

Közzétételi záradék

A KÚRIA Önkormányzati Tanácsának 2023. január 17-én kelt Köf. 5.017/2022/4. számú határozatát közzé teszem.

A KÚRIA Önkormányzati Tanácsának határozata ügyfélfogadási időben megtekinthető:
1145 Budapest, Bácskai u. 53. Ügyfélszolgálat hirdető tábláján.

Budapest, 2023. február 6.

dr. Tiba Zsolt
jegyző



VIII. A Kúria határozatai

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.017/2022/4. számú határozata

Az ügy száma: Köf.5.017/2022/4.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró, Dr. Patyi András bíró, Dr. Varga Eszter bíró, Dr. Varga Zs. András bíró

Az indítványozó: Budapest Főváros Kormányhivatala (1056 Budapest, Váci utca 62–64.)

Az indítványozó képviselője: Dr. Szász Imola kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata (1145 Budapest, Pétervárad utca 2.)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Barcsai Beáta kamarai jogtanácsos

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének a 190-es tömb területére változtatási tilalom elrendeléséről szóló 21/2022. (VII. 13.) önkormányzati rendelete és a 190-es tömb területére építési és telekalakítási tilalom elrendeléséről szóló 22/2022. (VII. 13.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközik, ezért azokat 2022. augusztus 12. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisíti;
- 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 is kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az indítványozó felhívta az érintett önkormányzatot (a továbbiakban: Önkormányzat), hogy a jogbiztonság és a jogalanyok alapvető jogainak védelme érdekében 2022. július 14. napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének a 190-es tömb területére változtatási tilalom elrendeléséről szóló 21/2022. (VII. 13.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.1.) és a 190-es tömb területére építési és telekalakítási tilalom elrendeléséről szóló 22/2022. (VII. 13.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.2.). A 190-es jelű tömb a út–..... utca–..... köz–..... utca–..... út által határolt.
- [2] Az indítványozó által kibocsátott törvényességi felhívás a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI.26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tfvhr.) 9. § b) és d) pontja alapján eredménytelennek bizonyult. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (2) bekezdése alapján az indítványozó a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról döntött.

Az indítvány és az Önkormányzat védírate

- [3] A fenti előzmények alapján az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve kezdeményezte a Kúriánál az Ör.1. és az Ör.2. jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát és azok megsemmisítését.
- [4] Megállapítása szerint, hivatkozással az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 4. § (3a) bekezdésében foglalt felhatalmazásra is, a tilalmi rendeletek hatályba lépésekor, 2022. július 4-én a 190-es tömb területén a Zugló Városközpont Kft. által vezetett beruházás (továbbiakban: Zuglói Beruházás) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügynek minősült az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 141-es Korm. rendelet) alapján. A Zuglói Beruházás kiemelt jellegét megerősítette a 2022. augusztus 12-én hatályba lépett a Budapest XIV. kerületében komplex ingatlanfejlesztésre, illetve az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és a beruházás kiemelten közérdekű beruházássá nyilvánításáról szóló 314/2022. (VIII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 314-es Korm. rendelet) is, amely a 141-es Korm. rendeletnek a Zuglói Beruházást érintő rendelkezéseit egyidejűleg hatályon kívül helyezte.
- [5] A 314-es Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint a 190-es tömbben változtatási és építési tilalom nem alkalmazható, (3) bekezdésének szabályai pedig a telekalakítási tilalmat zárják ki. Az indítványozó szerint az Önkormányzat tudatosan, a magasabb szintű előírásokban megfogalmazott céllal ellentétes szabályozást fogadott el azzal, hogy az Ör.-ek ilyen tilalmakat mondanak ki, megsértve ezzel az Mötv. 9. §-ában az önkormányzati joggyakorlás alapelvei között nevesített rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, aminek az adott önkormányzati rendelet hatályban létének teljes ideje alatt köteles megfelelni. Az Ör.1. és Ör.2. vonatkozásában azonban e feltétel nem teljesül.
- [6] Az indítványozó szerint a 314-es Korm. rendeletben kiemelt földrészletek és a tilalmi rendeletekkel érintett 190-es tömb területe között átfedés található, a hatályos önkormányzati szabályozás emiatt is magasabb szintű jogszabályba ütközik, az elrendelt tilalmak nem alkalmazhatók. A 190-es tömb azon földrészleteire, amelyekre a 314-es Korm. rendelet nem terjed ki, önálló változtatási, építési tilalom nem vonatkozhat, figyelemmel arra, hogy a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII.15.) Korm. rendelet és a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 314/2012. Korm. rendelet) előírásai értelmében kerületi építési szabályzat legalább településszerkezeti egységre, módosítása pedig legalább telektömbre készülhet, ezért tilalom ennél kisebb egységre történő elrendelése jogszabályellenes lenne. Az Ör.1. és Ör.2. a 314-es Korm. rendelet hatályba lépését követően kiüresedett, az abban foglalt tilalmak alkalmazhatatlanná váltak, ezért a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 22. § (1) bekezdés d) pontjára figyelemmel hatályon kívül helyezésük indokolt.
- [7] Felhívta továbbá a figyelmet az indítványozó arra, hogy a változtatási tilalmat elrendelő Ör. 1. vonatkozásában az Étv. a változtatási tilalom elrendelését a 20. § (1) bekezdés a) pontjában és a 21. § (1) bekezdésben meghatározott időbeli korláthoz köti. Ennek értelmében az érintett területre változtatási tilalom a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig (de legfeljebb három évig) rendelhető el. Az Étv. tehát a változtatási tilalom előfeltételeként a helyi építési szabályzat folyamatban lévő módosítását követeli meg, aminek folyamata jelen esetben az elfogadáskor már lezárult, és nem volt másik szabályozási tervmódosítási eljárás folyamatban. Az elrendelt változtatási tilalom a törvény erejénél fogva ezért megszűnt, amiért is annak deregulációja lett volna indokolt. Összességében az Ör.1. és az Ör.2. magasabb szintű jogszabályi előírásnak ellentmondó rendelkezései jogbizonytalanságot eredményeznek, az érintetteket elbizonytalanítja annak eldöntése, hogy a folyamatban lévő beruházás során a központi vagy a helyi szabályozáshoz igazodjanak. Megsértett jogszabályként kiemelte különösen a 314-es Korm. rendelet 5. § (2) és (3) bekezdését, az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését, a Jat. 2. § (4) bekezdésének b) és d) pontját.

- [8] Az Önkormányzat védíratában kifejtette, hogy az Ör.1. és az Ör.2. más jogszabállyal nem ellentétes. Álláspontja szerint Az Ör.1. és az Ör.2. nem volt ellentétes a 141-es Korm. rendelet előírásaival, mert az nem tartalmazott telekalakítási, építési és változtatási tilalomra vonatkozó előírást. A 314-es Korm. rendelet pedig az Ör.1. és az Ör.2. hatályba lépését követően, 2022. augusztus 13-ától hatályos, ezért az Ör.-ek megalkotásuk idején nem ütközhettek a 314-es Korm. rendelet rendelkezéseibe. A 314-es Korm. rendelet telekalakítási tilalom vonatkozásában nem tartalmaz szabályozást, sem alkalmazását, sem annak elrendelését nem tilalmazza.
- [9] Az Önkormányzat szerint továbbá az Ör.1. és az Ör.2. területi hatálya kiterjedtebb, mint az indítványozó által hivatkozott 314-es Korm. rendeleté. Az előbbiek a 190-es telektömbre vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket, amely terület nem azonos a 314-es Korm. rendelet által érintett telkekkel. Mivel az Ör.1. és az Ör.2. területi hatálya szélesebb körű az Ör.1. és az Ör.2. esetleges hatályaon kívül helyezése esetén, a rendeleti szabályozás olyan területek vonatkozásában is szükségtelenül megszűnne, amelyekre a 314-es Korm. rendelet szerinti alkalmazási tilalom nem is vonatkozik.
- [10] A védírat rámutat, hogy az Étv. 62. § (6) bekezdés 5. pontja által a szóban forgó tilalmak megállapítására vonatkozó törvényi felhatalmazást kormányrendelet mint alacsonyabb szintű jogforrás nem írhat felül. A 314-es Korm. rendelet nem írja ezt felül, az 5. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a „változtatási és építési tilalom nem alkalmazható”, amely megfogalmazás szerint a jogalkotó számolt azzal, hogy lehetnek olyan önkormányzati rendeletek, amelyek az érintett telkek vonatkozásában változtatási és/vagy építési tilalmat rendelnek el, ezért mondta ki e rendeletek alkalmazásának tilalmát. Ezt támasztja alá a 314-es Korm. rendelet 7. §-a, amely szerint azt „a hatálybalépésekor folyamatban lévő közigazgatási ügyekben is alkalmazni kell.” Ebből következően az Ör.1. és az Ör.2. nem ellentétesek a hatályba lépésüket követően megalkotott és hatályba léptetett 314-es Korm. rendelettel.
- [11] A 314/2012. Korm. rendelet, továbbá a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 419/2021. Korm. rendelet) előírja, hogy a helyi építési szabályzat legalább településszerkezeti egységre, módosítása legalább telektömbre készül, azonban ezek egyike sem határoz meg változtatási, építési vagy telekalakítási tilalmak vonatkozásában területi szabályozást és korlátot. Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének Zuglói építési szabályzatáról szóló 11/2021. (III. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: ZÉSZ) módosítása tárgyában pedig az Ör.-ek elfogadásakor volt eljárás folyamatban, és a teljes eljárásban történő módosítás is zajlik. Az Étv. 20. § (2) bekezdése szerint a tilalom felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

- [12] Az indítvány megalapozott az alábbiak szerint.
- [13] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. A Kp. 140. § (1) bekezdése alapján az indítványra a keresetlevél szabályait kell alkalmazni. A Kp. 37. § (1) bekezdés f) pontja szerint az indítványnak tartalmaznia kell a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával. Ha törvény másképp nem rendelkezik, az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendeletek vizsgálatát az indítvány és a védírat keretei között végzi el.
- [14] Az indítvánnyal érintett Ör.-ek érdemi rendelkezései szerint Zuglói Önkormányzata az Ör.1-ben változtatási, az Ör.2-ben pedig építési és telekalakítási tilomról döntött.
- [15] Az Ör.1. 1. §-a a következő: „Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata – Zuglói építési szabályzatában – 190-es jelű (a út–..... utca–..... köz–..... utca–..... út által határolt) tömb területére változtatási tilalmat rendel el.” Az Ör.2. 1. §-a szerint „Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata – Zuglói építési szabályzatában – 190-es jelű (a út–..... utca–..... köz–..... utca–..... út által határolt) tömb területére építési és telekalakítási tilalmat rendel el.”
- [16] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.
- [17] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
- [18] A Jat. 2. § (1) bekezdése alapján a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

- [19] A Jat. 2. § (4) bekezdésének b) pontja alapján az önkormányzati rendeletek megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, d) pontja szerint pedig azt, hogy megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.
- [20] Megállapítható ebből, hogy ha az önkormányzati rendelet utóbb megalkotott és hatályba lépő más, magasabb szintű jogszabállyal ellentétessé válik, akkor az önkormányzatnak módosítania kell rendeletét. A Kúria efelett őrködik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésén és a Kp. 12. § (2) bekezdés b) pontján alapulóan, miként arra a Köf.5.010/2019/5. számú határozat [17] pontjában hivatkozik.
- [21] A Jat. 22. § (1) bekezdése szerint a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a Kormány tagja gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében [...] d) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.
- [22] Az Önkormányzat jelen ügyben azonban vitatja az Ör.-ek más jogszabályba ütközését.
- [23] Az Étv. alapján településrendezési eszközzel változtatási, telekalakítási és építési tilalom rendelhető el egy adott területen. Az Étv. 62. § (6) bekezdés alapján felhatalmazást kap a települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat) arra, hogy rendeletben állapítson meg [5.] a településre elrendelt építési tilalmat, valamint változtatási tilalmat, továbbá megállapítsa [6.] helyi építési szabályzatát. A kerületi önkormányzatok ezzel felhatalmazást kaptak, hogy a kerületi illetékességgel elrendelt építési tilalmat, valamint változtatási tilalmat rendeletben állapítsanak meg.
- [24] Az Étv. 20. § (1) bekezdése szerint az érintett területre
- a) változtatási tilalom rendelhető el a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig,
 - b) telekalakítási, illetve építési tilalom rendelhető el
 - ba) a településrendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése,
 - bb) a természet-, illetve a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása érdekében.
- [25] A (2) bekezdés szerint a tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalom felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.
- [26] (2a) bekezdés szerint a tilalmat külön önkormányzati rendelettel vagy – a (4) bekezdésben meghatározott indokból – hatósági határozattal kell elrendelni, módosítani és megszüntetni.
- [27] Az Étv. 20. § (4) bekezdése szerint a természeti és a környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében a telekalakítási vagy építési tilalmat elrendelő határozatot tájékoztatásul az érintett építésügyi hatósággal, és – amennyiben a veszélyeztetettség közigazgatási határon átnyúló – az érintett települési önkormányzattal is közölni kell.
- [28] Az Önkormányzat által ezek szerint elrendelhető tilalmak elrendelhetőségét illetően jelen esetben még a további központi szabályozási tárgyban meghozott jogszabályokra is tekintettel kell lenni.
- [29] Az Étv. 4. § (3a) bekezdése akként rendelkezik, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngvt.) szerint „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás során építési tevékenységgel érintett telekre, valamint az országos jelentőségű kulturális és sport rendeltetésű építmények telkére, valamint az azok közvetlen környezetébe tartozó telkekre vonatkozóan az ott megvalósítandó közérdekű beruházás érdekében, valamint a nemzetbiztonsági célú építmények telkére vonatkozóan a Kormány rendeletben megállapíthatja a beépítés szabályait, az egyedi építési követelményeket és a területrendezési szabályokat.” Az ügyben e kormánynak szóló felhatalmazás és az Önkormányzat tilalmak elrendelésére szóló jogosítványa egymáshoz való jogi viszonyát kellett tisztázni.
- [30] A tilalmi rendeletek hatályba lépésekor a 190-es tömb területén a Zugló Beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügynek minősült a 141-es Korm. rendelet alapján. A 3441/2022. (X. 28.) AB határozat a tárgyra vonatkozó részében a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította. A későbbiekben hatályba lépett, részletes további szabályokat megállapító 314-es Korm. rendelet a 141-es Korm. rendeletnek a Zugló Beruházást érintő rendelkezéseit egyidejűleg hatályon kívül helyezte.

- [31] A 314-es Korm. rendelet 1. §-a értelmében „(1) A Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánítja azokat az 1. mellékletben felsorolt közigazgatási hatósági ügyeket, amelyek a Budapest XIV. kerületében komplex ingatlanfejlesztésre, illetve az ahhoz kapcsolódó építmények, infrastrukturális fejlesztések megvalósítására irányuló, 2. mellékletben meghatározott beruházással (a továbbiakban: Beruházás) függenek össze. [...] (3) A Kormány kiemelten közérdekű beruházássá nyilvánítja a Beruházást, amelynek helyszíne a 2. mellékletben meghatározott ingatlanok területe.”
- [32] A 314-es Korm. rendelet 2. mellékletében meghatározott ingatlanok az alábbiak: Budapest közigazgatási területén elhelyezkedő, természetben a Budapest XIV. kerület, , , , , a Budapest XIV. kerület, belterület 31267/132, 31267/133, 31267/134 és 31267/135 helyrajzi számokon nyilvántartott földrésztelkek.
- [33] A 2. mellékletben megjelölt telkekre, az azokból telekalakítással kialakításra kerülő telkekre a sajátos beépítési szabályokat, az egyedi építési követelményeket, az egyedi településképi követelményeket és a fás szárú növények védelmére vonatkozó egyedi előírásokat a 314-es Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése állapítja meg. Az 5. § (2) bekezdés külön kiemeli, hogy a 2. mellékletben megjelölt telkek, az azokból telekalakítással létrejövő telkek tekintetében változtatási és építési tilalom nem alkalmazható.
- [34] Az Önkormányzat ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy a nem alkalmazhatóság nem teszi jogellenessé az adott szabályt előíró jogforrást, továbbá nem függeszti fel a felhatalmazást adó törvényi helyeket, jelen esetben az Étv. 62. § (6) bekezdését.
- [35] A Kúria szerint helytálló a hivatkozás, hogy az alkalmazás meghatározott hatályú kizárása szokásos szabályozási technika, ami önmagában nem vezet a nem alkalmazható szabály törvényellenessé válásához. A Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a változtatási és építési tilalom szabályozási értelemben nem alkalmazható eszköz, avagy a már meglévő tilalom (ami a 314-es Korm. rendelet meghozatalakor hatályos volt) adott eljárásokban egyedileg nem alkalmazható. Az utóbbi értelmezés az Ör.-ek jogszerűségét nem érinti.
- [36] Megjegyzendő, hogy azonos jogi tárgyban, a 141-es Korm. rendeletnek egy másik önkormányzatra vonatkozó korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság 3264/2021. (VII. 7.) AB határozata [48] pontjában akként hivatkozik, hogy a rendeleti eltérő szabályozás a más jogszabályokra nézve a „nem kell alkalmazni” követelményét eredményezi, azaz nem ír elő kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy a helyi építési szabályzatot ennek megfelelően módosítani is kellene. Az alkalmazás fogalmi összefüggésének vonatkoznia kell más önkormányzati rendeletre is, amennyiben – mint jelen esetben – egyes tilalmakat azokban, és nem építési szabályzatában mondja ki.
- [37] A védírat felhossa mindezekén túlmenően a 314-es Korm. rendelet, illetve az Ör.-ek hatályának eltérését. A Kúria szerint ez a körülmény a két jogforrásból fakadó szabályozási következmények különbözőségét, egymásnak való meg nem felelését (inkongruenciáját) eredményezi, ami által viszont nem feltétlenül jogszabályi összeütközésre vezető eredmény keletkezik, mégpedig a következők szerint.
- [38] Egrészről különbözik a 314-es Korm. rendelet, illetve az Ör.-ek területi hatálya. Az utóbbiak a 190-es jelű tömbre vonatkoznak, míg a kormányrendeletnek a helyi szabályozás szempontjából releváns kiemelt közérdekűvé nyilvánítása az 5. § (2) bekezdése alapján a 2. melléklet B2 mezőjében meghatározott helyszínen, ami a kérdéses tömbből csak 4 helyrajzi szám. Az erre a 4 helyrajzi számra vonatkozóan a fentiek szerint nem alkalmazandó szabályok nem érintik a szabályozás hatályát, azaz ettől a minimális, telektömbre rendezés követelménye nem sérül. Nem megalapozott ezért az a hivatkozás, hogy pusztán emiatt jogellenesség keletkezne a helyi jogforrási körben. Ugyanakkor a jelzett 4 helyrajzi számmal körülírt terület tekintetében a 314-es Korm. rendelettel való ellentét fennáll.
- [39] Másrészt a 314-es Korm. rendelet 5. §-a csak a változtatási és az építési tilalmak alkalmazását zárja ki [(2) bekezdésében], a telekalakítási tilalom alkalmazását [(3) bekezdésében] azonban nem. Az utóbbira vonatkozóan azonban kimerítő részletezettségű, a helyrajzi számhoz kötött telkeken belüli, csak területi földmérési határpontokkal beazonosítható, az Egységes Országos Vetületi Rendszerben megadott, részegységekre lebontott szabályokat rendel 3. mellékletében.
- [40] Harmadrészt, az Étv. 4. § (3a) bekezdése építésszabályozási korlátozásra ad felhatalmazást, amelyet a 62. § (1) bekezdés 27. pontjában a Kormánynak ad meg, és amit az ügyre vonatkozóan a 314-es Korm. rendelet valósít meg – noha annak preambuluma erre nem hivatkozik. Ebből az következtethető, hogy e rendelkezés – az Étv. 62. § (6) bekezdésének 6. pontja szerinti felhatalmazással párhuzamosan – az önkormányzat elé korlátot állít, ami az e pont szerinti „helyi építési szabályzatát” illeti. A kérdés azonban okkal merül fel abban a tekintetben, vajon korlátot jelent-e az 5. pont szerinti „a településre elrendelt építési tilalmat, valamint változtatási tilalmat” megállapító rendeletalkotásra való felhatalmazás tekintetében is. Továbbá tisztázatlan a korlátozottság kiterjedése az ügyben előtérbe kerülő telekalakításra nézve.

- [41] Negyedrészt, a korlátozottság kiterjedése más szabályozási felhatalmazások tekintetében is kérdéses. Tekintettel a 314-es Korm. rendelet kimerítő részletezettségére, megállapítható, hogy szokásos logikai jogértelmezés, ami a normaszöveg esetleges kiterjesztését illeti, aggálytalanul nem alkalmazható. Figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy ha a jogalkotó telekmélységnél jóval részletezettebb határpontok szerinti beépítési szabályokat, külön tételes építési követelményeket, egyedi településképi követelményeket, a fák védelmére szóló előírásokat határozott meg, akkor pedig, amiről hallgat, azt vélelmezhetően nem kívánta rendezni. A 314-es Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés b) pontja ebben a tekintetben is a más önkormányzati rendeleteknek a kormányrendeleti tartalomba ütköző alkalmazási tilalmáról szól, nem pedig az erre vonatkozó szabályozás tartalmi korlátozásáról.
- [42] A formális szempontokon túl, tartalmilag azonban valóban ellentmondásos helyzet keletkezett a 314-es Korm. rendelet hatályba lépésével, figyelemmel arra is, hogy a szabályozás nem rendezte az Ör.1-nek és az Ör.2-nek a hozzáigazítását a magasabb szintű jogforrás rendelkezéseihez. Az indítványozó ezzel kapcsolatban a Jat. 22. § (1) bekezdés d) pontjára hivatkozott, mint a Kormány tagjának feladatára, ami a szabályozás konzisztenciája fölötti örököszt írja elő. A hatályos jogszabályi keretek között az Ör.1-nek és az Ör.2-nek a 314-es Korm. rendelettel való ellentétes volta kétségtelenül megállapítható. A jogszabály címzettjei szempontjából ugyanis nem teremt egyértelmű helyzetet, hogy amit az Ör.1. és az Ör.2. tilt, azt a 314-es Korm. rendelet engedi és részleteiben meghatározza. Így a hatályos jogi keretek között, az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján, az Étv. 4. § (3a) bekezdésén alapulóan, a 314-es Korm. rendelet hatályba lépését követően, az Önkormányzatra nézve keletkezhetett csakis kötelezettség a magasabb szintű jogforrással való összhangba hozatalt illetően.
- [43] Az Önkormányzati Tanács a fentiek szerint figyelembe vette, hogy az érintett önkormányzat a 314-es Korm. rendelet alkotmányossági felülvizsgálatát az AB-tól már kérte, amit az elutasított. Más jogalapon, illetve a felhatalmazó törvények tekintetében ilyen indítványt ebben az eljárásban nem tett.
- [44] Összességében jelen ügyben a tartalmi ellentmondás mellett, az egyértelmű szabályozási tartalom a jogviszonyok ellentmondásos szabályozása miatt nem állapítható meg, ami jogbizonytalanság forrása lehet. E jogszabályi ütközés alapján az Ör.1. és az Ör.2. megsemmisítése vált szükségessé a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján.
- [45] Az Önkormányzati Tanács indokoltan látta az indítványozó által kért visszamenőleges hatályú megsemmisítést, ezért az Ör.-eket a 314-es Korm. rendelet hatályba lépésének napjára, azaz 2022. augusztus 12. napjára visszamenőleges hatállyal történő megállapítása a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján történt meg.

A döntés elvi tartalma

- [46] Ha a szabályozási szintek között az egymásnak való megfelelés csak részleges, önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése kivételesen megállapítható.

Záró rész

- [47] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdésére alapulóan tárgyaláson kívül bírálta el.
- [48] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (4) bekezdése alapján állapította meg.
- [49] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [50] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és saját költségeiket maguk viselik.
- [51] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. január 17.

Dr. Balogh Zsolt s.k., a tanács elnöke.

Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró

Dr. Patyi András s.k. bíró

Dr. Varga Eszter s.k. bíró

Dr. Varga Zs. András s.k. bíró