

VIII. A Kúria határozatai

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5024/2020/4. számú határozata

Az ügy száma: Köf.5024/2020/4.

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

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

Az érintett önkormányzat: Vác Város Önkormányzata (2600 Vác, Március 15. tér 11.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokról és azok jogkövetkezményeiről szóló 31/2016. (VII. 15.) önkormányzati rendelete 7. § (1) bekezdés e. pontja más jogszabályba ütközik, ezért e rendelkezést megsemmisíti;

- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatának közzétételére – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az indítványozó a 2020. június 24. napján kelt PE/030/01299-1/2020. számú iratával törvényességi felhívással élt Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: érintett önkormányzat) felé annak érdekében, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokról és azok jogkövetkezményeiről szóló 31/2016. (VII. 15.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 7. § (1) bekezdés e. pontjának hatályon kívül helyezésével a törvénysértést szüntesse meg. A hivatkozott rendelkezés a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartásnak minősíti, ha valaki nem gondoskodik arról, hogy az ingatlanán, valamint az ingatlana telekhatárától az úttestig terjedő közterületen telepített fás szárú növény (a fák kivételével) magassága az útkereszteződésektől, illetve a gyalogátkelőhelyektől számított 7 méteren belül ne haladja meg a 80 centiméteres magasságot. A törvényességi felhívás szerint a megjelölt önkormányzati rendelkezés túlmutat a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hgtv.) 88. § (4) bekezdés c) pontján alapuló, a környezet tisztán tartásával kapcsolatos jogalkotási felhatalmazáson. A vitatott előírás olyan közlekedésbiztonsági szempontokat vet fel, amely a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) 32. § (3) bekezdése alapján a közlekedési hatóság intézkedési körébe tartozik, ebből következően túllép az önkormányzati jogalkotó számára megadott kereteken és indokolatlanul párhuzamos szabályozást eredményez.
- [2] Az érintett önkormányzat a 2020. július 15-i ülésén hozott 41/2020. (VII. 15.) számú határozatában megállapította, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, egyidejűleg felhatalmazta Vác Város polgármesterét, hogy az erről szóló tájékoztatást az indítványozó részére küldje meg. E polgármesteri tájékoztatás szerint az Ör. szóban forgó rendelkezése a biztonságos közlekedés érdekében született, és az nem zárja ki az MT rendelet alkalmazását, annak rendelkezéseivel nem áll ellentétben.

Az indítvány és az önkormányzat védirata

- [3] Az indítványozó az eredménytelen törvényességi felhívást követően kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) eljárását. Az indítványban foglaltak szerint az érintett önkormányzat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján rendelkezik felhatalmazással arra, hogy a közösségi együttélés szabályaiba ütköző magatartásokat állapítson meg. A magasabb szintű jogszabályok, így a Hgtv. 88. § (4) bekezdés c) pontja a közterületek tisztán tartásával kapcsolatos rendelkezések előírását teszik lehetővé az önkormányzatok számára. A lakossági együttműködéssel kapcsolatos konkrét feladatokat a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM–EÜM együttes rendelet 6. §-a nevesíti. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. tárgyi rendelkezésében megfogalmazott kötelezettség, amely a fák kivételével a fás szárú növények bizonyos magasságban történő tartására, maximálisan megengedett magasságának meghatározására irányul, túlmutat a tisztán tartás fogalmán, melynek előírásával az önkormányzat túllépte a rendeletalkotási felhatalmazás keretét. E körben utalt a Köf.5015/2012/6. számú határozatban foglaltakra. Hangsúlyozta, hogy az érintett önkormányzat nyilatkozata szerint a szóban forgó rendelkezést a biztonságos közlekedés érdekében hozta meg, amely intézkedés megtétele azonban az MT rendelet 32. § (3) bekezdése értelmében a közlekedési hatóság feladatkörébe tartozik.
- [4] Az Önkormányzati Tanács a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [5] Az érintett önkormányzat a védiratában kifejtette, hogy az Ör. a biztonságos közlekedés érdekében határozza meg a fás szárú növények megengedett magasságát az útkereszteződések, gyalogátkelőhelyek környezetében, a vitatott rendelkezés megalkotására nem a Hgtv., hanem az Mötv. 8. § (1)–(2) bekezdései és a 143. § (4) bekezdés d) pontja adnak felhatalmazást. Utalt a Kúria Köf.5.010/2016/4. számú határozatban foglaltakra, mely szerint „mivel a Mötv. nem határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályainak megalkotására vonatkozó felhatalmazás kereteit, az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága e tárgyban viszonylag nagy.” Hivatkozott továbbá a Köf.1.5019/2014/4. számú határozatban rögzítettekre és e körben arra, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Hangsúlyozta, hogy az Ör. nem áll ellentétben az MT rendelet előírásaival.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokolása

- [6] Az indítvány megalapozott.
- [7] Az Ör. 7. § (1) bekezdés e. pontja értelmében, a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást tanúsít, aki nem gondoskodik arról, hogy az ingatlanán, valamint az ingatlana telekhatárától az úttestig terjedő közterületen telepített fás szárú növény (a fák kivételével) magassága az útkereszteződésektől, illetve a gyalogátkelőhelyektől számított 7 méteren belül ne haladja meg a 80 centiméteres magasságot.
- [8] Az Önkormányzati Tanács elsőként az indítványnak azt a hivatkozását vizsgálta, amely szerint az Ör. 7. § (1) bekezdés e. pontja az MT rendelet 32. § (3) bekezdésébe ütközik, mivel indokolatlanul keletkeztet azzal párhuzamos szabályozást. A védirat ezzel összefüggésben az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjában biztosított rendeletalkotási felhatalmazásra és a Köf.1.5019/2014/4. sorszámú határozatra hivatkozik, amely szerint egy társadalmi viszony országos szabályozás körébe vonása nem akadályozza az önkormányzati szabályozásnak.
- [9] Az Önkormányzati Tanács az indítványban és a védiratban hivatkozott jogszabályok értelmezése során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 32. § (1) bekezdés b) pontjára. Ennek megfelelően döntése során figyelembe vette az Alkotmánybíróságnak a helyi önkormányzatok közösségi együttélést és a közterületek szabályozását érintő rendeletalkotásra vonatkozó határozatait, miként a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatait is.

- [10] Az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjának az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdésével összhangban álló értelmezése szerint nem ellentétes az Alaptörvénnyel, ha az Országgyűlés rendeletalkotásra adott felhatalmazása általános, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg, feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül. Ha azonban az Országgyűlés pontosan körülírt jogalkotási felhatalmazást adott, azzal kizárta az önkormányzat jogalkotási autonómiáját e körben [3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [10], [14]–[15]]. Az önkormányzati rendeletalkotásra adott alaptörvényi és törvényi felhatalmazás a helyi közügyek körében egy-egy, tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátását hivatott biztosítani. Az ennél általánosabb, közvetlenül alapjogokat érintő, illetve korlátozó helyi önkormányzati rendeletben történő szabályozás ugyanis oda vezetne, hogy egyes alapjogok gyakorlása önkormányzatonként eltérő feltételek mellett valósulhatna meg [7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [11] Az értelmezést a jelen ügyre alkalmazva az Önkormányzati Tanács a következőket állapította meg. A Kúria védiratban hivatkozott Köf.I.5019/2014/4. számú határozata szerint egy társadalmi viszony országos szabályozás körébe vonása önmagában valóban nem feltétlenül lenne akadálya az önkormányzati szabályozásnak. Az MT rendelet 32. § (3) bekezdése ugyanakkor a közlekedés biztonságát nem csak általában vonta országos szabályozás körébe, hanem a közlekedés biztonságát veszélyeztető növényzettel kapcsolatos hatáskört országosan egységesen a közlekedési hatósághoz telepítette. Ez pedig olyan körülmény, amelyet a Kúria nem vizsgált a Köf.I.5019/2014/4. sorszámu határozatában, ezért arról ebben az eljárásban önállóan kell dönten.
- [12] Az MT rendeletben biztosított hatáskör gyakorlására vonatkozó párhuzamos szabályt a helyi önkormányzatok az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjában kapott általános felhatalmazás alapján nem, hanem csak konkrét felhatalmazás alapján alkothatnának. Ilyen szabályra azonban a védirat nem hivatkozott. Az Önkormányzati Tanács ezért a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényt úgy értelmezte, hogy az a közlekedés biztonságát veszélyeztető növényzettel kapcsolatos szabályozást kiemelte a helyi közügyek köréből, ami az önkormányzati rendeletalkotást a növényzet közlekedésbiztonsági szempontú eltávolítása tekintetében kizárja. A közlekedés biztonságát veszélyeztető növényzettel kapcsolatos hatáskört szintén e törvényben kapott felhatalmazás alapján kijelölt közlekedési hatóság az MT rendelet alapján gyakorolja. Mindezekből következően az Ör. szerinti közösségi magatartási szabály előírása nem jelenti egyúttal – a helyi szabályozás indokául szolgáló –, a közlekedés biztonságát veszélyeztető helyzet megszüntetését, mert annak a megítélése, hogy a biztonságos közlekedéshez a növényzet milyen magasságban tartása szükséges, a közlekedési hatóság hatáskörébe tartozik.
- [13] Az Ör. 7. § (1) bekezdés e. pontjának „az útkereszteződésektől, illetve a gyalogátkelőhelyektől számított 7 méteren belül” szövegrésze ellentétes az MT rendelet 32. § (3) bekezdésével, ezért jogszabálysértő. Kizárólag e szövegrész megsemmisítése a rendelkezés tárgyi hatályát az indítványozott önkormányzat akaratától eltérően kiterjesztene minden közterületen telepített fás szárú növényre (a fák kivételével). Az önkormányzati rendelet hatályának kiterjesztésére a Kúria Önkormányzati Tanácsának felhatalmazása nem terjed ki. Az Önkormányzati Tanács ezért az Ör. 7. § (1) bekezdés e. pontját egészében a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.
- [14] A megsemmisítés következtében azt már nem kellett vizsgálni, hogy a rendelkezés sértett-e más jogszabályt is, így – figyelemmel a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM–EüM együttes rendelet 6. §-ára – az indítványban hivatkozott Hgtv. 88. § (4) bekezdésében adott felhatalmazás kereteit.
- [15] A megsemmisített önkormányzati rendeleti rendelkezés a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható [Kp. 146. § (3) bekezdés]. Az Önkormányzati Tanács a hatályvesztés időpontját a Kp. 146. § (4) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén ettől eltérően is meghatározhatja, a jelen ügyben azonban sem jogbiztonság, sem az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme a hatályvesztés eltérő időpontjának megállapítását nem indokolta.

A döntés elvi tartalma

- [16] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény a közlekedés biztonságát veszélyeztető növényzettel kapcsolatos szabályozást kiemelte a helyi közügyek köréből, ami az önkormányzati rendeletalkotást a növényzet közlekedésbiztonsági szempontú eltávolítása tekintetében kizárja.

Záró rész

- [17] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a más jogszabályba ütközés jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (3) bekezdése alapján állapította meg.
- [18] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététele a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [19] A Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.
- [20] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2020. november 3.

Dr. Varga Zs. András s. k., a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter s. k., előadó bíró, Dr. Patyi András s. k., bíró
