



**A Kúria
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a**

Az ügy száma: Köf.5008/2021/4.

A tanács tagja: Dr. Varga Zs. András a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Kiss Árpád Lajos bíró, Dr. Patyi András bíró

Az indítványozó: Fővárosi Törvényszék

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata
(1067 Budapest, Eötvös u. 3.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének felülvizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 33/2017. (XII.21.) önkormányzati rendelete 29. § (5) bekezdése más jogszabályba ütközött;

- a fenti, más jogszabályba ütköző rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 19.K.704.425/2020. számon folyamatban lévő perben, valamint valamennyi, a jelen határozat meghozatalának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;

- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;

- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes tulajdonosa a Budapest VI. kerület, belterület 29140/0/A/11 hrsz.-ú üzlethelyiség megjelölésű, természetben Budapest, ... alatti ingatlannak. A felperes 2019. december 11-én településképi bejelentési eljárást kezdeményezett Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterénél, mint elsőfokú hatóságnál az üzlethelyiség rendeltetésének panzióvá változtatása érdekében, kérelméhez mellékelte az előírt tervdokumentációt. A tervező 2019. december 13-án bejelentette az elsőfokú hatóságnál a tervdokumentáció és a tervezői nyilatkozat visszavonását.

[2] A polgármester a 2019. december 13-án kelt, XI/22441/9/2019. számú határozatával a bejelentést elutasította. Döntését azzal indokolta, hogy a bejelentés hiányos, nem felel meg a hatályos jogszabályi előírásoknak, ezért a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 10. §-a és Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a településképi védelméről szóló 33/2017. (XII. 21.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) figyelembevételével elutasításnak van helye. A felperes fellebbezése folytán eljár alperes a 2020. február 27-én kelt, XI/731/5/2020 iktatószámú határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

[3] A másodfokú határozat ellen a felperes keresetet terjesztett elő. Ebben többek között arra hivatkozott, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 44. §-a alapján a polgármester csak akkor tekinthetett volna el a hiánypótlási felhívástól, ha észleli, hogy a kérelem hiányos, amennyiben arról törvény vagy kormányrendelet rendelkezik, de nem az Ör. 29. § (5) bekezdése alapján. Hivatkozott még 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) 26/B. § (1b) bekezdés b) pontjára is.

Az indítvány és az önkormányzat védirta

[4] A Fővárosi Törvényszék 19.K.704.425/2020/8. számú végzésében indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását és egyidejűleg a felülvizsgálati eljárást felfüggesztette.

[5] Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a településképi bejelentési eljárásban, mint az Ákr. hatálya alá tartozó önkormányzati hatósági ügyben is alkalmazandó Ákr. 44. §-a értelmében a hiánypótlásra való felhívás kötelezettségétől eltérni csak törvényben vagy kormányrendeletben lehet. Az Ör. sem törvénynek, sem kormányrendeletnek nem minősül, ezért a bíróság megítélése szerint az Ör. 2020. december 31-ig hatályban volt 29. § (5) bekezdése az Ákr-be ütköző, törvénysértő módon zárta ki a hiánypótlást a településképi bejelentési eljárásban. A kérelem elutasítására jelen ügyben azért került sor, mert – a kérelem mellékleteit képező tervdokumentáció „visszavonására” tekintettel – az elsőfokú hatóság azt állapította meg, hogy a kérelem hiányos, lehetőséget sem adva a felperesnek a hiányosságok pótlására, a tényállás e körben történő tisztázására. A bíróság szerint a 314/2012. Korm. rendelet 26/B. § (4) bekezdése által biztosított, az Ákr. szerinti jogszerű hallgatás lehetősége sem zárja ki az Ör. 2020. december 31-ig hatályban volt 29. § (5) bekezdésének törvénysértő jellegét.

[6] Az Önkormányzati Tanács a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[7] Az Önkormányzat nyilatkozatot terjesztett elő, amelyben kifejtette, hogy az Ör. 29. § (5) bekezdésének azon rendelkezését, mely szerint „a településképi bejelentési eljárásban hiánypótló felhívás kiadására nem kerül sor”, a 68/2020. (XII. 21.) Ör. módosította, így e szövegrész 2021. január 1. napjától nem hatályos.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[8] Az indítvány megalapozott.

[9] Az Ör. vitatott rendelkezése a következő:

[10] „29. § (5) *A településképi bejelentési eljárásban hiánypótló felhívás kiadására nem kerül sor.*”

[11] E rendelkezést Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a településképi védelméről szóló 33/2017. (XII. 21.) önkormányzati rendeletének módosításáról szóló 68/2020. (XII. 21.) önkormányzati rendelete 22. §-a 2021. január 1. napjával módosította úgy, hogy az új 29. § (5) bekezdés a hiánypótló felhívás kiadásának mellőzésére vonatkozó rendelkezést már nem tartalmazza. A Kúria Önkormányzati Tanácsa több korábbi határozatában rögzítette, hogy az Önkormányzati Tanács bírói kezdeményezés esetén azt a jogot vizsgálja, amelyet a bírónak alkalmaznia kell. Így kerülhet sor hatályon kívül helyezett, vagy a későbbiekben módosult önkormányzati rendeletek vizsgálatára (Köf.5012/2016/4., Köf.5083/2012/4., Köf.5024/2019/4. sz., Köf.5002/2021/5. számú határozatok). A Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja kifejezetten lehetővé teszi a már nem hatályos önkormányzati rendeleti előírás felülvizsgálatát, ezért az érdemi elbírálásnak nem volt akadálya.

[12] A Kúria Önkormányzati Tanácsának jelen ügy kapcsán abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a fenti rendelkezés az Ákr. hiánypótlási felhívás kötelezettségét előíró 44. §-ába ütközik-e.

[13] Az Ákr. 7. § (1) bekezdése szerint a hatóság eljárása során az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza. A 7. § (2) bekezdés értelmében az Ákr. alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványozó bírósággal egyetértve állapítja meg, hogy a településképi bejelentési eljárás az Ákr. hatálya alá tartozó önkormányzati hatósági ügy.

[14] Az Ákr. 8. § (2) bekezdése szerint az Ákr. hatálya alól kifejezetten ki nem zárt közigazgatási hatósági eljárásokra [Ákr. 8. § (1) bekezdés] vonatkozó jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. megengedi. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között”, „törvényben kapott felhatalmazás alapján” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. Önkormányzati rendelet nem előzheti meg törvény alkalmazási kötelezettségét (Köf.5032/2017/4. sz. határozat). Mindezzel összefüggésben a Kúria Önkormányzati Tanácsának figyelemmel kell lennie a 2010. évi jogalkotásról szóló törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-ára is, amely szerint a „szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos”.

[15] Közigazgatási hatósági eljárásban a hiánypótlási felhívás kötelezettségéről az Ákr. 44. §-a rendelkezik. Tekintettel arra, hogy az Ör. vitatott rendelkezése 2018. január 1. és 2020. december 31. között volt hatályban, a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ákr. 44. §-ának ezen időszakban hatályos rendelkezéseinek tartalmát vizsgálta meg.

[16] Az Ákr. 2019. december 31-ig hatályos 44. §-a szerint, ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek

a) nem felel meg, vagy

b) megfelel, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges,

az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – *ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik* – egy ízben hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.

[17] Az Ákr. 2020. január 1-jétől hatályos 44. §-a szerint, ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – *ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik* – egy ízben hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.

[18] Az Ákr. 44. §-ának tehát mind a 2019. december 31-ig, mind a 2020. január 1-től hatályos szövege – a kérelem hiányosságai esetén – kötelezővé teszi a kérelmező hiánypótlásra való felhívását egy ízben, feltéve, hogy törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik. A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyetért az indítványozó bíróság álláspontjával, mely szerint a fenti rendelkezésekből fakadóan a hiánypótlásra felhívás kötelezettségétől eltérni – bármilyen irányban – csak törvényben vagy kormányrendeletben lehet. Az Ör. sem törvénynek, sem kormányrendeletnek nem minősül, ezért az Ör. 2020. december 31-ig hatályban volt 29. § (5) bekezdése az Ákr.-be ütköző, törvényt sértő módon zárta ki a hiánypótlást a településképi bejelentési eljárásban.

[19] Az indítvány alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálta a hiánypótlás jogintézményének a jogszerű hallgatás intézményével való viszonyát is jelen ügy kontextusában. Az Ákr. 80. § (2) bekezdése értelmében az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás). E rendelkezés (3) bekezdése szerint a jogszerű hallgatás esetén a hatóság a megszerzett jogot rávezeti a kérelemre, és annak az ügyfél birtokában levő másolati példányára, vagy a hatóságnál levő példányról az ügyfél részére másolatot ad ki.

[20] A 314/2012. Korm. rend. 26/B. § (4) bekezdése értelmében a településképi bejelentési eljárásban az Ákr. szerinti jogszerű hallgatásnak van helye. Mindezzel összhangban a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 10. §-ának (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés szerinti tevékenység a bejelentés alapján megkezdhető, ha ahhoz más hatósági engedély nem szükséges, és a polgármester (főpolgármester) a tevékenység végzését a bejelentést követő 15 napon belül nem tiltja meg vagy az eljárást nem szünteti meg.

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fenti rendelkezések alapján megállapítja, hogy az Ákr. 80. § (2) és (3) bekezdései, valamint a 314/2012. Korm. rend. 26/B. § (4) bekezdése szerinti jogszerű hallgatás intézményének rendeltetése mindenekelőtt az ügyfelet a közigazgatási eljárásban megillető jogok védelme abban az esetben, ha a közigazgatási szerv a döntéshozatalt elmulasztja. Az Ákr. 80. §-ához fűzött törvényalkotói indokolás szerint e rendelkezés biztosítja, hogy – praktikusán tiltó – döntés hiányában, az ügyintézési határidő eredménytelen elteltével az ügyfelet megillesse a kérelmezett jog gyakorlása.

[22] Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogszerű hallgatás intézményének alapvető rendeltetésével volna ellentét az Ákr. 80. § (2) és (3) bekezdéseinek, a 314/2012. Korm. rendelet 26/B. § (4) bekezdésének, valamint a Tvtv. 10. §-ának (2) bekezdése olyanfajta értelmezése, mely szerint, mivel a településképi bejelentési eljárásban jogszerű hallgatásnak van helye, a hiánypótlásra felhívás mellőzhető. Ezt a következtetést igazolja a 314/2012. Korm. rendelet 26/B. § (1b) bekezdés b) pontja, amely kifejezetten rendelkezik a hiánypótlás lehetőségéről ezen eljárásban: „a bejelentési eljárás során a hiánypótlás csak írásban terjeszthető elő”.

[23] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja alapján megállapította, hogy az Ör. 2020. december 31-ig hatályban volt 29. § (5) bekezdése az Ákr. 2019. december 31-ig hatályos, valamint 2020. január 1-jétől hatályos 44. §-ába ütközött.

[24] A Kp. 147. § (1) bekezdése értelmében, ha az önkormányzati rendelet rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Ezen általános alkalmazási tilalom mellőzését a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 147. § (2) bekezdése alapján elrendelheti, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, de jelen esetben ilyen körülmények nem álltak fenn.

A döntés elvi tartalma

[25] Az Ákr. 44. §-a szerinti hiánypótlásra felhívás kötelezettségétől eltérni – bármilyen irányban – csak törvényben vagy kormányrendeletben lehet. Az önkormányzat képviselő-testülete a településképi rendeletében nem rendelkezhet jogszerűen a hiánypótlási felhívás mellőzéséről hiányos tartalmú bejelentések esetén. A jogszerű hallgatás intézményének rendeltetése nem az Ákr. 44. §-ától való eltérés, hanem az ügyfelet a közigazgatási eljárásban megillető jogok védelme.

Záró rész

[26] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a más jogszabályba ütközés jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja alapján állapította meg.

[27] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[28] Adott jogszabály-ellenesnek minősített rendelkezés vonatkozásában a folyamatban lévő ügyben való és az általános alkalmazás tilalmát a Kp. 147. § (1) bekezdése mondja ki.

[29] A Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

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

Budapest, 2021. május 11.

Dr. Varga Zs. András sk. a tanács elnöke

Dr. Dobó Viola sk. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk. bíró Dr. Kiss Árpád Lajos sk. bíró Dr. Patyi András sk. bíró

A kiadmány hitelül: