

A kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelkezés törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. - Az önkormányzat a helyi építési szabályzat megalkotása során a véleményeztetési eljárás szabályait köteles betartani. Az utólagos véleményezés nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé [2011. évi CLXXXIX. tv. 134. § (2) bek., 136. § (2) bek.; 1997. évi LXXVIII. tv. 9. §]

I.

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján törvényességi felhívásban kezdeményezte Sajókápolna Község Önkormányzata Képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) által alkotott a helyi építési szabályzat módosításáról szóló 11/2012. (VIII.1.) rendelete (a továbbiakban: HÉSZ mód.) hatályon kívül helyezését valamint a Településszerkezeti Terv és Leírásának módosításáról szóló 85/2012. (VII. 31.) határozat visszavonását. Az önkormányzat a 136/2012. (XII.12.) K.T. számú határozatában úgy döntött, hogy a törvényességi felhívásnak nem tesz eleget.

Az indítványozó a Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján ismételt törvényességi felhívással élt. Az önkormányzat az 56/2013. (VII.23.) önkormányzati határozatával ismételten úgy döntött, hogy a HÉSZ mód.-ot nem helyezi hatályon kívül, és a 85/2012. (VII. 31.) határozatot sem vonja vissza. Ezt követően az indítványozó az Mötv. 136. § (2) bekezdésében foglalt határidőn belül kezdeményezte a Kúriánál a HÉSZ mód. felülvizsgálatát.

Az indítványozó előadta, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. § (1)-(9) bekezdései a településrendezési eszközök kidolgozása előtt kötelező véleményeztetési eljárást írnak elő. A településrendezési eszközök véleményezésében érdekelt államigazgatási szervek körét az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) tartalmazza.

Az indítványozó kifejtette, hogy az Étv. 9. § (2)-(6) bekezdésében előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül helyi építési szabályzat és településrendezési terv nem fogadható el az Étv. 9. § (7) bekezdése értelmében. Ezt az Alkotmánybíróság korábbi határozatai is megerősítették. Az indítványozó utalt arra, hogy a véleményeztetési eljárást a településrendezési eszköz módosítása esetén is alkalmazni kell.

Az indítványozó a HÉSZ mód. törvényellenességének megállapításra és megsemmisítésre irányuló kérelmét arra alapozta, hogy az önkormányzat az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontját sértő módon nem tette közzé a HÉSZ mód.-ot a lakosság számára elérhető formában, valamint

- az előzetes véleményezési eljárásban nem vett részt a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatala és a Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatalának vezetője (akik az OTÉK 3. számú melléklete szerint nemcsak érintettek, hanem érdekeltek is);
- a közbenső véleményezési eljárásban – a fentiekén túl – Sajólászlófalva Önkormányzat képviselő-testülete véleményének beszerzése a véleményezési eljárást követően, utólag történt meg.

A fentiek alapján az önkormányzat megsértette az Étv. 9. § (2) bekezdésének a) és c) pontját, 9. § (3) bekezdését, 9. § (9) bekezdését, 9. § (12) bekezdését és az OTÉK 3. számú mellékletét.

2. A Kúria a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a

továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján az indítványt megküldte az önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából. Az önkormányzat élt az állásfoglalás benyújtásának lehetőségével. Ebben a következőket fejtette ki:

2.1. Az önkormányzat rámutatott, hogy az indítványozó ugyanazon rendelet vonatkozásában kétszer élt törvényességi felhívással, közel fél év eltéréssel. Az indítványozó ezt azzal indokolta, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdésbe az ismételt felhívást lehetővé teszi, azonban az önkormányzat szerint az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata tekintetében – az Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontja és 136. § (2) bekezdése helyes értelmezése szerint – nem lehet kétszer felhívással élni. Ezt bizonyítja, hogy az Mötv. 136. § (2) bekezdése rövid, 15 napos határidőt ír elő arra, hogy a kormányhivatal a Kúria előtt megtámadja az önkormányzati rendeletet. Az önkormányzat hivatkozott az Mötv. 134. § (2) bekezdésének szövegezésére, amely az „egyéb” eszközök alkalmazása tekintetében ír elő mérlegelési lehetőséget, nem pedig ugyanazon eszköz újbóli megismétlését teszi lehetővé. Ezért az önkormányzat szerint jelen ügyben megállapítható, hogy az indítványozó a számára az Mötv. 136. § (2) bekezdésben előírt határidőt túllépte, így az eljárás megszüntetésének van helye.

2.2. Az önkormányzat a véleményezés elmulasztása kapcsán elsőként arra utalt, hogy az indítványozó az OTÉK 3. számú mellékletét hívta fel a törvénysértés alapjául, azonban azt a 90/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 31. § 31. pontja hatályon kívül helyezte. A véleményezés ettől függetlenül utólagosan pótlásra került, a jelzett két hivatal és az önkormányzat nem tartotta magát érdekeltnek az ügyben, illetve a hozzájárulást megadta. Egy megismételt eljárás – a mellett, hogy ugyanilyen eredménnyel járna – jelentős károkat okozna a településen. A HÉSZ mód. által lehetővé tett gazdálkodói tevékenység jelentős foglalkoztatási és anyagi segítséget nyújthat az önkormányzatnak. Az érintett önkormányzat hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (1) és (3) bekezdésére, T) cikk (3) bekezdésére és 28. cikkére. A jogértelmezésre vonatkozó alaptörvényi szabályok figyelembevételével – álláspontja szerint – a Kúriának az indítványt el kell utasítania.

3. Az érintett önkormányzat később állás-foglaláskiegészítéssel élt, illetve kezdeményezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa indítványozza az Alkotmánybíróságnál a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. § (7) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozó is újabb beadványt, nyilatkozatot csatolt az iratok közé.

4. Az érintett önkormányzat kezdeményezésére Bszi. 53. §-a alapján a Kúria személyes meghallgatást tartott.

II.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elsőként az ismételt törvényességi felhívással kapcsolatos törvényességi problémát tekintette át.

1.1. A Kúria a Köf.5048/2013. számú végzésében az Mötv. 136. § (2) bekezdésének értelmezése alapján megállapította, hogy amennyiben a kormányhivatal által megadott határidő eredménytelenül telik el, úgy a norma-felülvizsgálati határidő a lejáratot követő naptól, ellenkező esetben a helyi önkormányzat válaszána kézbesítését követő naptól számít. A Köf.5048/2013. számú végzés azt is megállapította, hogy az eljárás megindítására nyitva álló határidő karakterét tekintve eljárási jellegű, számítására a Pp. 103. §-a az irányadó. A Kúria ezen végzésében az önkormányzat normaalkotási autonómiájának védelmével indokolta, hogy az Mötv. a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlását

határidőhöz köti. A Kúria e végzésben az Mötv. 136. § (2) bekezdését arra az esetre vonatkoztatta, amikor a kormányhivatal a megadott határidőn túl nyújtotta be normakontroll-indítványát a Kúriára. A végzés nem foglalkozott viszont azzal a kérdéssel – amely jelen ügy tárgya –, hogy a törvényességi felhívást követően amennyiben az nem vezetett eredményre, de nem kezdeményezte a kormányhivatal az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát, élhet-e új törvényességi felhívással, s ebben az új eljárásban – ha ez sem vezet eredményre – benyújthat-e indítványt az Mötv. 136. § (2) bekezdése szerint (figyelembe véve ebben az új eljárásban is a Köf.5048/2013. számú végzésében feltárt követelményeket).

1.2. Az Mötv. 134. § (1) bekezdése értelmében „Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni.” Az Mötv. 134. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „[a] megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.” A törvényességi felhívás a Kormányhivatal Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontján alapuló intézkedése. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése értelmében „a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.”

Az Mötv. rendelkezései alapján látható, hogy a törvény a kormányhivatalnak viszonylag széles mozgásteret biztosít a törvénytörés megszüntetése érdekében. Jól kifejezi ezt az Mötv. 134. § (2) bekezdése, amely a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek mérlegelési jogkörben történő alkalmazásáról szól abban az esetben, ha a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre. Ilyenkor a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy a törvénytörés megszüntetésének – a törvény keretei között – mi a leghatékonyabb módja. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése 15 napos határidőt biztosít a kormányhivatalnak a Kúria előtti normakontroll eljárás megindítására, a Bszi. 54. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány beérkezésétől számított – főszabály szerint – 90 napon belül hozza meg határozatát. Helytálló tehát az önkormányzat azon érvelése, amely arra utal, hogy a jogi szabályozás célja a törvényellenesség mihamarabbi kiküszöbölése. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányhivatal az Mötv. 132. § (2) bekezdése alapján ne élhetne ismételt törvényességi felhívással, ha úgy mérlegeli, hogy ez a leghatékonyabb eszköz.

Az ismételt törvényességi felhívás lehetőségét a törvény nem zárja ki. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kormányhivatal a határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a normakontrollt, tehát e megfogalmazás is magában foglal egyfajta mérlegelést. De az ismételt törvényességi felhívás mellett szól az is, hogy amennyiben a kormányhivatal valamilyen okból nem kezdeményezi tizenöt napon belül a Kúria eljárást, úgy alkotmányos és törvényes érdek indokolja, hogy a kormányhivatal ne essen el végérvényesen a normakontroll-indítvány benyújtásának lehetőségétől. Az önkormányzati rendelet törvényességéhez közérdek - az objektív jogrend védelme - fűződik, és figyelembe kell venni azt is, hogy a Kúria eljárását önkormányzati rendelet vizsgálatára nem kezdeményezheti bárki. (A kormányhivatal mellett csak az alapvető jogok biztosa, illetve ha per van folyamatban, akkor az ügyben eljáró bíró.) A Kúria jelen ügyben elvi érveléssel mutat rá, hogy az Mötv. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. Ilyenkor az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése az Mötv.

134. § (2) bekezdése és 136. § (2) bekezdése alapján az ismételt felhívást követően újra megnyílik. Az Mötv. ezen értelmezését támasztja alá – egészíti ki – a Korm. rendelet 2. § (7) bekezdése, amely szerint amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal elmulasztja a törvényességi felügyeleti eszköz határidőben történő alkalmazását, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki. Az Mötv. fenti értelmezése szerint alakult a Kúria korábbi gyakorlata is, a Köf.5013/2013/7. számú és a Köf.5030/2013/4. számú határozatokban a Kúria érdemben elbírálta azokat a kormányhivatali kezdeményezéseket amelyekben a kormányhivatal megismételt törvényességi észrevételt követően terjesztett elő - az Mötv. 136. § (2) bekezdésben foglalt határidőn belül – indítványt a Kúriára.

A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az ügyben eljárás megszüntetésének elkésettség címén nincs helye.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány - és az önkormányzat állásfoglalása – alapján megvizsgálta, hogy az ügyben mikor hatályos jogszabályokat kell alkalmazni. Megállapítható, hogy az Étv. 9. §-át hatályon kívül helyezte és a 9. §-t illetően más szöveget állapított meg a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló a 2012. évi CLVII. törvény, az OTEK 3. számú mellékletét pedig a 90/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 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.

Az Alkotmánybíróság 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.

3. Jelen ügyben megállapítható, hogy az indítványozó által hivatkozott Étv. 9. §-a és az OTÉK 3. számú melléklete a HÉSZ mód. megalkotása idején hatályban volt. Az is megállapítható, hogy a két hivatal - a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatala és a Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatalának vezetője - valamint a Sajólászlófalva Önkormányzat Képviselő-testülete véleményeinek a beszerzésére az előzetes, illetve az utólagos véleményeztetési eljárásban az Étv. 9. §-ában meghatározott módon nem került sor. Ezen vélemények beszerzése utólag történt, amelyre a törvény nem biztosít lehetőséget.

Az Étv. 9. § (7) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)-(6) bekezdésben előírt véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el, és az Étv. 9. § (9) bekezdése előírja, hogy az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendet érvényesíteni kell a rendezési tervek módosításánál is. Mind korábban az Alkotmánybíróságnak, mind pedig jelenleg a Kúriának – az Étv. fenti szövegének hatálya alatt - egybehangzó a gyakorlata a tekintetben, hogy az önkormányzatoknak a városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseltek, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít. Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során.

Megállapítható így, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Étv.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Étv. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania. (lásd pl. az 52/2011. (VI. 24.) AB határozat).

4. A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a HÉSZ mód.-ot az önkormányzat az Étv. 9. §-ának és az OTÉK 3. számú mellékletének sérelmével alkotta meg. A véleményeztetési eljárásban szükséges vélemények utólagos beszerzése nem teszi az eljárást visszamenőlegesen törvényessé. A Bszi. 55. § (2) bekezdés b) pontja szerint ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti. A Bszi. 56. § (2) bekezdése értelmében a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon hatályát veszti. Ez alól kivételt fogalmaz meg a (3) bekezdés, amely szerint: az Önkormányzati Tanács a (2) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke – HÉSZ mód.-nak a település foglalkoztatottságával, az önkormányzat gazdálkodásával szoros összefüggésben álló szerepe – azt indokolja, hogy az Önkormányzati Tanács

a HÉSZ-t pro futuro hatállyal semmisítse meg. A viszonylag hosszú – 2014. június 30-ig tartó - határidő megállapítására arra tekintettel került sor, hogy az önkormányzat a törvényes szabályok megtartásával a HÉSZ-t újraalkothassa, s e miatt a települési érdekek ne sérüljenek.

(Kúria Köf. 5.055/2013.)