



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5.041/2024/4.
A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke,
Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró,
Dr. Demjén Péter bíró,
Dr. Hajnal Péter bíró,
Dr. Kalas Tibor bíró
Az indítványozó: Kúria
Az érintett önkormányzat: Muraszemenye Község Önkormányzata
Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Belső Béla Krisztián egyéni ügyvéd
(cím1)
Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Muraszemenye Község Önkormányzat képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 10/2007. (XII.14.) önkormányzati rendeletének 4. § (3) bekezdésének b) pontja, 11. § (1) bekezdésének b) pontja és 11. § (4) bekezdésének c) pontja és a hozzájuk tartozó, a rendelet mellékletét képező szabályozási terv térképi része más jogszabályba ütközött;
- megállapítja, hogy e rendelkezés nem alkalmazható Kúria előtt folyó Kfv.VI.37.260/2024/5. számú perben;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- 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.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság (a továbbiakban: indítványozó bíróság) előtt Kfv.VI.37.260/2024/5. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási per irányadó tényállása szerint az alperes 2022. december 5. napján előzetes értesítést követően helyszíni ellenőrzést tartott a felperes című 0175/5, 0176/6, 0176/7, 0176/8 és 0176/9 hrsz-ú ingatlanain az ott végzett építési tevékenységek szabályosságának vizsgálata tárgyában. Ennek eredményeként a 2023. március 14-én kelt ZA/ETDR/406-8/2023. iktatószámú határozatával (a továbbiakban: alperesi határozat) a felperest az építmények alapszerkezeteinek szabályossá tételére kötelezte. A határozatát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) és az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm.rendelet (a továbbiakban: R.) mellett a Múraszemenye Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2007. (XII.14.) önkormányzati rendelettel elfogadott helyi építési szabályzatának (továbbiakban: HÉSZ) 8. § (1), (21) bekezdés, 11. § (1) bekezdés b) pont, 11. § (4) bekezdés c) pont, 11. § (6) bekezdés a) és b) pont előírásaira alapította.

[2] Az alperesi határozat indokolása szerint az ingatlanokon található épületek kialakításuk tekintetében emberi tartózkodásra szolgálnak, villany közműbekötéssel is rendelkeznek, ezért építési engedély birtokában lettek volna megépíthetők.

[3] Az alperesi határozattal szemben a felperes keresettel élt, melyben többek között arra is hivatkozott, hogy álláspontja szerint a HÉSZ 4. §-a és 11. §-ának rendelkezése ellentétes a jogszabályi hierarchiában magasabb szintű Étv. 2. § 13. pontjával és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 27. §-ával, arra a lényeges körülményre tekintettel, hogy a HÉSZ kifejezetten magántulajdonban álló területen kíván közterületi célokat megvalósítani, illetve magánterületet sorol a nyilvánvalóan közterületi célokat betöltő építési övezetbe.

[4] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította. Az ügy anyagi jogi tárgyát illetően rögzítette, hogy a felek között nem volt vitatott a HÉSZ egyes ingatlanokra vonatkozó övezeti besorolása, valamint a felperes maga sem vonta kétségbe, hogy szabálytalanul, építési engedély nélkül végzett építési tevékenységet. Alapvetően értékelte ugyanakkor azt a felperesi álláspontot, miszerint a HÉSZ vonatkozó szabályozása ellentétes az OTÉK-kal, mint a jogszabályi hierarchiában magasabb szintű jogszabállyal, arra a körülményre tekintettel, hogy a HÉSZ kifejezetten magántulajdonban álló területen kíván közterületi célokat megvalósítani, illetve magánterületet sorol a nyilvánvalóan közterületi célokat betöltő építési övezetbe.

[5] Az elsőfokú bírósági döntéssel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, arra hivatkozással, hogy az alperesi hatóságnak az eljárás során hivatalból észlelnie kellett volna, hogy a határozatának alapját képező HÉSZ ütközik a határozat másik alapját képező, magasabb szintű jogszabállyal (az OTÉK-kal), és ezen lényeges körülmény észlelésére tekintettel az alperesi hatóságnak az önkormányzati rendelet más jogszabályba

ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást kellett volna kezdeményeznie a saját eljárásának egyidejű felfüggesztése mellett.

Az indítvány és az Önkormányzat védirta

[6] Az indítványozó bíróság a 2024. július 4. napján kelt Kfv.VI.37.260/2024/5. számú végzésében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a alapján az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményezte és egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette. A bírói indítvány szerint a HÉSZ 4. § (3) bekezdésének b) pontja, 11. § (1) bekezdésének b) pontja és 11. § (4) bekezdésének c) pontja és a hozzájuk tartozó, a rendelet mellékletét képező szabályozási terv térképi része magasabb szintű jogszabályba ütközik.

[7] Az indítványozó bíróság szerint közparkként való besorolás csak közterület esetében lehetséges, a közterület pedig nem állhat az ingatlan-nyilvántartás szerint magántulajdonban. A perbeli ingatlanok a „Zkp1 övezetben” nem vitatottan magántulajdonban állnak. A HÉSZ-nek az ezt figyelembe nem vevő szabályozása az Étv. 2. § 13. pontjával, az OTÉK 27. §-ával, 6. § (3) bekezdésével és 1. számú mellékletének 71. pontjával ellentétes. A Zöldterület - közpark (Zkp1) övezetnek az OTÉK 1. számú melléklet 71. pontja értelmében közparkként közterületnek kellene lennie. Az OTÉK 6. § (3) bekezdésének meghatározása szerint egy település igazgatási területének a beépítésre nem szánt területe annak általános használata szerinti zöldterület esetében lehet az e bekezdésben szereplő 5. pontnak megfelelő közpark, illetve 6. pontnak megfelelő közkert. Az OTÉK 27. § (1) bekezdés rendelkezése alapján a földterület állandóan növényzettel fedett közterület, amely a település klimatikus viszonyainak megőrzését, javítását, ökológiai rendszerének védelmét, a pihenést és testedzést szolgálja. A zöldterület általános használata szerint közpark vagy közkert.

[8] Álláspontja szerint a helyi építési szabályzatban az önkormányzatnak a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket az Étv. 13. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel kell megállapítania. A perbeli ingatlan az ingatlan-nyilvántartás szerint nem közterület, ezért annak közparkként való minősítése ellentétes a magasabb szintű jogszabályok, az Étv. és az OTÉK hivatkozott rendelkezéseivel, ezáltal sérti az Alaptörvény idézett 32. cikk (3) bekezdését is.

[9] Az indítványozó bíróság a helyi szabályozás önellentmondásosságára is hivatkozott. Érvelése szerint a zöldterületi szabályozása körében a 11. § (6) bekezdés a) és b) pont alapján a (4) bekezdés c) pontjában szereplő zöldterületeken az OTÉK vonatkozó előírásának szigorításával csak a pihenést szolgáló építmény (sétaút, pihenőhely stb.) és az e) pont szerint a terület fenntartásához szükséges épület helyezhető el. Az ügy idején hatályos HÉSZ-nek az OTÉK vonatkozó előírásainak szigorításával rögzített megállapítása szerint az épület a zöldterület teljes területének 0,5 %-os beépítésével lehetséges, az építménymagasság legfeljebb 3,50 méter. Ezzel ellentétben a HÉSZ üdülőterületi szabályozása más építési szabályokat rögzít. A HÉSZ 8. § (21) bekezdése a hétvégi házas üdülőövezetben (Üh3) az üdülőépületek elhelyezésére vonatkozó építési előírások cím alatt rögzíti, hogy az üdülőépületek elhelyezésére szolgáló kialakult, vagy újonnan kialakított építési telken:

a) a telek beépítettségének mértéke 10%, de legfeljebb 55 m² lehet. Egy épület létesíthető.

f) az OTÉK alapján számított építménymagasság legfeljebb 5,00 méter lehet.

g) az épületet 2,00 méter magas pillérekre („lábakra”) kell állítani.

[10] Ebből kifolyólag az indítványozó bíróság szerint a HÉSZ vitatott rendelkezései ellentétesek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében kimondott normavilágosság követelményével, miszerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

[11] Mindezekre tekintettel az indítványozó bíróság szerint a HÉSZ vitatott rendelkezései az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe, a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, az Étv. 2. § 13. pontjába, valamint az OTÉK 6. § (3) bekezdésébe, 27. § (1) bekezdésébe, 111. § (1) és (2) bekezdésébe és az 1. számú Melléklete 71. pontjába ütközik és kérte azok „törvényellenessége megállapítását”.

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

[13] Az Önkormányzat védíratot nem terjesztett elő, ugyanakkor 2024. november 21. napján kelt nyilatkozatában kifejtette, hogy a képviselő-testület a 114/2024. (X.8.) számú határozatával új településtervezési terv készítéséről döntött. Előadta, hogy a HÉSZ módosítása és azzal összefüggő előkészületek folyamatban vannak.

[14] Időközben – a Nemzeti Jogszabálytár adatai szerint – Múraszemenye Község Önkormányzata Képviselő-testülete elfogadta a helyi építési szabályzatról szóló 14/2024. (XII. 16.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: új HÉSZ), mely 2025. január 1. napján lépett hatályba. Egyúttal a HÉSZ-t az új HÉSZ 41. §-a 2025. január 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokai

[15] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

[16] A Kúria Önkormányzati Tanácsának a bírói indítványban foglaltak alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a HÉSZ szabályozása magasabb jogszabályba ütközik-e.

[17] 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. határozatok).

[18] Jelen ügyben megállapítható, hogy az alperesi határozat 2023. március 14. napján kelt, így a Kp. 85. § (2) bekezdése alapján az Önkormányzati Tanácsnak ezt az időállapotot kellett vizsgálnia.

[19] A Kp. 144. §-a és a 146. § (1) bekezdés b) pontja bírói indítvány alapján lehetővé teszi a már nem hatályos önkormányzati rendelet egyes, az indítványozó bíróság által alkalmazandó rendelkezéseinek a felülvizsgálatát.

[20] A HÉSZ indítvánnyal érintett, alkalmazandó, 2024. december 31. napjáig hatályos szövegének releváns részei a következők:

„4. § Beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területek, terület felhasználási egységek

(1) A Tervben Muraszemenye község közigazgatási területe beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területekre oszlik.

(2) A beépítésre szánt területek az alábbi, az OTÉK-ban szereplő terület felhasználási módokra, területegységekre oszlanak:

- a) falusias lakóterület;*
- b) településközpont vegyes terület;*
- c) kereskedelmi, szolgáltató gazdasági terület;*
- d) 3 üdülőházas üdülőterület, hétvégi házas üdülőterület;*
- e) különleges terület.*

(3) A beépítésre nem szánt területek, a Tervben ábrázolt módon az alábbi, az OTÉK szerinti, terület felhasználási egységekre oszlanak:

- b) zöldterület;*

11. § Zöldterület (Z...)

(1) A községben a zöldterület területfelhasználási módú terület a Tervben jelölt határok szerint négy övezetre oszlik:

- b) zöldterület – közpark (Zkp1);*

(4) A Zöldterület – közpark (Zkp1) övezetbe sorolódnak a község Tervben lehatárolt részei:

- a) a községháza melletti terület;*
- b) a temető melletti terület;*
- c) az üdülőterületen, a tópartok menti zöldsávok.”*

[21] Az Alaptörvény 32. cikk (1)-(2) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. E rendelkezés szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve a törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. A 32. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

[22] Az Étv. 2. § 13. pontja értelmében a közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.

[23] Az Étv. 2. §-ának 2. és 3. pontja megkülönbözteti a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területeket. Eszerint „Beépítésre nem szánt terület: a település közigazgatási területének a zöldterületi, a közlekedési, a mezőgazdasági, az erdőművelési, illetve az egyéb célra szolgáló része.” „Beépítésre szánt terület: a település közigazgatási területének a beépített, illetve a további beépítés céljára szolgáló területrésze.” A település zöldterületi része így beépítésre nem szánt területnek minősül.

[24] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a korábbi közzétett gyakorlata alapján rámutat arra, hogy az OTÉK rendszerével ellentétes az olyan helyi alövezeti besorolás, mely alövezeti kategória egy beépítésre szánt építési övezetet egyesít egy beépítésre nem szánt övezettel. A Köf.5.017/2020/4. számú határozat szerint „az igazgatási terület területfelhasználási egysége csakis »beépítésre szánt« vagy »beépítésre nem szánt« kategóriába tartozhat, azaz nem létezik e két átfogó területi kategóriának közös metszete”. Az Étv. és az OTÉK rendszerében az

övezetek alapvetően elkülönülnek aszerint, hogy azokat a helyi építési szabályzat beépítésre szánja-e. Ezen övezetek között az átjárás, az egyes kategóriák keresztezése nem lehetséges. Az, hogy egy terület beépítésre nem szánt területnek minősül nem jelenti egyben azt is, hogy az adott területen építési tilalom is fennállna. Az OTÉK 6. § (1) bekezdés b) pontja ugyanis a beépítésre nem szánt területen a beépítést általánosságban lehetővé teszi, az Étv. 20. §-a pedig az építési tilalmat „az érintett területre” teszi elrendelhetővé. {Köf.5.017/2020/4. határozat [23] és [24] bekezdései}

[25] Az OTÉK. 27. § (1) bekezdése szerint a zöldterület állandóan növényzettel fedett közterület, amely a település klimatikus viszonyainak megőrzését, javítását, ökológiai rendszerének védelmét, a pihenést és testedzést szolgálja. A zöldterület általános használata szerint közpark vagy közkert.

[26] Az indítvány helytállóan mutatott rá, hogy a zöldterület fogalmi eleme a közterületi jelleg, miközben az alapperben nem volt vitatott, hogy az érintett, zöldterületnek minősített ingatlanok nem minősültek közterületnek. Az ilyen ingatlanok zöldterületté minősítése ellentétes az OTÉK 27. § (1) bekezdésével, valamint az Étv. 2. § 13. pontjában foglaltakkal {Köf.5.017/2020/4. határozat [19] és [20] bekezdései}.

[27] A Jat. 2. § (1) bekezdésének értelmében a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

[28] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezések „üdülőterület” fogalma nem meghatározható. A HÉSZ 8. § „hétvégiházazas üdülőterület”-ről rendelkezik, de az beépítésre szánt övezetnek minősül, így a kifejtettek szerint nem lehet beépítésre nem szánt terület is egyben. Más meghatározást a HÉSZ egyáltalán nem tartalmaz. Ehhez hasonlóan a „zöldsáv” fogalmát sem a HÉSZ, sem az Étv., sem az OTÉK nem rendezi. Mindezen rendelkezésekben tetten érhető a normavilágosság sérelme, nem állapítható meg ugyanis egyértelműen, hogy az adott rendelkezés beépítésre szánt, vagy nem szánt területre, azon belül milyen jellegű területre vonatkozik.

[29] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja alapján megállapította, hogy a HÉSZ. 2024. december 31-ig hatályban volt 4. § (3) bekezdésének b) pontja, 11. § (1) bekezdésének b) pontja és 11. § (4) bekezdésének c) pontja és a hozzájuk tartozó, a rendelet mellékletét képező szabályozási terv térképi része más jogszabályba ütközött, azok egyrészt magántulajdonban álló területre állapítottak meg közterületi jellegű szabályozást, továbbá az egyes hivatkozott fogalmak tekintetében a címzettek számára egyértelműen értelmezhető tartalommal nem rendelkeztek.

[30] A HÉSZ hatályon kívül helyezése folytán annak általános időbeli hatálya megszűnt, így a Kúria Önkormányzati Tanácsa általi megsemmisítésre már nincs lehetőség, de az adott jogvitában való alkalmazási tilalma kimondható. (Köf.5.017/2018/3.) A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fentiek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megállapította a támadott rendelkezések más jogszabályba ütközését ezért annak rendelkezései - a Kp. 147. § (1) és (2) bekezdés alkalmazásával – az indítvány alapjául szolgáló perben nem alkalmazhatók. A Kúria az általános alkalmazási tilalom elrendelését – figyelemmel az indítványozó bíróság előtt fekvő ügy egyedi sajátosságaira – a közérdek védelme érdekében mellőzte.

[31] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megjegyzi, hogy jelen döntése nem érinthette azt az alapperben vitatott körülményt, hogy az érintett építmények építési engedély nélkül létesíthetők voltak-e, figyelemmel arra, hogy az alperesi határozat az engedély beszerzésének kötelezettségét nem a normakontroll eljárással érintett rendelkezésekre alapította, így erről a körülményről az indítványozó bíróság jogosult állást foglalni.

A döntés elvi tartalma

[32] *I. A zöldterület fogalmi eleme a közterületi jelleg. A közterület magántulajdonban álló területen nem állhat fenn, ezért a magántulajdonban álló ingatlan nem minősíthető zöldterületnek.*

II. A címzettek számára nem egyértelműen meghatározható tartalmú norma sérti a normavilágosság követelményét.

Záró rész

[33] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[34] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja alapján állapította meg.

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

[36] A megsemmisített rendelkezésnek a folyamatban lévő ügyben és általános alkalmazási tilalmát a Kp. 147. § (1) bekezdése mondja ki.

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

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

Budapest, 2025. január 21.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró

Dr. Demjén Péter s.k.
bíró

Dr. Hajnal Péter s.k.
bíró

Dr. Kalas Tibor s.k.
bíró

A kiadmány hitelével:

Kúria
I.Köf.5.041/2024/4
tisztviselő

8