

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

Az ügy száma: Köf.5004/2020/4.

A tanács tagja: Dr. Patyi András a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró

Az indítványozó: Kúria Kfv. II. Tanácsa

Az érintett önkormányzat: Mohács Város Önkormányzata
(7700 Mohács, Széchenyi tér 1.)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Halmos Péter ügyvéd
(7621 Pécs, Mária u. 29.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy a Mohácsi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról és szabályozási tervről szóló 25/2009. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 3. számú függelék 7. pontjának a képviselő-testület 93/2018. (VI. 28.) Kh. számú határozatával kiegészített rendelkezése törvényellenes, ezért azt a kiegészítés napjára visszamenőlegesen, 2018. június 28-i hatállyal megsemmisíti;
- megállapítja, hogy a Mohácsi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról és szabályozási tervről szóló 25/2009. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 3. számú függelék 3. és 7. pontjának a képviselő-testület 20/2015. (III. 31.) Kh. és a 195/2016. (XII. 15.) Kh. számú határozataival kiegészített rendelkezései törvényellenesek, ezért azokat 2020. augusztus 31-ei hatállyal megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy határozatának közzétételére, a kézbesítést követő nyolc napon belül, az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az indítványozó előtt folyó per előzményeként a Baranya Megyei Kormányhivatal Mohácsi Járási Hivatala 2017. október 20. napján kelt BA-03/BCD/4492-34/2017. számú határozatával építési engedélyt adott az indítványozó előtt folyó per II. rendű alperesének, a jelen normakontroll eljárásban érintett Mohács Város Önkormányzatának (a továbbiakban: érintett önkormányzat) a 2292/1 helyrajzi számú, Mohács, Jókai u. 10. szám alatt működő piac átépítéséhez. A piaccal szomszédos 2335/1 helyrajzi számú ingatlan tulajdonosai az indítványozó előtt folyó per felperesi érdekeltje $\frac{1}{2}$ tulajdoni hányadban, illetve az I. és a II. rendű alperesi érdekelt $\frac{1}{4}$ – $\frac{1}{4}$ tulajdoni hányadban. Az érintett önkormányzat 2018. március 21. napján megkereste az érdekelteket, hogy a tulajdonukban álló ingatlant a részére értékesítsék, amelyet azonban a felperesi érdekelt nem kívánt értékesíteni. Ezt követően, az érintett önkormányzat képviselő-testülete a 2018. június 28-i ülésén meghozott 93/2018. (VI. 28.) Kh. számú határozatával (a továbbiakban: a Határozat) a Mohácsi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról és szabályozási tervről szóló 25/2009. (XI. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) 3. számú függelék 7. pontját kiegészítette és a városrendezési célból kisajátítandó ingatlanok körét kibővítette az érdekeltek ingatlanával.
- [2] Az érintett önkormányzat 2018. június 29. napján kisajátítás iránti kérelmet nyújtott be, a Baranya Megyei Kormányhivatalhoz, az indítványozó előtt folyó per I. rendű alpereséhez az érdekeltek tulajdonában álló ingatlan kisajátítása iránt, aki a 2018. szeptember 13. napján kelt BAB/12/01030-29/2018. számú határozatával az érdekeltek ingatlanát kisajátította. E határozat ellen a Baranya Megyei Főügyészség (a továbbiakban: felperes) által benyújtott kereset folytán indult perben a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. október 30. napján kelt 101.K.27.544/2019/26. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította.
- [3] A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Ebben elsődlegesen a jogerős ítélet közigazgatási cselekményre kiterjedő hatállyal történő hatályon kívül helyezését, és az I. rendű alperes új eljárás lefolytatására kötelezését, másodlagosan az eljárt bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára történő kötelezését kérte. Kérte, hogy a felülvizsgálati kérelmét elbíráló tanács forduljon a Kúria Önkormányzati Tanácsához (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal történő kiegészítésének felülvizsgálata végett.

A bírói indítvány és az önkormányzat védirata

- [4] A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.II.38.424/2019/7. számú végzésében indítványozta az Önkormányzati Tanácsnál a HÉSZ 3. számú függelék 7. pont – Határozattal történt – kiegészítésének vizsgálatát, a jogszabálysértés megállapítását, a kiegészített rendelkezés megsemmisítését, valamint az indítványozó előtt folyó perben való alkalmazás tilalmának kimondását.
- [5] Az indítványozó szerint a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal történt kiegészítése nincs összhangban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 8. § (1) bekezdésével. A bírói indítvány hangsúlyozta, hogy – a felperes jogi indokolásával egyetértve – az önkormányzati rendelettel megalkotott HÉSZ csak jogszabállyal, önkormányzati rendelettel módosítható; önkormányzati határozattal az nem egészíthető ki.
- [6] A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 45. §-a alapján felállított Önkormányzati Tanács a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a

továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

- [7] Az érintett önkormányzat a védiratában elsődlegesen kérte, hogy az Önkormányzati Tanács eljárását hatáskörének hiánya miatt szüntesse meg. Másodlagosan kérte, hogy amennyiben az eljárás megszüntetése nem lehetséges az indítványt utasítsa el.
- [8] Az érintett önkormányzat szerint a függelék, illetve a melléklet jogi megítélése eltérő: a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) 3. § (1) bekezdését alapul véve a függelék nem része a jogszabálynak, mivel normatív rendelkezéseket nem tartalmaz, így annak módosítása nem igényel rendeleti utat. Kiemelte, hogy a függelékbe nem foglalható normatív tartalmú rendelkezés, ezáltal módosítására sem önkormányzati rendeletalkotás útján kerülhet sor. A függelék olyan, a rendelethöz függetlenül keletkezett dokumentumnak tekinti, amely nem válik a rendelet részévé, csak indokolt a rendelet mellé csatolni. Ezek alapján pedig jelen esetben a HÉSZ függelékének módosítása nem minősül rendeletmódosításnak. Álláspontja alátámasztásaként hivatkozott a Köf.5.022/2017/4. számú határozatra is.
- [9] A védirat utalt arra is, hogy a HÉSZ megalkotásakor hatályos jogszabályi környezet [az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 13. § (2) bekezdés g) pontja és 17. §-a, valamint az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 2. számú melléklete hiányos rendelkezései] alapvetően eltért a jelenlegitől. E tekintetben hangsúlyozta, hogy változást hozott 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: Korm.rendelet), amely 2013. január 1-jén lépett hatályba és amelynek 5. számú melléklete felsorolja a helyi építési szabályzat tartalmi követelményeit. A Korm.rendelet 45. § (1) bekezdése alapján a HÉSZ jelenlegi formában 2021. december 31. napjáig alkalmazható.
- [10] Végül kiemelte, hogy a Kp. 117. § (3) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban a felperes már nem lett volna jogosult az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményezni.

Az Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

- [11] Az indítvány megalapozott.
- [12] A HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal kiegészített rendelkezése szerint: „7. Városrendezési célból: 2280, 2335/1 3366/1/A, 3707/1, 3733, 3741/3, 3741/12, 3741/13, 3741/18, 3741/20, 3741/23, 3741/24, 3741/25, 3741/47, 3741/52, 3741/53, 3741/55, 3741/56 hrsz-ú ingatlanok, 3732/1, 3737, 3738/4, 3738/5, 3739/1, 3739/2, 3739/3, 3739/4, 0153/3, 0153/4, 0153/5, 0153/6, 0153/7, 0153/8, 0153/9 hrsz-ú ingatlan (ipari park bővítéséhez).”
- [13] Az Önkormányzati Tanácsnak jelen ügy kapcsán elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának jogszabály-ellenességének vizsgálatára.
- [14] A Kp. 12. § (2) bekezdés b)-c) pontjai szerint: „ [a] Kúria első és végső fokon jár el [...] b) a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásban, c) a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásban,[...]” Az

önkormányzati normakontroll részletszabályait a Kp. 139-150. §-ai tartalmazzák. A Kp. 12. § (2) bekezdés b) pontja alapján a Kúria hatásköre kiterjed az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára.

- [15] Az Önkormányzati Tanács ezt követően vizsgálta a HÉSZ megalkotásakor hatályos jogszabályi környezetet a HÉSZ 3. számú függeléke jogi státuszának megállapítása céljából.
- [16] Az Önkormányzati Tanács egyetértett a védiratban foglaltakkal a tekintetben, hogy a 2009. december 1. napján hatályba lépett HÉSZ megalkotásakor hatályos jogszabályi környezet eltért a jelenlegitől, a HÉSZ megalkotásakor a helyi építési szabályzat megalkotására vonatkozó irányadó szabályok az Étv. és az OTÉK rendelkezései voltak.
- [17] A HÉSZ megalkotásakor hatályos Étv. 13. § (2) bekezdése szerint: „(2) A helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell legalább: [...] g) a 17. § szerinti sajátos jogintézmények alkalmazásával érintett területek lehatárolását, valamint az azokkal kapcsolatos előírásokat.” A HÉSZ megalkotásakor hatályos Étv. 17. § -a alapján: „[a] településrendezési feladatok megvalósítását a következő sajátos jogintézmények biztosítják: [...] e) kisajátítás [...]”
- [18] Jelen esetben a HÉSZ 36. §-a tartalmazza az egyes sajátos jogintézményekre vonatkozó általános előírásokat, azonban e jogintézmények vonatkozásában a konkrét előírásokat a HÉSZ a függelékekre, illetve a mellékletekre utalja.
- [19] A HÉSZ 36. § (2) bekezdés b) pontja a kisajátításra nézve rögzíti, hogy: „[a]z önkormányzat közérdekből kisajátítási eljárást kezdeményez a 3. függelékben felsorolt ingatlanok területére, ezen ingatlanokat érintő településrendezési feladatok megvalósítása érdekében.” Megállapítható, hogy a HÉSZ megalkotásakor a kisajátítással érintett területek lehatárolása, valamint az azokkal kapcsolatos előírások kötelező tartalmi elemei voltak a helyi építési szabályzatnak, függetlenül attól, hogy e szabályokat a jogalkotó hol (a rendelet általános előírásai, függeléke vagy melléklete alatt) határozta meg.
- [20] A védirat utalt a Korm.rendeletre, amely 2013. január 1. napján lépett hatályba és valóban változást hozott a helyi építési szabályozásra nézve. A Korm.rendelet 5. számú melléklete a helyi építési szabályzat tartalmi követelményeit az alábbiak szerint állapította meg. A rendeletben kell szabályozni az Általános előírásokat, ezen belül többek között a közterület alakításra, az épített környezet alakítására, a táj és a természeti környezet védelmére és a veszélyeztetett területekre vonatkozó előírásokat, valamint a környezetvédelmi előírások mellett az egyes sajátos jogintézményekkel kapcsolatos előírásokat (tilalmak, telekalakítás, településrendezési kötelezések, közterület-alakítás) is. A részletes övezeti előírások között kell elhelyezni a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt építési övezetek előírásait, valamint az egyes településrészek kiegészítő előírásait. A Korm.rendelet 5. számú melléklet 2. pontja rögzíti a rendelet mellékleteinek tartalmi követelményeit, így a 2.1. pont (szabályozási terv elemei) mellett a 2.2. pont (egyéb mellékletek) 2.2.2. pontja az egyes sajátos jogintézményeket. A 2.3. pont szerinti egyéb függelék kategóriában a védelmi-korlátozás jegyzékek (2.3.1. pont) és mintakeresztszelvények (2.2.2. pont) szerepelnek.
- [21] Megállapítható tehát a Korm.rendelet alapján, hogy a helyi építési szabályzat megalkotása során a rendelet mellékleteiben kell rögzíteni az egyes sajátos jogintézményeket. Az egyéb függelékben ilyen rendelkezések nem helyezhetők el. Jelen esetben a HÉSZ 36. §-a alatt szabályozott, az egyes sajátos jogintézményeket – így a kisajátítást is – a Korm. rendelet alapján a rendelet általános előírásai és a mellékletek között kell szabályozni.

- [22] A Korm.rendelet – a Határozattal kiegészített 3. számú függelék 7. pontjának kiegészítésekor hatályos – 45. § (1)-(2) bekezdései szerint: „[a] 2012. december 31-én hatályban lévő, valamint az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési követelményeinek és jelmagyarázatának figyelembevételével elkészített és elfogadott településrendezési eszköz 2018. december 31-ig alkalmazható.
- (2) A 2012. december 31-én hatályban lévő, továbbá a 2012. december 31-ét megelőzően hatályban lévő jogszabályok alapján elfogadott településrendezési eszközök 2018. december 31-ig történő módosítása a VI. fejezet eljárási szabályai szerint,
- a) - a b) pont kivételével - az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési tartalmi követelményeinek és jelmagyarázatának,
- b) az együtt tervezendő terület esetén
- ba) az OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos településrendezési tartalmi követelményeinek és jelmagyarázatának, vagy
- bb) az e rendelet tartalmi előírásainak és a 6. melléklet szerinti jelmagyarázatnak alkalmazásával történhet.”
- [23] A Korm.rendelet 45. § (2) bekezdés a) pontjában hivatkozott OTÉK 2012. augusztus 6-án hatályos 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy: „[a] szabályozási tervben, a helyi építési szabályzatban kell meghatározni, megállapítani az Étv. 12. §-ának (5) bekezdésében és 13. §-ának (2) bekezdésében előírtakat.” E jogszabályi rendelkezés tehát visszautal a már említett Étv. 13. §-ának (2) bekezdésére, amely értelmében a helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell legalább a kisajátítással érintett területek lehatárolását, valamint az azokkal kapcsolatos előírásokat.
- [24] Kiemelendő, hogy a HÉSZ megalkotásakor a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a régi Jat.) tartalmazta a jogalkotás alapvető szabályait. A jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendeletet a HÉSZ megalkotásakor már hatályon kívül helyezte az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (2) bekezdése, így a HÉSZ megalkotásakor sem ez utóbbi jogszabályt, sem – a védiratban hivatkozott – Jszt-t nem lehetett alkalmazni, hisz az előbbi már nem volt hatályban, az utóbbi pedig még nem lépett hatályba. A Jszt. csak 2010. március 1. napján, az (új) Jat. pedig 2011. január 1. napján lépett hatályba.
- [25] Az érintett önkormányzat azon álláspontja alátámasztásaként, mely szerint a Kúria nem rendelkezik hatáskörrel a HÉSZ 3. számú függelékének vizsgálatára, az Önkormányzati Tanács Köf.5.022/2017/4. számú határozatára is hivatkozott. E határozat szerint: „vizsgálandó, hogy miként kell viszonyulni az Ör. függelékének esetlegesen törvénysértő volta iránt. A Kúria ebben a kérdésben – érdemi vizsgálat nyomán – hatáskörének hiányát állapítja meg, a következők miatt. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 3. § (1) bekezdése, 126–134. §-ai és 1. melléklete 18. pontja szerint jogszabálynak csak melléklete lehet, függeléke nem. Ezzel egybevág, hogy jelen ügyben az Ör. 2. számú függeléke („Alsózsolca Város Alpolgármesterei”) a Képviselő-testület 65/2017. (IV. 6.) számú határozatával került módosításra. Okkal, hiszen nem normatív, hanem egyedi döntésről van szó.”
- [26] Az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy jelen eset eltér a fent megjelölt ügyben hozott határozatban foglaltaktól, mert abban a vizsgált önkormányzati rendelet Alsózsolca Város Önkormányzat Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szerveit Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2014. (XI. 27.) önkormányzati rendelete volt, amely megalkotásakor

a Jat. és a JsZR. szabályait kellett megfelelően alkalmazni. A JsZR. 3. § (1) bekezdése szerint „[a] jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák.” A Köf.5.022/2017/4. számú ügyben vizsgált önkormányzati rendelet 2. számú függeléke az alpolgármesteri tisztséget ellátó személyek nevét rögzítette, amely nem kötelező tartalmi eleme az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának. Jelen ügyben viszont a HÉSZ 3. számú függelékében, a helyi építési szabályzat jogszabály által előírt kötelező tartalmi eleme található. A HÉSZ 3. számú függeléke pedig olyan jogalkotási időszakban került elfogadásra, amikor a JsZR. – így a JsZR. 3. § (1) bekezdése – nem volt még hatályos. A HÉSZ elfogadásakor a jogalkotó még nem határozta meg a melléklet és a függelék közti különbséget. Más oldalról az indítványozó által felvetett törvényességi probléma lényege a szabályozási tárgykör tartalmára irányul, azaz arra, hogy a kisajátítással, mint a településrendezés sajátos jogintézményével érintett ingatlanok kijelölése (meghatározása), azaz a sajátos jogintézmény konkrét alkalmazása csak rendeletben rögzíthető.

- [27] Mindezekre tekintettel az Önkormányzati Tanács nem osztja jelen ügy kapcsán az érintett önkormányzat védiratában foglalt azon általános megfogalmazást, hogy a függelék olyan, a rendeletről függetlenül keletkezett dokumentum, amely nem válik a rendelet részévé, csak indokolt a rendelet mellé csatolni, hiszen ezzel a formai megoldással rendeletei szabályozásra tartozó tárgykört vonhatnának ki a helyi jogalkotók a jogszabályokra vonatkozó alkotmányossági és törvényességi követelmények alól. Jelen esetben a HÉSZ 3. számú függeléke a HÉSZ kötelező tartalmi elemét, azaz rendeleti szabályozásra tartozó magatartási szabályt rögzít. Nem elegendő tehát formai szempontok szerint elemezni az önkormányzati rendeletek felépítését, hanem e normák tartalmát, az egyes részek egymáshoz való viszonyait és a meghozatalukkor hatályos jogszabályi környezetet is szükséges figyelembe venni. Mindezen érdemi vizsgálatot követően jelen esetben megállapítható, hogy a HÉSZ 3. számú függeléke a HÉSZ immanens tartalmi része, hiszen az Étv. alapján, a településrendezési célból kisajátítható ingatlanok kijelölése teremt jogalapot a kisajátítási eljárás elindítására és adott esetben a kisajátítás elrendelésére. A kisajátítás az érintett ingatlanon megszünteti a korábbi tulajdonos tulajdonjogát (ugyanígy megszünteti az ingatlanon fennálló egyéb jogokat), ezért különösen fontos, hogy annak jogalapja a vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelő módon, rendeletben kerüljön megállapításra, mely a jelen indítvánnyal érintett ügyben elmaradt.
- [28] Mindezek alapján az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal kiegészített, mint rendeleti szabályozásra tartozó, de határozati formában kiadott rendelkezése jogszabály-ellenességének vizsgálatára.
- [29] Az Önkormányzati Tanácsnak ezt követően abban kellett állást foglalnia, hogy a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal történt kiegészítése a Jat. 8. § (1) bekezdésébe ütközik-e.
- [30] A jelenleg hatályos Jat. 8. § (1) bekezdése alapján: „[a] hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.”
- [31] Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésébe szerint: „[á]ltalános magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.” Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése felsorolja a jogszabályokat: „[j]ogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,

az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.” Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet jogszabálynak minősül, viszont nem minősül jogszabálynak a képviselő-testületi határozat.

- [32] Az Önkormányzati Tanács a Köf.5.025/2015/4. számú határozatában rámutatott arra, hogy: „[a] jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa, az Alaptörvény kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok legfontosabb közhatalmi jogosítványa a rendeletalkotás. A helyi önkormányzati képviselő-testület a helyi közügyek intézése során közhatalom birtokában rendeletet alkot. Az Alaptörvény 32. cikkében felsorolt jogosítványok (így a rendeletalkotás) [...] az önkormányzatok relatív államszervezeti autonómiáját védik. [...] Az Alaptörvény a jogszabályalkotás, mint közhatalmi tevékenység tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való viszonyokról. E rendelkezések alapján – amit a Jat. 8. § (1) bekezdése meg is fogalmaz –, az önkormányzati rendelet csak önkormányzati rendelettel lehet módosítani. Az önkormányzat határozata nem jogszabály, az önkormányzat határozata tartalmától függetlenül nem járhat olyan joghatással, amely az önkormányzati rendelet módosításához vagy kiegészítéséhez vezet. (Indokolás [12])”
- [33] A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzati rendelet csak önkormányzati rendelettel módosítható, egészíthető ki. Megjegyzendő, hogy mindezzel az érintett önkormányzat is tisztában lehet, hiszen korábban a HÉSZ 3. számú függelékét két esetben is önkormányzati rendelettel [a 17/2013. (X. 28.) önkormányzati rendelettel, illetve a 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelettel] módosította.
- [34] Mindezekre tekintettel, az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal történt kiegészítése más jogszabályba, a Jat. 8. § (1) bekezdésébe ütközik, ezért azt a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.
- [35] A normakontroll eljárásban a Kp. 146. § (3) bekezdése alapján a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak megsemmisített rendelkezése az Önkormányzati Tanács határozatának közzétételét követő napon veszíti hatályát. A Kp. 146. § (4) bekezdése értelmében a Tanács az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját a (3) bekezdéstől eltérően állapíthatja meg, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja. Jelen esetben ezen feltételek fennállását az Önkormányzati Tanács megállapította, így a HÉSZ 3. számú függelék 7. pontjának a Határozattal történt kiegészítését annak meghozatalának időpontjára, 2018. június 28. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.
- [36] A törvényellenesség megállapítása okán a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom a Kp. 147. § (1) bekezdés első fordulataán, az általános alkalmazási tilalom, valamely bíróság előtt folyamatban lévő valamennyi egyedi ügyre vonatkozóan ugyanezen jogszabályhely második fordulataán alapul. A Kúria nem látta okát e rendelkezés mellőzésének, mivel a Kp. 147. § (2) bekezdés szerinti, törvényben meghatározott megengedett okai – közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme – nem állnak fenn.

- [37] IV. Az Önkormányzati Tanács a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja. A vitatott rendelkezésekkel szoros összefüggésben áll az, hogy a HÉSZ 3. számú függeléke nemcsak az indítványban támadott Határozattal került kiegészítésre, hanem annak 3. és 7. pontjait érintően a 20/2015. (III. 31.) Kh. és a 195/2016. (XII. 15.) Kh. számú képviselő-testületi határozatok is kiegészítést tettek.
- [38] Az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a HÉSZ 3. számú függelékének az érintett önkormányzat képviselő-testülete 20/2015. (III. 31.) Kh. és a 195/2016. (XII. 15.) Kh. számú határozataival való kiegészítései is jogszabálysértőek, törvénybe, a Jat. 8. § (1) bekezdésébe ütköznek. E kiegészítéseket a Tanács a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján a jövőre nézve, 2020. augusztus 31-ei hatállyal semmisítette meg tekintettel arra, hogy a jogbiztonság és a HÉSZ hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke – e kiegészítésekkel érintett ingatlanok vonatkozásában a fennálló jogviszonyok védelme – miatt ez indokolt.
- [39] Végül az Önkormányzati Tanács megjegyzi a védírat kapcsán, hogy az indítványozó előtt folyó per felperese valóban nem rendelkezik az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése vizsgálatának indítványozására vonatkozó jogosultsággal. Jelen ügyben az önkormányzati normakontroll eljárást viszont nem a felperes, hanem a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság (Kfv. II.) tanácsa indítványozta. A Kp. 143. § (1) bekezdése szerint „(a)z önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást törvény által feljogosított szerv indítványozhatja.” A Kp. 144. §-a alapján ilyen, a törvény által feljogosított szerv a bíróság, mely indítványt terjeszthet elő, ha az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, ahogy ez jelen esetben is történt.

A döntés elvi tartalma

- [40] *Nem elegendő formai szempontok szerint elemezni az önkormányzati rendeletek felépítését, hanem e normák tartalmát, az egyes részek egymáshoz való viszonyát és a meghozatalukkor hatályos jogszabályi környezetet is szükséges érdemben vizsgálni.*
- [41] *Az önkormányzati rendelet önkormányzati rendelettel módosítható, egészíthető ki. Az önkormányzat határozata nem jogszabály, az önkormányzat határozata tartalmától függetlenül nem járhat olyan joghatással, amely az önkormányzati rendelet módosításához vagy kiegészítéséhez vezet.*

Záró rész

- [42] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (3), és (4) bekezdése alapján állapította meg.
- [43] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[44] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[45] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdései zárják ki.

Budapest, 2020. április 28.

Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő