



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata

Az ügy száma: Köf.5016/2014/5.

A tanács tagja: dr. Kalas Tibor a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró; dr. Hörcherne dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat (Budapest, Bocskai utca 1-3.)

Az ügy tárgya: a világos normatartalom követelményének érvényesítése helyi építési szabályzatban és szabályozási tervben

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy a Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének a Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 11/2008. (V.15.) ÖK rendelet 3/24A. továbbá 3/25B. melléklete törvénysértő, ezért e rendelkezéseket megsemmisíti;
- megállapítja, hogy a Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének a Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 11/2008. (V.15.) ÖK rendelet 3/24A. továbbá 3/25B. melléklete a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 10.K.28.511/2013. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható;
- elrendeli határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét. A megsemmisített önkormányzati rendeleti rendelkezés a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát;
- elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.28.511/2013/41. számú ügyben eljáró bírója (a továbbiakban: indítványozó) előadta, hogy a Budapest Főváros Kormányhivatala Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Igazgatósága 2011. augusztus 29-ei határozatával – az alperesi beavatkozó építető kérelmére – engedélyt adott Budapest XV. kerület Régifőti út-Felsőkert út sarok, 98083/54 hrsz.-ú ingatlanra tervezett közforgalmú üzemanyagtöltő-állomás létesítésére. A létesítés ellen Budapest Főváros XV. kerület Önkormányzata fellebbezett. A fellebbezés folytán eljár Magyar Kereskedelmi

Engedélyezési Hivatal alperes a határozatot csak annyiban változtatta meg, hogy a szakhatósági állásfoglalást a rendelkező részbe építette be. A másodfokú eljárás során a Budapest Főváros Polgármesteri Hivatal Városépítési Főosztályától beszerzett tájékoztatás szerint az adott ingatlan övezeti besorolása KL-KT jelű, így azon létesíthető üzemanyagtöltő-állomás.

2. A felperesi önkormány a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Előadta, hogy Rákospalota-Pestújhely-Újpalota Városrendezési Szabályzatáról szóló 11/2008. (V.15.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: KVSZ) 3/24A. és 3/25B. számú melléklete szerinti övezeti besorolás KV-EN/XV jelű, ez alapján az adott ingatlanon üzemanyagtöltő állomás nem helyezhető el.

3. A KVSZ és annak mellékletei az 1. szám alatti kiegészítő rendelkezéseket, az 1. számú mellékletként jegyzett övezeti módosítást, és a 2. számú mellékletként a KSZT-t is tartalmazza egységes szerkezetben.

4. Mivel az övezeti besorolás tekintetében a szabályozás vitatható volt, a bíróság független igazságügyi szakértőt rendelt ki (a felek által előterjesztett közös indítvány alapján). Az igazságügyi szakértő megállapítása szerint rendkívül ellentmondásos az adott telek környezetében a KSZT területi hatálya, a telek határait a KSZT nem tartalmazza, így a telek egészére vonatkozóan rendelkezni nem tud.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

5. Az indítványozó bíróság – megfontolva az alperesi beavatkozó ez irányú kezdeményezését – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése és a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/C. § (1) bekezdése alapján a per tárgyalását felfüggesztette és a Kúria eljárását kezdeményezte a KVSZ 3/24A. és 3/25B. melléklete törvényellenességének vizsgálatára. Az indítvány tartalma szerint a KVSZ vizsgált rendelkezései ellentétben állnak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében foglalt világos és érthető normatartalom törvényi követelményével. Ellentétesek továbbá az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 12. § (5)-(6) bekezdésével, valamint a 14. § (3) és (6) bekezdésével és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: az OTÉK) 4. § (4) bekezdésével. Az Étv. 12. § (5) bekezdése – többek között – előírja, hogy a szabályozási tervnek tartalmaznia kell a bel-és külterület lehatárolását, a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek, építési övezetek lehatárolását, az egyes területrészekben belül a közterületek és egyéb területek elkülönítését. Az Étv. 12. § (6) bekezdés értelmében a helyi építési szabályzatot és a hozzá kapcsolódó szabályozási tervet együtt kell alkalmazni. Hivatkozott arra is, hogy az Étv. 14. § (3) és (6) bekezdései alapján a fővárosi kerületi önkormányzatnak a fővárosi építési keretszabályzat keretein belül kell megalkotnia a kerületi építési szabályzatát, továbbá az OTÉK 4. § (4) bekezdésére, amelynek értelmében a szabályozási terv jóváhagyandó munkarészeit az ingatlan-nyilvántartási térkép másolatának felhasználásával kell elkészíteni. Ezen követelményeknek a KVSZ vizsgálni kért szabályozása nem felel meg.

6. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából. Az érintett önkormányzat előadta, hogy a KVSZ-t az Étv. garanciális szabályainak megtartásával alkották meg, a véleményeztetési eljárás során a perben felmerült törvényellenesség nem merült fel, azt egyik véleményező fél sem kifogásolta. Előadta, hogy a Fővárosi Szabályozási Keretterv módosítása a 36/2006. Főv.Kgy. rendelettel történt, a KVSZ ennek megfelelően határozta meg a belterülethatárt és a keretövezeteket. Az önkormányzatnak a KVSZ megalkotása során nem volt hatásköre a belterületi határ meghatározására, a terv a vonatkozó jogszabályoknak

megfelelően az állami adatalapok felhasználásával készült, ami a terven feltüntetésre került. Kifejtette, hogy a vitatott 3/25B. számú térképi melléklet a szabályozási terület helyrajzi számokkal meghatározott szöveges lehatárolásán kívül eső területen csak egy szabályozási vonalat tüntet fel.

Az érintett önkormányzat állásfoglalása szerint a KVSZ nem ütközik más jogszabályba.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

7. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.047/2013/3. számú döntésében – a hatásköre értelmezésnek keretében – rámutatott, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a bíróság (a Kúria) is ellát normakontroll feladatot. Az alkotmányos feladatmegosztás ezen új rendszerében a Kúria – a normakontroll keretében – az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát végzi, önálló törvényértelmezés útján. A Kúria normakontroll eljárása során fennállónak tekinti hatáskörét a normába foglalt egyedi döntések törvényességi vizsgálatára is [szemben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, lásd pl. a 17/1997. (II.28.) AB határozatot]. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába foglalt hatáskör, azaz az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata kiterjed az önkormányzati rendeletbe és azok mellékleteibe foglalt valamennyi rendelkezés vizsgálatára, függetlenül attól, hogy azok normatív vagy – tartalmában – egyedi döntést tartalmaznak. Ha nem így lenne, akkor a törvényességi vizsgálat – és egyben mindenfajta bírói felülvizsgálat – alól kikerülnének a rendeletbe foglalt egyedi döntések. Mindez – azon túl, hogy jogorvoslati problémákat is felvet – az önkormányzati működés törvényességi vizsgálatával kapcsolatos bírósági feladatoktól is idegen lenne.

8. A fentiekre tekintettel a Kúria a KVSZ 3/24A. továbbá 3/25B. mellékletét – a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló per tárgyát képező 98083/54. számú ingatlanra vonatkozó övezeti besorolás kapcsán – érdemben vizsgálta.

9. A per során megállapítást nyert, hogy Budapest Főváros Polgármesteri Hivatal Városepítési Főosztályának 2011. október 17. napján kelt, a másodfokú hatósághoz címzett tájékoztatása szerint az adott ingatlan KL-KT jelű közlekedési célú közterület keretövezetbe tartozik, azon üzemanyagtöltő-állomás elhelyezhető. A fenti hatóság a bíróság megkeresésére 2012. október 26-án kelt válaszában a Fővárosi Szabályozási Keretterről szóló 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletre utalt.

Ezzel ellentétesen Budapest Főváros XV. kerület Önkormányzata szerint a KVSZ 25/B mellékletében szereplő tervlapon meghatározott vonal érinti ugyan a tárgyi ingatlant, de annak övezeti besorolását nem változtat meg, véleménye szerint ezt bizonyítja a KVSZ 24/A melléklete, amely a 25/B számú szabályozási tervlap előírásait és annak területi lehatárolását tartalmazza. Az érintett önkormányzat szerint az ingatlan továbbra is a KV-EN/XV jelű energiatermelő átalakító telephelyek övezetben helyezkedik el, azon üzemanyagtöltő-állomás nem létesíthető. Véleménye szerint az új KVSZ a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően az állami tervlapok felhasználásával került elfogadásra, a vitatott 3/25B. számú térképi melléklet a szabályozási terület helyrajzi számokkal meghatározott szöveges lehatárolásán kívül eső területen csak egy szabályozási vonalat tüntet fel.

10. Az ügyben kirendelt igazságügyi szakértő véleménye szerint ellentmondásos a tárgyi telek környezetében a KSZT területi hatálya. Mivel a tárgyi telek határait a KSZT nem tartalmazza (a KSZT hatálya a teleknek csak egy részére, a közterületek szabályozási vonalain belüli területre terjed ki), így a telek egésze vonatkozásában az övezeti besorolás nem dönthető el. A telek szabályozással nem érintett KL-KT/XV jelű övezetén kívüli területre övezetet nem állapít meg.

11. A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy a KSZT vizsgálni kért rendelkezéseinek alkalmazását tekintve több forrás alapján is felmerült, hogy míg az adott ingatlan építési övezetét az övezeti tervlap KV-EN energiaszolgáltató építési övezetként határozza meg, addig a KSZT 3/25B. tervlapján KL-KT/XV közlekedési övezetben található, azaz a KSZT-ben található övezeti jelölés eltér az övezeti tervlapétól, a tárgyi ingatlan teljes területére vonatkozó hatályos KSZT nincs. Mivel a KVSZ területi hatálya eltérően értelmezhető, ezáltal nem határozható meg a kérdéses ingatlan övezeti besorolása.

12. Az indítványt benyújtó bíró által hivatkozott, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A Kúria szerint jelen ügyben egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalom a KSZT tárgyi ingatlant is érintő szabályozási körében nem állapítható meg. A világos, érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalommal kapcsolatban az Alkotmánybíróság is számos határozatot hozott. Ezek szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [először 11/1992. (III.5.) AB határozat], nem fogadható el az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható [42/1997. (VII.1.) AB határozat]. Jelen ügyben – a bírói kezdeményez alapján – nyilvánvaló, hogy jogszabály-értelmezéssel a szabályozás hiányossága, illetve a szabályozással kapcsolatos ellentmondás nem oldható fel.

13. A Jat. 2.§ (1) bekezdésében meghatározott normatartalommal szembeni elvárás szigorúbban értelmezendő, amikor a vizsgálni kért szabályozás valamely alapjog érvényesülésével kapcsolatos. Jelen ügyben az adott ingatlan az engedélyes tulajdona, a telek övezeti határának megfelelő megosztása az építési engedély kiadásának feltétele, egyébként a telek nem minősül kialakított építési teleknek. Tehát a normatartalom egyértelműsége a tulajdonhoz való jog részjogosítványait (használat, hasznosítás, rendelkezés) is érinti.

14. A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a KVSZ bírói kezdeményezéssel támadott 3/24A. továbbá 3/25B. melléklete sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését, ezért azt a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

15. Az indítványozó a törvényellenesség megállapítása körében hivatkozott még az Étv. 12. § (5)-(6) bekezdésének a 14. § (3) és (6) bekezdésének és az OTÉK 4. § (4) bekezdésének sérelmére. Mivel a Kúria a KVSZ vizsgálni kért szabályai törvényellenességét a Jat. 2. § (1) bekezdésének sérelme alapján megállapította, ezért az indítványozó további felvetéseit érdemben nem vizsgálta.

A döntés elvi tartalma

16. *A Kúria Önkormányzati Tanácsának hatásköre kiterjed önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés vizsgálatára is.*

17. *Törvényellenes az a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amely alapján az eljáró hatóságok és a bíróság sem tudja egyértelműen eldönteni egy adott telek övezeti besorolását.*

Alkalmazott jogszabályok

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése; Rákospalota-Pestújhely-Újpalota Városrendezési Szabályzatáról szóló 11/2008. (V.15.) számú önkormányzati rendelet

Záró rész

18. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

19. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2014. június 17.

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt s.k. előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó s.k. bíró