



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának**

h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5.001/2022/6.

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

Az indítványozó: Pest Megyei Kormányhivatal
(1052 Budapest, Városház u. 7.)

Az indítványozó képviselője: Dr. Danka Ferenc jogi szakvizsgával rendelkező kormánytisztviselő

Az érintett önkormányzat: Pilisborosjenő Község Önkormányzata
(2097 Pilisborosjenő, Fő út 16.)

Az érintett önkormányzat képviselője: Szilágyi és Társa Ügyvédi Iroda, ügyintéző: Dr. Szilágyi N. Péter ügyvéd
(cím1)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Pilisborosjenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi közutakra történő behajtás korlátozásáról szóló 13/2017. (IV. 28.) önkormányzati rendelete 3. § (2) bekezdésének második mondata, 3. § (7) bekezdése, az 5. § előtti cím „, kiadásukból befolyt bevételek felhasználása” szövegrésze, 5. § (1) bekezdése és 5. § (2) bekezdésének „, és az azok alapján befolyt” szövegrésze, 2. sz. melléklete, 3. sz. mellékletének „engedély kiállításának díja ... Ft Az engedély a díj megfizetését igazoló szelvény (számla) bemutatásával, együtt érvényes” szövegrésze más jogszabályba ütközik, ezért e rendelkezéseket megsemmisíti;
- megállapítja, hogy Pilisborosjenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi közutakra történő behajtás korlátozásáról szóló 13/2017. (IV. 28.) önkormányzati rendelete 4. §-a előtti cím és 4. §-a más jogszabályba ütközik, ezért annak rendelkezéseit 2022. július 15. 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.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Az indítványozó Pilisborosjenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi közutakra történő behajtás korlátozásáról szóló 13/2017. (IV. 28.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) rendelkezéseivel szemben PE/030/01235-1/2021. ügyiratszámom törvényességi felhívást bocsátott ki, amelyben felhívta Pilisborosjenő Község Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), hogy a törvényt sértést szüntesse meg olyan módon, hogy az Ör. fizetési kötelezettséggel kapcsolatos rendelkezéseit helyezze hatályon kívül. A felhívást 2021. október 1-jén lett töltötték fel az önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5. § (1) bekezdésében meghatározott informatikai rendszerbe (a továbbiakban: TFÍK rendszer).

[2] Pilisborosjenő község önkormányzat jegyzője – a törvényes állapot helyreállítására adott határidőben – a TFÍK rendszerbe 2021. december 9-én feltöltött, 1/168-2/2021. ügyiratszámú levelében arról adott tájékoztatást, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakat a képviselő-testület megvizsgálta, az abban foglaltakkal nem ért egyet, az Ör.-t nem módosította.

Az indítvány és az Önkormányzat védirata

[3] A fenti előzmények után az indítványozó PE/030/00009-1/2022. ügyiratszámú indítványával kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 3. § (2) és (7) bekezdése, 4. § (3) bekezdése, valamint 2. melléklete más jogszabályba ütközésének megállapítását, és ezért e rendelkezések megsemmisítését.

[4] A Kúria Köf.5.014/2012/8. számú határozatára hivatkozással kifejtette, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) a díjfizetéssel kapcsolatos részletszabályok megalkotására részben a Kormányt, részben pedig a minisztert hatalmazza fel. Az érintett önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása útfenntartási hozzájárulás megállapítására, így álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotó ebben a kérdésben a Kkt. felhatalmazó rendelkezéseivel ellentétesen alkotta meg az Ör.-t.

[5] Az indítványozó kifejtette, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stv.) szerint fizetési kötelezettségre vonatkozó szabályokat kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet előírni, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik. A Kkt. azonban nem jogosítja fel az önkormányzati jogalkotót a közút használatáért történő díjmegállapításra.

[6] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján felhívta az érintett önkormányzatot az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[7] Az Önkormányzat védiratában az indítvány elutasítását kérte. Kifejtette, hogy a behajtási engedély kiadására az Önkormányzat közútkezelői feladatainak ellátása miatt van szükség. A Kkt. 37. §-a kimondja, hogy a közút területének nem közlekedési célú igénybevételeért – az úttesten kívül végzett közműépítési vagy fenntartási munka kivételével – igénybevételi díjat kell fizetni. A védirat szerint az Önkormányzatnak tulajdonában, használatában, kezelésében és fenntartásában nincs országos közút, ebből következően nem vonatkozik rá a Kkt. 33/A §-a

szerinti feltétel és korlátozás. Ezzel összefüggésben hivatkozott az ügyi igazgatásról szóló 26/2021. (VI. 28.) ITM rendelet (a továbbiakban: ITM rendelet) 8. §-ának 2) bekezdésére is, amely szerint az önkormányzatok tulajdonában levő közutak a helyi közúthálózatba tartoznak.

[8] Az Önkormányzat kifejtette, hogy Pilisborosjenőn a nem közlekedési célú használatért kell fizetni. Építkezés céljával igénybe vett helyi közutak súlykorlátozástól eltérő megterhelése, a betonmixerek, betonpumpás, nehéz nyerges vontatók és teherautók tekintetében a közlekedés rendje szerint megengedett korlátozásoktól eltérő terhelés esetén van ilyen kötelezettség. Nem az átmenő forgalom korlátozása, nem az adott utcába történő közlekedés rendje szerinti behajtás valósul meg ilyenkor, hanem egy építkezés kivitelezése, vagy egyéb cél. A közútkezelői intézmény tartalma szerint megállapított közlekedési célú használatért azonban az Ör. rendelkezése szerint nem kell fizetni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[9] Az indítvány megalapozott az alábbiak szerint.

[10] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. A Kp. 140. § (1) bekezdése alapján az indítványra a keresetlevél szabályait kell alkalmazni. A Kp. 37. § (1) bekezdés f) pontja szerint az indítványnak tartalmaznia kell a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával. Ha törvény másképp nem rendelkezik, az Önkormányzati Tanács az Ör. vizsgálatát az indítvány és a védirat keretei között végzi el.

[11] Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései a következők:

– 3. § (2) A behajtási engedély napra, hétre vagy alkalomra szólhat. A behajtási engedély díjtételeit az érintett jármű forgalmi engedély szerinti össztömegének „egész tonnára” kerekített értékének alapulvételével 2. számú melléklet szerint kell megállapítani.

– 3. § (7) A behajtási engedély csak a 2. számú melléklet szerinti díj megfizetést követően adható ki, és az csak a befizetést igazoló bizonylattal együtt érvényes.

– 4. § (3) A község közigazgatási területén található mezőgazdasági terület tulajdonosa/haszonbérletje/művelője részére a műveléshez szükséges járműre tárgyévét követő február 28-ig díjmentes behajtási engedély adható. (mezőgazdasági behajtási engedély)

– az Ör. 2. sz. melléklete (A behajtási engedély díjtételei).

[12] Az Ör.-nek az indítvány által vitatott rendelkezésekkel való szoros összefüggésben álló további szabályai:

– „Díjmentes behajtási engedélyek

4. §

(1) Az üzemben tartó, aki Pilisborosjenő Község Önkormányzata részére tehergépjárműve után gépjárműadó fizetésre kötelezett, amennyiben gépjármű adó hátraléka nincs, úgy kérelmére tárgyévét követő február 28-ig díjmentes behajtási engedély adható. (helyi vállalkozói behajtási engedély)

(2) Önkormányzati beruházásoknál, illetve települési érdekű eseménynél közreműködő tehergépjárművek részére tárgyévét követő február 28-ig, legkésőbb azonban a beruházás befejezésig terjedő időtartamra díjmentes behajtási engedély adható. (önkormányzati beruházási behajtási engedély)

[...]

(4) Az Önkormányzattal megállapodás alapján területfejlesztést végző beruházók, tulajdonosok a beruházás, fejlesztés időtartamára díjmentes behajtási engedélyre jogosultak (fejlesztési, behajtási engedély)

(5) A díjmentes behajtási engedélyek kiadására kérelem alapján a polgármester jogosult.”

– „Az engedélyek nyilvántartása, kiadásukból befolyt bevételek felhasználása

5. §

(1) A behajtási engedélyek kiadásból befolyt összeget a Község útjainak felújításra, javítására, kátyúzására, murvázására kell felhasználni.

(2) A kiadott engedélyekről, és az azok alapján befolyt az Önkormányzat Polgármesteri Hivatala évenkénti nyilvántartást vezet.”

– az Ör. 3. sz. mellékletének „engedély kiállításának díja ... Ft Az engedély a díj megfizetését igazoló szelvény (számla) bemutatásával, együtt érvényes.” szövegrésze

[13] Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: 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.

[14] A Kúria jelen ügyben is irányadónak tekinti az azonos tényállás és normatív szabályozás, valamint hasonló jogi érvelés mellett meghozott Köf.5029/2021/4. számú határozatában foglaltakat a következők szerint.

[15] A Kp. 143. § (3) bekezdése értelmében a Kúria az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja. A behajtási engedély díjtételeinek megfizetése az Ör. szerint a behajtási engedély megadásának és érvényességének feltétele. Tekintettel arra, hogy a díjtételek teljesítése az ily módon a behajtási engedély szabályozási rendszerének szerves részét képezi, a Kúria Önkormányzati Tanácsa – hasonlóképpen, mint az indítványozó által is hivatkozott Köf.5014/2012/8. számú határozattal, valamint a Köf.5029/2021/4. számú határozattal elbírált ügyekben – először azt a kérdést vizsgálta, hogy jogosult-e az érintett önkormányzat a tulajdonában álló helyi közút használatát behajtási engedélyhez kötni.

[16] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 2. pontja értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a településüzemeltetés, ezen belül pedig a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása.

[17] A Kkt. 33. § (1) bekezdés b) pontjának bb) alpontja értelmében az út kezelője helyi közutak, a lakott területen lévő járda tekintetében a helyi önkormányzat vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os tulajdoni részesedéssel rendelkezik.

[18] A közút kezelőjének a közúti közlekedéssel kapcsolatos feladatait a Kkt. 8. § (1) bekezdésének a) pontja szabályozza az önkormányzatokra is kiterjedő hatállyal. E rendelkezés szerint a feladatok közé tartozik 1. a közúti közlekedés tervezése, fejlesztése, szabályozása és ellenőrzése; 2. a közúti közlekedés szervezeti és működési feltételeinek meghatározása; 3. a közúthálózat fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése. Mivel a helyi közút közlekedési célú használatának biztosítása közszolgáltatás, amelynek tartalmát a Kkt. határozza meg, az önkormányzati jogalkotó ezen törvényi keretek között alkothat szabályokat (Köf.5014/2012/8.). A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyebek között a Köf.5014/2012/8. számú és a Köf.5029/2021/4. számú határozatokkal egyezően állapítja meg, hogy az érintett önkormányzat a törvényi keretek között, a helyi közút fenntartása és üzemeltetése körében

kötheti a közút használatát engedélyhez. Az engedélyezési rendszer törvényességét egyébként az indítványozó sem vitatta.

[19] A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt követően vizsgálta azt a kérdést, hogy a jogalkotó rendelkezése ad-e jogosultságot arra, hogy a közút használatára (a behajtásra) vonatkozó engedély kiadását díjfizetéstől tegyék függővé.

[20] Az Stv. 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik. Az Stv. e rendelkezéséből következően, kifejezett törvényi felhatalmazás hiányában az érintett önkormányzat útfenntartási díjra vonatkozó fizetési kötelezettséget nem írhat elő.

[21] Díjfizetési kötelezettség megállapítása tekintetében a Kkt. két területen ad felhatalmazást: díjfizetés (használati díj formájában) országos közutak közlekedési célú használata esetében írható elő (Kkt. 33/A. §-33/C. §), illetve a közutak nem közlekedési célú használatakor (Kkt. 37. §). Az előbbi esetben a felhatalmazás címzettje a kormány, illetve a közlekedésért felelős miniszter [Kkt. 33/B. §, Kkt. 48. § (3) bekezdés a) és g) pont], valamint a koncessziós társaság a közút koncesszió keretében történő üzemeltetése esetén [Kkt. 9/C. § (1) bekezdés].

[22] A közutak nem közlekedési célú használata esetében a felhatalmazás címzettje a közlekedésért felelős miniszter [Kkt. 39. § (3) bekezdés]. Használati díj fizetésére vonatkozó kötelezettség, illetve a használaton alapuló díj megállapítására a Kkt. nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak, az önkormányzat által hivatkozott ITM rendelet szerinti helyi közutak tekintetében sem. A Kkt. 3. § (1) bekezdése egyes közutakra vonatkozóan a gyalogosok és járművek közlekedésének jogszabály általi korlátozhatóságáról szól, ezzel összefüggő díj megállapítására rendelkezést nem tartalmaz, mint ahogyan a Kkt. 9. § (2) bekezdése (közúti közlekedéssel összefüggő helyi önkormányzati feladatok), a Kkt. 34. § (1)-(2) bekezdései (közút kezelőjének feladatai, a közút forgalmi rendjének kialakítása) sem adnak erre vonatkozó felhatalmazást. Az érintett önkormányzatnak tehát nincs törvényi felhatalmazása a közhatalom birtokában kiadott behajtási engedély ellenében fizetési kötelezettség jellegű díj megállapítására.

[23] Az Ör. díjfizetésre vonatkozó részei, így 3. § (2) bekezdésének második mondata, 3. § (7) bekezdése, 2. sz. melléklete emiatt más jogszabályba ütköznek. A Kúria a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján, az Ör. indítvány által vitatott rendelkezésein túlmenően, az azokkal való szoros összefüggés okán, az Ör. 5. §-a előtti **cím** „... , kiadásukból befolyt bevételek felhasználása” szövegrészenek, 5. § (1) bekezdésének, 5. § (2) bekezdése „... , és az azok alapján befolyt” szövegrészenek, 3. sz. mellékletének „engedély kiállításának díja ... Ft Az engedély a díj megfizetését igazoló szelvény (számla) bemutatásával, együtt érvényes.” szövegrésze törvénybe ütközését ugyancsak megállapította.

[24] A Kúria emellett, az Ör. indítvány által vitatott rendelkezéseivel való szoros összefüggés okán, a „Díjmentes behajtási engedélyek” cím, valamint e cím alatti 4. § egészének – azaz nem csupán az indítvány által kifogásolt (3) bekezdésének – törvénysértő voltát is megállapította. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat nem rendelkezik felhatalmazással behajtási engedély ellenében fizetési kötelezettség jellegű díj megállapítására, e fizetési kötelezettség alól mentességet sem adhat. A Kúria ugyanakkor e címet, illetve rendelkezéseket a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján a jövőre nézve, 2022. július 15-i (pro futuro) hatállyal semmisítette meg. A rendelkezések ugyanis önmagukban – az azonnali hatállyal megsemmisített rendelkezések nélkül – nem alkalmazhatók, ezért a jogbiztonságot nem sérti a későbbi hatályú megsemmisítés. Az önkormányzatnak így

lehetősége van új szabályok alkotását megfontolni. A jogbiztonság és az Ör. hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke védelmében olyan szabályozást célszerű kialakítani, ami nem vagy nem az ingyenesség vonatkozásában tartalmazza az önkormányzati jogalkotó által a megsemmisítés előtt indokoltnak tartott a 3. § (2) bekezdésében meghatározott napra, hétre vagy alkalomra szőlőtől eltérő időtartamú, külön rendelkezéseket egyes specifikus behajtási engedély (helyi vállalkozói behajtási engedély, önkormányzati beruházási behajtási engedély stb.) kategóriákra nézve.

[25] A törvénysértő rendelkezéseket a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Kúria a rendelkező rész szerint megsemmisítette.

[26] A Kúria felhívja továbbá az Önkormányzat figyelmét arra, hogy az Ör. mellékletei fentiekkel nem érintett szövegrészeit, amelyek díjfizetés ellenében vagy ingyenesség mellett történő behajtási engedélyekre, illetve a fizetési kötelezettség bármely tényállási elemére akár közvetve is utalnak, jelen határozat rendelkező részével összhangban törölnie vagy megfelelően módosítania szükséges.

[27] 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.

Az döntés elvi tartalma

[28] *Törvénysértő az önkormányzati rendelet, ha annak ellenére állapít meg fizetési kötelezettséget, hogy központi jogforrás állapítja meg a fizetési kötelezettség megállapítására jogosultakat, és ezek között a helyi önkormányzat nem szerepel.*

Záró rész

[29] 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. § (3) bekezdése alapján állapította meg.

[30] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[31] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[32] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.
Budapest, 2022. április 26.

Dr. Varga Zs. András s.k. a tanács elnöke

Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

Dr. Patyi András s.k. bíró

Dr. Varga Eszter s.k. bíró

A kiadmány hitelélül:
tisztviselő