



A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5.057/2013/8.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a dr. Rácz Vanda jogtanácsos által képviselt Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (2800 Tatabánya, Ságvári Endre út. 50.) indítványozónak, az Esztergom Város Önkormányzata Közgyűlése (2500 Esztergom, Széchenyi tér 1.) ellen az Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a parkolás rendjéről, a kerékbilincs használatáról, valamint a parkolóhelyek megváltásáról szóló 14/2004. (IV. 1.) ö. rendeletének felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban, meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy az Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testülete a parkolás rendjéről, a kerékbilincs használatáról, valamint a parkolóhelyek megváltásáról szóló 14/2004. (IV. 1.) ö. rendeletének 5. § (4)-(7), (11), (12) bekezdései, a 6. § (4) bekezdése, a 7. § (1) és (5) bekezdései, valamint 8. §-a törvényt sértő, ezért azokat megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezések a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon vesztek hatályukat.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy határozatát a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó törvényességi felhívással fordult az érintett önkormányzathoz annak érdekében, hogy a parkolás rendjéről, a kerékbilincs használatáról, valamint a parkolóhelyek megváltásáról szóló 14/2004. (IV. 1.) ö. rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezéseinek törvényellenességét szüntesse meg. A törvénysértő rendelkezések a törvényességi felhívás szerint a következők:

- 5. § (4)-(7), (11), (12) bekezdései – a pótdíj mértékét, a pótdíj érvényesítését, a pótdíjfizetés alóli mentesülést, a pótdíj megállapításával szembeni kifogás halasztó hatályát szabályozó rendelkezések;
- 6. § (4) bekezdése – a sürgős orvosi ellátás igazolása esetén alkalmazott mentesítő szabály;
- 7. § (1) és (5) bekezdései – kerékbilincs alkalmazásának feltételeit, és a kihelyezendő tájékoztató tartalmát rendező szabályok;
- 8. § - a kerékbilincs alkalmazásának tilalmazása meghatározott gépjárművek esetén;

2. Az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat a 2013. augusztus 13-án megtartott képviselő-testületi ülésen megtárgyalta, de az abban foglaltakkal nem értett egyet maradéktalanul. Ennek megfelelően az Ör. nem minden kifogásolt, de egyes rendelkezéseit a 11/2013. (IX. 05.) önkormányzati rendeletével módosította.

3. Az indítványozó határidőben érkezett indítványában az Ör. módosított rendelkezései közül az 5. § (4)-(7), (11), (12) bekezdéseinek, a 6. § (4) bekezdésének, a 7. § (1) és (5) bekezdésének, valamint a 8. §-ának törvényességi felülvizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte.

Az indítványban foglalt indokolás értelmében a módosított Ör. megjelölt rendelkezéseinek mindegyike ellentétes a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (5) bekezdése szerinti felhatalmazó rendelkezéssel, ezért törvénysértő.

Ezen túlmenően a módosított Ör. 7. § (1) bekezdése ellentétes a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 20. § (6) bekezdésében, valamint a jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) 3. §-ában foglaltakkal. A törvénysértést részben az okozza, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezése a Kftv.-ben foglaltakat – a kerékbilincs alkalmazásának egy esetét leszámítva – lényegében megismétli.

Hasonló törvénysértést eredményez a 7. § (5) bekezdésének megfogalmazása is. Az érintett önkormányzat ugyanis törvényi felhatalmazás nélkül, és az 55/2009. (X. 16.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM r.) 9. § (2) bekezdésével azonos szövegezéssel szabályozza a kerékbilincs alkalmazásával összefüggésben a gépjárművön hagyott tájékoztató tartalmát.

Végül a módosított Ör. 8. §-a – a Kkt. 48. § (5) bekezdésének sérelme mellett - ellentétes az IRM r. 8.§-ával, valamint a Jat. 3. §-ában foglaltakkal is, mivel az IRM r. 8. §-ával azonosan tilalmazza a kerékbilincs alkalmazhatóságának meghatározott esetköreit.

4. Az érintett Önkormányzat felhívás ellenére sem terjesztett elő érdemben állásfoglalást.

II.

1. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. A korábbi törvényi szabályt emelte az alkotmányozó az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésébe, amely szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”.

Az önkormányzatok anyagi jogforrásként eredeti, illetve származékos jogkörben eljárva alkotnak rendeletet. Utóbbi esetben a normát végrehajtó cézzal fogadja el a képviselő-testület. Az önkormányzat normatív végrehajtó aktusának illeszkednie kell a jogrend egészéhez, azaz nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és a T) cikk (2) bekezdése szerinti jogszabályokkal, így más önkormányzati rendeletekkel sem. Különösen illeszkednie kell ahhoz a normához, amelyre származékos, végrehajtó jellegű normaként visszavezeti önmagát. Az indítványozó törvényességi felügyeleti jogköre és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási bírói kontroll feladata az önkormányzati autonómia szempontjainak szem előtt tartása mellett az, hogy az önkormányzati normaalkotást mindig a hatályos joghoz mérve a hatályos jogrend keretei között tartsa.

A közterületi várakozást mint szabályozási tárgykört a törvényalkotó saját hatáskörébe vonta akkor, amikor annak legfontosabb kérdéseit a Kkt. - 2010. évi XLVII. törvénnyel módosított - rendelkezéseivel rendezte. Ezzel kivette a helyi társadalmi viszonyok, a helyi, települési közösséget érintő közügyek köréből. A parkolás tehát nem helyi közügy.

2. A származékos jogkörben megalkotott önkormányzati rendelet a fenti szempontok mellett nem léphet túl a felhatalmazás keretein: a képviselő-testület nem szabályozhat olyan kérdéseket, amelyekre nem volt felhatalmazása, avagy amelyeket önkormányzati rendeleti szabályokon túl más jogszabályok már rendeztek. A közterületi várakozást a Kkt. mellett szabályozza a Kftv., annak hatósági aspektusai tekintetében. Emellett bizonyos kérdéseket – a Kftv. felhatalmazása alapján - végrehajtó jelleggel az IRM r. rendez. Jogsabálýsértésre vezet tehát az, ha az önkormányzat törvényi vagy törvényi felhatalmazáson alapuló más jogszabály által rendezett tárgyköröket – akár azonos, súlyosabb esetben eltérő tartalommal – kezel saját szabályozásában.

3. A hatályos jogrend keretei között a jogalkotás eljárását és törvényi szempontjait az önkormányzati jogalkotókra is kiterjedő hatállyal a Jat. rögzíti. A jogalkotás kapcsán ilyen törvényi szempontot fogalmaz meg a 3. §, amely szerint „(...) [a] jogszabályban nem

ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. E törvényi előírást az indítványozó által is hivatkozott kúriai döntés(Köf.5056/2012. MK 2012. 169. szám) értelmezte az önkormányzati rendeletalkotás viszonylatában. Megállapította, hogy a mechanikus ismétlés törvényellenessége mellett a belső koherencia, a norma bárki általi értelmezhetősége indokolhat szövegszerű ismétlést, amely ezért nem vezet az önkormányzati rendelet törvényellenességére.

4. A jelen eljárásban a Kúria – követve korábbi gyakorlatát – az indítvány alapján az Ör. 11/2013. (IX. 05.) önkormányzati rendeletével módosított, és az Ör.-be beépült rendelkezéseit bírálta el. Az elbírálás alapjául értelemszerűen – és szintén a kialakult kúriai gyakorlatra tekintettel – az elbíráláskor hatályos törvényi rendelkezések szolgáltak.

A Kkt. 48. § (5) bekezdése értelmében „[f]elhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete - fővárosban a fővárosi közgyűlés - hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében

- a) az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját,*
- b) várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot,*
- c) a fizetendő várakozási díj mértékét,*
- d) a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,*
- e) a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.”*

Megállapítható, hogy az érintett önkormányzat jogalkotási felhatalmazása a díjköteles közterületek és a díjköteles időszak kijelölésére, a díj mértékének meghatározására, valamint a díjfizetési kötelezettség alóli mentesülés és a kedvezmények szabályozására terjed ki.

4.1. A Kkt. hivatkozott felhatalmazó rendelkezésének előzménye az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozata (a továbbiakban: Abh.), amely 2010. június 30. napjával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközésére tekintettel megsemmisítette a Kkt. korábbi felhatalmazást tartalmazó 15. § (3) bekezdését. A megsemmisítést részben azzal indokolta, hogy a törvényi rendelkezés nem határozta meg a díjmegállapítás kereteit, szempontjait, és korlátait, ami az önkormányzati képviselő-testületek jogalkotási jogkörét önkényessé tette. Részben pedig azzal érvelt, hogy a felhatalmazó rendelkezés nincs tekintettel sem az önkormányzatok díjmegállapításban fennálló és a szolgáltató kilététől független, tagadhatatlan gazdasági érdektségére, sem pedig az önkormányzatok árhatósági funkciójára, amely a közszolgáltatást igénybe vevők, a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálná. (Abh., ABH 2009, 941, 962.) Az Abh.-ban a testület egyebek mellett felhívta az Országgyűlést arra, hogy a közút kezelő jogait gyakorló helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét 2010. június 30. napjáig törvényben szabályozza.

4.2. Ezt követően a Kkt. több rendelkezése is módosításon esett át. Így többek között az Abh.-ban részletezett alkotmányossági kérdéseket rendezte a törvényalkotó a Kkt. 15/A.-15/E. §-aiban. Mindez a jelen eljárásban azért bír jelentőséggel, mivel a Kkt. 48. § (5) bekezdése a 15/A-15/F. §-okkal együtt adja a jogalkotói jogkör terjedelmét, amelyben az önkormányzatok a „nyugvó közlekedés” alapkérdéseit – díjfizetéssel érintett közterületek kijelölésének szempontjai, a díjfizetés meghatározásának keretei, a jogosulatlan parkolás

jogkövetkezményei, a pótdíjfizetési kötelezettség esetkörei, mértéke és érvényesítése – rendeleteikben szabályozhatják.

4.3. A 4.1., 4.2. pontok fényében értelmezett támadott rendelkezések olyan kérdéseket szabályoznak, amelyre az érintett önkormányzat nem rendelkezik felhatalmazással: a Kkt. 48. § (5) bekezdése a pótdíjfizetéshez és a kerékbilincssel összefüggő tárgykörökhöz nem rendelt önkormányzati szabályozási lehetőséget. Ezért az Ör. eredeti rendelkezéseinek 2013-ban történő, főként a Kkt. rendelkezéseivel ellentétes módosítása [lásd például: 5. § (6) bekezdése, (12) bekezdése, a 7. § (5) bekezdése, a 8. §] nem teszi e szabályokat törvényessé.

A Kúria a fentiek alapján megállapította, hogy az Ör. valamennyi támadott rendelkezése a Kkt. felhatalmazásának hiányában jött létre, ezért a Kkt. 48. § (5) bekezdésébe ütközően törvénysértő.

5. Az indítványozó a Kkt. rendelkezései mellett megjelölte a Kftv. és az IRM r-t is olyanként, mint amelyek az Ör. rendelkezéseinek jogsértését megalapozzák. Mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénysértést a Kkt. alapján valamennyi rendelkezés tekintetében megállapította, ezért a további jogszabályok tekintetében a normakontroll eljárást lefolytatni nem volt indokolt. Különösen nem volt indokolt a Jat. 3. §-a alapján az eljárás, mivel szükségtelen az Ör. koherenciáját vizsgálni olyan rendelkezésekkel összefüggésben, amelyeket az érintett önkormányzat felhatalmazás nélkül alkotott.

9. Az Ör.-t módosító 11/2013. (IX. 05.) önkormányzati rendelet preambuluma felhívja azokat a törvényi és egyéb jogszabályokat, amelyekre az érintett önkormányzat jogalkotási hatáskörét visszavezette. Ezek között jelölte meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: régi Ötv.) 8. § (1) bekezdését is. A régi Ötv. 8. §-át a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2013. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Az érintett önkormányzat parkolással kapcsolatos feladatkörét jelenleg a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja szabályozza, a közszolgáltatás ellátásának lehetőségeit rendező 16/A. §-a mellett.

10. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 55. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti (...)”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 5. § (4) – (7), (11), (12) bekezdései, 6. § (4) bekezdése, 7. § (1) és (5) bekezdései, valamint 8. §-a olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek megalkotására az érintett önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása. Ezért ezek a Kkt. 48. § (5) bekezdésébe ütközően jogsértőek, ezért a törvénysértő rendelkezéseket ex tunc hatállyal megsemmisítette.

11. Végül a Kúria figyelmen kívül hagyta az érintett önkormányzat polgármesterének nyilatkozatát, azt állásfoglalásként nem tudta értékelni. Nem kétséges, hogy a település polgármestere képviselheti az önkormányzatot, ugyanakkor a Kúria előtti normakontroll eljárás szabályrendjét a Bszi. rendezi. A Bszi. 48. § (2) bekezdése értelmében az érintett

önkormányzatot ebben az eljárásban meghatalmazott jogi képviselő mellett jogi szakvizsgával rendelkező jegyző és jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazott képviselheti, a polgármester nem.

Hasonló megállapítást tett a Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2012. szeptember 12-én kelt 5015/2012/6. számú határozata II.6. pontjában.

Mivel a polgármester nyilatkozata a Bszi. szerint jelen eljárásban joghatás kiváltására nem alkalmas, ezért az Önkormányzati Tanács a polgármester nyilatkozatát figyelmen kívül hagyta az indítvány elbírálása során.

A határozat közzétételéről a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontjai alapján határozott.

A jogorvoslat lehetőségét a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2013. december 10.

Dr. Kozma György sk.
az Önkormányzati Tanács elnöke

Dr. Hörcherné

Dr. Marosi Ildikó sk.

Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró

bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő