



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e**

Az ügy száma: Kfv.IV.37.269/2021/5.

A tanács tagjai: Dr. Patyi András a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró, Dr. Varga Eszter bíró

A felperes: Veszprém Megyei Kormányhivatal
(8200 Veszprém, Megyeház tér 1.)

A felperes képviselője: Dr. Káldi Zoltán kamarai jogtanácsos

Az alperes: Ajka Város Önkormányzata
(8400 Ajka, Szabadság tér 12.)

Az alperes képviselője: Dr. Várhelyi Ügyvédi Iroda
eljáró ügyvéd: Dr. Várhelyi Attila
(cím4.)

A per tárgya: önkormányzati határozat törvényessége ügyében kialakult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Veszprémi Törvényszék 101.K.700.930/2020/11. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Veszprémi Törvényszék 101.K.700.930/2020/11. számú ítéletének felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érinti, a felülvizsgálati kérelemmel támadott - az alperes 35/2020. (II. 25.) Kt.; az 54/2020. (IV.1.) Pm. határozattal megerősített 43/2020. (III. 19.) Kt. és a 128/2020. (VI. 9.) Pm. határozatokat megsemmisítő - rendelkezését hatályon kívül helyezi és a keresetet e vonatkozásban is elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperes részére 10.000 (tízezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 70. 000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.
Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperesi önkormányzat képviselő-testülete a 35/2020. (II.25) Kt. számú határozatával (a továbbiakban: 1.sz. Határozat) a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogi intézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 32. § (6) bekezdés c) pontja felhatalmazása értelmében kiemelt fejlesztési területté nyilvánított 5 területet és e területekre vonatkozó településrendezési eszköz módosításának egyeztetéséről tárgyalásos eljárás mellett döntött. A képviselő-testület – az 54/2020 (IV.1.) számú határozatával megerősített – 43/2020. (III. 19.) Kt. számú határozatában (a továbbiakban: 2.sz. Határozat) ugyancsak az R. 32. § (6) bekezdés c) pontjára hivatkozva kiegészítette az 1. sz. Határozatát egy újabb – öt ingatlant magába foglaló – kiemelt fejlesztési területtel. A határozat szerint a módosítások államigazgatási szervekkel történő egyeztetése tárgyalásos eljárásban történik.

[2] Az alperes polgármestere az 128/2020. (VI. 9.) Pm határozatával (a továbbiakban: 3.sz. Határozat) további 2 ingatlant úgy minősített kiemelt fejlesztési területté, hogy "a tervezett 500 m2 alapterületű üzembővítés megvalósítható legyen", valamint "az érintett ingatlanok esetében az új övezeti besorolás tegye lehetővé a beruházó által elkészített beépítési tervben megfogalmazott mutatók teljesítését." Rögzítette továbbá, hogy az ingatlanok vonatkozásában a képviselő-testület tárgyalásos eljárásban kívánja módosítani a településrendezési eszközt. A 129/2020. (VI. 9.) Pm határozata (a továbbiakban: 4. sz. Határozat) a partnerségi egyeztetés lezárásáról szóló döntést tartalmazott.

[3] A felperes Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában és a 134. § (1) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva 2020. június 24-én törvényességi felhívással élt az alperes felé, melyben a fenti számú határozatok felülvizsgálatára és a törvénysértés megszüntetésére szólította fel. A felhívás szerint ezen határozatok az R. 32. § (6) bekezdés c) pontja felhatalmazása értelmében felsorolva tartalmazzák azokat az ingatlanokat, amelyeket kiemelt fejlesztési területekké nyilvánít. Az R. 2. § 4a) pontja és 32. § (6) bekezdésének c) pontja alapján – figyelemmel az R. 15. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott kötelezettségre –

a kiemelt fejlesztési területek jelölésekor meg kell határozni a döntés alapjául szolgáló konkrét beruházást, mint a fejlesztés célját. Ezt a határozatok a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket sértő módon nem tartalmazzák.

[4] Az alperes a 2020. július 14-i képviselő-testületi ülésén tárgyalta a felperes törvényességi felhívását. A 154/2020. (VII. 14.) Kt. határozatban rögzítette, hogy az 1. sz. és 2. sz. Határozatot a törvényességi felhívásban foglaltak szerint kiegészíti, a 3. sz. és a 4. sz. Határozatokra vonatkozóan a felhívást elutasítja. Megállapította, hogy a 3. sz. számú Határozata a megvalósítandó fejlesztési célt tartalmazza, a 4. sz. Határozat tartalma nem kiemelt fejlesztési terület kijelölése, hanem a partnerség egyeztetés lezárása. A 155/2020. (VII. 14.) Kkt. határozattal (a továbbiakban: Kiegészítő határozat 1) – a 154/2020. (VII. 14.) Kt. határozatnak megfelelően – az 1. sz. Határozatot, a 156/2020. (VII. 14.) határozattal (a továbbiakban: Kiegészítő határozat 2) a 2. sz. Határozatot módosította, illetve kiegészítette oly módon, hogy az alaphatározatokban felsorolt minden ingatlan vonatkozásában megjelölte a konkrét beruházásokat, mint fejlesztési célokat.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[5] A felperes az alperes 1-4. sz. Határozatai jogszabálysértő voltának megállapítása és a határozatok megsemmisítése iránt a Mötv. 132. § (1) bekezdés d) pontjára és 139. §-ára, valamint az R. 2. § 4a pontjára; 15. §-ára és a 32. § (6) bekezdés c) pontjára alapítottan terjesztett elő keresetet.

[6] Álláspontja szerint az önkormányzat az R. 32. § (6) bekezdése c) pontja értelmében kiemelt fejlesztési területté nyilvánításról akkor dönthet, ha a kiemelt fejlesztési területté nyilvánított területen beruházás megvalósítása miatt ez indokolt. Továbbá kifejtette, hogy az R. 15. § (1) bekezdés a) és b) pontja, (2)-(5) bekezdései, valamint 7. melléklete alapján építési beruházás esetén a településrendezési eszköz módosításának kezdeményezéséhez telepítési tanulmánytervet is kell készíteni. Megállapította, hogy a telepítési tanulmánytervnek az R. 7. mellékletében felsorolt tartalmi elemeit sem az 1.- 4. sz. Határozatok, sem a Kiegészítő határozat1, sem a Kiegészítő határozat2 nem tartalmazzák, ezért a jogszabálysértő határozatok orvoslása nem történt meg.

[7] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte. Arra hivatkozott, hogy az 1. sz. és 2. sz. Határozatok kiegészítésével a jogszabálysértést megszüntette, a Kiegészítő határozat1-re és Kiegészítő határozat2-re a kereseti kérelem nem terjedt ki, 3. sz. és 4. sz. Határozatok tekintetében pedig a törvényességi felhívás elutasítása jogszerű volt.

Az elsőfokú ítélet

[8] A Veszprémi Törvényszék a 2021. január 7-én kelt ítéletével a felperes keresetének nagyobb részt helyt adva a támadott 1. - 3. sz. Határozatokat a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján megsemmisítette, ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

[9] Az ítélet indokolásában a törvényszék kifejtette, hogy az R. 32. § (6) bekezdés c) pontja azt feltételezi, hogy a képviselő-testület döntésével már kiemelt fejlesztési területté

nyilvánított egy területet, amelyen utóbb a konkrét (építési) beruházásról dönt és ennek megvalósítása szükségessé teszi a településrendezési eszköz készítését vagy módosítását. A jogi szabályozás alapján két lépcsős eljárás feltételezhető, ami nem zárja ki, hogy amennyiben minden feltétel fennáll, egy határozatban döntsön a tárgyalásos eljárásról. Az R. 2. § 4a) pontja szerinti fogalom meghatározás is azt az értelmezést támasztja alá, hogy a képviselő-testület egy később megvalósítandó fejlesztés érdekében jelöli ki változásra az adott területet. A kiemelt fejlesztési területté nyilvánítás nem minden esetben jelent építési beruházást, de ha azt az R. 32. § (6) bekezdés c) pontjában hivatkozott tárgyalásos eljárásra alapítja a képviselő-testület, úgy a döntésnek a konkrét beruházást is tartalmaznia kell, mert ez a feltétele a településrendezési eszköz tárgyalásos eljárásban való módosításának. A beruházás megvalósítása esetén pedig beáll az R. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti követelmény, a telepítési tanulmány elkészítése.

[10] A törvényszék megállapítása szerint az alperes azzal követett el jogszabálysértést, hogy egy lépésben jelölt ki területeket kiemelt fejlesztési területté és vonta azokat a tárgyalásos eljárás körébe anélkül, hogy az alaphatározatokban a konkrét fejlesztési célt meghatározta volna, ami a tárgyalásos eljárásnak feltétele. A jogszerű eljárás az lett volna, ha az alperes az első lépésben csak a kiemelt fejlesztési területekről dönt, és amikor a konkrét beruházási igény felmerül, az arra vonatkozó telepítési tanulmányterv birtokában határoz arról, hogy a településrendezési eszköz módosítását tárgyalásos eljárásban folytatja le. A Kiegészítő határozatok már tartalmazzák a konkrét beruházási célt, de azzal, hogy az alperes a településrendezési eszköz módosításához a tárgyalásos eljárást fenntartotta, a beruházás megvalósítása a települési tanulmánytervet is igényelte. Ennek hiányában az 1. - 3. sz. alaphatározatok jogszabálysértőek maradtak.

[11] A törvényszék a 4. számú határozat vonatkozásában úgy ítélte meg, hogy a törvényességi felhívás nem volt megfelelő, így az arra hivatkozó kereset is alaptalan, ugyanakkor rögzítette, hogy a határozat önmagában – figyelemmel az 1- 3. sz. Határozatok megsemmisítésére – okafogyottá vált.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[12] A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Kérte, hogy a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján az 1. - 3. sz. Határozatokat megsemmisítő részében helyezze hatályon kívül, a keresetet elutasító részében pedig "hagyja helyben".

[13] Álláspontja szerint az ítélet az 1. - 3. sz. Határozatok vonatkozásában nem felel meg a Mötv. 134. §-ában és 139. §-ában, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tfvr.) 2. § (2) bekezdés, (4) és (6) bekezdéseiben, a 8. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiban és a 9. §-ában foglaltaknak, továbbá sérti a Kp. 2. § (4) bekezdését és a 48. § (1) bekezdés e) pontját. A felperesnek a törvényességi felhívás eredményességének vagy eredménytelenségének megállapítása érdekében vizsgálnia kellett volna a kiegészítő határozatok rendelkezéseit és ha azt állapítja meg, hogy a felperes által tett intézkedések a jogszabálysértést nem szüntették meg, úgy a kiegészítő határozatok vonatkozásában újabb törvényességi felhívást kellett volna kibocsátania. A felperes keresetében olyan új elemek megsértését is felsorolta, amelyek nem

képezték a felhívás tartalmát. A konkrét beruházás megjelölésén kívül a telepítési tanulmányterv hiányát, mint feltárt jogszabálysértést a felperes a törvényességi felhívásban még nem rögzítette, így a képviselő-testület ezek felülvizsgálatát nem végezhetné el. Mivel a törvényességi felhívás nem felelt meg a Tfvr. 8. § (1) és c) pontjában írt követelményeknek, valamint a Kúria jelen ügyben is irányadó Köf.5026/2016/4. számú határozatában kifejtett elvi tartalomnak, az 1.-3. sz. határozatok vonatkozásában a Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján a kereset visszautasításának lett volna helye.

[14] Kifejtette továbbá, hogy a bíróság a Kp. 2. § (4) bekezdésébe ütköző módon túlterjeszkedett a kereseti kérelem határain, mert olyan határozatok felülvizsgálatát is elvégezte, amelyek nem képezték a kereset tárgyát. A bíróság ugyanis a kiegészítő határozatok felülvizsgálata alapján állapította meg, hogy a felperes által feltárt jogszabálysértést a képviselő-testület nem szüntette meg.

[15] A döntés érdemét érintően arra hivatkozott, hogy a bíróság az ítélet [15] és [16] pontjában tévesen értelmezte az R. 15. § (1) bekezdés b) pontját és 32. § (6) bekezdés c) pontját, ezért téves és jogszabályellenes következtetésekre jutott. Az 1. és 2. sz. Határozatokban az R. 32. § (6) bekezdés c) pontjára hivatkozás azt a célt szolgálja, hogy az önkormányzat a településrendezési eszköz megalkotását, módosítását tárgyalásos eljárás keretében folytathassa le, a 3. sz. Határozat ilyen hivatkozást nem tartalmaz, így e vonatkozásban az ítéleti döntés jogalapja sem állapítható meg. Az R. 15. § (1) bekezdés b) pontja értelmezésekor annak van döntő jelentősége, hogy ki minősül a módosítás kezdeményezőjének. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a településrendezési eszköz módosításáról döntő szerv, a saját döntését önmaga felé nem kezdeményezi. A képviselő-testület hatáskörébe a döntés előkészítése és végrehajtása tartozik. A döntés kezdeményezője bárki lehet, akinek érdekében áll a településrendezési eszköz módosítása. A telepítési tanulmányterv célja az, hogy abban a kezdeményező személy bemutassa a tervezett beruházást, meggyőzve a döntést hozó önkormányzatot arról, hogy indokolt és szükséges a településrendezési eszköz módosítása. Az R. 2. § 9. pontjában szereplő értelmező rendelkezéssel összhangban ugyan nincs akadálya annak, hogy az önkormányzat készítsen vagy készíttessen telepítési tanulmánytervet, de ez a lehetőség az önkormányzat számára nem jelent kötelezettséget sem az R. 15. § (1) bekezdés b) pontja, sem más jogszabályi rendelkezés alapján. Ezt támasztja alá az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1995. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30/A. § (1) és (2) bekezdése is, mely esetben sem az önkormányzatot, hanem a telek tulajdonosát, a beruházni szándékozót terheli a telepítési tanulmányterv elkészítésének kötelezettsége.

[16] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Véleménye szerint a Tfvr. 2. § (2) és (6) bekezdésére, 8. § (1) bekezdés a) - c) pontjaira és a 9. §-ára történő hivatkozások a Kp. 117. § (3) alapján nem vehető figyelembe, mert az nem volt tárgya az elsőfokú eljárásnak. Hangsúlyozta, hogy a kiegészítő határozatokra hivatkozást a kereset kizárólag annak igazolásául tartalmazta, hogy a törvényességi felhívásban leírt jogsértések a kiegészítő határozatok meghozatalával sem szűntek meg. A két kiegészítő határozat a felhívást követően született, ezért azokat a felhívás értelemszerűen még nem tartalmazza. A kiegészítő határozatok vizsgálatától sem a felperes, sem a bíróság nem tekinthetett el, mert ha azok orvosolták volna a felhívásban megjelölt jogsértéseket, a

felperesnek az R. 3. §-a alapján a jogszabálysértés megszűnését kellett volna megállapítania. A kiegészítő határozatok külön törvényességi felülvizsgálati eljárásban történő felülvizsgálata nem volt felperes kötelezettsége, másrészt az a kifogásolt határozatok határidőben való megtámadását lehetetlenítette volna el. Kiemelte, hogy a törvényességi felhívás a telepítési tanulmányterv beszerzését, mint kötelezettséget, a vonatkozó jogszabályhely megjelölésével fogalmazta meg. A 3. sz. Határozatban használt kifejezések – jogszabályi hivatkozás nélkül – sem teremtenek lehetőséget az ítélet jogi alapjának megkérdőjelezésére.

A Kúria döntése és jogi indokai

[17] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

[18] A felülvizsgálati eljárás kereteit és irányát a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem és felülvizsgálati ellenkérelem által megjelölt jogszabálysértések határozzák meg. Anyagi és eljárásjogi jogszabálysértés egyaránt alapot adhat a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére, de eljárásjogi jogszabálysértés csak akkor vezethet a jogerős ítélet hatályon kívül helyezéséhez a Kp. 121. § (1) bekezdésében foglaltak alapján, ha az az ügy érdemi elbírálására is kihatott.

[19] Elöljáróban rögzíti a Kúria, hogy az alperes felülvizsgálati kérelmében az ítéletnek a keresetet elutasító rendelkezését nem támadta, ezért a 4. számú Határozatra vonatkozó ítéleti megállapítások jogszerűsége nem képezte jelen felülvizsgálati eljárás tárgyát. Az 1.-3. sz. Határozatokat érintően az elsőfokú bíróság a tényállást a szükséges mértékben feltárta, az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket az ítélet indokolásában pontosan jelölte meg, de azokból túlnyomó részben téves jogi következtetéseket vont le.

[20] A felülvizsgálati kérelemben alperes több eljárási jogszabály megsértésére is hivatkozott, ezért a Kúriának elsőként arról kellett döntenie, hogy az elsőfokú bíróság megsértette-e a Kp. 2. § (4) bekezdés szerinti kereseti kérelemhez kötöttség elvét, valamint az 1.-3. sz. Határozatok vonatkozásában van-e helye a kereset visszautasításának a Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján.

[21] A per adatai alapján megállapítható volt, hogy felperes a törvényességi felügyelet körében az 1.-4. sz. Határozatokban észlelt jogszabálysértés megszüntetésére hívta fel az alperest harminc napos határidő tűzésével, mely felhívásban foglaltakat az alperes a Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján megvizsgálta és a megadott határidőn belül egyet nem értéséről tájékoztatta az alperest, ennek ellenére az 1.-2. sz. Határozatait önálló határozatokban kiegészítette, míg a 3.-4. sz. Határozatok tekintetében törvényességi felhívást elutasító döntést hozott.

[22] A Mötv. 134. § (2) bekezdése értelmében, ha a törvényességi felhívás eredménytelen, a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt. Azokat az eseteket, hogy egy törvényességi felhívás mikor tekinthető eredménytelennek a Tfvr. 9. §-a tételesen rögzíti. A felek közötti jogvita részben e

kérdés eltérő megítélése kapcsán alakult ki, melynek tárgyában megalapozott döntés a törvényességi felhívás tartalmi vizsgálata nélkül nem volt hozható, figyelemmel a Tfvr. 8. § (1) bekezdésére, amely minimum követelményeket határoz meg a törvényességi felhívás tartalmát illetően.

[23] E szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal által kibocsátott törvényességi felhívás tartalmazza legalább

- a) az érintett által elkövetett jogszabálysértés megjelölését,
- b) az érintett által megsértett jogszabályhely konkrét megjelölését;
- c) az indokolást, amely miatt a jogszabálysértést megállapíthatónak találja és
- d) az érintett számára a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt.

[24] A Kúria osztja az alperes felülvizsgálati kérelmében fejtett azon álláspontját, hogy a törvényességi felhívás a Tfvr. 8. § (1) bekezdés a) és c) pontjában írt törvényi követelményeknek nem felelt meg, mert azt jogszabálysértésként nem pontosan jelölte meg, hogy a felhívásban felsorolt határozatok a települési tanulmányterv elemeinek hiánya miatt is jogszabálysértőek, valamint e jogszabálysértésre – a jogszabályhelyre [R. 15. § (1) bekezdés b) pont] utaláson kívül – a felhívás indokolást sem tartalmazott. Az alperesnek már a perbeli védekezése is elsődlegesen azon alapult, hogy az 1. és 2. sz. Határozatok esetében a felhívásban foglaltaknak a határozatok kiegészítésével eleget tett, a felperes által megjelölt jogszabálysértést a beruházások feltüntetésével megszüntette, ezért a kereset jogalapja hiányzik.

[25] A Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes anélkül indít pert, hogy bármelyik fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette volna, vagy a pert más közigazgatási eljárásnak kell megelőznie. Az alperes szerint a kiegészítő határozatok vonatkozásában a perindítás idő előtti volt, mert azt külön törvényességi felügyeleti eljárás nem előzte meg, holott a felperes azt állapította meg, hogy a felhívásban megjelölt jogsértéseket a kiegészítő határozatok sem orvosolták.

[26] Az alperes azt nem vitatta, hogy a kiegészítő határozatok vizsgálatát a felperesnek el kellett végeznie annak megállapítása végett, hogy az alperes a törvényességi felhívásban foglaltaknak eleget téve, megszüntette-e a feltárt jogszabálysértést. Abban az esetben, ha a jogszabálysértés megszűnt a fővárosi és megyei kormányhivatal a Tfvr. 3. §-a alapján lezárja a vizsgált intézkedés alapján indult törvényességi felügyeleti eljárást és erről az érintettet 30 napon belül értesíti. Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében 30 napon belül más törvényességi felügyeleti eszközt alkalmaz. [Tfvr.2. § (4) és (6) bekezdés] Mivel a felperes szerint a kiegészítő határozatok nem szüntették meg a jogszabálysértést, a törvényességi felhívás a Tfvr. 9. § b) pontja alapján eredménytelennek minősült, ezért a Tfvr. 2. § (6) bekezdése alapján nemcsak a felhívásban szereplő határozatok, hanem – a jelen esetben önálló határozati formát öltött – kiegészítő határozatok vonatkozásában is más törvényességi

felügyeleti eszközt kellett volna alkalmazni, vagyis ezen határozatokat a törvényességi felügyeleti eljárásban vizsgált 1.-4. sz. Határozatokkal együtt kellett volna keresettel támadnia. Mindezt a kiegészítő határozatok külön törvényességi felügyeleti eljárásban történő felülvizsgálatának – ugyanazon jogszabálysértés vonatkozásában – nem kellett megelőznie, erre vonatkozó kógens rendelkezést sem a Mötv., sem a Tfvr. nem tartalmaz és az alperes sem tudta ezen jogi álláspontját a felülvizsgálati kérelemben jogszabályi rendelkezéssel alátámasztani. Ugyanakkor a felhívásban megjelölt 1.-3. sz. Határozatokkal szemben a felperes nemcsak jogosult, hanem egyben köteles is volt a törvényi keretek között – mérlegelési jogkörben – a törvénysértés megszüntetése érdekében bírói utat igénybe venni, mert kereseti álláspontja szerint a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre. Mindezek alapján nem foghat helyt a felülvizsgálati kérelem azon hivatkozása, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján a kereset visszautasításának lett volna helye.

[27] A jogerős ítéletben az első fokon eljáró törvényszék elsőként azt rögzítette, hogy a Tfvr. 9. §-a alapján a perben azt kellett vizsgálni, hogy az alperes eleget tett-e a törvényességi felhívásnak. Ezt a vizsgálatot a keresettel támadott valamennyi határozatra külön-külön elvégezte. Az 1.-2. sz. Határozatok vonatkozásában az elsőfokú bíróság a keresettel nem támadott kiegészítő határozatok felülvizsgálata alapján foglalt állást a jogszabálysértés megszüntetéséről és azok tartalma alapján állapította meg, hogy az alperes döntései a kiegészítések ellenére sem felelnek meg a törvényességi felhívásban megjelölt jogszabályi előírásoknak. Ezzel az elsőfokú bíróság a Kp. 2. § (4) bekezdését sértő módon olyan határozatok jogszabálysértő voltát is megállapította, amelyekre a kereseti kérelem nem terjedt ki, holott az ítéleti döntése a kiegészítő határozatok vonatkozásában rendelkezést már nem tartalmazott. Lényeges, az érdemi döntésre is kiható eljárásjogi hibát azzal vétett az elsőfokú bíróság, amikor nem ismerte fel, hogy az 1.-2. sz. Határozatok vonatkozásában a felperes keresete hiányos, az csak a kiegészítő határozatokkal együtt lenne alkalmas érdemi felülvizsgálatra.

[28] Ehelyett az elsőfokú bíróság – a törvényességi felhívás tartalmi megfelelésének vizsgálata nélkül – az elkövetett jogszabálysértésekre vonatkozó felperesi tényállítások elfogadásával és a R. anyagi jogi szabályai értelmezése útján állapította meg hogy az alperes eleget tett a törvényességi felhívásnak, melynek során részben téves jogi következtetéseket vont le.

[29] Az alperes felülvizsgálati kérelmében nem támadta a jogerős ítélet arra vonatkozó megállapítását, hogy a kiemelt fejlesztési területté nyilvánítás nem minden esetben jelent építési beruházást, ugyanakkor a településrendezési eszköz módosításának igénye a változásra kijelölt területen egyéb jellegű beruházás (pl. övezeti átsorolás) következtében is felmerülhet. Ellenben sérelmezte az R. 15. § (1) bekezdés b) pontja és 32. § (6) bekezdés c) pontja együttes értelmezése kapcsán elfoglalt ítéleti álláspontot.

[30] A törvényszék – a felperes keresetben rögzített álláspontját elfogadva – tévedett abban, hogy az R. 15. § (1) bekezdés b) pontját valamennyi beruházás esetén alkalmazhatónak

találta, ha a képviselő-testület határozatában településrendezési eszköz módosításának kezdeményezéséről is dönt.

[31] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 6. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében e törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között. A településfejlesztés és a településrendezés egyik célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása. [Étv. 7. § (1) bekezdés]

[32] A településrendezés eszközei a településszerkezeti terv, valamint a helyi építési szabályzat, amit a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg a településfejlesztési koncepció, illetve a településszerkezeti terv alapján. [Étv. 9/B. § (2) bekezdés] A R. 16. § (1) bekezdése b) pontja alapján a településszerkezeti terv módosítása is az önkormányzat hatáskörébe tartozó feladat.

[33] A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására településrendezési szerződést is köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval, azaz a cél megvalósítójával. A szerződés megkötése előtt a települési önkormányzat képviselő-testülete dönt a cél megvalósítója által készített telepítési tanulmánytervről annak hiánytalan benyújtásától számított 30 napon belül. [Étv. 30/A. § (1)-(2) bekezdés]

[34] A fenti szabályozás alapján megállapítható, hogy a településrendezési eszköz módosítását nemcsak a döntéshozó képviselő-testület, hanem a beruházás megvalósításában érdekelt személy, személyek csoportja, szervezetek stb. kezdeményezheti annak érdekében, hogy a tervezett beruházás megvalósítható legyen. A R. 15. § (1) bekezdése taxatív felsorolja azokat az eljárásokat, melyek lefolytatásához telepítési tanulmánytervet kell készíteni. A b) pontjában nem bármely, hanem csak az építési beruházás esetén követeli meg e dokumentáció benyújtását, ha településrendezési eszköz módosítását kezdeményezik. A telepítési tanulmányterv célja nem más, mint egy adott építési beruházással kapcsolatos önkormányzati döntés elősegítése, amely dokumentáció bemutatja a tervezett építési beruházást és annak az épített és természeti környezettel való viszonyát. [R. 2. § 9. pont] Ebből pedig az következik, – ahogyan erre a felülvizsgálati kérelem is rámutatott – hogy az R. 15. § (1) bekezdés b) pontja a telepítési tanulmányterv készítésének kötelezettjeként nem a döntéshozó képviselő-testületre utal, de a döntéshozót sem zárja el attól, hogy települési tanulmánytervet készítsen vagy készíttessen a megalapozott döntés meghozatalához. Erre figyelemmel az R. 15. § (1) bekezdés b) pontjára, mint az önkormányzatot terhelő általános kötelezettségre nem lehet hivatkozni egy törvényességi felülvizsgálati eljárásban, még abban az esetben sem, ha a vizsgált képviselő-testületi határozatban az adott terület kiemelt fejlesztési területté történő átminősítése az R. 32. § (6) bekezdés c) pontján alapul.

[35] A településrendezési eszköz egyeztetése a R. 32. § (6) bekezdésében meghatározottak szerint fő szabályként, kötelező jelleggel a tárgyalásos eljárás szerint történik, amennyiben a településrendezési eszköz készítése vagy módosítása a képviselő-testület döntésével kiemelt fejlesztési területté nyilvánított területen, beruházás megvalósítása miatt indokolt. A Kúria egyetért az elsőfokú bíróság azon jogértelmezésével, hogy a tárgyalásos eljárásról rendelkező határozatnak a konkrét beruházást is tartalmaznia kell, mert az jogszabályi feltétele a településrendezési eszköz tárgyalásos eljárásban való módosításának. Az alperes alaphatározatai csak a fejlesztés célját és irányát határozták meg, holott az alperes az R. 32. § (6) bekezdés c) pontja felhatalmazására hivatkozva döntött a kiemelt fejlesztési területté nyilvánításokról. A felperes által feltárt hiányosságot azonban a kiegészítő határozatok pótolták, melyekben az alperes képviselő-testülete – a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően – a településrendezési eszköz módosítását igénylő beruházásokat is rögzítette. Mindezek alapján megalapozott az az alperesi hivatkozás, hogy a felhívás alapján tett intézkedése a felperes által állított jogszabálysértést megszüntette. A 3. sz. Határozat vonatkozásában eleve fel sem merült ez a hiány, mert annak 1. pontjában megjelölésre került az az építési beruházás, amely miatt szükségessé vált a településrendezési eszköz módosítása tárgyalásos eljárásban.

[36] A telepítési tanulmányterv beszerzésére vonatkozó, jogi indokolással ellátott jogszabálysértés megjelölést a felperes törvényességi felhívása nem tartalmazott, ezért azt az alperesnek még vizsgálnia sem kellett. Az R. 7. sz. Mellékletében felsorolt tartalmi elemek hiányára vonatkozó kereseti érvelés – ahogyan arra a felülvizsgálati kérelem is hivatkozott – új hiányosságnak minősül, melynek kapcsán az alperesnek a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást kellett volna alkalmaznia az R. 2. § (2) bekezdése alapján. Az 1.-3. sz. Határozatok megsemmisítésének e jogszabályhelyre alapítottnak tehát nem volt helye, ezért a jogerős ítélet felülvizsgálattal támadott rendelkezése jogszabálysértő.

[37] A fentiek alapján a Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogerős ítéletet – a felülvizsgálattal támadott részében – hatályon kívül helyezte és a Kp. 115. § (2) bekezdése és a 99. § (3) bekezdése folytán megfelelően alkalmazandó 88. § (1) bekezdése alapján az alaptalan keresetet elutasította.

A döntés elvi tartalma

[38] *1. A törvényességi felhívás eredménytelen, ha a felhívás nyomán meghozott kiegészítő határozatok sem szüntették meg a felhívásban megjelölt törvénysértést. A kormányhivatal ezt követően mérlegelési jogkörben dönt más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásáról. A bírói út igénybevétele esetén az alap és kiegészítő határozatokat is keresettel kell támadnia. A perindítást nem kell megelőznie újabb, a kiegészítő határozatokra kiterjedő törvényességi felhívásnak, feltéve, ha a felhíváshoz képest további, újabb jogszabálysértés megjelölését a keresetlevél nem tartalmazza.*

2. Ha a településrendezési eszköz módosításának egyeztetése tárgyalásos eljárásban történik, a kiemelt fejlesztési területek kijelöléséről szóló képviselőtestületi-határozatnak a fejlesztés célján túlmenően tartalmaznia kell az adott beruházásokat is, mert a beruházás megjelölése feltétele a településrendezési eszköz tárgyalásos eljárásban való módosításának.

Záró rész

[39] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el, mert a felek tárgyalás tartását nem kérték és azt a Kúria sem tartotta szükségesnek az ügyben.

[40] A pernyertesnek minősülő alperes részére járó felülvizsgálati eljárási költség összegét az előterjesztett költségjegyzékben foglaltak alapján a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-a, a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 81. § (1) bekezdése, (5) bekezdése, 82. § (1) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján állapította meg.

[41] Az alperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján személyes illetékmentességet élvez. Erre tekintettel a tárgyi illetékfeljegyzési jog alapján le nem rótt, az Itv. 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű, a 39. § (1) bekezdés d) pontja alapján számított és a 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

[42] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.
Budapest, 2021. június 1.

Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola sk. előadó bíró, Dr. Varga Eszter sk. bíró

A kiadmány hitelül: