



A KÚRIA
önkormányzati tanácsának
határozata

Az ügy száma: Köf.5010/2016/4.szám

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

Az indítványozó: Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(9700 Szombathely, Petőfi Sándor utca 1/a.)

Az érintett önkormányzat: Bük Város Önkormányzata
(Bük, Széchenyi utca 44.)

Az ügy tárgya: közösségi együttélés szabályainak megsértése

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

– Bük Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 13/2013. (XI.7.) önkormányzati rendelet 3. § (5) bekezdése törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Bük Város Jegyzője a közterület gondozatlansága miatt 2015. november 11-én végzéssel kötelezte a tulajdonost az ingatlan határoló közterület tisztán tartására, gyommentesítésére. A végzésnek az ingatlantulajdonos nem tett eleget, ezért – ismételt helyszíni ellenőrzést követően, amely szintén megállapította a gondozatlan, kaszálatlan jelleget – Bük Város Jegyzője 100.000 Ft közigazgatási bírsággal sújtotta az épület tulajdonosát Bük Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 13/2013. (XI.7.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 3. § (5) bekezdése alapján.

[2] Az ingatlan tulajdonosa (mint felperes) a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Az ügyben eljáró Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 11.K.27.267/2015/4/I. számú végzésével eljárását felfüggesztette és a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult az Ör. 3. § (5) bekezdésének felülvizsgálatát kezdeményezve.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[3] Az Ör. 3. § (5) bekezdése értelmében az ingatlan tulajdonosa nem csak az ingatlanát határoló járdaszakasz és zöldsáv tisztán tartásáról köteles gondoskodni, hanem a gyommentesítésről is. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: indítványozó) idézte a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységről szóló 1/1986. (II.21.) ÉVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: ÉVM-EüM együttes rendelet) 6. § (1) bekezdését, melynek értelmében a tulajdonos kötelezettsége a tisztán tartásra, illetve a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok, hulladékok eltávolítására vonatkozik. Az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 1122/B/1996.

AB határozatára, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5015/2012/6. számú határozatára. Ez utóbbi határozat értelmében a vonatkozó jogi szabályozásból egyértelműen az következik, hogy a tulajdonos kötelezettsége a kérdéses területek rendeltetésszerű használatához szükséges tisztán tartására, a környezet közegészségügyi és környezeti károk megelőzésére irányuló rendben tartására vonatkozhat csupán. Ebbe a körbe a növénytelepítés, vagy a növények kertészeti szakmunkáknak minősülő gondozása, ápolása kötelezettségként már nem tartozik bele. Az Önkormányzati Tanács e döntésében kifejtette, hogy az ügyben érintett önkormányzat túllépte a felhatalmazás kereteit akkor, amikor a tisztán tartáson túl egyéb, a tisztaság megteremtéséhez és fenntartásához képest további kötelezettségeket rótt a lakóközösségre.

[4] Az indítványozó megállapította, hogy az ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdése, az ott felsorolt területek vonatkozásában írja elő az ingatlan tulajdonosának tisztán tartási kötelezettségét, illetve a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok eltávolítási kötelezettségét. Ezzel szemben az Ör. 3. § (5) bekezdése a tisztán tartási kötelezettség mellett előírja a gyommentesítést is. Az indítványozó szerint kérdéses, hogy az Ör. által előírt gyommentesítés beletartozik-e a tisztán tartás fogalmi körébe. A közutak funkciók szerinti használatra való alkalmasságát nem befolyásolja az ingatlanok előtti zóldsáv gyommentesítése. Az indítványozó álláspontja szerint a gyommentesítés a zöld felületek gondozása körébe tartozó tevékenység, amely a Kúria Önkormányzati Tanácsának említett határozata alapján nem tartozik az ingatlan-tulajdonos kötelezettségei közé. Álláspontja szerint ezt erősíti meg a vizek és közcélú vízi létesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet is, amelynek melléklete I.1. pontjában a gyomtalanítás a gyeptakaró ápolása fogalom körében nyert elhelyezést. A gyommentesítési kötelezettség Ör.-ben való előírása az indítványozó szerint ellentétes az Alkotmánybíróság 1122/B1996. AB határozatában megállapítottakkal.

[5] Az indítványozó utalt továbbá arra, hogy a gyommentesítés kifejezés nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelményének sem, nem világos, hogy mit kell érteni gyom alatt, illetve milyen fogalmat takar a mentesítés kifejezés. Ha a polgárok egészsége, testi épsége és környezete megóvása érdekében került az Ör. megalkotásra, akkor az indítványozó szerint az Ör.-ben pontosan meg kellett volna határozni azokat a növényeket, amelyek a polgárok egészségét, testi épségét, környezetét sértik, veszélyeztetik (allergiát okozó növények).

[6] Az indítványozó úgy összegez, hogy álláspontja szerint az Ör. 3. § (5) bekezdése sérti a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 2. és 5. pontjait, az ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdését, amikor az ingatlan tulajdonosa kötelezettségeként a helyi önkormányzat kötelező feladatai körébe tartozó, az ÉVM-EüM együttes rendeletben nem szabályozott gyommentesítési kötelezettséget ír elő. Az Ör. 3. § (5) bekezdése nem felel meg a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglaltaknak sem, ugyanis a gyommentesítés kifejezés nem határoz meg egyértelmű és világos kötelezettséget.

[7] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján megkereste az érintett önkormányzatot az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése végett. Az érintett önkormányzat által benyújtott állásfoglalás szerint az Ör. 3. § (5) bekezdése nem jogszabálysértő. Kifejtette, hogy az Ör.-t az érintett önkormányzat Képviselő-testülete az Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában és az Alaptörvény XXXII. cikk (1) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Mötv. 8. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg. Hivatkozott az önkormányzat arra, hogy a Kúria

Köf.5015/2012/6. számú határozata olyan önkormányzati rendeletet semmisített meg, amely nem a Mötv., hanem az Ötv. felhatalmazása alapján került megalkotásra. Idézte az Alkotmánybíróság 29/2015. (X.2.) AB határozatát, amely megfogalmazta az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányosan védett kereteit. Kifejtette, hogy ezen alkotmánybírósági határozat alapján hozta meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5052/2015/2. számú határozatát, amelyből kitűnik, hogy az önkormányzat meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető követelményeit és azok megszegésének jogkövetkezményeit a közterület használatával és annak tisztán tartásával kapcsolatos ügyekben is. Idézte a Köf. 5019/2014/4. számú határozatot, melynek értelmében önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozás körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak.

[8] Az érintett önkormányzat szerint a Mötv. 13. § (1) bekezdése a feladatok meghatározása körében akként értelmezendő, hogy az önkormányzat a jogszabályok keretei között alkotja meg a rendeletét. Az ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdése lehetővé teszi a rendelkezéseitől való eltérést jogszabály eltérő rendelkezése esetén. A közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározása során az önkormányzat nem sértette meg az ÉVM-EüM együttes rendelet jelölt szabályát azzal, hogy az ingatlan tulajdonosa kötelezettségeként a helyi önkormányzat kötelező feladatai körébe tartozó, az ÉVM-EüM együttes rendeletben nem szabályozott gyommentesítési kötelezettséget írt elő.

[9] Az érintett önkormányzat végül a 3/2016. (II.22.) AB határozatra utalással kifejtette, hogy a „gyommentesítés” kifejezés nem sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelményét.

[10] Az érintett önkormányzat a fentiek alapján kérte az indítvány elutasítását.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[11] Bük Város Önkormányzata a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében alkotta meg az Ör.-t. A Mötv. e rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét vizsgálta az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak – többek között – azt az indítványozói felvetést sem, hogy a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozóan törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozás tartalmára vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában sérül a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelménye. Ezáltal a Kúria Önkormányzati Tanácsának a közösségi együttélési szabályok meghatározására irányuló önkormányzati rendeletek vizsgálata során abból kell kiindulni, hogy az önkormányzatok az Alaptörvénnyel összhangban álló felhatalmazás alapján alkothatnak rendeletet, a rendeletalkotás általános korlátja, hogy magasabb jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[12] Az Ör. 2013. november 15-én lépett hatályba, a 3. § (5) bekezdése az alábbi szabályt tartalmazza: „Az ingatlan tulajdonosa köteles gondoskodni az ingatlanát határoló járdaszakasz és a zöldsáv teljes területének, a tulajdonában álló ingatlanok a tisztán tartásáról és gyommentesítéséről, az ingatlanról a járdára és az úttest fölé nyúló ágak és bokrok megfelelő, a közlekedést nem zavaró nyeséséről. Az ingatlan tulajdonosa köteles gondoskodni az ingatlanát határoló járdaszakasz síkosság-mentesítéséről.” Az indítvány tartalma alapján nem az Ör. 3. § (5) bekezdés egésze, csupán a gyommentesítést is előíró rendelkezése ellen irányul.

[13] Ahogy az indítvány is tartalmazza, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5015/2012/6.számú határozatában az ott vizsgált önkormányzati rendelet azon szövegrészét, amely a lakóközösség kötelezettségévé tette „az önkormányzat által biztosított

növényekkel való betelepítését, a növények gondozását” is, vettette egybe – többek között – az akkor hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésébe foglalt azon szabállyal, amely szerint „[a] települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen (...) a köztisztaság és településtisztaság biztosítása (...)”, illetve a jelen ügyben is felhívott ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdésével. A Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy „a hivatkozott jogszabályi rendelkezésből egyértelmű, hogy a kötelezettség a kérdéses területek rendeltetésszerű használatához szükséges tisztán tartására, a környezet közegészségügyi és környezeti károk megelőzésére irányuló rendben tartására vonatkozhat csupán. Ebbe a körbe a növénytelepítés, avagy növények kertészeti szakmunkának minősülő gondozása, ápolása kötelezettségként már nem tartozik bele.”

[14] Jelen ügyben az merül fel kérdésként, hogy az ingatlan-tulajdonos kötelezettségei körében a tisztán tartás mellett a gyommentesítés önkormányzati előírása más jogszabállyal ellentétes-e. A jelen problémát a Köf.5015/2012/6.számú határozattal összevetve, és ahhoz képest elsőként az állapítható meg, hogy a gyommentesítés nem azonos a növénytelepítéssel, avagy növények kertészeti szakmunkának minősülő gondozásával. A gyommentesítésnek van (vagy lehet) közegészségügyi vonzata. Megállapítható továbbá, hogy az Ör. a Mötv. fentebb jelölt (új) felhatalmazásán nyugszik, s mivel a Mötv. nem határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályainak megalkotására vonatkozó felhatalmazás kereteit, az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága e tárgyban viszonylag nagy.

[15] A más jogszabállyal való ellentét körében az indítványozó hivatkozott az ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdésére. E szerint: ha a jogszabály eltérően nem rendelkezik, a tulajdonos köteles gondoskodni

a) az ingatlan előtti járdaszakasz (járda hiányában egy méter széles területsáv, illetőleg ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület);

b) a járdaszakasz melletti nyílt árok és ennek műtárgyai, továbbá

c) tömbtelken a külön tulajdonban álló egyes épületek gyalogos megközelítésére és körüljárására szolgáló terület

tisztán tartásáról, a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok eltávolításáról.

[16] Az indítványozó e körben is hivatkozott a Köf.5015/2012/6.számú határozatra. A határozat értelmében: „Az R. [értsd: ÉVM-EüM együttes rendelet] hivatkozott rendelkezése két kérdést tesz egyértelművé: tisztázza, hogy mely közterületek eshetnek a lakóközösség, tulajdonosi közösség kötelezettsége körébe, másrészt pedig egyértelművé teszi e kötelezettség tartalmát. Utóbbi körben az R. praktikus, a közutak funkcióik szerinti használatra való alkalmasságát tartja szem előtt. Ezért a kötelezettség tartalma a tisztán tartás és nem környezetsztétikai szempontú magatartás.”

[17] A Kúria megítélése szerint jelen ügyben figyelembe kell venni, hogy az ÉVM-EüM együttes rendelet lehetővé teszi a rendelkezéseitől való eltérést jogszabály eltérő rendelkezése esetén. Az azóta hatályba lépett Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontja felhatalmazást adott a helyi önkormányzat képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályai, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményei megalkotására. Ilyen törvényi felhatalmazáson a Köf.5015/2012/6.számú határozatban elbírált önkormányzati rendelet nem nyugodott. Megjegyezendő továbbá, hogy a gyommentesítés nem (csupán) környezetsztétikai szempontú magatartás. A normaszöveget vizsgálva megállapítható, hogy az Ör. 3. § (5) bekezdésében előírt kötelezettségek nem ellentétesek az ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdésben foglaltakkal (az indítványozó is az azon túli kötelezettségek megfogalmazását kifogásolta).

[18] Az indítványozó szerint az Ör. 3. § (5) bekezdése ellentétes a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. és 5. pontjaival. A Mötv. e szabálya értelmében „13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

(...)

2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);

5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás);”

[19] A Kúria megítélése szerint a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. és 5. pontjával az Ör. nem áll ellentétben. Attól még, hogy a Mötv. e szabálya a helyi önkormányzati feladatok példalózó felsorolása körében a településüzemeltetést és a környezet-egészségügy biztosítását is előírja, nem válik az Ör. 3. § (5) bekezdése e törvényi szabállyal ellentétessé. Jelen ügyben az érintett önkormányzat olyan rendeletet alkotott, amely az ingatlan-tulajdonost kötelezi az ingatlant határoló zöldsávnak és magának az ingatlanoknak a gyommentesítésére. Nincs olyan szabály amely ezt a feladatot kizárólag az önkormányzat által ellátandó feladatnak minősíti, az érintett önkormányzat a környezet-egészségügy biztosításával is összefüggésben – a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján – kötelezhette a tulajdonosokat a gyommentesítésre.

[20] A fenti indokok alapján a Kúria nem állapította meg, hogy az Ör. 3. § (5) bekezdése ellentétes az ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdésével és a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. és 5. pontjával. A Kúria ismételten hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság 29/2015. (X. 2.) AB határozatát követően a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó rendeletalkotás egyetlen korlátja, hogy annak szabályai magasabb jogszabállyal tételesen nem lehetnek ellentétesek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy kiegészítő jogalkotásra nincs lehetőség. Jelen ügyben tehát az Alkotmánybíróság döntéséből következően nem alkalmazható az – a Köf.5015/2012/6.számú határozat alapjául szolgáló – érv, hogy az önkormányzat túllépte a felhatalmazás kereteit.

[21] Az indítványozó szerint sérült a Jat. 2. § (1) bekezdése foglalt normavilágosság követelménye azáltal, hogy az Ör. 3. § (5) bekezdése – a pontosabban meg nem határozott – gyommentesítés fogalmát használja. A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint: „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” A Kúria megítélése szerint a gyommentesítés fogalma nem sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését. A gyommentesítés a jogkövető polgárok számára épp úgy érthető és megfelelően értelmezhető, mint a más jogszabályok által is használt tisztán tartás. Az Ör. 3. § (5) bekezdésében meghatározott jogalkotói cél világos, alkalmazása a Jat. 2. § (1) bekezdése által védett jogbiztonságot nem sérti.

[22] A fentiekre tekintettel a Kúria az indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.

A döntés elvi tartalma

[23] *A közösségi együttélés helyi szabályainak megalkotása során a helyi önkormányzat más jogszabály rendelkezéseivel ellentétes előírást nem fogalmazhat meg, azonban az önkormányzat más jogszabállyal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. A rendeletalkotásra irányadó törvényi felhatalmazás kereteinek a hiánya miatt a keretek túllépése nem vizsgálható.*

[24] Alkalmazott jogszabályok

[25] 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 2. és 5. pontjai
1/1986. (II.21.) ÉVM-EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdése

Záró rész

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

Budapest, 2016. május 24.

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