



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5.007/2022/6.

A tanács tagja: Dr. Varga Zs. András a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Horváth Tamás bíró, Dr. Patyi András bíró

Az indítványozó: Budapest Környéki Törvényszék

Az érintett önkormányzat: Göd Város Önkormányzata (2131 Göd, Pesti út 81.)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Nyitrai Judit Ügyvédi Iroda; eljáró ügyvéd: dr. Nyitrai Judit (cím1)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- Göd Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelete hatályba nem lépéséről rendelkező 23/2019. (XI. 6.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló bírói indítványt elutasítja;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Göd Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2019. október 9. napján fogadta el a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör1.). Az Ör1. – iratok között fellelhető, a Nemzeti jogszabálytárból 2019. október 16. napján letöltött – 50. §-a szerint, e rendelet a kihirdetésének napját követő 30. napon lép hatályba. Az Ör1-ben az ún. Temető tábla Lke-13, Lke-14 és Vi-5 építési övezeti jel alatt szerepelt.

[2] A Pest Megyei Kormányhivatal Állami Főépítész (a továbbiakban: főépítész) az Ör1-hez 2019. október 1. napján PE/AF/00003-8/2019. számon adott záró szakmai véleményt. Ennek 2. pontjában – többek között – kifejtette, hogy nem tartja átgondoltnak, hogy az Öregfutó út – Nemeskéri-Kiss Miklós út – Rómaiak útja – Összekötő út (ún. Temető tábla) által határolt telektömbön belül nem a rendelkezésre álló összes mezőgazdasági területet sorolják át lakó- vagy vegyes területté; a tervezett kiszolgáló utak egy része zsákutcaként tud csak megvalósulni; a közművezetékek is csak részben és nem a leggazdaságosabb nyomvonalon készülhetnek el; nem derül ki a dokumentációból, hogy a területen létesíthető több száz lakás miatt ideköltöző lakosság ellátása hogyan lesz biztosítható (oktatási-, nevelési-, szociális-, egészségügyi intézmények, közösségi közlekedés); a tömbön belül mozaikszerűen létrejövő, radikálisan eltérő területhasználatból állandó konfliktushelyzet alakulhat ki; a megmaradó Má-1 jelű övezet telkein olyan beépítés valósul meg, ami a lakó- és településközpont területté alakítást megnehezíti vagy megakadályozza; felhívta továbbá a figyelmet a gépkocsilehelyezésre vonatkozó szabályokra is.

[3] A főépítész a 2019. október 15. napján kelt, PE/AF/00003-9/2019. számú iratával a záró szakmai véleményét visszavonta arra hivatkozással, hogy az Ör1. a benyújtott formában – jogszabályon alapuló ellentmondások miatt – jogszerűen nem fogadható el. Ismételten felhívta a figyelmet a záró szakmai véleményben 2. pont alatt kifejtettekre.

[4] Az érintett önkormányzat – a 2019. szeptember 9. napján közte és az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő per felperese (a továbbiakban: felperes) között létrejött településrendezési szerződésre hivatkozással – 2019. október 22-én a fentiekről tájékoztatta a felperest. Ezt követően az érintett önkormányzat képviselő-testülete a 2019. november 5-én tartott rendkívüli ülésén fogadta el az indítvánnyal érintett, a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelet hatályba nem lépéséről rendelkező – 2019. november 9. napján hatályba lépett és 2019. november 10. napján hatályát veszített – 23/2019. (XI. 6.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör2.).

[5] Az érintett önkormányzat polgármesterének megkeresésére a Pest Megyei Kormányhivatal 2019. december 12. napján, PE/AF/00003-12/2019. számon – egyebek mellett – arról tájékoztatta az érintett önkormányzatot, hogy az Ör1. az Öregfutó út – Nemeskéri-Kiss Miklós út – Rómaiak útja összekötő út által lehatárolt telektömb (azaz a Temetőtábla) területére vonatkozó szabályozás kivételével hatályba léptethető. E feltétel teljesülése esetén módosító záró véleményt adnak a dokumentációra.

[6] A felperes a Temetőtáblához tartozó Göd 7051, 7052 helyrajzi számú ingatlanok telekcsoporthoz újraosztás engedélyezése iránti kérelmet nyújtott be az alapügy alpereséhez, mint telekalakítási hatósághoz. Mellékelte a 2020. október 21. napján előterjesztett kérelmére, az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII.29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése és 1. melléklet 18. táblázat 7. pontja alapján kiadott, a telekalakítás településrendezési követelményeknek és a helyi építési szabályzatnak való megfelelést vizsgáló szakhatóság előzetes szakhatósági állásfoglalását. A Gödi Polgármesteri Hivatal Jegyzője a 11/353-2/2020. számú előzetes szakhatósági állásfoglalásában a kérelmezett telekalakításhoz nem járult hozzá. A szakhatósági állásfoglalás indokolása szerint az Kft által készített 113/2020. munkaszámú telekalakítási helyszínrajzot és változási vázrajzot megvizsgálva megállapította, hogy a tervezett telekalakítás a hatályos szabályozásnak, azaz Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) és az ahhoz tartozó szabályozási terv (SZT) előírásainak nem felel meg. Az érintett ingatlanok Má-1 mezőgazdasági övezetbe tartoznak, ahol a HÉSZ 2. melléklet 1. Beépítésre szánt területek építési övezetei 2.3. Mezőgazdasági területek táblázata szerint a kialakítható új telek legkisebb mérete 100.000 m². A kialakítandó telkek egyike sem felel meg az övezeti előírásnak.

[7] A szakhatósági állásfoglalásra tekintettel az alperes a felperes kérelmét a 2020. december 15-én kelt, 830048/3/2020. számú határozatával elutasította.

[8] A felperes keresetet terjesztett elő az alperes 830048/3/2020. számú határozatának felülvizsgálata iránt, melyben a támadott határozat megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Kifejtette, hogy az alperes határozata olyan előzetes szakhatósági állásfoglaláson alapszik, amely a jogszabályba ütköző Ör2. rendelkezésén alapul. A felperes a Kúria Önkormányzati Tanácsának megkeresését is indítványozta az Ör2. más jogszabályba ütközésének vizsgálata végett.

Az indítvány és az önkormányzat védírata

[9] Az indítványozó az előtte folyamatban lévő pert felfüggesztette és a 101.K.700.511/2021/28. számú végzésével a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör2. más jogszabályba ütközésének vizsgálatát azzal, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa állapítsa meg az Ör2. „jogszabályba ütközését és a konkrét esetben való alkalmazhatóságának kizártságát”.

[10] Az indítványozó bíróság szó szerint idézte a felperes keresetében foglaltakat, mely alapján az Ör2. az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe, XIII. cikk (1) bekezdésébe, XXXII. cikk (3) bekezdésébe, 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: Korm. rendelet) 34. § (1) bekezdésébe, 40. § (2) bekezdés b) pontjába és (5) bekezdésébe, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdésének a) és b) pontjába, 9. § (2) és (3) bekezdésébe, 17. §-ába és 18. § (1) bekezdésébe, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Étv.) 30/A. § (4) bekezdés a) pontjába, valamint Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 33/2014.

(XII. 1.) Ökt. számú rendeletével elfogadott Szervezeti és Működési Szabályzata (továbbiakban: SZMSZ) 11. § (3) bekezdésébe és 20. § (3) bekezdésébe ütközik.

[11] Az indítványozó ismertette a felperes keresetben előadott álláspontját. E szerint a tulajdonhoz való jogával ellentétes a már elfogadott, de még hatályba nem lépett, a tulajdonában álló ingatlanok beépíthetőségét alapvetően megváltoztató Ör1. hatályba nem lépését elrendelő Ör2., amely nyilvánvalóan jogellenes jogi aktusra – a jogszabályban meghatározott határidő lejártát követően a főépítész által kiadott módosított záró szakvéleményre – figyelemmel keletkezett. Mivel a főépítész nem kezdeményezett a településrendezési eszköz elfogadásra alkalmassá tételéhez szükséges egyeztető tárgyalást, ezért a településrendezési eszköz a HÉSZ módosításának elfogadásra alkalmas volt.

[12] Az Ör2. a felperes által előadottak szerint sérti a Jat. 9. § (2) bekezdését, mivel nincs és nem is volt olyan másként el nem érhető szabályozási cél, amely indokolta a rendelet meghozatalát. Másrészt a Jat. 17. § (1) bekezdésébe ütközik, mert annak elfogadása előtt nem készült előzetes hatásvizsgálat, amivel egyúttal az Étv. 30/A. § (4) bekezdésének sérelme is megvalósult. Továbbá az SZMSZ 11. § (3) bekezdésébe ütközik az Ör2. elfogadásának alapjául szolgáló előterjesztés „leadása” a polgármesteri hivatal titkárságán, amely legkorábban a testületi ülés előtt 6 nappal lehetséges. A felperes által hivatkozott kúriai joggyakorlat alapján, a rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után.

[13] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 140. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[14] Az érintett önkormányzat álláspontja szerint az indítvány nem felel meg a Kp. 144.§-ában foglaltaknak, mivel az Ör2.-t az indítványozó bíróságnak a 101.K.700.511/2021. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem kell alkalmaznia, így ezen rendelet törvényességének felülvizsgálata sem indítványozható. A kérelem benyújtásának időpontjában a HÉSZ volt hatályos [a Jat. 12/A. § (2) bekezdése értelmében a módosító rendelet már nem], így a jegyző a szakhatósági állásfoglalását kizárólag e rendeletre alapozhatta. Az indítvány teljesítésére – az Ör2. hatályba lépésének, illetve hatály vesztesének időpontjára tekintettel – a Kp. 146. § (1) bekezdésének sem az a), sem a b) pontja alapján nincsen jogi lehetőség.

[15] Téves a bírói indítványban foglalt azon megállapítás is, mely szerint „az állami főépítész záró szakmai véleményében megkövetelt jogszabályi követelményeket a képviselő-testület teljesítette”. A rendelet hatályba nem lépéséről ugyanis azért kellett rendelkezni, mert a főépítész záró szakvéleményét a testület nem építette be a rendeletbe, azt nem vette figyelembe. A főépítész a záró szakvéleményében feltételeket határozott meg, ezek javítása maradéktalanul nem történt meg. Emiatt az Ör2. nem sértette a Korm. rend. megjelölt rendelkezéseit.

[16] Az érintett önkormányzat szerint az Ör2. az indítványozó által felhívott alaptörvényi rendelkezéseket sem sérti, mert az Ör1. még nem lépett hatályba, így ahhoz nem fűződött semmilyen joghatás, ennek okán pedig a hatályba nem lépéséről rendelkező Ör2. semmilyen többletjogosítványt nem vont el sem a felperestől, sem másától. Nem ütközik az Ör2. a Jat. 2. § (4) bekezdésének a) és b) pontjába, 9. § (2) és (3) bekezdésébe, 17. §-ába és 18. § (1) bekezdésébe sem. A rendelet megfelelt a tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedett a jogrendszer egészébe, és teljesítette a jogalkotás szakmai követelményeit is, az nem ellentétes sem az Étv. 30/A. § (4) bekezdés a) pontjában, sem az SZMSZ. 11. § (3) és 20. § (3) bekezdésében foglaltakkal.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[17] Az indítvány nem megalapozott.

[18] A 2019. november 9. napján hatályos Ör2. rendelkezései:

1. § Nem lép hatályba a helyi építési szabályzatáról szóló 24/2016. (XII. 9.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 20/2019. (X. 10.) önkormányzati rendelet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 9. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak alkalmazásával.

2. § Ez a rendelet 2019. november 9. napján lép hatályba.

[19] A Kp. 139. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásban a Kp. szabályait a XXV. fejezetben foglalt eltérésekkel, a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni. A Kp. 140. § (1) bekezdése értelmében a normakontroll eljárást indítvánnyal kell megindítani, amelyre a keresetlevél szabályait kell alkalmazni. Ezen utaló szabályból következően az indítványnak meg kell felelnie a Kp. 37. § (1) bekezdés f) és g) pontja szerinti követelményeknek, azaz tartalmaznia kell az önkormányzati rendelet konkrét rendelkezéseivel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával és a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésére irányuló határozott kérelmet.

[20] A Kp. 143. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítására irányuló indítványnak a keresetlevélhez képest többletelőírásoknak is meg kell megfelelnie, így a jogszabályok pusztá megjelölésén túl szükséges annak előadása is, hogy az indítványozónak a szóban forgó rendeletet az előtte fekvő eljárásban alkalmaznia kell, és miként jutott arra a következtetésre, amely szerint az önkormányzati rendelet (vagy annak valamely rendelkezése) törvénsértő. Ezen előadáshoz kapcsolódóan kell határozott kérelmet előterjeszteni arra, hogy a más jogszabállyal ellentétesnek tartott rendelkezést a Kúria Önkormányzati Tanácsa semmisítse meg. (Köf.5035/2019/4., Köf.5040/2021/3.)

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az indítvány a Kp. 37. § (1) bekezdés f) és g) pontja szerinti követelményeknek nem felel meg, az indítványozó bíróság pusztán a felperes perben előterjesztett kezdeményezését továbbította. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló bírói indítványnak a bírói belső meggyőződését kell tükröznie. Nem elegendő a felperes keresetében foglaltak idézése és annak a rögzítése, hogy a felperes szerint a támadott rendelkezés más jogszabályba ütközik. Az indítványozó maga nem fejtette ki, hogy a meglátása szerint miért sérti az Ör2. a megjelölt jogszabályi rendelkezéseket. Indítványában kizárólag a felperes előadása szerinti tényállást ismertetve (az ügyben irányadó tényállást elsőként a Kúria Önkormányzati Tanácsa állapította meg), majd utalt a felperes keresetben kifejtett álláspontjára és rögzítette, hogy „[a Korm. rendelet 40. § (2) bekezdés b) pontja és (5) bekezdése alapján] egyeztető tárgyalás összehívására nem került sor, ezért szükséges vizsgálni az Ör2. számú rendelet felperes keresetlevelében kifejtettek szerint a magasabb szintű jogszabályokba történő ütközését, és a konkrét ügyben történő alkalmazását.”

[22] A Kúria megállapította, hogy az indítvány nem tartalmazza azt sem, hogy az a Kp. 146. § (1) bekezdése a) vagy b) pontján alapul-e, amelynek megjelölése azért sem nélkülözhető, mert az indítvány hatályban nem lévő önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítását kérte. A Jat. 12/A. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tartalmának a 9. § (2) bekezdése szerinti megváltoztatását vagy hatályba nem lépését kimondó jogszabályi rendelkezés a hatályba nem lépésről rendelkező jogszabályi rendelkezés

esetén a változtatással érintett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezésében megállapított időpontban végrehajtottá válik. A Jat. 12/A. § (2) bekezdése értelmében e végrehajtottá vált rendelkezés a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti. Az előzetes szakhatósági állásfoglalás kiadására irányuló kérelem benyújtásának az időpontjában, vagyis 2020. október hó 21. napján tehát az Ör2. nem volt hatályban. Az elsőfokú bíróság ugyanakkor adós maradt annak a megjelölésével, hogy a 2020. október 21. napján kelt kérelem alapján indult eljárásban született előzetes szakhatósági állásfoglalás, és az azon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben miért tekinti az Ör2-t alkalmazandó jogszabálynak.

[23] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján elutasította.

Az döntés elvi tartalma

[24] *Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állító indítványban nem elegendő idézni a felperes önkormányzati rendelet törvényellenességét alátámasztó érveit, mert az indítványnak a bíró belső meggyőződését kell tükröznie. A bírónak az előtte fekvő ügyben az alkalmazandó jog tekintetében kell állítania az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését.*

Záró rész

[25] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[26] A határozat helyben történő közzététele a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[27] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[28] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Varga Zs. András sk. a tanács elnöke

Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

Dr. Horváth Tamás sk. bíró

Dr. Patyi András sk. bíró

Kúria

7

I.Köf.5.007/2022/6

A kiadmány hitelül: