



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

Az ügy száma: Köf.5.014/2021/3.

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

Az indítványozó: Veszprém Megyei Kormányhivatal
(8200 Veszprém, Megyeháztér 1.)

Az érintett önkormányzat: Balatonfüzfő Város Önkormányzata
(8184 Balatonfüzfő, Nike körút 1.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Balatonfüzfő Város Önkormányzat Képviselő-testületének Balatonfüzfő város helyi építési szabályzatáról szóló 18/2017. (X. 18.) önkormányzati rendelete 13/A. §-a törvényt sértő, ezért azt jelen határozat közzétételével megsemmisíti.

Elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Elrendeli, hogy a határozat közzétételére a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül az önkormányzati rendeletek kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

Ezen határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Balatonfüzfő Város Önkormányzat Polgármestere a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Katvéd.tv.) 46. § (4) bekezdése szerinti hatáskörében – figyelemmel a

veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzetre – a Balatonfüzfő Város helyi építési szabályzatáról szóló 18/2017. (X. 18.) Önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör.) az Ör. módosításáról szóló 25/2020. (XI. 30.) Önkormányzati rendelet 3. §-ával az Ör. rendelkezéseit 2020. december 15. napjától kiegészítette a 13/A. §-al és az azt megelőző címmel.

[2] A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság mint a településrendezési eszközök módosítási eljárásában résztvevő államigazgatási szerv az Ör. vonatkozásában a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 43. § (3) bekezdése alapján az indítványozónál törvényességi felüyeleti eljárást kezdeményezett.

[3] Az indítványozó törvényességi felhívására, az abban megjelölt határidő lejártát megelőzően az érintett önkormányzat polgármestere megküldte a kormányhivatalnak Balatonfüzfő Város Önkormányzat Képviselő-testületének 127/2021. (IV. 9.) határozatát és az annak indokait tartalmazó döntés-előkészítő iratot, amelyben nem értett egyet a felhívásban foglaltakkal, erre tekintettel az indítványozó megállapította, hogy a törvényességi felhívás eredménytelenné vált.

Az indítvány és az önkormányzat védirata

[4] A fenti előzményeket követően az indítványozó a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 13/A. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését kérte. Kifejtette, hogy az Ör. 13/A. § (1) bekezdése ellentétes az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 94. § (1) és (2) bekezdéseivel, illetve az elektronikus hírközlési építmények elhelyezéséről és az elektronikus hírközlési építményekkel kapcsolatos hatósági eljárásokról szóló 20/2020. (XII. 18.) NMHH rendelet (a továbbiakban: NMHH rendelet) 27. § (6) bekezdésével; az Ör. 13/A. § (2) bekezdése pedig ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 11. pontjával, 13. § (1) bekezdésével, továbbá az Eht. 94. § (1) és (2) bekezdésével. Mindezek miatt a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését.

[5] Az indítványozó szerint az Eht. 94. § (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel az önkormányzat a hírközlési létesítmények elhelyezését jogszabályi tilalom hiányában nem korlátozhatja, nem tilthatja meg, az alkalmazott technológiától az azt létesíteni kívánó szolgáltatótól a szolgáltatás típusától függetlenül biztosítania kell minden elektronikus hírközlési építmény elhelyezésének lehetőségét. Ezzel az Ör. 13/A. § (1) bekezdése a frekvencia tartomány növelésére irányuló fejlesztési lehetőségek leszűkítésével nem biztosítja egy teljes technológia alkalmazását a település egészére, egyes településrészek esetén ellehetetleníti azt.

[6] Az Ör. 13/A. § (2) bekezdése a település közigazgatási területén meglévő hírközlési berendezések, frekvencia-tartomány növelését célzó fejlesztésének szolgáltatási technológiájára irányuló korlátozó (kizáró) szabályozást tartalmaz, ami nem tartozik az Étv. 2. § 11. pontja és 13. § (1) bekezdése által meghatározott szabályozási körbe, így az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó törvényi felhatalmazás tartalmi keretein túlterjeszkedik, illetve az Eht. 94. § (1) és (2) bekezdésébe is ütközik.

[7] Az indítványozó kitért arra, hogy az önkormányzat jogalkotását nem teszi jogszerűvé, hogy a lehetséges következmények ismeretlensége okán kívánja a korlátozást bevezetni, és amennyiben az 5G hatásai ismertek és ezek megnyugtatóak lesznek az önkormányzat számára, a korlátozást megszüntetheti.

[8] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése értelmében az érintett önkormányzat felhívta nyilatkozata előterjesztésére. Az önkormányzat érdemi nyilatkozatot nem tett.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[9] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

[10] Az Ör. vitatott rendelkezései a következők:

„13/A. Hírközlés

13/A. § (1) bekezdés Balatonfüzfő közigazgatási területén önálló hírközlési adótorony, új hírközlési berendezés és bázisállomás, lakó- és üdülőterületen, valamint a lakóépület elhelyezését lehetővé tévő település központi területeken, valamint azoktól jelen rendelet 3. mellékletében lehatárolt 1500 m-es távolságra nem helyezhető el.

(2) Balatonfüzfő közigazgatási területén meglévő hírközlési berendezések 5G hálózat fejlesztés céljából nem bővíthetők, ill. nem cserélhetők le.”

[11] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[12] Az Eht. 2. § b) pontja értelmében a törvény célja és alapelve az infrastruktúrával, a versennyel, valamint a végfelhasználók körülményeivel kapcsolatos feltételek sokféleségének figyelembevétele, a végfelhasználók érdekeinek magas szintű védelme az elektronikus hírközlési piac valamennyi szereplőjével fenntartott kapcsolataikban, így különösen annak biztosítása, hogy a végfelhasználók, és különösen a fogyasztók

ba) elérjék és használatba vehessék a rendkívül nagy kapacitású hálózatokat, és a rendelkezésükre álljanak azok az elektronikus hírközlési szolgáltatások, amelyek ahhoz szükségesek, hogy - a jogosultságok függvényében - hozzájuthassanak valamennyi, az elektronikus hírközlési eszközön elérhető információhoz és terjeszthessék azokat, hozzájuthassanak a szolgáltatók által továbbított médiatartalomhoz, továbbá használhassák az általuk választott alkalmazásokat és szolgáltatásokat,

bb) az elektronikus hírközlő hálózatok, elektronikus hírközlési szolgáltatók, illetve szolgáltatások között szabadon választhassanak, és dönthessenek, hogy mely hálózatot, szolgáltatót, illetve szolgáltatást kívánják igénybe venni,

bc) más végfelhasználókkal elektronikus hírközlés útján kapcsolatot létesíthessenek, függetlenül attól, hogy azok ugyanazon vagy más szolgáltatóval állnak szerződéses kapcsolatban,

bd) szolgáltatótól függetlenül szabadon választhassanak az általuk igénybe vett szolgáltatók, szolgáltatások között,

be) az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyilvánosan megismerhető, meghatározott és méltányos feltételek mellett, megfizethető áron, a legmagasabb minőségben vehessék igénybe,

bf) a szolgáltatások jellemzőivel és igénybevételük feltételeivel kapcsolatban megbízható, átlátható és naprakész információt kapjanak,

bg) magas szintű védelmet vehessenek igénybe a szolgáltatókkal szembeni jogvitáik egyszerű és gyors rendezése érdekében.

[13] Az Eht. 94. § (1) bekezdése alapján a település tervezésénél, rendezésénél, utak és közművek építésénél, korszerűsítésénél, egyéb építmények és más létesítmények megvalósításánál, felújításánál – a külön jogszabályban meghatározott módon – biztosítani kell az elektronikus hírközlési építmények elhelyezésének lehetőségét. A (2) bekezdés kimondja, hogy az elektronikus hírközlési építményt elsősorban közterületen, meglévő elektronikus hírközlési építmények közös eszközhasználatával vagy más fizikai infrastruktúra elemeinek vagy más hálózatüzemeltető meglévő fizikai infrastruktúrájának felhasználásával kell elhelyezni, úgy, hogy a lehető legkisebb mértékben érintsen egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.

[14] Az NMHH rendelet 27. § (6) bekezdése értelmében az elektronikus hírközlési fejezetnek biztosítania kell a szolgáltatásnyújtás szabadságát, a szolgáltatások szabad áramlását, be kell mutatnia a fogyasztói érdekek hatékony védelme területén a szabad szolgáltató- és szolgáltatásválasztás, az esélyegyenlőség, az egyetemes szolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítását, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, új technológiák elterjedési lehetőségét.

[15] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a támadott szabályozást megvizsgálva megállapította, hogy az Ör. 13/A. § (1) bekezdése hírközlési adótorony és új hírközlési berendezések meghatározott területen való elhelyezésének teljes tilalmát rendeli el. Ennek során nem különböztet az alkalmazott technológia típusa (vezetékes és vezeték nélküli) és hatótávolsága között. Az Ör. 13/A. § (2) bekezdése az önkormányzat teljes közigazgatási területén az 5G hálózat fejlesztésének teljes tilalmára irányul.

[16] A Kúria megjegyzi, hogy a gyakorlatában minden esetben egyedileg kell azt polgári jogi jogviszony keretében megítélni, hogy a lakóingatlanok közelében felállított mobilátjátszó torony létesítése és üzemeltetése sérti-e a tulajdonosoknak az ingatlanuk zavartalan, a meglévő környezeti adottságok használatához fűződő érdekét olyan mértékben, hogy az „az általános tűrési küszöböt” meghaladja (EBH 2006.1399., megerősítve Pfv.I.20.874/2019/4.). A hírközlési adótorony elhelyezése tehát szomszédjogi sérelmet alapozhat meg, az érintett személyek egyéni jogvédelme ekként biztosítható, ami azonban önmagában nem zárja ki a támadott szabályozás létjogosultságát.

[17] Az Eht. 187. §-ának (2) bekezdése rögzíti, hogy az Eht. (többek között) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (a továbbiakban: EU Hírközlési Kódex) való megfelelést szolgálja. Az NMHH rendelet 35. §-ának (1) bekezdése ennél konkrétabban is megjelöli, hogy a rendelet az EU Hírközlési Kódex 57. cikkének való megfelelést szolgálja. A Kúria mindezekre tekintettel – figyelembe véve az NMHH rendelet 27. § (6) bekezdését is, amely kifejezetten a szolgáltatásnyújtás szabadságára mint az Európai Unió belső piacának alappillért képező gazdasági alapszabadságra utal – szükségesnek tartotta megvizsgálni ezen irányelvek releváns rendelkezéseinek tartalmát is, mivel az Eht. és az NMHH rendelet értelmezése során figyelemmel kellett lenni az EU Hírközlési Kódexben lefektetett jogharmonizációs célokra is (l. az ilyenfajta értelmezési kötelezettség megerősítéséhez az Európai Unió Bírósága 14/83. sz. *Von Colson és Kamann* ügyben hozott ítéletét, ECLI:EU:C:1984:153).

[18] Az EU Hírközlési Kódex 57. cikkének (1) bekezdése értelmében az illetékes hatóságok nem korlátozhatják indokolatlanul, továbbá főszabály szerint nem köthetik semmiféle egyedi területrendezési engedélyhez, vagy más előzetes egyedi engedélyhez a kis hatótávolságú (kis területi lefedettségű), vezeték nélküli hozzáférési pontok létesítését. Az EU Hírközlési Kódex 2. bekezdésének 23. pontja értelmében a „kis területi lefedésű, vezeték nélküli hozzáférési pont” vezeték nélküli hálózati hozzáférést biztosító, kis teljesítményű, kisméretű berendezés, amely kis területen belül, engedélyköteles rádióspektrum vagy engedélymentes rádióspektrum vagy ezek kombinációja használatával üzemel, és amely akár nyilvános elektronikus hírközlő hálózat részeként is használható, valamint egy vagy több csekély vizuális hatású antennával rendelkezhet, és tekintet nélkül az – akár állandóhelyű, akár mozgó – hálózat topológiájára, lehetővé teszi a felhasználók számára az elektronikus hírközlő hálózatokhoz való vezeték nélküli hozzáférést.

[19] Az Eht. 188. § 14. pontja szerint „elektronikus hírközlési építmény” az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben meghatározott sajátos építményszaját, az elektronikus hírközléshez szükséges olyan sajátos építmények, amelyek magukba foglalják a vezetékekkel és vezeték nélküli összeköttetésekkel összefüggő – többek között burkoló, tartó, védő, jelző – műtárgyakat, különösen a tartozékokat és a tartószerkezeteket, az antenna-tartószerkezeteket (toronyokat), oszlopokat, alagutakat, kábelszekrényeket, csatornákat, föld alatti és föld feletti jelzőket, védőműtárgyakat, és a nyomvonalas és nyomvonal jellegű elektronikus hírközlési építményeket. Megállapítható tehát, hogy az elektronikus hírközlési építmény rendeltetése e meghatározás értelmében (többek között) az EU Hírközlési Kódex 2. bekezdésének 23. pontja szerinti vezeték nélküli hozzáférési pont létesítése.

[20] Az EU Hírközlési Kódex (5), illetve (6) preambulumbekkezdése továbbá rögzíti, hogy a kódex olyan jogi keretet hoz létre, amely biztosítja az elektronikus hírközlő hálózatok üzemeltetésének és az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának szabadságát, amelyre kizárólag a kódexben megállapított feltételek és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 52. cikke (1) bekezdésének megfelelő korlátozások – különösen a közrenddel, a közbiztonsággal és a közegészséggel kapcsolatos intézkedések – alkalmazandók, amelyeknek meg kell felelniük az arányosság elvének. A kis hatótávolságú, vezeték nélküli hozzáférési pontok létesítése vonatkozásában az EU Hírközlési Kódex 57. cikkének (1) bekezdése – lehetséges korlátozásként – előírja, hogy az illetékes hatóságok engedélyekhez köthetik (azonban nem automatikusan, mérlegelés nélkül korlátozhatják, illetve tilthatják meg) azok létesítését olyan építészeti, történeti vagy természeti jelentőséggel bíró épületeken vagy helyszíneken, amelyek a tagállami joggal összhangban védelmet élveznek, illetve szükség esetén közbiztonsági okokra tekintettel.

[21] Az Étv. 2. § 11. pontja szerint „Helyi építési szabályzat: az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési (fővárosban a kerületi) önkormányzati rendelet, a Duna-parti építési szabályzat és a Városligeti építési szabályzat.”

[22] Az Étv. 13. § (1) bekezdése értelmében az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

[23] Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy Eht.-ban megfogalmazott célok és alapelvek, továbbá az Eht. és az NMHH rendelet releváns rendelkezései megalkotásának alapjául szolgáló, az EU Hírközlési Kódexben lefektetett jogharmonizációs célok alátámasztják, hogy az Eht. a köz érdekét szolgálja {18/2015 (VI. 15.) AB határozat [31] pont}. Ennek érdekében előírja, hogy a település tervezésénél és rendezésénél – így az Ör. megalkotásánál is – biztosítani kell az elektronikus hírközlési építmények elhelyezésének lehetőségét. Az Eht. lehetővé teszi, hogy külön jogszabály az elektronikus hírközlési építmények elhelyezésének módját meghatározza, ennek azonban nem feleltethető meg az Ör.

13/A. § (2) bekezdésében meghatározott hírközlési berendezések 5G hálózat fejlesztés céljából történő felszerelésének teljes tilalma.

[24] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította tehát, hogy az Ör. 13/A. § (2) bekezdése az Eht. 94. § (1) bekezdésébe ütközik.

[25] Az Ör. 13/A. § (1) bekezdése az önálló hírközlési adótorony, új hírközlési berendezés és bázisállomás elhelyezésére vonatkozó tilalmat nem a teljes közigazgatási területre, hanem csupán a lakó- és üdülőtérületre, valamint a lakóépület elhelyezését lehetővé tévő település központi területekre, továbbá azoktól az Ör. 3. mellékletében lehatárolt 1500 m-es távolságra tartja fenn.

[26] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megjegyzi, hogy köztudomású tény, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása antennák, antennatartó-szerkezetek és az ezekhez tartozó műtárgyak létesítése és működtetése nélkül lehetetlen, azok az elektronikus hírközlési és mobiltelefon rendszerek szükségképpen tartozékai, elengedhetetlen elemei, ilyenek nélkül a rendszer működésképtelen lenne. A mobiltelefon- és internetszolgáltatás mára már nélkülözhetetlenné vált, a kellő lefedettség iránt széleskörű igény mutatkozik. Az Ör. 13/A. § (1) bekezdése szerinti korlátozás mindezek alapján nem felel meg az EU Hírközlési Kódex (5) és (6) preambulumbekkezdésében, illetve 57. cikkének fényében értelmezett Eht. és NMHH rendelet követelményeinek, mivel az az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának szabadságát az önkormányzat közigazgatási területének – frekvenciált – részén az alkalmazott technológiától és berendezéstől függetlenül, az arányosság vizsgálata nélkül korlátozza. E követelményekkel összhangban az Eht. 94. § (1) bekezdése ugyanis általános tűrési kötelezettséget ró az önkormányzatokra és az ingatlantulajdonosokra is, a (2) bekezdés pedig meghatározza az elhelyezés feltételeit.

[27] A kifejtettekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 13/A. § (1) bekezdése ellentétes a Eht. 94. § (1) és (2) bekezdéseivel.

[28] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította tehát, hogy Ör. 13/A. § (1) és (2) bekezdése is más jogszabályba ütközik, ezért az Ör. 13/A. §-át a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

[29] Az indítványozó az Ör. 13/A. §-ának az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközésére is hivatkozott. A Kúria Önkormányzati Tanácsa nem jogosult önkormányzati rendelet közvetlenül Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatára (Köf.5014/2020/9., Köf.5029/2020/6.), ezért az indítvány elbírálását ebben a vonatkozásban mellőznie kellett.

A döntés elvi tartalma

[30] *Az önkormányzatoknak biztosítaniuk kell az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának szabadságát az alkalmazott technológiától és berendezéstől függetlenül. Az elektronikus hírközlési építmények létesítését a közrenddel, közbiztonsággal és közegészséggel kapcsolatos okból korlátozhatják. A korlátozás érdekében engedélyekhez köthetik az ilyen építmények létesítését építészeti, történeti vagy természeti jelentőséggel bíró épületeken vagy helyszíneken. Nem zárhatják ki azonban egész településrészekről az ilyen építmények elhelyezését, illetve nem tilthatják meg az elektronikus hírközlési berendezések fejlesztését meghatározott technológia kizárása érdekében.*

Záró rész

[31] A Kúria az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[32] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[33] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 116. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a 142. § (3) bekezdésén alapul.

[34] Jelen határozat ellen a jogorvoslatot a Kp. 139. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 116. § t) pontja mindenkire kötelező jellegét a Kp. 146. § (5) bekezdése mondja ki.

Budapest, 2021. július 6.

Dr. Varga Zs. András s.k. a tanács elnöke, Dr. Kiss Árpád Lajos s.k. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró, Dr. Dobó Viola s.k. bíró, Dr. Patyi András s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő