

Köf.5.003/2024/5. számú határozat

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

**Az ügy tárgya:** önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

**Rendelkező rész**

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének változtatási tilalom elrendeléséről szóló 41/2023 (XII. 11.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközik, ezért azt 2023. december 11. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendeletek kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

**Indokolás**

**Az indítvány alapjául szolgáló tényállás**

1. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: Józsefvárosi Önkormányzat, vagy Önkormányzat) 2023. december 11-én közmeghallgatást tartott a ..... tervezett új campusával kapcsolatos fejlesztési kérdésekről. Ezt követően a 2023. december 11-i képviselő-testületi ülésen elfogadta a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 41/2023. (XII. 11.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.), amelyet még aznap kihirdettek, a kihirdetés napján 23:30 órakor hatályba lépett.
2. Az Ör. 1. §-ában az önkormányzat változtatási tilalmat rendelt el a ....., belterület 36582, 36795 és 38830/1 helyrajzi számú ingatlanok területére. Az Ör. 2. §-a alapján a változtatási tilalom az e területre vonatkozó helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet hatályba lépéséig, de legfeljebb az Ör. hatályba lépésétől számított három évig fennáll.
3. A Józsefvárosi Önkormányzat a változtatási tilalommal érintett terület vonatkozásában rendelkezik hatályos építési szabályzattal: a ..... által határolt területe (Palotanegyed) Kerületi Építési Szabályzatról szóló 34/2019. (VIII. 22.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: PalotaKÉSZ) és a 2023. december 14-ei ülésen elfogadott és ugyanezen a napon kihirdetett kerületi építési szabályzatról szóló 45/2023. (XII. 14.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: KÉSZ) is, amely 2024. április 1-jén lépett hatályba.
4. Az indítványozó a 2023. december 22-én kelt BP/2800/00731-1/2023. számú indítványában felhívta az Önkormányzatot, hogy az Ör.-t semmisítse meg, figyelemmel arra, hogy az az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997.

évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 4. § (3a) bekezdésébe, 20. § (1) bekezdés a) pontjába, 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-es Korm. rendelet) 20. § (7) bekezdésébe, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (2) bekezdésébe, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 9. §-ába ütközik.

5. A polgármester a törvényességi felhívásra adott válaszában tájékoztatta az indítványozót, hogy a képviselő-testület a felhívást a 2024. január 18-ai rendkívüli ülésen megtárgyalta, és az abban foglaltakkal nem értett egyet.
6. 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) c) pontja alapján eredménytelennek bizonyult, ezért az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján az indítványozó a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról döntött.

### **A kormányhivatal indítványa és az önkormányzat védírata**

7. A fenti előzmények után az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál (a továbbiakban: Kúria vagy Önkormányzati Tanács) az Ör. jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát és annak megsemmisítését a kihirdetése napjára, 2023. december 11-re visszamenőleges hatállyal.
8. Az indítványozó – a törvényességi felhívásban foglaltakkal egyezően – kifejtette, hogy változtatási tilalom az Étv. 20. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározottak szerint az érintett területre a helyi építési szabályzat készítésének időszakára, annak hatályba lépéséig rendelhető el. A 314-es Korm. rendelet 20. § (7) bekezdése szerint kerületi építési szabályzat telektömbre csak kivételesen készíthető, az a)-d) pontokban meghatározott feltételek egyidejű fennállása esetén. A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 419-es Korm. rendelet) 11. § (4) bekezdése szerint, ha a településre nem egy helyi építési szabályzat készül, a közigazgatási részterületekre a helyi építési szabályzat legalább településszerkezeti egységre, módosítása legalább telektömbre készül. Az önkormányzati rendeleti szinten szabályozható minimális területi egység definícióját a 419-es Korm. rendelet 2. § 22. pontja (településszerkezeti egység), valamint az Étv. 2. § 26. pontja (telektömb) tartalmazza.
9. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezésekből és a vonatkozó bírói gyakorlatból következően a változtatási tilalomról rendelkező önkormányzati rendelet is legalább telektömb nagyságú területre kell, hogy vonatkozzon, a tilalom egyes helyrajzi számú ingatlanokra vonatkozó elrendelése jogszerűtlen és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétes.
10. Indítványozó előadta, hogy az Ör-nek az elfogadása – a KÉSZ megalkotását megelőző két nappal korábban – a szabályozás nem településrendezési feladatokat szolgáló céljára utal, amellet az Mötv. 9. §-a szerinti jóhiszemű joggyakorlás és kölcsönös együttműködés elvébe, illetve a jogok társadalmi rendeltetésének megfelelő gyakorlásába is ütközik.
11. Indítványozó utalt arra is, hogy a Józsefvárosi Önkormányzat a változtatási tilalommal érintett terület vonatkozásában jelenleg is rendelkezik hatályos építési szabályzattal

(PalotaKÉSZ), valamint kerületi építési szabályzattal, amelynek 2024. április 1-jei hatályba lépésével az elrendelt változtatási tilalom a törvény erejénél fogva megszűnik.

12. Hivatkozott továbbá – az Étv. 4. § (3a) bekezdésében foglalt felhatalmazásával összefüggésben – arra, hogy a Kormány a VIII. kerület, 36582 hrsz-ú ingatlanra a .....oktatási célú ingatlanjainak bővítését és fejlesztését célzó beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé és a beruházás kiemelten közérdekű beruházássá nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 195/2021. (IV. 26.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 195-ös Korm. rendelet) egyedi építési követelményeket állapított meg és az azzal összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította.
13. Ehhez hasonlóan a Budapest, VIII. kerület 36795 hrsz-ú ingatlan – az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 141-es Korm. rendelet) 2. melléklet 41. sora alapján – nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak, ingatlanfejlesztési helyszínnek minősül.
14. Az Alkotmánybíróság 3264/2021. (VII. 7.) AB határozatára hivatkozva hangsúlyozta, hogy a helyi jogalkotó folyamatosan vizsgálni köteles, hogy a megalkotott önkormányzati rendelet összhangban van-e a magasabb szintű jogszabályokkal, mert Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
15. Indítványozó álláspontja szerint az Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör. megalkotásakor nyilvánvalóan tudatában volt annak, hogy a 36582 és a 36795 helyrajzi számú ingatlanok területén megvalósuló beruházást a kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította és a területre speciális előírások vonatkoznak, illetve kizárólagosságuk miatt a településrendezés feladatai helyi sajátosságok szerinti ellátásában korlátozzák. Megítélése szerint ezzel az önkormányzat jogalkotói hatalommal való visszaélést valósított meg, mely a 31/1998. (VI. 25.) AB határozat értelmében alkotmányellenesnek – az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközőnek – minősül, a jogalkotó ez esetben valamely jogintézményt nem annak a jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.
16. Indítványozó hivatkozott a Jat. 7. § (2) bekezdésének sérelmére is, mivel az Ör. a kihirdetésének napját – az óra és a perc feltüntetése nélkül – jelölte meg a hatályba lépés napjaként.
17. Álláspontja szerint az Ör. bevezető részében a – a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) 54. § (1) bekezdésébe ütközően – felhatalmazó rendelkezésként meghatározott Étv. 21. § (1) bekezdésére való hivatkozás helytelen, az Ör. megalkotására ugyanis az Étv. 62. § (6) bekezdése hatalmazza fel a képviselő-testületet.
18. Kiemelte, hogy a törvényességi felhívás kibocsátását követően, 2023. december 23-án hirdették ki az Étv. veszélyhelyzet ideje alatt történő alkalmazásról szóló 523/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 523-as Korm. rendelet) módosítását, melynek értelmében a kiemelten közérdekű beruházássá vagy közcélú kiemelt beruházássá nyilvánított nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekben – az Étv. 20. § (1) bekezdésétől eltérően – az érintett 36582 és 36794 hrsz-ú ingatlan

vonatkozásában változtatási tilalom nem alkalmazható, az elrendelt tilalmat az eljáró hatóság figyelmen kívül hagyhatja, az építőipari kivitelezési tevékenység az elrendelt változtatási tilalom ellenére végezhető. Ezen szabályozásról a képviselő-testület a 2024. január 18-i képviselői-testületi ülésen, azaz a törvényességi felhívás megtárgyalásakor tudomással bírt, azonban a 2023. december 23-tól nem alkalmazható Ör. hatályon kívül helyezéséről nem gondoskodott.

19. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
20. Az Önkormányzat védiratában előadta, hogy az Étv. 21. § (1) bekezdése alapján a változtatási tilalom „az érintett területre” írható elő, a jogszabály szövege nem mondja ki, hogy az érintett teljes területre, azaz telektömbre kellene vonatkoznia a tilalomnak. Utalt arra is, hogy – bár a HÉSZ módosítását valóban legalább telektömbre kell készíteni – az Ör. azonban nem a HÉSZ-t módosította, hanem változtatási tilalmat rendelt el.
21. Az Önkormányzat álláspontja szerint az Ör. nem állapít meg sem a 195-ös Korm. rendeletben, sem a 141-es Korm. rendeletben meghatározott különös szabályoktól eltérő beépítési előírásokat, más az Ör. szabályozásának a tartalma, a Korm. rendeletek pedig nem zárják ki a változtatási tilalom elrendelésének lehetőségét.
22. Kifejtette, hogy a képviselő-testület az Ör. megalkotásakor jóhiszeműen, a hatályos jogszabályok betartásával járt el, a változtatási tilalom sajátos jogintézményét a rendeltetésének megfelelően alkalmazta.
23. Előadta, hogy az Ör. elfogadásakor az 525-ös és az 523-as Korm. rendelet módosításáról szóló 626/2023. (XII. 22.) Korm. rendelet – mely a változtatási tilalom alkalmazását kizárja – nem volt a jogi környezet része. Ugyanakkor értelmezése szerint a 523-as Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés ac) pontja tartalmilag az elrendelt változtatási (és építési) tilalom alkalmazását zárja ki, nem a változtatási tilalomról szóló önkormányzati rendelet megalkotását.
24. Álláspontja szerint az Étv. két helyen ad felhatalmazást a változtatási tilomról szóló rendelet megalkotására: a 62. § (6) bekezdés 5. pontjában és a 21. § (1) bekezdésében. Így nem helytelen az utóbbira hivatkozás az Ör. bevezető részében attól függetlenül, hogy az nem az Étv. felhatalmazó rendelkezései között szerepel. Az Ör. szövegezése követi az Önkormányzatnál alkalmazott korábbi gyakorlatot, mellyel szemben eddig kifogást a Kormányhivatal sem támasztott.
25. A Jat. 7. § (2) bekezdésének – indítványozó által hivatkozott – sérelmével összefüggésben előadta, hogy a felhívott rendelkezés szerint a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ha a szabályozás célja másként nem érhető el. Az Ör. kihirdetésére, azaz a kifüggesztésére 2023. december 11-én 23 óra 15 perckor került sor, így az Ör-ben a hatályba lépés időpontjának meghatározása a kihirdetési záradékban a Jat. 7. § (2) bekezdésének megfelelően történt, az Ör. a kihirdetés napján hatályba lépett.
26. Az Ör. deregulációjával összefüggésben előadta, hogy a törvényességi felhívásban deregulációt hiányoló és arra felszólító indokolás nincsen, így az nem szolgálhat alapul az Ör. megsemmisítésének indítványozásához.

## **A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása**

27. Az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy az indítvány megalapozott.

## I.

28. Az indítvánnyal érintett Ör.-ben Józsefváros Önkormányzata változtatási tilalomról döntött, az alábbiak szerint:

*„1. § Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete változtatási tilalmat rendel el a ... ..*

- a) 36582,*
- b) 36795 és*
- c) 38830/1*

*helyrajzi számú ingatlan területére.*

*2. § Az 1. §-ban meghatározott változási tilalom az 1. §-ban meghatározott területre vonatkozó helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet hatálybalépéséig, de legfeljebb e rendelet hatálybalépésétől számított három évig áll fenn.*

*3. § Ez a rendelet a kihirdetése napján 23.30 órakor lép hatályba.”*

29. A változtatási tilalom hatálya alá eső 36582 hrsz-ú ingatlan a 195-ös Korm.rendelet alapján, a 36795 hrsz-ú ingatlan a 141-es Korm. rendelet alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással érintett terület.

30. Indítványozó álláspontja szerint a PalotaKÉSZ alkalmazása, azaz az önkormányzat által meghatározott településrendezési feladatok végrehajthatósága a változtatási tilalom hatálya alá eső 36582 és 36795 hrsz-ú ingatlanok esetében – a 195-ös és a 141-es Korm. rendeletekben foglaltak szerint – már az Ör. megalkotásakor korlátozás alá esett.

31. Az önkormányzat ezzel szemben azzal érvelt a védiratában, hogy az Ör., illetve a 195-ös és a 141-es Korm. rendeletek szabályozási tartalma nem azonos.

32. Az Önkormányzati Tanács először a változtatási tilalomra vonatkozó központi szabályozást tekintette át.

33. 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 állapítsa meg [5.] a településre elrendelt építési tilalmat, valamint változtatási tilalmat, továbbá megállapítsa [6.] helyi építési szabályzatát. A kerületi önkormányzatok ezzel felhatalmazást kaptak, hogy kerületi illetékességgel elrendelt építési tilalmat, valamint változtatási tilalmat rendeletben állapítsanak meg.

34. 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.”*

35. A (2) bekezdés előírja, hogy 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. A (2a) bekezdés szerint a tilalmat külön önkormányzati rendelettel vagy – a (4) bekezdésben meghatározott indokból – hatósági határozattal kell elrendelni, módosítani és megszüntetni.

36. Az Önkormányzat által elrendelhető tilalmakat illetően jelen esetben még a további központi szabályozási tárgyban meghozott jogszabályokra is figyelemmel kell lenni.
37. 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.”
38. A jelen ügyben a 195-ös Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy „(a) ..... 36582, 36583 és 36585/9 helyrajzi számú ingatlanra a beépítés szabályait a (2)–(5) bekezdés állapítja meg, azzal, hogy  
a) a hatályos településrendezési tervek és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) előírásait a (2)–(5) bekezdésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,  
b) ha a hatályos településrendezési terv és az OTÉK a beépítés (2)–(5) bekezdésben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes vagy azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési tervet és az OTÉK-ot nem lehet alkalmazni.”
39. A 6. § (3) bekezdés tartalmazza az Ör. 1. § a) pontjában szereplő 36583 helyrajzi számú ingatlanra meghatározott sajátos beépítési szabályokat.
40. Az Ör. 1. § b) pontjában megjelölt 36795 hrsz-ú ingatlan a 141-es Korm. rendelet 2. melléklet 41. sora alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásnak, ingatlanfejlesztési helyszínnek minősül. A 141-es Korm. rendelet 6/I. § (1) bekezdése szerint e „beruházás esetében a 2. mellékletben foglalt táblázat B:41 mezőjében megjelölt telekre a beépítés szabályait és az egyedi építési követelményeket a (2) bekezdés állapítja meg, azzal, hogy ha a hatályos településrendezési terv vagy az OTÉK a beépítés és az egyedi építési követelmények (2) bekezdésben meghatározott sajátos szabályaival ellentétes, vagy azzal össze nem egyeztethető előírást tartalmaz, akkor a településrendezési terv vagy az OTÉK ezen rendelkezéseit nem kell alkalmazni.”
41. Megállapítható tehát, hogy a tilalmi rendelet hatályba lépésekor a szóban forgó beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügynek minősült a 141-es és 195-ös Korm. rendeletek alapján, de sem a 141-es Korm. rendelet, sem a 195-ös Korm. rendelet nem tartalmaz az érintett ingatlanok tekintetében (más ingatlanok vonatkozásában sem) változtatási tilalomra vonatkozó, annak elrendelését/alkalmazását kizáró szabályozást.
42. A Kúria Köf.5017/2022/4. számú határozata szerint a KÉSZ egyes rendelkezései alkalmazhatóságának kizárása kormányrendeletben a rendeletalkotási jogkört önmagában nem korlátozza. 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. 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. ([34][35] bek.)

43. Figyelemmel arra, hogy a hivatkozott Korm. rendeletek változtatási tilalomra vonatkozó eltérő szabályt nem tartalmaztak, az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy az Ör. megalkotása nem ezen a jogalapon ütközött más jogszabályba.

## II.

44. Az indítványozó álláspontja szerint a változtatási tilalom telektömbnél kisebb településszerkezeti egységre (önálló helyrajzi számmal jelölt építési telekre) nem rendelhető el, ezért az Ör. sérti a 314-es Korm. rendelet 20. § (7) bekezdés előírásait.
45. Az Étv. 17. §-a értelmében a településrendezési feladatok megvalósítását sajátos jogintézmények biztosítják. Ilyen sajátos jogintézmények a b) pont szerint minősülő tilalmak.
46. Az Étv. 21. § (1) bekezdése alapján „a helyi építési szabályzat – ideértve a kerületi építési szabályzatot is – készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte esetén a helyi építési szabályzat – ideértve a kerületi építési szabályzatot is – készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig az érintett területre a települési önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő.”
47. A 314-es Korm. rendelet 20. § (6) bekezdése szerint kerületi építési szabályzat a kerület teljes közigazgatási területére, az együtt tervezendő területekre – amelyek összességében a kerület teljes közigazgatási területét lefedik –, külön az együtt tervezendő területre vagy területekre, és külön az együtt tervezendő területen, területeken kívüli kerületi közigazgatási területre, vagy külön a (7) bekezdésben meghatározott telektömbre, és külön a telektömbön kívüli kerületi közigazgatási területre készül. A (7) bekezdés értelmében „kerületi építési szabályzat telektömbre csak kivételesen készíthető, és akkor is csak 1:1000 méretarányú szabályozási tervvel, az alábbi feltételek egyidejű fennállása esetében: a) a szomszédos telektömb beépítése már kialakult, változtatást nem igényel, b) az adott telektömb meglévő területfelhasználása eltér a környezetre jellemző, kialakult beépítéstől, vagy a környező lakosságot szolgáló intézmény, c) a telektömb tervezett felhasználása a környezeti elemek állapotát nem befolyásolja kedvezőtlenül, valamint d) nem együtt tervezendő településszerkezeti egység területén helyezkedik el.”
48. Az együtt tervezendő terület fogalmát a 314-es Korm.rendelet 2. § 2. pontja a következők szerint határozza meg: a) egy vagy több településszerkezeti egység, vagy b) legalább a sajátos használat szerint azonos, vagy a tervezett szabályozás szempontjából kapcsolódó telektömbök együtteséből álló, együttműködő összefüggő terület.
49. A 419-es Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése alapján, ha a településre nem egy helyi építési szabályzat készül, a közigazgatási részterületekre a helyi építési szabályzat legalább településszerkezeti egységre, módosítása legalább telektömbre készül. Az önkormányzati rendeleti szinten szabályozható minimális területi egység definícióját a 419-es Korm. rendelet 2. § 22. pontja (településszerkezeti egység: a környezet sajátosságai, adottságai, karaktere szempontjából egy egységként kezelendő gyűjtőút vagy magasabb rendű út, vasútvonal, vízfolyás, természeti elem által határolt összefüggő településrész), valamint az Étv. 2. § 26. pontja (telektömb: a telkek olyan csoportja legalább hat telekkel, amelyet minden oldalról közterület, magánút vagy más beépítésre nem szánt terület határol) tartalmazza.
50. E rendelkezések a helyi (kerületi) építési szabályzat vonatkozásban írják elő a legkisebb szabályozandó területként a telektömböt. A változtatási tilalom elrendelése a

rendezési terv (HÉSZ) készítéséhez, vagy annak módosításához kapcsolható, járulékos jogintézmény. Azaz a kifejtett jogszabályi rendelkezésekből következően a változtatási tilalomról rendelkező önkormányzati rendelet is legalább telektömb nagyságú területet kell, hogy érintsen, azaz az Ör-ben a változtatási tilalom egyes ingatlanokra való elrendelése – a fentiek szerint – a 314-es Korm. rendelet 20. § (7) bekezdésébe ütközött, mivel a változtatási tilalmat telektömbnél kisebb területi egységre, ingatlanra rendeli el.

### III.

51. Indítványozó álláspontja szerint az 523-as Korm. rendelet 2023. december 23-án kihirdetett – a változtatási tilalmat is érintő – módosítását követően az Önkormányzatnak mindenképpen gondoskodnia kellett volna az Ör. hatályon kívül helyezéséről.
52. Az 523-as Korm. rendeletnek a változtatási tilalmat érintő, 2023. december 23-tól hatályos 2. § (1) bekezdése szerint kiemelten közérdekű beruházássá vagy közcélú kiemelt beruházássá nyilvánított nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekben a) az Étv. 6/A. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjától, az Étv. 20. § (1) bekezdésétől, az Étv. 57. § (3) bekezdésétől, valamint az Ngtv. 1/C. § (1) és (3) bekezdésétől eltérően ac) az érintett ingatlan vonatkozásában változtatási tilalom, valamint telekalakítási és építési tilalom nem alkalmazható, az elrendelt tilalmat az eljáró hatóság figyelmen kívül hagyhatja, az építőipari kivitelezési tevékenység az elrendelt tilalom ellenére végezhető. Az újonnan beiktatott 4/A. §-a értelmében az Ngtv. 1/C. § (3) bekezdésétől eltérően a változtatási tilalom, valamint a telekalakítási és építési tilalom alkalmazását kormányrendelet is kizárhatja, az Ngtv. 1/C. § (2) bekezdésének és 12. § (4) bekezdés e) pontjának megfelelő alkalmazásával.
53. A Kúria Önkormányzati Tanácsa kiemeli: a hivatkozott rendelkezés 2023. december 23. napján lépett hatályba, így az az Ör. megalkotásakor, illetve a törvényességi felhívás kibocsátásakor nem volt a jogi környezet része (értelemszerűen a törvényességi felhívás nem is hivatkozik a jogszabályhelyre.).
54. Az indítványozónak az Ör. 523-as Korm. rendeletbe ütközését állító hivatkozásával összefüggésben a Kúria mindössze a következőkre mutat rá.
55. 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. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
56. A Jat. 2. § (1) bekezdése alapján a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. 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.
57. A Kúria Köf. 5017/2022/4. számú határozatában foglaltak szerint „az Alaptörvény és a Jat. hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, 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 őrökdi 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”.



58. Az Önkormányzati Tanács a fenti gyakorlatát követve jelen ügyben is azt állapította meg, hogy 2024. január 18-án – a képviselő-testület törvényességi felhívást megtárgyaló rendkívüli ülése napján – az 523-as Korm. rendeletnek a változtatási tilalom alkalmazását tiltó 2. § (1) bekezdése már hatályban volt. Erre figyelemmel az önkormányzatnak a még törvényesen megalkotott rendeletét is a jogbiztonság védelme érdekében hatályon kívül kellett volna helyeznie. Jelen esetben a Kúria azt állapította meg, hogy az Ör. már a megalkotásakor sem felelt meg a központi építésügyi jogszabályoknak.
59. A képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv szerint azonban az Ör.-nek az 523-as Korm. rendelet december 23-án hatályba lépő rendelkezésébe ütközésének vizsgálata, illetve a más jogszabályba ütközés megállapítása miatt az Ör. módosítása/hatályon kívül helyezése fel sem merült, holott az, a fentiek szerint a képviselő-testület kötelezettsége lett volna.
60. Továbbá az Ör. indítványozó által kért felülvizsgálatát a képviselő-testületnek arra figyelemmel is el kellett volna végeznie, hogy az Önkormányzat a változtatási tilalommal érintett terület vonatkozásában 2023. december 14. napjától módosult kerületi építési szabályzattal rendelkezik, melynek 2024. április 1-jei hatályba lépésével az Ör. által elrendelt változtatási tilalom az Étv. 21. § (1) bekezdése erejénél fogva megszűnik, az Ör. jogrendszerből kivezetése válik szükségessé.
61. Összegezve a fentieket, az Ör. más jogszabályba, az Étv. 17. § b) pontjába és a 314 -es Korm. rendelet 20. § (7) bekezdésébe ütközik, ezért azt a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 146. § (1) bekezdése a) pontja alapján megsemmisítette. A hatályvesztés időpontját a Kp. 146. § (4) bekezdése alkalmazásával a jogbiztonság érdekében az Ör. hatálybalépése napjára, 2023. december 11-re visszamenőleges hatállyal állapította meg.
62. Mivel a Kúria az Ör. megsemmisítéséről döntött, az indítványozó további – a Jat-ba , illetve a JsZR-be ütközéssel összefüggő – felvetéseit nem vizsgálta.

## **A döntés elvi tartalma**

63. *Változtatási tilalom a rendezési terv készítéséhez, vagy annak módosításához kapcsolható járulékos jogintézmény, ezért telektömbnél kisebb területi egységre nem rendelhető el.*
64. *Ha az önkormányzati rendelet utóbb megalkotott és hatályba lépő más, magasabb szintű jogszabállyal ellentétessé válik, az önkormányzatnak módosítania kell a rendeletét.*

## **Záró rész**

65. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
66. A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
67. Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.
68. A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2024. április 16.

**Dr. Hajnal Péter s.k. a tanács elnöke**  
**Dr. Dobó Viola s.k. előadó bíró**  
**Dr. Demjén Péter s.k. bíró**  
**Dr. Kalas Tibor s.k. bíró**  
**Dr. Kiss Árpád Lajos s.k. bíró**