

Településrendezési szerződésben elő lehet írni feltételeket, amelyek teljesítéséhez kötött a településrendezési eszköz alkalmazása, ezáltal a fejlesztő által kívánt célnak a helyi önkormányzat részéről történő elfogadása.

[1997. évi LXXVIII. törvény 17., 27., 28., 30/A. §]

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Kúria előtt lévő Pfv.I.20.730/2016/8. számú ügyben a felperes magánszemély (továbbá más perben nem álló magánszemélyek) és Győr Megyei Jogú Városi Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) telekalakítási megállapodást kötöttek, melynek 2. pontja értelmében kialakításra kerülnek a közös tulajdonú, beépítetlen területek megközelítését szolgáló győri .../4 és .../7 hrsz.-ú, közforgalom számára megnyitott magánutak.

[2] Az alperes a megállapodás aláírásának feltételül szabta, hogy a felperessel kétoldalú megállapodás jöjjön létre. A kétoldalú megállapodás tartalmazza következőket: a felperesnek tervdokumentációt kell készítenie és jóváhagyatnia, ki kell építenie az út- és egyéb járulékos infrastruktúrát, beleértve a közvilágítás megépítését is, be kell szereznie az út forgalomba helyezéséhez szükséges hatósági engedélyeket. E szerződés 4. pontja rögzíti, hogy az utakat a telektulajdonosok kötelesek közterületként kialakítani.

[3] Mindezek elkészülte után, a kétoldalú megállapodás alapján, az alperes a nem önkormányzati tulajdonú tulajdoni hányadokat, valamint a megépült műszaki létesítményeket külön településrendezési szerződés alapján térítésmentesen a tulajdonába és a kezelésébe átveszi.

[4] A felperes keresetében a kétoldalú megállapodás érvénytelenségének megállapítását több ok miatt kérte. Egyebek mellett azt sérelmezte, hogy az alperes önkormányzat – kényszerhelyzetet teremtve – magánszemélyek költségén infrastruktúrát létesített, végül pedig az ingatlanok és a létesítmények térítésmentesen kerülhetnek önkormányzati tulajdonba.

[5] Az alperes érdemi ellenkérelme a kereset elutasítására irányult. Előadta, hogy a hasonló esetekben is alkalmazott szerződéses konstrukció kereteit önkormányzati rendelete határozza meg.

[6] A felperes keresetét bíróság jogerős ítélete elutasította. Az ez ellen benyújtott felülvizsgálati kérelme alapján folyamatban lévő eljárásban indítványozta az alperes 17/2011. (VI. 27.) GYMJVÖ rendeletének (a továbbiakban: Ör.) a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) által történő felülvizsgálatát és annak 6. § (3) bekezdése megsemmisítését. Érvelése szerint az Ör. e szakasza ellentétes az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) szabályaival. A 28. § (1) bekezdése szerint az utak és közművek megvalósítása a helyi önkormányzat feladata, a térítésmentes tulajdonba adás pedig az Étv. 27. § (1) és (3) bekezdését sérti. A felperes szerint indokolatlan és jogsértő a rendelet 6. § (3) bekezdésében szabályozott kétoldalú megállapodás általánossá tétele is, mert az Étv. 30/A. § csak megfelelő előkészítést követően, nagyobb jelentőségű fejlesztések esetén teszi kötelezővé ilyen megállapodás megkötését.

[7] A felperes érvelése szerint építési telekre mindaddig nem is vonatkozhatnak az építmény elhelyezésével kapcsolatos előírások, amíg az építkezés megkezdéséhez szükséges hatósági eljárást a tulajdonos meg nem indítja. Az építési engedély kialakításának sem feltétele ezért az alperes által elvárt teljes közművesítettség. A felperes utalt ezzel kapcsolatban az Önkormányzati Tanács Köf.5.028/2015/7. számú határozatára, amely a használatbavételi engedélyezési eljárást megelőző

teljes közművesítettségre vonatkozó követelmény jogsértő jellegét mondta ki. Mindezek alapján a felperes szerint az alperes azon igénye is jogsértő, hogy a telekalakítással egyidejűleg végezzék el mindezen beruházásokat a tulajdonosok.

[8] A Kúriának az alapul fekvő felülvizsgálati ügyben eljáró tanácsa (a továbbiakban: Eljáró Tanács) a felperes indítványában foglaltak alapján – a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/C. § (3) bekezdésének megfelelően az előtte folyó felülvizsgálati eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – kezdeményezte az Önkormányzati Tanács eljárását, melyet a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) IV. fejezet 15. pontja szabályoz.

[9] Az Eljáró Tanács a felperes kérelme alapján annak vizsgálatát kezdeményezte, hogy az alperes 17/2011. (VI. 27.) GYMJVÖ számú rendelete 6. § (3) bekezdése ellentétes-e az Étv. 27. § (1) és (3) bekezdésével, 28. § (1) bekezdésével, valamint 30/A. §-ának rendelkezéseivel. Vagyis a kérdés az, miután az alperes önkormányzat áthárította a közterület kialakításának kötelezettségét, térítésmentesen megszerezheti-e a közterület tulajdonjogát. Az Eljáró Tanács megállapítása szerint az önkormányzat közhatalmi és tulajdonosi szerepeinek keveredését az Önkormányzati Tanács felülvizsgálati gyakorlatában már többször jogszabálysértőnek mondták ki.

Az Önkormányzat állásfoglalása

[10] Az Önkormányzat állásfoglalásában kifejtette, hogy a településrendezési szerződést az Étv. településrendezési feladatok megvalósítását célzó sajátos jogintézmények között szabályozza. Eszerint ez egy megállapodás a fejlesztő és az Önkormányzat között, ami akarategyezőség esetén jön létre.

[11] Ettől teljesen eltérő jogintézmény a helyi közút céljára történő lejegyzés, illetve a közútfejlesztési hozzájárulás. A különböző jogi megoldások elmeit nem szabad összekeverni.

[12] A felperes felelőssége mindazonáltal, ha nem volt tisztában a szerződési kapcsolatokkal és a jogintézmény tartalmával. Mindezek alapján az Önkormányzat az Ör. vitatott rendelkezése hatályában fenntartását és az indítvány elutasítását kérte.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[13] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

[14] Az Ör. vonatkozó rendelkezései:

„2. § (...)

5. településrendezési szerződés (a továbbiakban: TRSZ): olyan polgári jogi megállapodás, mely a településfejlesztési célok megvalósítása érdekében vállalt kötelezettségeket, műszaki, jogi feltételeket és biztosítékokat rögzíti.

(...)”

[15] Az akkor hatályos

„6. §

(...)

(3) A TRSZ-ben rögzített és a fejlesztő által létrehozott közterületeket, közműveket, valamint egyéb műtárgyakat a fejlesztő külön megállapodás alapján térítésmentesen az önkormányzat tulajdonába adja. A felmerülő közteher-fizetési kötelezettség minden esetben a fejlesztőt terheli.

[16] A településrendezési szerződés egy fejlesztési megállapodás. Helyesen határozzák meg az Ör. 2. § 5. pontjában polgári jogi megállapodásnak, amelynek alanya a fejlesztő és az önkormányzat. A felek között létrejövő érdekegyezőség alapja az, hogy a településfejlesztés közösségi eszközöket is igényel, aminek hasznai gyakran – ún. külső gazdasági hatások – eredményeként magántulajdonú ingatlanok értékének növekményében erőteljesen megjelennek. A közösségi érdekű beruházások megvalósítása vagy az ilyen hasznokból más formában való visszatérítés a közösségi előnyök rendelkezésre bocsátásának feltétele. Az önkormányzat a közösségi erőforrásokat jellemzően tulajdonosként, illetve közpolitika megvalósítójaként, és nem hatósági jogkör gyakorlójaként bocsátja rendelkezésre.

[17] Jelen esetben helyesen érvel az Önkormányzat, hogy a telekalakítás önmagában egy értéknövelő akció. Ennek végrehajtásához szabott feltételeket az Önkormányzat, és ennek kerete az általa megkövetelt szerződéslánc: telekalakítás–kétoldalú megállapodás (a „fejlesztővel”)–településrendezési szerződés.

[18] A Kúria Önkormányzati Tanácsa indokolása ezen a pontján a következő megállapításokat teszi. Egyrészt megállapítja, hogy maga a konstrukció, az annak alapjául szolgáló szabályozás nem jogellenes, amikor feltételeket határoz meg. Másrészt viszont e keret kitöltése a konkrét megállapodás körülményeivel (például, hogy a kétoldalú megállapodás tartalmazhat-e rendelkezést az abban nem részes telektulajdonosokra, vagy hogy a felperes okkal vagy ok nélkül nem volt tisztában a konstrukció lényegével) jelen esetben nem tartozik az Önkormányzati Tanács vizsgálata körébe.

[19] Az Önkormányzati Tanács az Ör. 6. § (3) bekezdését tehát ez előbbieket után nem tartja az Étv. 30/A. §-ába ütközőnek sem. Településrendezési szerződésben elő lehet írni feltételeket, amelyek teljesítéséhez kötött a településrendezési eszköz alkalmazása, ezáltal a fejlesztő által kívánt cél önkormányzati elfogadása.

[20] A nem (kizárólag) költségvetési forrásból megvalósított infrastrukturális létesítményekre egyébként jogrendünkben van hasonló intézmény. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVIII. törvény (44/A. §) szerint a víziközmű társulat az elkészült víziközművet szolgáltatásra alkalmas állapotban az önkormányzat (önkormányzati társulás) részére átadja. Szintén ellenszolgáltatás nélkül, aminek részletes menetéről a 160/1995. (XII. 26.) Korm. számú rendelet 17–22. §-a rendelkezik. A víziközmű-társulat az érintett ingatlantulajdonosok tulajdoni többsége akarategyezése alapján létrejövő speciális jogintézmény.

[21] A hazai joggyakorlatban tehát nem is példa nélkül álló megoldást lehet alkalmazni a vitatott jogintézmény keretében, azaz az elkészült közcélú fejlesztésű közút átadását és működtetésének biztosítását illetően.

[22] Az Eljáró Tanács kérdéseiben szerepel az önkormányzati szabályozás és a magánjogi

megállapodások szabályszerűsége is. Az Önkormányzati Tanács, miként a konkrét ügyben, úgy általában sem lát ebben az összefüggésben kezelhetetlen ellentmondást. Piacgazdaságban természetes, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodik, vagyonával rendelkezik, másfelől pedig közhatalom birtokosa. Jellemzően mind a két szerepét közcélok megvalósítása érdekében látja el. Ebből nem következik pozíciói összekeveredése. Éppen ellenkezőleg, a különböző közjogi és magánjogi megoldásoknak, adott esetben azok rendezett kapcsolódásainak, éppen a határok pontos meghúzását és az alkalmazott jogintézmények típusához igazodó garanciák meglétét kell biztosítaniuk. Vagyis a közjogi és a magánjogi kapcsolatok tartalmát jogintézményenként célszerű vizsgálni, általános korlátokat nem volna értelme állítani.

[23] Így a probléma típusát illetően az indítványban fölhozott kúriai döntések mind a közterületek funkcióváltásával, azaz jellemzően fejlesztésbe vonással kapcsolatosak (Kúria Kfv.IV.37.056/2016/5, Kfv.IV.37.940/2015., Kfv.IV.37.470/2013.). Mindegyik döntés úgy találta, hogy nincs ellentmondás, ha az önkormányzat közterület besorolású tulajdona használati kérdéseit illetően közhatalomként jár el, majd utána területátsorolással és funkcióváltással akár magánjogi érdekeltként, például fejlesztőként lép föl. Maga az a folyamat egyébként, amikor az önkormányzati törzsvagyomból meghatározott tulajdoni tárgy meghatározott eljárás keretei között kikerül, az önkormányzat üzleti vagyona lesz, ezzel az önkormányzati pozíció változik, teljesen természetes.

[24] Jelen ügyben azonban nem ilyenről van szó. Az Önkormányzat telekalakítással [az Étv. 17. § c) pont alatti további településrendezési eszköz] jellemzően várospolitikai célt valósít meg adott esetben vállalkozói tőke bevonásával, aminek megvalósításához jogszerűen támaszthat feltételeket. Így településrendezési szerződés megkötésén keresztül közösségi beruházás megvalósítását kikötheti, aminek vállalása természetesen a fejlesztőn múlik. Az önkormányzatok által előírt céloknak, miként fejlesztési döntéseiknek is, kontrollját jogilag végső soron a testületi döntéshozatalhoz kötött szabályozási terv képviselő-testületi elfogadása jelenti. Az önkormányzati fellépés tehát nem egyoldalú és nem is ellensúly nélküli.

[25] Az Ör. vitatott szakasza ezért nem ellentétes az Étv. rendelkezéseivel.

[26] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.

(Kúria, Köf.5.014/2017.)