



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köf.5023/2016/3.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

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

Az indítványozó képviselője: dr. Danka Ferenc jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Érd Megyei Jogú Város Önkormányzata
(Érd, Alsó út 1–3.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet megalkotásának rendje

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Érd Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a szennyvízelvezető hálózatba történő utólagos bekötés szabályairól szóló 13/2010. (II.26.) önkormányzati rendelet törvényt sértő, ezért azt megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapján 2016. január 13-án törvényességi felhívást bocsátott ki Érd Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének (a továbbiakban: önkormányzat) a szennyvízelvezető hálózatba történő utólagos bekötés szabályairól szóló 13/2010. (II.26.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: Ör.) kapcsolatban. Az önkormányzat a törvényességi felhívást 2016. február 25-i ülésén megtárgyalta. Az ülésen meghozott 29/2016. (II.25.) határozat szerint a közgyűlés a felhívásban foglaltakkal nem értett egyet, az Ör.-t hatályában fenntartotta.

[2] A Kormányhivatal ezért az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, a Mötv. 136. § (2) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján a Kúriához fordult.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[3] Az Ör. bevezető rendelkezései szerint Érd Megyei Jogú Város Közgyűlése a rendeletet „a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdése alapján, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 28. § (2) bekezdésének végrehajtására, a közműves

ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (V.5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) rendelkezéseivel összhangban alkotta meg.”

[4] Az indítványozó kifejtette, hogy a 2012. december 31-ig hatályos Ötv. az Ör. bevezető rendelkezésében hivatkozott szabálya általánosságban adott felhatalmazást önkormányzati rendelet megalkotására.

[5] Az Étv. 28. § (2) bekezdése önkormányzati hatósági határozat meghozatalára és nem rendeletalkotásra ad felhatalmazást. Az Étv. 2009. július 1. napja előtt rendelkezett úgy, hogy a hozzájárulás mértékét és a megfizetés módját a települési önkormányzat rendelettel szabályozza.

[6] Az Ör. bevezető rendelkezésében és az 1. § (4) bekezdésében utalás történik a Korm. rendeletre is, amely jogszabályt a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vksztv. vhr.) 101. § a) pontja 2013. március 1-jétől hatályon kívül helyezett.

[7] Az indítványozó felhívta a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jsztv.) 54. § (1) bekezdését, melynek – véleménye szerint – nem felel meg az Ör., mivel olyan törvényekre utal, amely a tárgy szerint nem ad felhatalmazást önkormányzati rendeletalkotásra. Hivatkozott a Kormányhivatal a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 8. § (1) és (2) bekezdésére is, amely szerint nem lehet módosítani jogszabály bevezető rendelkezését, azaz a bevezető rendelkezés módosítással sem korrigálható.

[8] Az indítványozó idézte az Ör. 1. § (1) bekezdését, 2. § (1) bekezdését, 3. § (3), (4) és 4a) bekezdését, 3. § (7) bekezdését, valamint a 4. § (1) bekezdését és (2) bekezdés d) pontját. E szabályokat ütköztette az Étv. 1. § (2) bekezdésébe, 2. § 18. pontjába, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 1. sz. mellékletének 3. pontjába, valamint az 1. sz. melléklet 26. és 26a. pontjába. Mindezek alapján levonta azt a következtetést, hogy a szennyvízelvezető- vagy csatornahálózat, mint sajátos építményszakasz egyben közcélú vízi létesítmény is, amely a Vgt. szabályozási körébe tartozik. A Kormányhivatal szerint ebből az következik, hogy az Ör. esetében nem lehet hivatkozási alapként tekinteni az Étv. 28. §-át.

[9] A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettséget előírni, illetve a kötelezettek körét, a kötelezettség mértékét, a kedvezmények-, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletben lehet. A Kormányhivatal szerint ez a konkrét törvényi felhatalmazás az Ör. tekintetében hiányzik. A vonatkozó törvényi rendelkezések alapján megállapítható, hogy törvény utólagos közmű-csatlakozási hozzájárulás, vagy bármely más névvel illetett eljárási díj önkormányzati rendelkezésben történő megállapítására nem ad felhatalmazást. Az önkormányzat tehát egy, már törvényi és kormányrendeleti szinten szabályozott jogintézményről rendelkezett, figyelmen kívül hagyta annak előírásait, továbbá felhatalmazás nélkül állapított meg fizetési kötelezettséget a lakosok számára. A kormányhivatal megjegyezte, hogy a Korm. rendelet 2013. február 28. napjáig hatályos 4. § (1) bekezdése kifejezetten a szolgáltatót hatalmazta fel arra, hogy a bekötés feltételeit – ideértve a bekötésért fizetendő díjat is – meghatározza.

[10] A 2013. március 1-jétől hatályos Vksztv. vhr. 55. § (1) bekezdése szerint a víziközmű-törzshálózat mentén fekvő ingatlanoknak a víziközmű-hálózatba történő bekötését a víziközmű-szolgáltatónál az ingatlan tulajdonosa, vagy egyéb jogcímen használója, az ingatlan tulajdonosának írásbeli hozzájárulásának birtokában kezdeményezheti. Ezen szakasz (5) bekezdése szabályozza az eljárás további rendjét, a szabályozás egyértelműsíti, hogy a

vízi-közmű-hálózatba való bekötési igény felmerülése az igénylő és a szolgáltató között keletkeztet kapcsolatot, jogviszonyt. Figyelembe véve a Vksztv. 9. § (1) bekezdését, valamint 72. § (2) bekezdését a Kormányhivatal szerint az önkormányzat Képviselő-testülete nem jogosult a vízi-közmű fejlesztési hozzájárulás, illetve rácsatlakozási hálózatfejlesztési díj összegének a meghatározására, tekintve, hogy a közművezetékre utóbb rákötni szándékozóval nem az önkormányzat, hanem a szolgáltató áll közvetlen kapcsolatban.

[11] Mindezek alapján kérte az Ör. törvényességi vizsgálatát és egészének megsemmisítését.

[12] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján felhívta az érintett önkormányzatot állásfoglalásának megismerése végett. Az önkormányzat az állásfoglalás benyújtásának lehetőségével nem élt.

A Kúria döntésének jogi indoka

[13] Az indítvány alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa elsőként a felhatalmazó rendelkezésekkel kapcsolatos indítványozói felvetésekkel foglalkozott.

[14] Az Ötv. egykor hatályban volt 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Ez a szabály jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben szerepel a következő szöveggel: feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

[15] Az önkormányzat rendeletalkotási jogosultsága így lehet eredeti (törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezése) és felhatalmazáson nyugvó. Amennyiben az önkormányzati rendelet megalkotása felhatalmazáson alapul, úgy a rendelet bevezető részében meg kell jelölni (egykor az Ötv. jelenleg az Alaptörvény fenti rendelkezéseiből is következően) a rendeletalkotásra felhatalmazó törvényt. A felhatalmazó rendelkezés csak törvény lehet (alacsonyabb szintű jogszabály nem). Ezt a követelményt a Jszt. 54. § (1) bekezdése az alábbiakban határozza meg: a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.

[16] Tehát felhatalmazás alapján kiadott önkormányzati rendeletben nem elegendő csupán az önkormányzati jogalkotás általános kereteit meghatározó [korábban az Ötv. 16. § (1) bekezdésében, majd az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében található] szabályokra utalni.

[17] Az Ör. bevezető rendelkezése az Étv. 28. § (2) bekezdését jelöli meg további felhatalmazó törvényként, valamint utal a Korm. rendelet rendelkezéseivel való összhangra. Az Étv. 28. § (2) bekezdésére utalással a bevezető rész egyértelművé teszi, hogy az önkormányzat nem eredeti jogalkotói hatáskörében, hanem „törvény végrehajtására” alkotta meg a rendeletet.

[18] Az Ör. 2010. február 26-án került kihirdetésre. Az Étv. 28. § (2) bekezdése az Ör. megalkotása idején és jelenleg is hatályosan az alábbiak szerint rendelkezik: „Ha a kiszolgált utat, illetőleg közművet a települési önkormányzat megvalósította, annak költségét részben vagy egészben az érintett ingatlanok tulajdonosaira átháríthatja. A hozzájárulás mértékéről és a megfizetés módjáról a települési önkormányzat képviselő-testülete hatósági határozatban dönt. Az útépitési és közművesítési hozzájárulás nem róható ki, ha az út- és közműépítéshez szükséges terület kialakítása érdekében korábban lejegyzett telekrészért járó kártalanítás összegének megállapítása során az út és a közmű megépítéséből eredő értéknövekedést figyelembe vették.”

[19] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Étv. Ör. megalkotáskor és jelenleg is hatályos 28. § (2) bekezdése sem adott törvényi felhatalmazást a szennyvízelvezető hálózatra történő utólagos bekötés szabályozására; a felhatalmazás pusztán az egyedi ügyeket érintő önkormányzati hatósági határozat meghozatalára vonatkozik ami a hozzájárulás mértékére és a megfizetés módjára terjedhet ki. Önkormányzati hatósági ügy meghatározására vonatkozó törvényi szabály nyilvánvaló, hogy nem foglalja magában az adott tárgykörre vonatkozó rendeletalkotásra való felhatalmazást.

[20] Az Ör. bevezetőjében szereplő Korm. rendeletet pedig értelemszerűen nem lehet az Ör. megalkotására felhatalmazó jogszabálynak tekinteni (mivel felhatalmazást csak törvény adhat).

[21] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ör. olyan jogszabályokra utal a bevezető részében amelyek nem hatalmazták fel az adott tárgyban rendeletalkotásra.

[22] A Kúria Önkormányzati Tanácsa több döntésben, így a Köf.5031/2014/3. számú határozatában megállapította: A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Köf.5.021/2013/4. számú határozat szerint a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. (Indokolás 9. pont).

[23] A rendeletek bevezetőjében szereplő felhatalmazó rendelkezések fontosságát hangsúlyozza a Jat. 8. § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy nem lehet módosítani a rendelet bevezető részét. A felhatalmazó jogszabály pontos megjelölése az IRM rendelet 52. § (2) bekezdés a) pontja szerint is a jogszabály megalkotáshoz szükséges érvényességi kellék.

[24] Mindezeket megerősítette a Kúria a Köf.5044/2015/3. számú határozatában. Ezen döntés elvi tartalma szerint az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik. Ez a döntés nyomatékosította, hogy ha a felhatalmazásként megjelölt jogszabályok hatályukat veszítették, ez önmagában még nem vezet a törvényellenesség megállapításához akkor, ha az adott tárgyban más törvények a felhatalmazást továbbra is tartalmazzák. Törvényellenesség azonban megállapítható, ha a felhatalmazó rendelkezések eredetileg sem feleltek meg a bevezetővel szemben támasztott jogszabályi követelményeknek [Indokolás (20)] Jelen esetben ezzel állunk szemben, azaz az Ör. bevezetőjében megjelölt törvényi rendelkezések alapján az önkormányzat az Ör.-t nem alkothatta volna meg.

[25] Megalapozott a Kormányhivatalnak a Gstv. 29. § (1) bekezdésre hivatkozása is. E szabály értelmében 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 Ör. 2. § (1) bekezdése értelmében „Az érdekeltségi egység tulajdonosa érdekeltségi egységenként – a jelen rendelet szabályai szerint – a szennyvízelvezető hálózatra történő utólagos csatlakozásért hozzájárulást köteles fizetni.” A 2. § (2) bekezdés kimondja, hogy „Az utólagos csatlakozási hozzájárulás megfizetése alól mentes, aki korábban még nem kötött rá a szennyvízelvezető hálózatra és e rendelet hatályba lépésekor az adott érdekeltségi egység vonatkozásában a hozzájárulás megfizetését igazolni tudja.” A 2. § (3) bekezdése alapján „Az utólagos közműcsatlakozási hozzájárulás kiszámításának módját jelen rendelet

1. számú melléklete tartalmazza.” Az Ör. 3. §-a hozzájárulás mértékére és megfizetésére vonatkozó szabályokat tartalmazza.

[26] Mint fentebb bemutatásra került önkormányzati rendeletben történő fizetési kötelezettség előírásához törvényi felhatalmazás szükséges. Ilyen törvényi felhatalmazást az önkormányzat nem tudott felmutatni, így a felhatalmazó törvényi rendelkezés hiánya az Ör. tartalmában is tükröződik. Az Ör. ezáltal ellentétes a Gstv. 29. § (1) bekezdésével is.

[27] Az Ör. bevezetője utal a Korm. rendelettel való összhangra. A Korm. rendeletre utalás megjelenik az Ör. tételes rendelkezései között is. Az Ör. 1. § (4) bekezdése értelmében: „Jelen rendelet hatálya nem terjed ki a 38/1995. (IV.05.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésében meghatározott gazdálkodó szervezet által fizetendő víziközmű-fejlesztési hozzájárulásra, melynek felhasználásáról az Önkormányzat és az Üzemeltető külön megállapodást köt.” A Korm. rendeletet 2013. március 1-jével hatályon kívül helyezte a Vksztv. vhr. 101. § a) pontja. Tehát a hatályos Ör. tételes rendelkezései között olyan alkalmazandó szabályra utal, amely már nincs hatályban. A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A Kúria gyakorlata szerint sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését ha az önkormányzati rendelet olyan jogszabályhelyre utal, amely a címzettek számára értelmezési bizonytalanságot okoz (lásd pl. a Köf.5040/2014/4. számú határozatot). Ilyen értelmezési bizonytalanságot okozó rendelkezésnek tekinthető az Ör. már nem hatályos Korm. rendeletre utaló rendelkezése is, ami a Jat. 2. § (1) bekezdését sérti.

[28] Az Ör. megalkotására vonatkozó – egyben tartalmára is kiható – felhatalmazás hiánya miatt a Kúria megállapította az Ör. egészének törvényellenességét. Mivel a törvényellenesség a fent bemutatott érvek alapján fennáll, ezért a Kúria már nem foglalkozott érdemben a Kormányhivatal azon további felvetésével, amely az Ör.-nek a víziközmű-hálózatba való bekötési igény felmerülése esetén az igénylő és a szolgáltató közötti jogviszonyt törvényi és kormányrendeleti szinten szabályozó jogszabályokkal (Vksztv., Vgt., Vksztv. vhr.) való ellentétét is valószínűsítette.

[29] Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Ör.-t megsemmisítette.

A döntés elvi tartalma:

[30] *Az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik.* Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részből annak is egyértelműen ki kell derülnie.

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

[31] 1997. évi LXXVIII. törvény 28. § (2) bekezdése

2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése

38/1995. (V.5.) Korm. rendelet

61/2009. (XII.14.) IRM rendelet 54. § (1) bekezdése

Záró rész

[32] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[33] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2016. október 4.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk. bíró**