



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

Az ügy száma: Köf.5.019/2022/6.

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

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

Az indítványozó képviselője: Dr. Danka Ferenc kamarai jogtanácsos

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

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Pilisborosjenő Község Önkormányzatának a helyi közutak fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező igénybevétele miatti kártalanítási kötelezettség előírásáról szóló 5/2022. (V. 18.) számú rendelete más jogszabályba ütközik, ezért azt a kihirdetés – 2022. május 18. – napjára visszamenőleges hatállyal 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] Pilisborosjenő Község Önkormányzatának képviselő-testülete a 2022. május 18-án tartott testületi ülésén fogadta el a helyi közutak fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező igénybevétele miatti kártalanítási kötelezettség előírásáról szóló 5/2022. (V. 18.) számú rendeletet (a továbbiakban: Ör.). Az Ör. – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:564. §-ára hivatkozással – kártalanítási kötelezettséget állapít meg a község közúthálózatának fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező használatáért. Rögzíti a kártalanítási megállapodás megkötésére, a kötelezettek körére, a mentesülésre, a fizetendő kártalanítás összegére, valamint a befolyt összeg felhasználására vonatkozó szabályokat.

[2] Az Ör. tekintetében az indítványozó 2022. augusztus 4. napján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt. A törvényességi felhívás szerint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stv.) 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettséget előírni kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) nem tartalmaz felhatalmazást arra, hogy az önkormányzat a közút közlekedési célú használatáért, annak fokozott igénybevételeért fizetési kötelezettséget állapítson meg. Hivatkozott a Kúria Köf.5.001/2022/6. és Köf.5.005/2022/4. számú határozataira, és e körben arra, hogy a fizetési kötelezettség nevének önkormányzat általi megváltoztatása a fizetési kötelezettségnek a helyi közutakkal összefüggő jellegét nem szünteti meg, nem vonja ki a Kkt. hatálya alól. A Ptk. felhívott rendelkezése sem szolgálhat alapul az önkormányzati tulajdonú utak használatáért fizetési kötelezettséget megállapító rendelkezés megalkotásához. Az Ör ilyen irányú megalkotása felveti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelmét is.

[3] Az érintett önkormányzat 2022. szeptember 29-én a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (TFÍK) rendszerbe feltöltött levelében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.

Az indítvány és az önkormányzat védirata

[4] A fenti előzmények után az indítványozó PE/030/00009-9/2022. számon kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. más jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését.

[5] Az indítványban a törvényességi felhívásban kifejtetteket ismételte meg. Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontjára, a Kkt. 33. § (1) bekezdés b) pont bb) alpontjára, az Stv. 29. § (1) bekezdésére, valamint a Ptk. 6:564. §-ára hivatkozva hangsúlyozta, hogy nincs olyan törvényi előírás, amely a helyi önkormányzatot felhatalmazná arra, hogy az általa létesített közút közlekedési célú használatáért, illetve annak fokozott igénybevételeért fizetési kötelezettséget állapítson meg. A Ptk. 6:522. § (1) bekezdése szerint a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni, amely a károsult vagyonában beállott csorbát hivatott kiküszöbölni. A kártérítési kötelezettség terjedelme tehát a bekövetkezett kárhoz igazodik, melynek összegszerősége előzetesen nem állapítható meg.

[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 az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[7] Az érintett önkormányzat a védiratában az indítvány elutasítását kérte. Álláspontja szerint az Ör. polgári jogi alapokon nyugszik, a rendelet alapját a Ptk. teremti meg

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[8] Az indítvány megalapozott.

[9] Az Ör. rendelkezései:

„1. § (1) A rendelet területi hatálya Pilisborosjenő Község (a továbbiakban: Község) közigazgatási területén lévő, a Község tulajdonában és kezelésében lévő helyi közutakra (a továbbiakban: közúthálózat) terjed ki. (2) A rendelet személyi hatálya kiterjed a közúthálózatot igénybe vevő 2. § (3) bekezdése szerinti össztömeget meghaladó tehergépjárművek tulajdonosaira, üzemeltetőire, használóira, (a továbbiakban együtt: Használó) azonban nem terjed ki a fegyveres erők és testületek, a katasztrófavédelem, a mentők, a kommunális és közmű szolgáltatók járműveire, közfeladataik teljesítése során.

2. § (1) Pilisborosjenő Község Önkormányzata (továbbiakban: 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) A Község 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 (2) bekezdés szerinti Használó, de nem okoz balesetveszélyes és végleges rongálódást a közlekedési infrastruktúrában - 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 igénybevételenek előfeltétele. A megállapodás szerinti befizetést igazoló bizonylat a Kártalanítási Megállapodás mellékletét képezi. (5) A Kártalanítási Megállapodás megkötése elsődlegesen biztosítja a helyi közút tulajdonosát és kezelőjét a fokozott igénybevétel általi elhasználódás és állagromlás mértéke szerint keletkező kár helyreállításának minimalizálásáról. (6) A Kártalanítási Megállapodásban rögzítésre kerül a Használó gépjárművének a súlykorlátozástól eltérő, azt meghaladó gépjárművek megengedett legnagyobb össztömegének utakra gyakorolt terhelése, a közút közlekedés rendjétől eltérő használatának időpontja, valamint a fizetendő kártalanítási összeg, amelynek mértékét jelen rendelet mellékletét képező 1. számú táblázata tartalmazza.

3. § (1) Jelen rendelet 2. § (4) bekezdése szerinti megállapodás megkötésének kötelezettsége alól mentesülnek azok a vállalkozások, vállalkozók és civil szervezetek, amelyeknek cégnyilvántartásba, vagy egyéb nyilvántartásba bejegyzett székhelye, telephelye, fióktelepe a Községben található. Továbbá, mindazok a 3,5 tonna megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó gépjármű tulajdonosok, akiknek a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 14/A. § (6) bekezdése alapján Pilisborosjenő Község Önkormányzatának Jegyzője a tárolásra való alkalmasságról hatósági bizonyítványt állított ki. (2) Továbbá mindazok a Használók

mentesülnek a Kártalanítási Megállapodás megkötésének kötelezettsége alól, akik szakértői bizonyítvány szerint igazolják, hogy az igénybevétel szerinti szakaszon, a közlekedés rendjétől eltérő megengedett legnagyobb össztömeg szerinti tengelyterhelés, az adott gépjármű esetében minimális és rendeltetés szerinti károkozást eredményez.

4. § (1) A Kártalanítási Megállapodások alapján befolyt összegeket a közúthálózat állagmegóvására, javítására és felújítására kell felhasználni. (2) A Kártalanítási Megállapodásokról és az azok alapján befolyt összegekről a Község Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala elkülönített nyilvántartást vezet. (3) A rendelet végrehajtásáról a Jegyző gondoskodik.

5. § (1) A Kártalanítási Megállapodás megkötése iránti kérelmet a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza. (2) A Kártalanítási Megállapodás tervezetét a rendelet 3. számú melléklete tartalmazza.

6. § (1) A jelen rendelet 2022. július 15. napján lép hatályba. (2) Jelen rendelet hatályba lépésével a korábban kiadott közúthálózat használatára vonatkozó engedélyek azok lejártáig érvényesek, de legkésőbb 2022. július 15. napjáig.”

Az Ör. 1. számú melléklete a fizetendő kártalanítási összeg mértékét, a 2. számú melléklet a Kártalanítási Megállapodás megkötése iránti kérelmet, a 3. számú melléklet a Kártalanítási Megállapodás tervezetét tartalmazza.

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

[11] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy azonos tényállás és jogi szabályozás mellett több határozatot hozott (pl. Köf.5.051/2021/4., Köf.5.053/2021/6., Köf.5.057/2021/6., Köf.5.058/2021/5. számú), melyektől a jelen eljárásban nem kíván eltérni, az ezen döntésekben foglaltakat a továbbiakban is irányadónak tekinti a következők szerint.

[12] Az Stv. 29. § (1) bekezdés első mondata 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.

[13] Díjfizetési kötelezettség megállapítása tekintetében a Kkt. két területen ad felhatalmazást: díjfizetés (használati díj formájában) országos közutak közlekedési célú használata esetében (Kkt. 33/A. §-33/C. §), illetve a közutak nem közlekedési célú használatakor (Kkt. 37. §) írható elő. 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 koncessziós társaság a közút koncesszió keretében történő üzemeltetése esetén [Kkt. 9/C. § (1) bekezdés]. A közutak nem közlekedési célú használata, illetve útsatlakozás létesítése esetében a felhatalmazás címzettje a közlekedésért felelős miniszter [Kkt. 39. § (3) bekezdés]. Úthasználati díj fizetési kötelezettség megállapítására a helyi közutak tekintetében a Kkt. nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak.

[14] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.001/2022/6. számú határozatával a jelen normakontroll eljárásban is érintett önkormányzat képviselő-testületének a helyi közutakra történő behajtás korlátozásáról szóló 13/2017. (IV. 28.) önkormányzati rendelete vonatkozó rendelkezéseit semmisítette meg a fenti határozatokban foglaltakkal azonos indokból. Ezen rendelet a 7,5 tonna (bizonyos közutak tekintetében 3,5 tonna) megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépjárművek helyi közútra történő behajtását engedélyhez, a

behajtási engedély kiadását pedig díjfizetési kötelezettséghez kötötte. A Kúria Önkormányzati Tanácsa e határozatában is megállapította, hogy használati díj fizetésére vonatkozó kötelezettség, illetve a használaton alapuló díj megállapítására a Kkt. nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak. {indokolás [22] bekezdés}

[15] A jelen indítvánnyal érintett Ör. a Ptk. kártalanításra vonatkozó 6:564. §-ára hivatkozással – a fenti megsemmisített rendelettel azonosan – a közút igénybevételét, használatát köti fizetési kötelezettséghez, hiszen a 2. § (4) bekezdésének rendelkezése szerint a Kártalanítási Megállapodás megkötése és a kártalanítási összeg megfizetése a közúthálózat igénybevételének az előfeltétele.

[16] Helytállóan hivatkozott arra az indítványozó, hogy ugyanazon a jogalapon (az út használatáért) előírt fizetési kötelezettség pusztá átnevezése nem változtat azon a tényen, hogy az önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása a közút használatán alapuló fizetési kötelezettség megállapítására. A Ptk. 6:564. §-a sem tartalmaz erre vonatkozó felhatalmazó rendelkezést, hiszen e szabályozás értelmében, kifejezett jogszabályi rendelkezés esetén a jogszerű károkozásnak van kártalanítási jogkövetkezménye. Egy esetlegesen bekövetkező, a fizetési kötelezettség keletkezésekor sem eredményében (a teljes kártérítés elve alapján: a vagyonban beállott értékcsökkenés; elmaradt vagyoni előny; a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségek), sem összecsúsztatásában nem ismert kárigény nem alapozhat meg az út használatáért előírt fizetési kötelezettségre vonatkozó normatív szabályozást. Megjegyzi a Kúria, hogy az Ör. a fent hivatkozott rendelkezéssel úgy írja elő a közút igénybevételének feltételül a Kártalanítási Megállapodás megkötését és a kártalanítási összeg megfizetését, hogy megelőzőleg [2. § (4) bekezdés első mondata] a Kártalanítási Megállapodás megkötésének feltételeként a fokozott elhasználódás és állagromlás megvalósítását rögzíti. Másképpen megfogalmazva a Használó által okozott elhasználódásnak (állagromlásnak) a közút használatának megkezdése előtt kell megvalósulnia.

[17] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fentieken túl megállapította, hogy az Ör.-t a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdéséből fakadó kötelezettség ellenére a mai napig nem tették közzé a Nemzeti Jogszabálytárban. Az iratok között elfekvő, valamint az önkormányzat honlapján is fellelhető Ör.-t a polgármester és a jegyző írta alá, aláírásuk felett a „Pilisborosjenő, 2022. május 17.” dátum szerepel.

[18] A Kp. 139. §-a alapján folytán alkalmazandó Kp. 85. § (1) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletet az indítvány keretei között vizsgálja. Ugyanakkor a normakontroll eljárásban – annak sajátosságaira figyelemmel – irányadóak a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltak is, azaz a bíróság hivatalból veszi figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni.

[19] A Mötv. 51. § (1) bekezdése szerint, a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.

[20] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör.-t az önkormányzat képviselő-testülete a 2022. május 18-án tartott ülésén alkotta meg (l. <https://pilisborosjeno.hu/hirek/a-2022-majus-18-i-kepviselo-testuleti-ules-osszefoglaloja/>), ugyanakkor a Mötv. 51. § (1) bekezdése szerinti aláírások 2022. május 17-i keltezésűek, amikor az Ör. elfogadása (megalkotása) még meg sem történt. A Mötv. 51. § (1) bekezdésében foglaltak megsértése az Ör. olyan lényegi alaki hiányosságát jelenti, amely miatt azt az aláírásakor – a Kp. 85. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak megfelelő alkalmazásával – nem létezőnek kell tekinteni.

[21] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel a Kp. 85. § (1) bekezdés a) pontjára is – a rendelkező rész szerint határozott.

[22] 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. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a bíróság az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját a (3) bekezdéstől eltérően állapíthatja meg, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

[23] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fenti lényegi alakisági követelményt mellőző önkormányzati rendeletalkotási eljárás miatt, a jogbiztonság érdekében az Ör.-t annak kihirdetése, 2022. május 18. napjára visszamenőleges hatállyal semmisítette meg a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján.

Az döntés elvi tartalma

[24] 1. Az út igénybevételeért előírt használati díj pusztá átnevezése kártalanítás megfizetésére vonatkozó kötelezettséggé, nem változtat azon a tényen, hogy az önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása a közút használatán alapuló fizetési kötelezettség megállapítására.

2. Az elfogadását megelőzően aláírt önkormányzati rendeletet nem létezőnek kell tekinteni, ezért azt a kihirdetése napjára visszaható hatállyal kell megsemmisíteni.

Záró rész

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

[26] 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. § (4) bekezdése alapján állapította meg.

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

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

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

Dr. Varga Zs. András sk. a tanács elnöke

Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

Dr. Horváth Tamás sk. bíró

Dr. Patyi András sk. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő