



VIII. A Kúria határozatai

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5017/2023/7. számú határozata

Az ügy száma: Köf.5017/2023/7.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor bíró a tanács elnöke, Dr. Demjén Péter előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Dobó Viola bíró, Dr. Hajnal Péter bíró

Az indítványozó: Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal (...)

Az indítványozó képviselője: Dr. Gyurita Rita kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata (...)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Mester & Társa Ügyvédi Iroda (...; eljáró ügyvéd: dr. Mester László)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a Győri Építési Szabályzatról (GYÉSZ-ről) és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) önkormányzati rendeletének 6/A. § (2) bekezdés „ha a lakás mérete” szövegrésze, az a) pont „a) a nettó 45 m²-t nem éri el, akkor” szövegrésze, valamint b) és c) pontja más jogszabályba ütközik, ezért azokat e határozat közzétételének napjával megsemmisíti;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése (a továbbiakban: érintett önkormányzat) megalkotta a Győri Építési Szabályzatról (GYÉSZ-ről) és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.), majd a 33/2018. (XII.20.) önkormányzati rendeletével módosította az Ör. 6/A. § (2) bekezdését, mely 2019. január 4. napjától jelenleg is hatályos.
- [2] A Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) GY/04/1188-1/2022. iktatószámú törvényességi felhívással élt, melyben megállapította, hogy az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontja jogszabálysértő, ugyanis az az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 42. § (2a) bekezdésébe és a 111. § (1) bekezdésébe ütköző módon egynél több gépjármű elhelyezését írja elő a lakó rendeltetésű övezetekben. Kifejtette, hogy az OTÉK jelenleg hatályos 42. § (2a) bekezdése alapján a lakás és az üdülő önálló rendeltetési egysége után a helyi építési szabályzat legfeljebb egy gépkocsi elhelyezéséről rendelkezhet, ettől az OTÉK 111. § (1) bekezdése eltérést nem enged. A fentiekre tekintettel az önkormányzatnak nincs felhatalmazása arra, hogy az OTÉK kógens szabályától eltérjen.
- [3] A felhívásban az indítványozó a jogszabálysértés megszüntetésére a kézbesítést követő 60. napot jelölte meg, mely határidő 2023. január 31. napján lejárt.

- [4] Győr Megyei Jogú Város Polgármestere (a továbbiakban: polgármester) 2023. január 23. napján kelt levelében kifejtette, hogy a felhívásban foglaltakkal egyetért ennek érdekében folyamatban van az SZTM 2022-007 számon futó eljárás, melynek tárgya az Ör. 6/A. §-ban jóváhagyott parkolási szabályok módosítása, a parkolóállásokkal kapcsolatos helyi, egyedi szabályokkal való kiegészítés. A polgármester arra hivatkozott, hogy az Ör. érintett 6/A. §-a jogharmonizációs célú hatályon kívül helyezésére a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) által szabályozott eljárásban van lehetőség.
- [5] Az eljárás időigényességére tekintettel az indítványozó – a polgármester kérelmére – három alkalommal hosszabbította meg a felhívásban megjelölt határidőt, amely 2023. május 17. napján eredménytelenül letelt.
- [6] Az indítványozó a polgármester további hosszabbításra irányuló kérelmét elutasította, arra hivatkozással, hogy kellő idő állt a képviselő-testület rendelkezésére a jogszabálysértő állapot megszüntetésére. A Kormányhivatal megállapította, hogy az önkormányzat 2022. szeptember 20. napján Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2022-007 számú rendezési tervmódosítás készítésének időszakára elrendelt változtatási tilalomról szóló 24/2022. (XI. 20.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Ör2.) változtatási tilalmat rendelt el az SZTM 2022-007 számú rendezési tervmódosítás készítésének időszakára, amely szintén jogszabálysértő. Erre tekintettel GY/04/1-1/2023. iktatószámú törvényességi felhívást tett, melynek eredménytelensége okán Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 136. § (2) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsánál indítványt terjesztett elő, amelyben kérte az Ör2. megsemmisítését.
- [7] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5010/2023/7. számú határozatában megállapította, hogy az Ör2. más jogszabályba ütközik, ezért azt a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

A kormányhivatal indítványa és az önkormányzat védírata

- [8] Az indítványozó a 2023. június 16. napján kelt GY/04/848-1/2023. iktatószámú indítványában kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 6/A. § (2) bekezdés más jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését.
- [9] Az indítványozó lényegében a törvényességi felhívásban foglaltakat ismételte meg indítványában az alábbiak szerint.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint, amennyiben egy rendezési terv-módosítás elkészítésének idejére változtatási tilalmat rendel el az önkormányzat, köteles minden tőle telhetőt megtenni annak érdekében, hogy az a lehető legrövidebb időn belül elfogadásra kerüljön. Ennek ellenére az Önkormányzat fél évig nem kezdeményezte még a környezeti értékelés szükségességének vizsgálatát sem, illetve 2023. április eleje óta nem nyújtotta be a környezeti vizsgálatra vonatkozó dokumentációt sem.
- [11] Az indítványozó megállapította, hogy a törvényességi felhívásban a jogszabálysértés megszüntetésére adott határidő 2023. május 17. napján eredménytelenül letelt, az Önkormányzat nem tett eleget a GY/04/1188-1/2022. iktatószámú törvényességi felhívásban foglaltaknak. Azaz az Ör. vonatkozásában a jogszabálysértés továbbra is fennáll, így – figyelemmel a Korm. rendelet 9. § b) pontjára – az indítványozó megállapította, hogy a polgármester által a törvényességi felhívásban foglaltak alapján tett intézkedés nem szüntette meg a jogszabálysértést.
- [12] Erre tekintettel indítványozta, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa állapítsa meg, hogy az Ör. 6/A. § (2) bekezdése jogszabálysértő, annak okán, hogy az OTÉK 42. § (2a) bekezdését és az OTÉK 111. § (1) bekezdését sérti, és kérte, hogy az Ör. 6/A. § (2) bekezdését semmisítse meg.
- [13] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján a 42. § (1) bekezdése értelmében felhívta az érintett önkormányzatot az indítványra vonatkozó nyilatkozata előterjesztésére.
- [14] Az önkormányzat védírataiban az indítvány elutasítását kérte, mivel álláspontja szerint az Mötv. 134. §-ában foglalt feltételei nem állnak fenn. Ha pedig a Kúria Önkormányzati tanácsa nem ért egyet a kérelem elutasításával, akkor arra az esetre kérte, hogy az Ör. támadott rendelkezését, a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében pro futuro hatállyal (2024. február 29. napjával) semmisítse meg.
- [15] Az önkormányzat kifejtette, hogy az indítványozó az Ör.-t és annak 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontját érintően GY/04/1188-1/2022. iktatószámú törvényességi felhívást tett, míg indítványában a 6/A. § (2) bekezdésének jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, ezáltal túlerjeszkedett a törvényességi felhívás tartalmán, így nem áll fenn az Mötv. 134. § (2) bekezdésében foglalt feltétel, azaz nincsen

- eredménytelen törvényességi felhívás, tekintettel arra, hogy a 134. § (1) bekezdésében előírt felhívás csak az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontjait érintették.
- [16] A törvényességi felhívás ezen részével az önkormányzat egyetértett, a törvényességi felhívás megtételekor folyamatban volt az Ör. módosításához szükséges tervezetés, így a b) és c) pont esetében sem állt fenn a törvényességi felhívás eredménytelensége. Az már más kérdés, hogy az Ör. módosítására és a módosítási eljárás bonyolultságára tekintettel erre még nem tudott sor kerülni. Az önkormányzat a fentiek érdekében elindította az SZTM 2022-007 számon futó településrendezési eljárást. A GY/04/1188-1/2022. számú törvényességi felhívás ugyanakkor nem terjedt ki a 6/A. § (2) bekezdés a) pontjára, mivel az az OTÉK rendelkezéseivel nem ellentétes, ugyanakkor az indítványozó most azt is jogszabálysértőnek minősítette.
- [17] Kifejtette, hogy az Ör. érintett 6/A. §-ának jogharmonizációs célú hatályon kívül helyezésére a Korm. rendelet által szabályozott eljárásban van lehetőség, mely nélkül nem lehet magasabb szintű jogszabályba ütköző rendelkezést sem hatályon kívül helyezni. Bár az indítványozó a jogszabálysértés megszüntetésére rendelkezésre álló határidőt – több körben – 2023. május 17. napjáig meghosszabbította, a Korm. rendelet szerint a tervezési előkészítés nélkül számított általános eljárás szerinti eljárásrendben folytatott eljárás időigénye mintegy 4–5 hónap, feltéve, ha nincs semmilyen probléma az eljárás során (pl. eltérő vélemény). Így az indítványozó által biztosított és meghosszabbított határidők alatt eleve nem lehetett volna az Ör.-t módosítani.
- [18] A védirat hivatkozott arra, hogy amennyiben az Ör. 6/A. § (2) bekezdés hatályon kívül helyezésére kerül sor, az önkormányzat helyi építési szabályzata nem fog előírást tartalmazni a lakások, valamint az üdülő önálló rendeltetési egységek vonatkozásában. Az OTÉK az elhelyezendő személygépkocsik számának megállapítására vonatkozó 4. melléklete már egyáltalán nem tartalmaz ilyen szabályt, így a hatályon kívül helyezés joghézagot és jogbizonytalanságot eredményezne, amely így sértené az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményét. Erre tekintettel az önkormányzat azt kérte, hogy ha esetlegesen az Ör. megsemmisítésére kerülne sor, azt pro futuro hatállyal tegye meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa.
- [19] Végezetül rögzítette, hogy az önkormányzat a jogszabályba ütköző rendelkezés hatályon kívül helyezése érdekében a szükséges intézkedéseket megteszi, a megállapított jogsértést saját hatáskörében orvosolja, a helyi építési szabályzat módosítására irányuló eljárást lefolytatja.
- [20] Az indítványozó a védiratra tekintettel 2023. július 18. napján nyilatkozatot terjesztett elő, melyben előadta, hogy az indítvány egészének értelmezése alapján megállapítható, hogy a Kormányhivatal az indítványban is az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontjában foglalt rendelkezések magasabb szintű jogszabályba ütközését kifogásolta. Állítása szerint az indítvány utolsó oldalán csupán azért került megjelölésre az Ör. 6/A. § teljes (2) bekezdése, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsának az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontjai megváltoztatására nincs lehetősége, az Ör. vitatott rendelkezése b) és c) pontjának megsemmisítése esetén az a) pont értelmezhetetlenné válna.
- [21] Az önkormányzat 2023. szeptember 5. napján az indítványozó nyilatkozatára szintén nyilatkozatot terjesztett elő, melyben kifejtette, hogy az indítványozó maga ismerte el, hogy az Ör. 6/A. § (2) bekezdés egészére nem bocsátott ki korábban törvényességi felhívást, míg az indítványát e bekezdés jogszabályba ütközésének megállapítására és megsemmisítésére tette. Álláspontja szerint a Mötv. 134. § (2) bekezdésében foglalt feltétel nem áll fent, így az indítvány elutasítását kérte.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

- [22] Az indítvány megalapozott.

I.

- [23] Az önkormányzat védiratában foglaltakra figyelemmel a Kúria Önkormányzati Tanácsa először azt vizsgálta meg, hogy az Ör. más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás megindításának törvényi előfeltételei teljesültek-e.
- [24] A Kp. 143. § (2) bekezdés b) pontja szerint az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tartalmazza az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését.
- [25] Az Mötv. 134. § (1) bekezdése szerint, ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint

- a törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.
- [26] Az Mötv. a kormányhivatalnak viszonylag széles mozgásteret biztosít a törvénysértés megszüntetése érdekében. Jól kifejezi ezt az Mötv. 134. § (2) bekezdése, amely a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek mérlegelési jogkörben történő alkalmazásáról szól abban az esetben, ha a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre. Ilyenkor a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy a törvénysértés megszüntetésének – a törvény keretei között – mi a leghatékonyabb módja. (Köf.5055/2013/9., Köf.5.022/2022/8.)
- [27] Az Mötv. fent is idézett 134. § (1) bekezdése a jogszabálysértés megjelölését várja el, tehát hogy miért tartja a helyi rendeletet magasabb jogszabályba ütközőnek.
- [28] Az indítványozó a törvényességi felhívásban az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontjainak jogszabályellenességét jelölte meg, mely az indítványában is szerepel. Az önkormányzat maga is úgy nyilatkozott, hogy ezen pontok tekintetében a jogszabálysértés fennáll. Majd az indítványozó is úgy nyilatkozott, hogy e pontok tekintetében állapította meg a jogszabálysértést és kéri azok megsemmisítését, csupán azért került megjelölésre az Ör. 6/A. § teljes (2) bekezdése, mivel az Ör. vitatott rendelkezése b) és c) pontjának megsemmisítése esetén az a) pont értelmezhetetlenné válna.
- [29] Önmagában az, hogy az indítványozó a törvényességi felhívásban megjelölt önkormányzati rendeleti jogszabályhely helyett indítványában – a jogbiztonságra tekintettel – az egész érintett §-t jelölte meg, s nem annak pontjait, az jelen esetben nem eredményezi az indítvány egészének visszautasítását.
- [30] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem látott jogszerű lehetőséget sem az indítvány visszautasításának a Kp. 48. § e) pontja, sem az eljárás megszüntetésének a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján.
- [31] A Kúria ugyanakkor a jogszabályba ütközés vizsgálatát kiterjesztette az Ör. teljes 6/A. § (2) bekezdésére a vitatott rendelkezésével való szoros összefüggés miatt, a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján.

II.

- [32] Az Ör. vitatott 6/A. § (2) bekezdése szerint:
 (2) A lakó szerepkörű övezetekben lakás rendeltetési egységenként, ha a lakás mérete
 a) a nettó 45 m²-t nem éri el, akkor 1 gépjármű,
 b) a nettó 45 m²-t elérő és 60 m²-t el nem érő, akkor 1,5 gépjármű vagy
 c) a nettó 60 m²-t elérő, akkor 2 gépjármű
 elhelyezése biztosítandó.
- [33] Az OTÉK releváns szabályai a következők:
 42. § (2a) A (2) bekezdéstől eltérően, a lakás és üdülő önálló rendeltetési egysége után a helyi építési szabályzatban meghatározott számú személygépkocsi elhelyezését kell biztosítani, azzal, hogy a helyi építési szabályzat kötelezően legfeljebb egy személygépkocsi elhelyezését írhatja elő.
 111. § (1) Az e rendelet II–III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket – a 29. § (10)–(13) bekezdése szerinti előírás, a 32. § (2) bekezdése szerinti elhelyezési és beépítési szabály, valamint a 42. § (2a) bekezdése szerinti követelmény kivételével – a helyi építési szabályzat megállapíthat.
- [34] Az OTÉK egyértelműen fogalmaz, azaz a lakás és üdülő önálló rendeltetési egysége után a helyi építési szabályzatban kötelezően legfeljebb egy személygépkocsi elhelyezését írhatja elő az önkormányzat. A jogszabályhely nem ad lehetőséget az önkormányzat számára arra, hogy a lakás méretétől függően, sávosan úgy határozza meg az elhelyezendő személygépkocsi számát, hogy az túllépi a jogszabály által előírt maximumot.
- [35] Az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) pontja 1,5 gépjármű, míg a c) pontja 2 gépjármű elhelyezését írja elő, mely így az OTÉK 42. § (2a) bekezdésébe ütközik.
- [36] Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja értelmében, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti.
- [37] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 6/A. § (2) bekezdés b) és c) pontja más jogszabályba ütközik, ezért azt megsemmisítette.
- [38] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján vizsgálta az Ör. 6/A. § (2) bekezdés – b) és c) pontok megsemmisítése után fennmaradó – teljes normaszövegét. A Kúria megállapította, hogy az Ör. 6/A. § (2) bekezdés a) pontja önmagában nem jogszabálysértő az elhelyezendő gépjárművek száma tekintetében, de ha teljes egészében hatályban marad, akkor a nettó 45 m²-t meghaladó lakások esetében nem egyértelmű,

hogy milyen szabályt kell a jogalkalmazónak figyelembe venni, egyáltalán vonatkozik-e rá bármilyen szabály. Azaz a szabályozás ebben az esetben kiszámíthatatlanná válna, s jogbizonytalanságot idézne elő. Erre tekintettel a Kúria a vitatott rendelkezésekkel való szoros összefüggés okán döntött a 6/A.§ (2) bekezdésének „ha a lakás mérete” fordulatának és az a) pont „a) a nettó 45 m²-t nem éri el, akkor” szövegrésze megsemmisítéséről is. Az Ör. 6/A. § (2) bekezdése így a következő szöveggel marad hatályban: „A lakó szerepkörű övezetekben lakás rendeltetési egységenként, 1 gépjármű, elhelyezése biztosítandó.”

A Kp. 146. § (3) bekezdése értelmében, a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.

A döntés elvi tartalma

- [39] A lakás és üdülő önálló rendeltetési egysége után az OTÉK szabályozásával összhangban kötelezően legfeljebb egy személygépkocsi elhelyezését írhatja elő a helyi építési szabályzat. Az ezzel ellentétes önkormányzati rendelet jogszabályellenes.

Záró rész

- [40] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a jogkövetkezményeket a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (4) bekezdése alapján állapította meg.
- [41] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [42] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.
- [43] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. szeptember 19.

Dr. Kalas Tibor bíró s.k. a tanács elnöke

Dr. Demjén Péter s.k. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

Dr. Dobó Viola s.k. bíró

Dr. Hajnal Péter s.k. bíró
