv. 9. § (6) bekezdése alapján „[a] véleményezési eljárás befejezése után a településrendezési eszközöket az elfogadásuk előtt – a (3)-(4) bekezdés alapján beérkezett, de el nem fogadott véleményekkel és azok indokolásával együtt – a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek”. Az indítványozó szerint az Ör. vonatkozásában az Étv. 9. § (6) bekezdésben írt egy hónapos közzététel elmaradt, amely e vonatkozásban is törvényellenességet eredményez az Ör. egésze tekintetében.

19. Az Étv. 9. § (7) bekezdés szerint a településrendezési eszköz a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el. A fentiek alapján látható, hogy az Étv.-nek megfelelő véleményezési eljárás az Ör. vonatkozásban nem került lefolytatásra. Az Ör. törvényellenessége ezért az Étv. 9. § (7) bekezdése alapján megállapítható.

20. A Kúria a törvényi szabályok megsértésével megalkotott Ör.-t a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

21. Mivel a Kúria a fentiek szerint az Ör. egésze törvényellenességét megállapította, így már nem foglalkozott azzal az indítványozói felvetéssel, hogy a külterületi szabályozási tervlap és a településszerkezeti terv a 0361/4. helyrajzi számú terület vonatkozásában ellentmondó.

A döntés elvi tartalma:

22. *Törvénysértő az a helyi építési szabályzat, amelynek elfogadását megelőzően a központi jogszabályokban előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása elmaradt, vagy nem a jogszabályokban meghatározott rendben történt.*

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

23. 1997. évi LXXVIII. törvény 9. §; 253/1997. (XII.20.) Korm. rend. 3. melléklet

Záró rész

24. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

25. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2015. október 6.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk.előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró

Kúria
I.Köf.5.027/2015/3-I

7

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő