



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának**

h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5.021/2022/7.

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

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

Az indítványozó képviselője: dr. Danka Ferenc kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Solymár Nagyközség Önkormányzat
(2083 Solymár, József Attila utca 1.)

Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Mihályi Szabolcs László ügyvéd
(cím1)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Solymár Nagyközség Önkormányzatának kezelésében álló helyi közutak fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező igénybevétele miatti kártalanítási kötelezettség előírásáról, valamint az egyes behajtási engedéllyel érintett útszakaszok védelméről szóló 8/2022. (VI. 16.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközik, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon is kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete 2022. június 16. napján fogadta el, s 2022. július 1. napján lépett hatályba a Solymár Nagyközség Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) kezelésében álló helyi közutak fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező igénybevétele miatti kártalanítási kötelezettség előírásáról, valamint az egyes behajtási engedéllyel érintett útszakaszok védelméről szóló 8/2022. (VI. 16.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.).

[2] A Pest Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) 2022. július 13. napján PE/030/009894/2022. ügyiratszámom a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. §-ában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívást bocsátott ki, melyben - határidő tűzése mellett - felhívta a Képviselő-testületet, hogy az Ör. hatályon kívül helyezésével szüntesse meg a törvénysértést.

[3] Solymár Nagyközség Polgármestere (a továbbiakban: polgármester) határidő-hosszabbítást követően, 2022. október 11. napján kelt válaszában a törvényességi felhívásban foglalt jogi állásponttal nem értett egyet, a törvényes határidőn belül nem tett intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

Az indítvány és az Önkormányzat védirata

[4] A fenti előzmények alapján az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve indítványával kezdeményezte a Kúriánál az Ör. jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát és megsemmisítését.

[5] Az indítványozó felidézte, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősíti a helyi közutak és tartozékaik kialakítását és fenntartását. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33. § (1) bekezdés b) pontjának bb) alpontja a települési önkormányzatot jelöli ki a helyi közutak kezelőjének. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettségre vonatkozó szabályokat kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet előírni.

[6] Megállapítása szerint fizetési kötelezettség önkormányzati rendeleti előírására tehát kizárólag törvényi felhatalmazás alapján kerülhet sor. Ugyanakkor a Kkt. nem tartalmaz olyan előírást, amely a helyi önkormányzatot felhatalmazná arra, hogy az általa létesített közút közlekedési célú használatáért, akár annak fokozott igénybevételért is úthasználati díjat, vagy bármilyen más elnevezéssel – jelen esetben kártalanítási kötelezettség – fizetési kötelezettséget állapítson meg.

[7] Ezzel összefüggésben hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.005/2022/4., valamint Köf.5.051/2021/4. számú határozataira, melyek megállapították, hogy használati díj fizetésére vonatkozó kötelezettség, illetve a használaton alapuló díj megállapítására a Kkt. nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak. Továbbá a döntések hivatkoztak arra is, hogy a fizetési kötelezettség nevének önkormányzat általi megváltoztatása, a Kkt.-ban szereplő díj helyett másként történő elnevezése a fizetési kötelezettségnek a helyi közutakkal összefüggő jellegét nem szünteti meg és ezáltal azt nem is vonhatja ki a Kkt. hatálya alól. Valamint hivatkozott a Kúria Köf. 5.058/2021/5. számú határozatára is, mely elvi élel állapította meg, hogy: „Az esetlegesen, egyedi esetekben megalapozott, az engedély jogosultjával szemben érvényesítendő kárigény, önmagában nem alapozhat meg díj kiszabására (mint tulajdonképpeni kompenzációra) vonatkozó normatív szabályozást.”

[8] Az indítványozó szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:519. §-a a felelősséget a károkozás tényéhez kapcsolja, azaz kártérítési (kártalanítási) kötelezettséget valamilyen kár bekövetkezése alapozhat meg. A kártérítés

mértékét illetően a Ptk. 6:522. § (1) bekezdése leszögezi, hogy a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni, azaz a kártérítési kötelezettség terjedelme a bekövetkezett kár terjedelméhez igazodik, melynek összecszerúsége előzetesen nem állapítható meg.

[9] Mindezek alapján az indítványozó álláspontja az, hogy a települési önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása a helyi közúthálózat igénybevitelével összefüggésben kártalanítási kötelezettség megállapítására.

[10] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján az Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[11] Az Önkormányzat védíratot terjesztett elő, melyben az indítvány elutasítását kérte. Kifejtette, hogy az Ör. széles körben mérlegelve a súlykorlátozással érintett útszakaszok túlsúlyos gépjárművel történő behajtását az önkormányzat és az igénybe vevő közötti kártalanítási megállapodáshoz köti. Így az indítványozó által vitatott szabály nem tekinthető a Ptk-ban részletezett kártalanítással összefüggő eljárásrendnek, és az Ör.-ben részletezett kártalanítási tételek sem díjaknak, mivel e körben az önkormányzat semmilyen díjat nem alkalmaz a behajtásért.

[12] Az Ör. lényegében kétoldalú megállapodások tartalmi elemeit és azokat a kártalanítási tételeket rögzíti (1. sz. mellékletében) amelyek szakmailag megalapozottan előzetesen megállapítják azt az amortizációt, amely a súlykorlátozás hatálya alatt behajtó tehergépjárművek által okozott fokozott amortizációval szemben kártalanítják az önkormányzatot. A védírat szerint az indítványozó egyáltalán nem veszi figyelembe azt, hogy az Ör. 1. sz. melléklete súlyhoz és időtartamhoz mérten növelve állapítja meg előzetesen a kártalanítási összegeket, figyelemmel a Kúria Köf.5058/2021/5. sz. határozatában foglaltakra is.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[13] Az indítvány megalapozott.

[14] 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 önkormányzati rendeletek vizsgálatát az indítvány és a védírat keretei között végzi el.

[15] 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.

[16] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[17] A Gst. 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékért megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.

[18] Az Ör. indítvánnyal közvetlenül érintett hatályos rendelkezései a következők:

2. §

(1) Az Önkormányzat hatáskörében eljárva, illetékességi területén a vagyonbiztonság fenntartása érdekében megállapítja és folyamatosan felülvizsgálja a közlekedés rendjét.

(2) Az Önkormányzat közlekedés rendje szerint meghatározott súlykorlátozástól eltérő, azt meghaladó tehergépjárművek megengedett legnagyobb össztömegének utakra gyakorolt terhelését építkezés, felújítás, valamint túlméretes áruszállítás jogszerű igénybevétele miatt, a köztulajdon megóvása érdekében jogszerű károkozásnak tekinti.

(3) Az Önkormányzat területén a 3.5 tonna megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépjárművek a közúthálózat fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező egyben jogszerű használata miatt, a közúthálózat használóját kártalanítási kötelezettség terheli a Ptk. 6:564. §-a alapján.

(4) A közúthálózatot igénybe venni szándékozó Használóval az Önkormányzat - amennyiben a megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tengelyterheléssel fokozott elhasználódást és állagromlást valósít meg a Használó, de nem okoz balesetveszélyes és végleges rongálódást a közlekedési infrastruktúrában - Kártalanítási Megállapodást (a továbbiakban: Kártalanítási Megállapodás) köt a Ptk. 6:71. §-a (szerződéskötési kötelezettség) alapján. A Kártalanítási Megállapodás megkötése és a megállapodásban rögzített kártalanítási összeg megfizetése a Használó részéről a közúthálózat igénybevételenek előfeltétele. A megállapodás szerinti befizetést igazoló bizonylat a Kártalanítási Megállapodás mellékletét képezi.

(5) A Kártalanítási Megállapodásban rögzítésre kerül a Használó gépjárművének össztömege, a súlykorlátozástól eltérő, azt meghaladó gépjárművek megengedett legnagyobb össztömegének utakra gyakorolt tonnánkénti terhelése, a közút közlekedés rendjétől eltérő használatának időpontja, valamint a fizetendő kártalanítási összeg, amelynek mértékét jelen rendelet mellékletét képező 1. melléklet tartalmazza.

1. melléklet a 8/2022. (VI. 16.) önkormányzati rendelethez

A helyi közutak közlekedés rendjétől eltérő, súlykorlátozást meghaladó gépjárművek megengedett legnagyobb össztömeg szerinti tengelyterhelésért fizetendő kártalanítási bruttó összeg

Össztömeg Kártalanítási	Kártalanítási	Kártalanítási	Kártalanítási	összeg
összeg (fél év)	összeg (1 év)	összeg (1 nap)	összeg (1 hét)	(30 nap)
tonna				
3,5-nél nagyobb 7,5-ig 30.000.- 45.000.-	2.000.-	10.000.-	15.000.-	
7,5-nél nagyobb 10-ig 58.000.- 87.000.-	4.000.-	20.000.-	29.000.-	
10-nél nagyobb 20-ig 86.000.- 129.000.-	8.000.-	40.000.-	43.000.-	

20-nél nagyobb 35-ig	10.000.-	50.000.-	70.000.-
140.000.- 200.000.-			
35-nél nagyobb 40-ig	20.000.-	100.000.-	150.000.-
300.000.- 450.000.-			

[19] A Kúria korábbi gyakorlata szerint a helyi önkormányzat kezelésében álló közútra történő behajtási korlátozás bevezetése törvényi keretek között jogszerű közútkezelői intézkedés, de az engedélyezés díjfizetés feltételéhez kötése a Kkt. felhatalmazó rendelkezése hiányában törvénytör. A közútkezelői feladatok ellátásának finanszírozási nehézségei sem adnak felmentést a törvényi előírások betartása alól. (Köf.5.036/2021/4, Köf.5.053/2021/6.)

[20] Az Ör. felhatalmazó rendelkezései körében az Alaptörvény és a Mötv. mellett a Ptk. 6:564. §-ára hivatkozott.

[21] A Ptk. szabályai szerint a kártérítési (kártalanítási) igény feltétele a tényleges károkozás. A vitatott Ör. 2. § (4) bekezdése szerint a közúthálózatot igénybe venni szándékozó használóval az Önkormányzat Kártalanítási Megállapodást köt a Ptk. 6:71. §-a (szerződéskötési kötelezettség) alapján. A Kártalanítási Megállapodás megkötése és a megállapodásban rögzített kártalanítási összeg megfizetése a használó részéről a közúthálózat igénybevételének előfeltétele. Azaz az Ör. arra kötelezi a közúthálózatot igénybe vevő használót, hogy tényleges kár okozása nélkül kártalanítás fizessen az önkormányzat számára.

[22] Az Ör. melléklete differenciált kártalanítási összegeket állapít meg a gépjárművek megengedett legnagyobb össztömeg szerinti tengelyterhelése és az időtartam alapján. Ez azonban nem alkalmas a kár tényleges összegének megállapítására. Ugyanis az Ör. nem veszi figyelembe, hogy az adott időtartam alatt hány alkalommal veszi ténylegesen igénybe az adott útszakaszt a használó. Nem is lenne erre jogszerűen lehetőség, mert a Ptk. szerinti kártalanítás feltétele a károkozás megtörténte, azaz csak a használatot követően állapítható meg, hogy mekkora kár keletkezett az adott közútban.

[23] A fenti érvet erősíti az is, hogy az Ör. 3. §-a alapján a 2. § (4) bekezdése szerinti megállapodás és 1. mellékletben megállapított kártalanítási összegek 30 %-a terheli azokat a vállalkozásokat, vállalkozókat és civil szervezeteket, amelyeknek cégnyilvántartásba, vagy egyéb nyilvántartásba bejegyzett székhelye, telephelye, fióktelepe az Önkormányzat közigazgatási területén található. Márpedig a kár összegének megállapítása (méréselklése) körében bizonyára nem lehet jelentősége annak, hogy az adott károkozó székhelye, telephelye, fióktelepe az Önkormányzat közigazgatási területén található.

[24] A Kúria kiemeli, hogy a behajtás által esetlegesen okozott kár megtérítésének kérdését el kell választani a jelen, közigazgatási perrendtartás szerinti eljárás tárgyát képező normakontrolltól. Ahogyan azt már a Köf.5014/2018/4. számú ügyben az Önkormányzati Tanács kifejtette, külön peres eljárásban, a károkozó és a károsult közötti polgári jogi jogvita elbírálása során megítélhető kártérítés kérdése eltérő jogviszonyokon keresztül realizálódik. Az esetlegesen, egyedi esetekben megalapozott, a használóval szemben érvényesítendő kárigény, önmagában nem alapozhat meg általános kártalanítási összeg kiszabására (mint tulajdonképpeni kompenzációra) vonatkozó normatív szabályozást – abban az esetben sem, ha nagyobb számú ilyen eset valószínűsíthető.

[25] Tehát a tényleges károkozást követően az önkormányzatnak lehetősége van a Ptk. és az eljárási szabályok szerinti károk megtérítését kérni, de a kártalanítás összegét az önkormányzat normatív úton, rendeletben nem szabályozhatja.

[26] Az Ör. rendelkezései a Ptk. szabályaira hivatkozva, kártalanítás megállapodási kötelezettséget írnak elő, ami tartalmilag a közút használatáért fizetendő díjnak tekinthető, és ennek a kötelezettségnek a teljesítése az Ör. egésze, de különösen 2. §-a és 3. melléklete alapján a behajtás feltétele. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogszabályba ütközés vizsgálatát az indítványban közvetlenül vitatott kártalanítási szabályokon túl ezért a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján az Ör. szövegösszefüggésére tételesen is kiterjesztette. Azzal a céllal, hogy értékelje, a jogalkotónak kifejezetten a behajtási engedélyre vonatkozó rendelkezései törvényesek-e a közúthasználat, valójában a fentiek szerint díjhoz kötött szabályozása tárgykörében.

[27] A Kúria már több határozatában megállapította (többek között a Köf.5.055/2021/5. számú és a Köf.5.005/2022/4. határozatokban), hogy a fizetési kötelezettség nevének önkormányzat általi megváltoztatása nem törvényes. A Kkt.-ban szereplő díj útfenntartási hozzájárulásnak vagy útfenntartási díjnak történő elnevezése (jelen esetben ez „kártalanítási összeg”) a fizetési kötelezettségnek a helyi közutakkal összefüggő jellegét nem szünteti meg. Ilyen módon az adott kategóriát nem is vonhatja ki a Kkt. hatálya alól, mely – amint azt a Kúria fent kifejtette – nem ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak ilyen jellegű kötelezettség bevezetésére.

[28] A fizetési kötelezettség a közterhekre alkalmazott olyan gyűjtőfogalom a Gst.-ben, ami annak típusa szerint az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli kötelezettségként (a), illetve az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatása, eljárása ellenében (b) fizetendő (Köf.5.055/2021/5., Köf.5.053/2021/6.). A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ör. 2. § (5) bekezdése szerinti kártalanítási összeg valójában közterhet, fizetési kötelezettség állapít meg.

[29] 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].

[30] 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.

[31] Az érintett önkormányzatnak tehát nincs törvényi felhatalmazása a közhatalom birtokában kiadott behajtási engedélyhez kötelezően kapcsolt fizetési kötelezettség megállapítására (Köf.5.005/2022/4.). A Kúria gyakorlata szerint a helyi önkormányzat kezelésében álló közútra történő behajtási korlátozás bevezetése törvényi keretek között jogszerű közútkezelői intézkedés, de az engedélyezés díjfizetés feltételéhez kötése a Kkt. felhatalmazó rendelkezése hiányában törvénytört. A közútkezelői feladatok ellátásának finanszírozási nehézségei sem adnak felmentést a törvényi előírások betartásának kötelezettsége alól (Köf.5.036/2021/4., Köf.5.053/2021/6.).

[32] A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.-t a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendelkező rész szerint megsemmisítette.

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

A döntés elvi tartalma

[34] *Az esetlegesen egyedileg felmerülő, az úthasználat jogosultjával szemben érvényesítendő kárigény önmagában nem alapozhat meg kártalanítási összeg kiszabására mint kompenzációra vonatkozó normatív szabályozást.*

Záró rész

[35] A fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendeletben foglaltakra figyelemmel az alperes elnevezése időközben Pest Megyei Kormányhivatalról Pest Vármegyei Kormányhivatalra változott.

[36] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdésére alapulóan tárgyaláson kívül bírálta el.

[37] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (3) bekezdése alapján állapította meg.

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

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

[40] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. január 31.

Dr. Patyi András s.k. a tanács elnöke

Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró Dr. Varga
Eszter s.k. bíró Dr. Varga Zs. András s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő