



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

AJB-201/2019.

Előadó:

dr. Rigó Anett

Kúria

1055 Budapest
Markó u. 16.

Tisztelt Kúria!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese (továbbiakban: biztoshelyettes) javaslata alapján és szakmai közreműködésével, vele egyetértésben

k e z d e m é n y e z e m,

hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 24. § (1) bekezdés f) pontja, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 143. § (1) bekezdése alapján a Kúria vizsgálja felül *Balatonföldvár Város Önkormányzatának Balatonföldvár Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 13/2006. (VII. 5.) számú önkormányzati rendelete* (a továbbiakban: Ör.) 7. § (6) bekezdésének és 36/A. § 1. pontjának más jogszabállyal való összhangját és a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmisítse meg az indítványomban támadott jogszabályhelyeket.

Balatonföldvár Város Önkormányzata álláspontom szerint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 6/A. § (3) bekezdésében és a 62. §. (6) bekezdés 6. pontjában kapott származékos jogalkotói felhatalmazását túllépte, amikor a megjelölt rendelkezéseket az Étv. 13. § (1) bekezdésével ellentétesen fogadta el. Az Étv. 13. § (1) bekezdése alapján *„Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.”*

Az Ör. kifogásolt rendelkezései álláspontom szerint nincsenek összhangban a Balatonföldvár Város Helyi Építési Szabályzatára vonatkozó magasabb szintű jogszabályokkal:

- a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 19/A. § rendelkezéseivel;
- az országos területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTvT.) 4. § szabályával;
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 7. §, 10. §, 24. § rendelkezéseivel;
- a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Balatontv.) 3. § (3) bekezdésével és a 4/13. mellékletében foglaltakkal;
- a Balatontv. végrehajtására vonatkozó rendelet, a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII.21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 6. § rendelkezéseivel;
- valamint Balatonföldvár vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területének

lehatárolásáról és vízpart-rehabilitációs tanulmánytervének elfogadásáról szóló 22/2004. (XI. 12.) TNM rendelet (a továbbiakban VpRT) 2/2 terlvap rendelkezéseivel.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34/A.§ (1) bekezdése az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az *önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése* okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. 34/A.§ (2) bekezdése emellett előírja, hogy az indítványnak tartalmaznia kell a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, továbbá annak okát is, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

1. A Hivatalomhoz forduló panaszosok beadványukban kifogásolták Balatonföldvár Város Önkormányzata helyi építési szabályzatról szóló rendeletének 7.§ (6) bekezdését és 36/A.§ 1. pontját, amelyekben az önkormányzat bevezeti az „alövezet” fogalmát.

Ör. 7.§ (6) **„Különleges kikötő terület közlekedési célt szolgáló alövezete (Kki-KÖu)**

A kikötőterület épületeinek megközelítését szolgáló utak elhelyezésére alkalmas alövezet.

A területen a gépjármű közlekedésre szolgáló utak elhelyezésén kívül járdák és gyalogutak, mindezek csomópontjai, vízvezetési rendszere, hírközlési és környezetvédelmi létesítmények, valamint a közlekedést kiszolgáló közlekedési építmények helyezhetők el.”

Ör. 36/A.§ 1. pont *„Alövezet: az adott övezet olyan használatú területe, amely az alaprendeltetéstől eltérő rendeltetést biztosít közérdekből.”*

A beadványozók különösen azt tartják aggályosnak, hogy az Étv., az OTÉK, a Balatontv., továbbá a Vhr. és a VpRT rendelkezései kógens módon rögzítik a területfelhasználás jogszerű módozatait, azaz nem hatalmazzák fel az önkormányzati jogalkotókat arra, hogy azoktól – akárcsak kivételek megállapításával – eltérjenek.

Vizsgálatom során megkerestem Balatonföldvár Város Önkormányzatának jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), valamint a Somogy Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) kormány megbízottját, amelynek során a kifogásolt Ör.-t érintő jogi álláspontokról és a szabályozással elérni kívánt célról, valamint a Kormányhivatalnak a törvényességi ellenőrzés körében megtett, illetve megtenni kívánt esetleges intézkedéseiről kértem tájékoztatást.

A jegyző *válaszlevelében* arról tájékoztatott, hogy a tervezett módosítási cél Balatonföldvár, vitorlaskikötő 14/1 hrsz-ú (kikötő) ingatlan közúti kapcsolatának biztosítása volt. Ennek okán egyrészt a 20 hrsz-ú, a településrendezési eszközökben zöldterületbe sorolt ingatlan egy része közlekedési területbe került átsorolásra, az érintett zöldterület visszapótlása a 24 hrsz-ú ingatlanon történik. Másrészt a 17 hrsz-ú (kikötő-móló) és a 19 hrsz-ú (kikötő-hajóállomás) településrendezési eszközökben különleges kikötőterületbe sorolt ingatlanoknak egy része különleges kikötőterület közlekedési alövezetbe került átsorolásra, valamint a telek felépítményen kívüli része közhasználat elől el nem zárható területként került szabályozásra. Balatonföldvár Város Képviselő-testülete a HÉSZ módosítása során döntéseit az eljárási szabályok betartásával, az Állami Főépítés szakmai záró véleménye alapján hozta meg.

A kormány megbízott *válaszlevelében* arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint Ör. kifogásolt rendelkezéseivel kapcsolatban aggály nem merül fel. A HÉSZ által bevezetett „alövezet” fogalmát a hatályos jogszabályok valóban nem tartalmazzák, azok csak övezetet és építési övezetet ismernek. A Kormányhivatal álláspontja szerint az Önkormányzat, mint jogalkotó ezért helyesen járt el, amikor a HÉSZ fogalom-meghatározásában definiálta ennek normatartalmát. Az OTÉK 7.§ (2) bekezdése szerint az építési övezeteket a meglévő vagy tervezett rendeltetésük szerint úgy kell besorolni, hogy az egy övezetbe tartozó, azonos adottságú telkeket azonos építési jogok és kötelezettségek illessék meg. A Kormányhivatal szerint e főszabályt nem sérti a tárgyi rendelkezés, mivel az egy övezetbe tartozó, azonos adottságú telkek építési jogai és kötelezettségei nem változnak, azok továbbra is azonosak. Az „alövezet” megnevezés mindig valamelyik övezethez, építési övezethez kapcsolódik, azon „belüli” (területi hatályában, normatartalmában), így nem ellentétes a jogszabályi normakerettel, annak tartalmán nem terjeszkedik túl.

Álláspontom szerint a fenti érvelés nem helytálló, az Ör. érintett rendelkezései kapcsán törvénysértő helyzet áll fenn, ezért szükségessé vált a *Kúria felülvizsgálati eljárásának kezdeményezése*.

2. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy *Magyarországon a helyi közigygek intézése és a helyi közbatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek*. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján pedig *a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felbatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet*.

Amint arra a Kúria is rámutatott, „[a] helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhöz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe se.”¹

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A Kúria Önkormányzati Tanácsa eddigi döntéseiben több alkalommal is rögzítette, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályokhoz méri. Az Önkormányzati Tanács feladata a Köf.5031/2012/11. számú határozatában lefektetett hatáskör-értelmezés szerint a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel elsődlegesen az, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa”.

Az Étv. 62. §. (6) bekezdés 6. pontja értelmében felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg helyi építési szabályzatát. Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése alapján a települési önkormányzat (fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat) az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési (fővárosban a fővárosi és a kerületi) vagy térségi - a főépítési tevékenységről szóló kormányrendeletben foglaltak szerinti - önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.

Az Étv. 13. § (1) bekezdése alapján az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak *az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel* a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania. Az önkormányzat a helyi építési szabályzat megalkotása során tehát nem mérlegelhet, köteles a „[az] országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel” a települési és tulajdonosi érdekek mentén szabályozni, valamint újraszabályozni.

Megállapítható tehát, hogy az Étv. a helyi építési szabályzat vonatkozásában szigorú követelményeket támaszt a települési önkormányzatok számára a jogalkotás mozgásterét illetően. A 3. pontban felsorolt országos, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetre vonatkozó magasabb szintű jogszabályok egyike sem teszi lehetővé az önkormányzat számára az alövezet területfelhasználási egységének bevezetését. Az OTÉK 10. § (2) bekezdése szerint „*Az egyes építési övezetekben vagy övezetekben az övezet sajátos használatának megfelelő, e rendelet szerinti rendeltetéseken kívül csak olyan más rendeltetés engedhető meg, amely használata során a terület sajátos használatát nem korlátozza vagy attól nem igényel védelmet, és az adott területre vonatkozó övezeti előírásoknak, továbbá a rendeltetése szerinti külön jogszabályi előírásoknak megfelel.*” Ez a rendelkezés már önmagában lehetővé teszi egy adott építési övezetben belül az övezet sajátos használatának megfelelő eltérő rendeltetés bevezetését, azonban *ennek a területnek is meg kell felelnie az adott területre vonatkozó övezeti előírásoknak*. Ezért indokolatlan és szükségtelen is a külön alövezet kategória bevezetése az önkormányzat részéről, hiszen eltérő rendeltetés ezen szabályok mentén telepíthető egy adott övezetben, azonban hangsúlyozottan csakis az adott övezetre vonatkozó előírások keretein belül maradv.

Az Ör. 36/A. § 1. pontja tartalmában és értelme szerint is éppen ezzel a kitétellet ellentétes, deklarált lényege az, hogy „*az adott övezet olyan használatú területe, amely az alaprendeltetéstől eltérő rendeltetést biztosít közérdekből*”. Vagyis figyelmen kívül hagyva a hivatkozott törvényi szabályozást, az övezetben az adott alövezeti területi egység vonatkozásában rendszerszinten eltérő rendeltetést kíván biztosítani. Ennek révén valójában korlát nélkül teremthető lenne kivétel a hatályos jogi követelmények alól.

Ez a rendelkezés azt is jelenti továbbá, hogy az alövezeti terület vonatkozásában a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott tervhierarchia alapján – a Tftv., az OTrT., a Balatontv. és végrehajtási

¹ Köf.5.012/2017/6. számú határozat [50]

rendeletei és végül az önkormányzati szabályozások által az országos területrendezési terv szintjétől a kiemelt üdülőövezeti területen át a telekszintű meghatározottságig – kialakított, és helyi szinten ezen keretek közt meghatározható övezeti besorolás alaprendeltestése nem érvényesül.

Mindezekon túl, tekintve, hogy az Étv. 13.§ (1) bekezdése pontosan meghatározza az önkormányzatok helyi építési szabályzatok alkotására vonatkozó felhatalmazását és annak keretei közé az Ör. rendelkezései nem illeszthetők, illetve, hogy ugyanezen okból az alövezet fogalmának és annak tartalmának meghatározására az önkormányzat származékos jogalkotói felhatalmazása sem ad lehetőséget, az Ör. hivatkozott rendelkezéseinek megalkotása a felhatalmazással ellentétes.

3. Az Étv. építésjogi követelményeinek értelmében építési munkát végezni csak a helyi építési szabályzat és szabályozási terv előírásainak megfelelően lehet, így tehát igen fontos, hogy abban az egyes övezetekre vonatkozóan milyen előírásokat határoznak meg.

Az OTÉK 6.§ (1) bekezdése szerint a települések igazgatási területét beépítésre szánt, illetve beépítésre nem szánt területi kategóriába kell besorolni. Az OTÉK 7. §, 10. §, 24. § és 26. §-ai tartalmazzák a releváns területfelhasználási módokat, valamint az építési övezetekre illetve az övezetekre vonatkozó általános szabályokat, a beépítésre szánt területekre, illetve konkrétan a különleges területre, valamint a beépítésre nem szánt területen belül a közlekedés és közmű elhelyezésére szolgáló területre vonatkozó előírásokat. Kikötő területét az OTÉK alapján a beépítésre szánt különleges területek közé kell besorolni, míg a közlekedési célt szolgáló területeket a beépítésre nem szánt területek közé.

A Balatontv. 3. § (3) bekezdés m) pontja a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének munkarészei közül a *kiemelt térségi övezetek tervlapjait* tartalmazza, melyek közül a *4/13. számú melléklet* a települési terület övezetét (U-1), a gazdasági terület övezetét (U-2), az általános mezőgazdasági terület övezetét (M-1), a kertgazdasági terület övezetét (M-2), az erdőterület övezetét (E-1), valamint az erdőtelepítésre alkalmas terület övezetét (E-2) foglalja magában.

A Balatontv. előírásait konkretizáló Vhr. 6. §-a tételesen felsorolja a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területek felhasználásának a módját, és kimondja, hogy *csak ezek az építési övezetek, illetve övezetek* jelölhetők ki a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területen a településrendezési eszközökben, azaz a kifogásolt Ör.-ben is.

A Vhr. 6. § (1) bekezdése alapján a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területen a településrendezési eszközökben a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervvel összhangban

a) a beépítésre szánt területek közül kizárólag

aa) kertvárosias lakóterület,

ab) vegyes terület,

ac) gazdasági terület,

ad) üdülőterület és

ae) különleges terület,

b) a beépítésre nem szánt területek közül kizárólag

ba) közlekedési és közműelhelyezési terület,

bb) zöldterület,

bc) erdőterület,

bd) vízgazdálkodási terület,

be) mezőgazdasági terület,

bf) természetközeli terület vagy

bg) különleges beépítésre nem szánt terület

területfelhasználási egység, építési övezet, illetve övezet jelölhető ki.

A konkrét területi lehatárolásokat tartalmazó VpRT. mellékleteként található 2/2 tervlap nem tartalmazza – nem is tartalmazhatja - a balatonföldvári helyi építési szabályzat kifogásolt rendelkezései által bevezetett alövezetnek megfelelő szabályozási elemet.

Az Ör. 7.§ (6) bekezdése szerinti különleges kikötő terület közlekedési célt szolgáló alövezetének bevezetése a magasabb szintű jogszabályi előírásokkal szemben lehetővé teszi, hogy ezen a területen a *gépjármű közlekedésre szolgáló utak elhelyezésén kívül járdák és gyalogutak, mindezek csomópontjai, vízvezetési rendszere, hírközlési és környezetvédelmi létesítmények, valamint a közlekedést kiszolgáló közlekedési építmények* legyenek

elhelyezhető. Ez a rendelkezés kisebb-nagyobb eltéréssel szó szerint ismétli meg az OTÉK 26. § (1) bekezdését: „A közlekedés és a közmű elhelyezésére szolgáló terület az országos és a helyi közút, a kerékpárút, a gépjármű várakozóhely (parkoló) - a közterületnek nem minősülő telken megvalósuló kivétellel -, a járda és gyalogút (sétány), köztér, mindezek csomópontja, vízvezetési rendszere és környezetvédelmi építményei, a közúti, a kötöttpályás, a vízi és a légi közlekedés, továbbá a közmű és a hírközlés építményei elhelyezésére szolgál.” Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzati rendelet 7.§ (6) bekezdésében megfogalmazott alövezettel az önkormányzat lényegében magasabb szintű jogszabályokban nem létező új övezeti kategóriát hozott létre, ami egy beépítésre szánt építési övezetet egyesít egy beépítésre nem szánt övezettel.

Az Ör. kifogásolt rendelkezései szerinti alövezet (különleges kikötő terület közlekedési célt szolgáló alövezete) normatartalma tehát ellentétes a magasabb szintű jogszabályok (OTÉK, Balatontv., Vhr.) övezeti besorolásra vonatkozó követelményeivel, figyelmen kívül hagyja azokat, sértve a jogbiztonságot is, mert beépítésre szánt övezeten belül beépítésre nem szánt övezetre vonatkozó területfelhasználási módokra is lehetőséget ad.

Emiatt kiemelendőnek tartom annak megállapítását, hogy az önkormányzat nemcsak túllépte a felhatalmazást, hanem valójában a központi szabályozástól idegen új övezeti kategóriát is alkotott.

Az alövezet fogalma egyetlen jogszabályban szerepelt korábban, a 2000-ben megalkotott Balatontv.-ben. Azonban 11/2005. (IV.5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy alkotmányellenes mulasztás valósult meg annak következtében, hogy az Országgyűlés a Balatontv.-ben nem állapította meg a tómeder védelmében az Alkotmány 18. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosítani hivatott garanciális rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a Kormány nem szabályozta a területrendezési tervek térségi szabályozása övezeti tervlapjain meghatározott alövezeti határok és a térségi szerkezeti tervben meghatározott infrastruktúra hálózatok nyomvonalainak pontosítására vonatkozó eljárási rendet. Az Alkotmánybíróság felhívta a Kormányt arra, hogy jogalkotási feladatának 2005. június 30-ig tegyen eleget. A jogalkotó ennek nyomán úgy oldotta meg a problémát, hogy a Balatontv.-ben az alövezet fogalmát és a rá vonatkozó szabályozást 2008. XII. 1-től hatályon kívül helyezte. Ettől az időponttól kezdve nem szerepel az alövezet fogalma a magasabb szintű jogszabályokban, csak (építési) övezetek maradtak.

Az Étv., az OTÉK illetve a Balatontv. továbbá a Vhr. és a VpRT. tehát kógens módon rögzítik a területfelhasználás meghatározásának jogszerű módozatait, és nem hatalmazzák fel az önkormányzati jogalkotókat arra, hogy azoktól – akárcsak kivételek megállapításával – eltérjenek.

Összességében megállapítható, hogy a területfelhasználási módok (területfelhasználási egységek, építési övezetek, övezetek) fogalma körében az alövezet definiálására sem a helyi építési szabályzat tartalmának törvényi feltételeit meghatározó Étv. 13. § (2) bekezdése, sem pedig az OTÉK, a Balatontv. és a Vhr., illetve a VpRT. nem adott lehetőséget. Mivel az Ör. az alövezet fogalma alatt a magasabb szintű jogszabályokban rögzített területfelhasználási módokkal ellentétes tartalmú új normatartalmat vezetett be, az Ör. vizsgált rendelkezései szembe kerültek a magasabb szintű jogszabályok felhívott rendelkezéseivel.

4. A beadványban foglaltakat összegezve, a fenti indokok alapján kérem a Kúria Önkormányzati Tanácsát, hogy a magasabb szintű jogszabályokba ütköző Ör. 7. § (6) bekezdését és 36/A. § 1. pontját vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2019. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Székely László