

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5005/2013/4.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (1027 Budapest, Csalogány utca 47-49.)bírája indítványa alapján a Balázsyné dr. Kis Ágnes jogtanácsos által képviselt Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzata (1153 Budapest, Bocskai utca 1-3.) ellen Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának Rákospalota – Pestújhely – Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló – módosított – 31/2000. (VII. 1.) Ök. rendeletet egyes rendelkezései törvényellenességének vizsgálatára irányuló nemperes eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának Rákospalota – Pestújhely – Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 31/2000. (VII. 1.) Ök. rendeletet módosító 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelet 1. § (1) bekezdése törvénysértő volt, a törvénysértés megállapításából következően a 31/2000. (VII. 1.) Ök. rendelet 31. § (2) bekezdéséhez tartozó 4. számú táblázatban 2002. november 18-át követően a 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelettel megállapított az építési telek legnagyobb beépítési mértékére és az épületek legnagyobb magasságára vonatkozó előírásainak területi hatálya nem korlátozódik Palota-Újfalú szabályozási tervlapon jelölt részére.

2. A törvénysértő rendelkezés a Fővárosi Bíróság előtt folyamatban lévő 14.K.34.523/2009/5. számú ügyben, illetve valamennyi a törvénysértés megállapításának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét, illetve elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye .

I n d o k o l á s

I.

1. Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Építésügyi Osztálya 2006 szeptember 5-én a 20853/10/2006. számú határozatával építési engedélyt adott Budapest XV. kerület Pörge utcában új háromszintes, négylakásos lakóépület építésére. Az

építkezéssel szomszédos ingatlan tulajdonosai fellebbezésére a II. fokon eljáró hatóság az elsőfokú határozatot 2006. november 8-án kelt 08-2679/2006. számú határozatában helybenhagyta, rámutatva arra, hogy a területre érvényes szabályozási terv 8 m építménymagasságot enged.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során eljáró Fővárosi Bíróság a 10.K.30.836/2007/41. számú ítéletében a felperesek keresetét elutasította.

2. Ezt követően az elsőfokú bíróság jogerős döntésével szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett be az indítványozó az Alkotmánybírósághoz Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának Rákospalota – Pestújhely – Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 31/2000. (VII. 1.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) – 2002. november 18-tól hatályos – az épületek legnagyobb építménymagasságára vonatkozó rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálatára és a Fővárosi Bíróság előtt lévő 10.K.30.836/2007/41. számú ügyben való alkalmazási tilalom kimondására. A felperesek párhuzamosan felülvizsgálati kérelmet is benyújtottak a Legfelsőbb Bírósághoz ugyanezen döntéssel szemben.

A két eljárás közül elsőként az Alkotmánybíróság döntése született meg.

3. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a sérelmezett Ör. jelölt rendelkezése az épületek legnagyobb építménymagasságát az L4 keretövezetben magasabb szintű jogszabályokkal ellentétesen állapította-e meg 8 méterben, megsértve ezzel az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: OTÉK) 13. §-át, 25. §-át és 111. §-át, a Fővárosi Szabályozási Kerettervvel, illetőleg a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: BVKSZ) 1. §-át és 31. §-át, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a 166/2008. (XII. 18.) AB határozatában elutasította. Megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási hatósági ügyben az Ör. 31. § (3) bekezdésének 4. sz. táblázatának az épületek legnagyobb építménymagasságára vonatkozó rendelkezését alkalmazó elsőfokú építési engedélyt az építési hatóság 2006. szeptember 5-én, 20853/10/2006. szám alatt adta ki. Az indítványozó által sérelmezett elsőfokú építési engedély kiadásakor az Ör. 31. § (3) bekezdése 4. sz. táblázatának – az Ör. módosításáról szóló 34/2002. (XI. 18.) sz. önkormányzati rendelethez módosított – 2002. november 18-tól hatályos rendelkezése szerint az épületek legnagyobb építménymagasságára vonatkozó mérték 7,5 m, amely azonos az OTÉK 25. §-ában meghatározott legnagyobb épületmagasságra vonatkozó mértékkel. Így az indítványozó által állított ellentét az OTÉK és az Ör. sérelmezett rendelkezése között nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság szerint tény, hogy az Ör. 31. § (3) bekezdése 4. sz. táblázatának 2002. november 18-a előtt hatályos rendelkezése szerint az épületek legnagyobb építménymagasságára vonatkozó mérték 8,0 m volt, azonban az indítványozó az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az Abtv. 48. § (1) bekezdése foglalt alapján – egyik feltételként – akkor fordulhat, ha a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Az indítványozó által indított, a Fővárosi Bíróság által 10.K.30.836/2007/41. számú ítélettel jogerősen lezárt perben az Ör. 31. § (3) bekezdése 4. sz. táblázatának 2002. november 18-tól hatályos, az OTÉK előírásaival megegyező rendelkezése volt alkalmazható, mivel a per tárgyát képező közigazgatási hatósági ügy 2002. november 18-a után indult.

Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 31. § (3) bekezdése 4. sz. táblázatának az épületek legnagyobb építménymagasságára vonatkozó rendelkezése alkotmányellenességének, továbbá e rendelkezés a Fővárosi Bíróság által 10.K.30.836/2007/41. számú ítélettel jogerősen lezárt perben való alkalmazhatósága tilalmának megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította. Ugyanezen határozat az Ör. 2002. november 18-ig hatályos 31. § (3) bekezdés 4. táblázatának szövegéből az ott vizsgált beépítési mértéket alkotmányellenesnek minősítette. Az Alkotmánybíróság határozata 2008. december 18-án került a Magyar Közlönyben közzétételre.

4. A Legfelsőbb Bíróság az ügyben 2009. október 7-én hozta meg Kfv.II.37.553/2008/8. számú végzését, amelyben a Fővárosi Bíróság 10.K.30.836/2007/41. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A Legfelsőbb Bíróság döntését az eljárási szabályok megsértésére alapozta, a megismételt eljárásban előírta, hogy az elsőfokú bíróság köteles a bizonyítási eljárást az Alkotmánybíróság megkeresésével folytatni és az Abtv. 38.§ (1) bekezdése szerint az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata iránti eljárásban kérni kell annak kimondását, hogy „a 31/2000. (VII.01.) Önk.rend. 31.§ (2) bekezdéséhez tartozó 4. számú táblázat beavatkozói ingatlanra vonatkozó - a 34/2002. (XI.18.) Önk. rend. 1.§ (1) bekezdése szerinti területi hatály miatt a 2002. november 18-ai módosítással nem érintett – előírásai közül az építési telek legnagyobb beépítési mértékére és az épületek legnagyobb magasságára vonatkozó előírásai – alkotmányellenesek, ezért az elsőfokú bíróság előtt ismét folyamatban levő perben nem alkalmazhatók.”

5. Ezt követően a Fővárosi Bíróság a 14.K.34.523/2009. számon járt el, és a 2010. április 14.-én megtartott tárgyaláson jegyzőkönyvbe foglalt végzésben az eljárást felfüggesztette, s az Alkotmánybírósághoz fordult az Ör. vizsgálatát kérve a Legfelsőbb Bíróság új eljárásra utasításáról szóló végzésében foglaltakkal megegyezően. Az Alkotmánybíróság felhívására a Fővárosi Törvényszék bírója kiegészítette indítványát.

6. Az Alaptörvény, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) IV. fejezete, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (1) bekezdése értelmében 2012. január 1-étől az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata a Kúria hatáskörébe tartozik, ezért az Alkotmánybíróság a III/11/2012. számú végzésében a bírói kezdeményezést visszautasította, s az indítványt áttette a Kúriához. A bíró a Bszi. 48. § (3) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóság eldöntése érdekében indítványozási joggal rendelkezik a Kúria normakontroll eljárásában, ezért a Kúria Önkormányzati tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján felhívta Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota önkormányzatát állásfoglalás beszerzése céljából. Az önkormányzat állásfoglalásában ismertette az Ör. meghozatalakor és módosított szövegét, valamint az Ör.-ben vizsgálni kért rendelkezések meghozatalának okát.

II.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. A Kúria az eljárás során észlelte, hogy az Alkotmánybíróság határozata az Ör. 31. § (3) bekezdéséhez tartozó 4. sz. táblázatról szól, míg a bírói kezdeményezés az Ör. 31.§ (2) bekezdéséhez tartozó 4. számú táblázatról. Az ügy irataiból megállapítható, hogy elírás történt, a két rendelkezés azonos, a becsatolt önkormányzati rendelet(ek) alapján az Ör. 31. § (2) bekezdéshez tartozó 4. számú táblázatról van szó. Az Ör. 31. § (2) bekezdése a módosításoktól függetlenül végig a következő szöveggel volt hatályban: „Az építési telkek beépítésnek határértékeit e rendelet 4. számú táblázata tartalmazza.” Az Alkotmánybíróság is e szöveghez tartozó táblázat alapján hozta meg határozatát.

2. A Kúria megállapította továbbá, hogy az Ör.-t módosításaival együtt 2008. május 15-ével hatályon kívül helyezte Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 11/2008. (V.15.) Ök. rendeletének 57. § (2) bekezdése. A Bszi. 51. § (1) bekezdés d) pontja alapján hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vizsgálatára is lehetőség van bírói kezdeményezés alapján. A Kúria ezért érdemi eljárást folytatott le. A Kúria Önkormányzat Tanácsának gyakorlata szerint az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz kell mérni. Ez alól a Köf.5.083/2012/4. határozatában azt a kivételt tette, hogy a már nem hatályos önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés esetén az önkormányzati rendelet egykori megalkotásakor fennálló idősíkot veszi figyelembe a magasabb jogi szabályozás viszonyítási alapjaként.

3. Az indítványozó bíró az Alkotmánybírósághoz benyújtott (és a Kúriához áttett) eredeti indítványában azért kezdeményezte az eljárást, mert annak kimondását kérte, hogy: az Ör. 31.§ (2) bekezdéséhez tartozó 4. számú táblázat 34/2002. (XI.18.) Önkormányzati rendelet 1.§ (1) bekezdése szerinti területi hatály miatt a 2002. november 18-ai módosítással nem érintett előírásai közül az építési telkek legnagyobb beépítési mértékére és az épületek legnagyobb magasságára vonatkozó előírások alkotmány-és törvényellenesek. A hiánypótlást követően az indítványozó bíró előadta, hogy az Ör. 31. § (2) bekezdéséhez tartozó 4. számú táblázata 2002. november 18-ig hatályos „az építési telkek legnagyobb beépítési mértékére vonatkozó 35 % rendelkezése a 34/2002. (XI.18.) Önkormányzati rendelet 1. § (1) bekezdése szerinti területi hatály miatt alkotmányellenes volt, ellentétben állt a BVKSZ 31. § (14) bekezdés 5. számú táblázatában meghatározott 25 %-os beépítési mértéket megállapító rendelkezéssel.”

4. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárása során a következőket állapította meg:

Az OTÉK – az Ör. hatálybalépésekor hatályos – 13. § (1) bekezdése és 25. §-a a beépítésre szánt területek építési használatának megengedett felső határértékeit tartalmazta amelyhez kapcsolódó táblázat szerint kertvárosias lakóterületen a megengedett legnagyobb építménymagasság 7,5 méter. A BVKSZ 31. § (14) bekezdése kimondta, hogy a keretövezet területén az építési övezeteket az 5. számú táblázat keretszabályozási határértékeinek figyelembevételével kell meghatározni. Az 5. számú táblázat szerint a KVSZ-ben az építési övezet képzésénél az építési telekre meghatározható beépítés mértékére vonatkozó általános határérték 25 %.

Az Ör. eredeti szövege (2000. július 1-től) – az L4/XV intenzív kertvárosias lakóövezetre irányadó 31. § (2) bekezdéséhez tartozó 4. sz. táblázat – szerint az építési telkek legnagyobb beépítési mértéke 35 %, az épületek legnagyobb építmény magassága 8,0 m. Az Ör.-t

módosította a 8/2002. (II.4.) Ök. rendelet amely az általános határérték változatlanul hagyása mellett alapintézményi határértéket hozott létre. Ezt követően az Ör.-t módosította a 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelet. E módosítás nyomán az építési telek legnagyobb beépítési mértéke 25 %-ra, az épületek legnagyobb építmény magassága 7,5 méterre változott, azonban a 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelet területi hatálya nem az egész kerületre terjedt ki, az 1. § (1) bekezdése szerint „jelen rendelet (a továbbiakban: Rendelet) területi hatálya a Bp. XV. kerület Szilas patak – Régifőti út – belterületi határ (98087 hrsz.) - Felsőkert utca (98108/1) – M3 autópálya (981095/1) által határolt terület (továbbiakban: Palota Újfalú területe) a szabályozási tervlapon jelölt részére terjed ki.” (Az alapügyben szereplő Budapest XV. kerület Pörge u. e területen kívül esik). A 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelet hatálybalépésével tehát egy olyan helyzet állt elő, hogy a kerületnek a Palota Újfalú területét érintően a magasabb jogszabályoknak megfelelő, míg az ezen kívül eső területen a magasabb jogszabályokkal nem szinkron beépítési mérték és építmény magasság volt irányadó. Ez a jogszabály-szerkesztési technika a jog megismerhetősége előreláthatósága és kiszámíthatósága szempontjából aggályossá vált, ugyanis a Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota-Pestújhely-Újpalota Önkormányzat képviselő-testületének Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló – egységes szerkezetbe foglalt – Ör. 31. § (2) bekezdéséhez tartozó táblázat szerint a beépítési mérték 25%, és az épület legnagyobb építménymagassága 7,5 méter külön területi hatály meghatározása nélkül, azaz úgy tűnt, hogy ezek a mértékek immár az egész kerületre irányadóak. Megállapítható továbbá, hogy ez alapján az Alkotmánybíróság a 166/2008. (XII. 18.) AB határozatában a 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelettel megállapított beépítési mértékekre és és épületmagasságra úgy tekintett, hogy azok az egész kerületre érvényesek, ezért mondta ki a határozat, hogy 2002. november 18-tól a törvényes helyzet helyreállt, így a 2006-ban indult közigazgatási hatósági ügyben e szabályokat alkalmazni kell a Fővárosi Bíróság előtt lévő 10.K.30.836/2007/41. számú ügyben is.

5. A fentieket figyelembe véve a Kúria jelen ügyben megállapította, hogy az Ör.-t módosító 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelet területi hatályát megállapító 1. § (1) bekezdése azáltal sértette az OTÉK 13. § (1) bekezdését és 25. §-át valamint a BVKSZ 31. § (14) bekezdését, hogy területi hatályát Palota Újfalú területére korlátozta, hatályban tartva ezzel az ezen kívül eső területeken a jelölt jogszabályokkal ellentétes beépítési mértéket és építménymagasságot. A Kúria – figyelembe véve a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyet is – az indítvány alapján azt állapította meg, hogy az Ör.-t módosító 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelet 1. § (1) bekezdése törvénysértő volt. Mivel az Ör. már nincs hatályban, ezért a törvénysértés megállapítása mellett – a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján – a Kúria Önkormányzati Tanácsa akként rendelkezett, hogy e rendelkezés a Fővárosi Bíróság előtt folyamatban lévő 14.K.34523/2009/5. számú ügyben nem alkalmazható, így az Ör. 31. § (2) bekezdéséhez tartozó 4. számú táblázatában 2002. november 18-at követően a 34/2002. (XI. 18.) Ök. rendelettel megállapított, az építési telek legnagyobb beépítési mértékére és az épületek legnagyobb magasságára vonatkozó előírásai a kerület egészében alkalmazandóak.

6. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdése szerint elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét, illetve elrendelte, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

Budapest, 2013. április 16.

Dr. Kozma György sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.
bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő