



**A Kúria
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a**

Az ügy száma: Köf.5019/2023/9.

A tanács tagja: Dr. Hajnal Péter a tanács elnöke,
Dr. Demjén Péter előadó bíró
Dr. Balogh Zsolt bíró
Dr. Dobó Viola bíró
Dr. Kalas Tibor bíró

Az indítványozó: Fővárosi Törvényszék

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói
Önkormányzata
(1145 Budapest, Pétervárad utca 2.)

Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Barcsai Beáta kamarai jogtanácsos

Az ügy tárgya: a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének a jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzata a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének a jogkövetkezményeiről szóló 15/2018. (VI.18.) önkormányzati rendeletének 3. § (1) bekezdése és 5. § (1a) bekezdés együttes alkalmazása más jogszabályba ütközik, ezért az 5. § (1a) bekezdését kihirdetése, 2022. március 7-i napjára visszamenőlegesen megsemmisíti.
- a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 113.K.704.144/2022/11. számon folyamatban lévő perben, valamint valamennyi, a jelen határozat meghozatalának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;

Köf.5.019/2023/9.

- 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.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Polgármesteri Hivatal (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 2022. június 10. napján kelt, 1/7828/7/2022. számú határozatával az indítványozó előtt folyó per felperesével szemben, a zöldterületek, közterületi zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használatával megvalósuló, közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése miatt 45.000 forint közigazgatási bírságot szabott ki. A döntését azzal indokolta, hogy bejelentés alapján két alkalommal a Zuglói Önkormányzati Rendészet (a továbbiakban: rendészeti szerv) a zöldterületen egy nagyméretű (50 kg-nál nagyobb tömegű) tárgy (ténylegesen gépjármű) ismeretlen személy általi elhelyezését észlelte. Rögzítette, hogy e területre szén nagyméretű (1x1 méternél nagyobb területet foglaló, vagy alapterületi vetületének kerülete 2 m-nél nagyobb, vagy tömege 50 kg-nál nagyobb) tárgy elhelyezése – akár részben is – jogsértő cselekmény. A közúti közlekedési járműnyilvántartás adatai alapján megállapította, hogy a gépjármű üzembentartója a felperes. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2022. szeptember 29. napján kelt 1/7828-11/2022. számú határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta, amellyel szemben a felperes keresetet nyújtott be.

A bírói indítvány és az önkormányzat védírata

- [2] A Fővárosi Törvényszék a 113.K.704.144/2022. számon előtte folyó per egyidejű felfüggesztése mellett indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) eljárását a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének a jogkövetkezményeiről szóló 15/2018. (VI.18.) (egységes szerkezetben a 22/2020. (VI. 9.) és a 8/2022. (III. 7.) rendelettel) önkormányzati rendelet (továbbiakban: Ör.) 3. § (1) bekezdése és 5. § (1a) bekezdése együttes alkalmazása Alaptörvény-ellenességének és más jogszabályba ütközésének megállapítása és e rendelkezés általános és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának megállapítása céljából.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint a perben alkalmazandó Ör. 3. § (1) és az Ör. 5. § (1a) bekezdésének együttes alkalmazása ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjával és (2)-(3) bekezdésével, a Jat. 3. §-ával, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: Szabs.tv.) 224. §-ával, tekintettel arra, hogy – törvényi felhatalmazás hiányában – indokolatlanul párhuzamosan szabályoz hasonló életviszonyokat a Szabs.tv. 224. §-ával.
- [4] Az indítványozó egyetértett a felperessel abban, hogy az Ör. 3. § (1) és az Ör. 5. § (1a) bekezdésének együttes alkalmazása a járművel való behajtásra, megállásra vagy várakozásra vonatkozóan párhuzamos szabályozás a Szabs.tv. 224. §-ával. A Szabs.tv. 224. §-a a közúti közlekedés szabályairól szóló a 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) közúti közlekedési szabályainak megsértését megvalósító, a Szabs.tv.-ben külön nem szabályozott szabálysértési tényállások gyűjtő-, és kerettényállása. E § alá tartozik – többek között – a KRESZ 40-41. §-ai szerinti megállási, várakozási szabályok megszegése is.

Köf.5.019/2023/9.

A Szabs.tv. 224. §-a alá tartozó szabálysértések miatt alkalmazható büntetés a pénzbírság, illetve a helyszíni bírság, amelynek kötelező mértékét – a Szabs.tv. 250. § (1) bekezdés a) pontja felhatalmazása alapján – az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a Szabs.tv.-nyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet határozza meg.

- [5] Az indítványozó kiemelte, hogy az Ör. 3. § (1) bekezdésének és az Ör. 5. § (1a) bekezdésének együttes alkalmazása a megállási, illetve behajtási korlátozás megszegésére vonatkozik ugyanúgy, mint a Szabs.tv. 224. §-a szerinti közlekedésbiztonság szabálysértési tényállás, azzal, hogy a tárgyi hatályán belül a közösségi együttélés alapvető szabályai sérelmét állapítja meg. Az önkormányzat tehát törvénnyel azonos társadalmi viszonyt szabályozott helyi szinten, amely következtében indokolatlan párhuzamosság keletkezett a Szabs.tv. 224. §-ával, és ezzel lényegében a közúti közlekedésre vonatkozó szabályozást, felhatalmazás nélkül, indokolatlanul többszintűvé tette.
- [6] Az indítványozó álláspontja szerint Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata az Ör. 3. § (1) bekezdésének és 5. § (1a) bekezdésének együttes alkalmazása során a zöldterületre, közterületi zöldfelületre gépjárművel behajtás vagy várakozás tilalmazása és szankcionálása során a vonatkozó a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) kapott felhatalmazás keretein túlterjeszkedett, mivel törvény által is szabályozott helyi társadalmi viszonyt szabályozott, vagyis ezzel a rendelkezéssel az Ör. indokolatlanul párhuzamosan szabályoz hasonló életviszonyokat a Szabs.tv. 224. §-ával, és ezzel a közúti közlekedésre vonatkozó szabályozást indokolatlanul többszintűvé teszi.
- [7] Az Önkormányzati Tanács a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [8] Az önkormányzat a védiratában kérte az indítvány elutasítását. Hangsúlyozta, hogy az Ör. megalkotása során a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek megalkotására vonatkozó [az Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott] felhatalmazása alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti rendeletalkotási jogkörben, az Mötv. 8. § (2) bekezdésben meghatározott feladatkörében járt el.
- [9] Az önkormányzat szerint az Ör. nem ütközik más jogszabályba, sem alkotmányos alapjogba vagy alapelvbe, az önkormányzati rendeletalkotási joggal összhangban áll és a jogforrási hierarchiába is beültethető, az Ör.-ben szabályozott követelmények megszegésének szankcionálása, nem ellentétes más jogszabályok betartásának a követelményével, így a KRESZ szabályainak betartása mellett alkalmazható. Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata a közigazgatási szankcióit az Ör. érvényre juttatásának az érdekében a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankció tv.) vonatkozó rendelkezéseivel összhangban alkalmazza.
- [10] Az önkormányzat védiratában kifejtette azt is, hogy a Kúria korábbi döntései és a rendőrség jogszabály-értelmezése – valamint az ennek megfelelően folytatott gyakorlata – folytán a zöldfelületen gépjárművel történő várakozás lényegében szankcionálhatatlanná vált. Figyelemmel azonban arra, hogy az ilyen jellegű cselekmények rendkívüli mértékben elszaporodtak és jelentős mértékű felháborodást váltanak ki a lakosság körében, jelenleg már csak az Ör. tudja kezelni azt a cselekményt, ha a zöldterületet, közterületi zöldfelületet az elkövető oly módon rongálja, hogy arra nagyméretű tárgyat helyez el és azt hosszabb ideig az adott területen tartja.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokolása

- [11] A bírói kezdeményezés megalapozott.

Köf.5.019/2023/9.

- [12] Az Önkormányzati Tanácsnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Ör. 3. § (1) bekezdése és 5. § (1a) bekezdése együttes alkalmazása a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértéséről rendelkező szabálysértési tényállásba [Szabs. tv. 224. §-ába] ütközik-e és ezáltal létrehozott-e egy indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást. [Jat. 3. §]
- [13] Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése szerint:
3. § (1) A közösségi együttélés szabályainak járművel történő megsértése esetén a jogsértés miatt a jármű üzembentartója felel.
5. § (1a) Aki zöldterületre, közterületi zöldfelületre, az arra kijelölt földrészletet kivéve nagyméretű (1 méter x 1 méternél nagyobb területet foglaló, vagy alapterületi vetületének kerülete 2 m-nél nagyobb, vagy tömege 50 kg-nál nagyobb nagyobb) tárgyat – akár részben is – elhelyez, megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait.
- [14] Az önkormányzat e támadott rendelkezéshez hasonló szabályt már korábban is alkotott. A Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő-testületének a zöldterületek, zöldfelületek használatáról, fenntartásáról, fejlesztéséről és védelméről szóló 1/2016 (I.25.) önkormányzati rendelete 2018. június 30-ig hatályban volt 8. § (2) bekezdése szerint: „[a]ki szándékos vagy gondatlan magatartásával (...) c) zöldterületre vagy közterületi zöldfelületre – az arra kijelölt földrészletet kivéve – gépjárművel behajt vagy várakozik; (...) az a közösségi együttélés alapvető szabályait sérti és százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”
- [15] Az Önkormányzati Tanács a Köf.5.002/2019/5. számú határozatában megállapította, hogy e rendelkezés sérti a Jat. 3. §-át, mert az Ör.-nek az indítvánnyal érintett közösségi együttélés alapvető szabályai körében megalkotott rendelkezése ugyancsak a megállási, illetve behajtási korlátozás megszegésére vonatkozik, mint a közlekedésbiztonság Szabs. tv. 224. §-ának szabálysértési tényállása. Aminek következtében „indokolatlan párhuzamosság keletkezett az Ör.-t illetően a Szabs. tv. 224. §-ával és ezzel lényegében a közúti közlekedésre vonatkozó szabályozást, felhatalmazás nélkül, indokolatlanul többszintűvé tette.”
- [16] A Kúria továbbá rámutatott, hogy “az indokolatlanul párhuzamos, illetve többszintű jogalkotás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése által védett jogbiztonság elvébe is ütközik [60/2009. (V. 28.) AB határozat] és sérti a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti szabályozási egyértelműség jogbiztonsági követelményét is (Köf.5047/2016/2.). Önkormányzati rendelet nem előzheti meg törvény alkalmazási kötelezettségét. A jogbiztonság érdekében ugyanazon tárgyban a jogalkotó csak kifejezett felhatalmazás útján ad teret helyi jogalkotásnak (Köf.5032/2017/4.).”
- [17] Ennek ellenére az érintett önkormányzat változatlan jogszabályi környezet mellett ismét indokolatlanul párhuzamos rendelkezést alkotott. Ezzel tudatosan szembe helyezkedett a kúriai határozat mindenkire kötelező voltával, mely a jogbiztonságra is különösen veszélyes jogalkotói magatartást testesít meg. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejezésre juttatta, hogy „a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 245–246.; 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [25]] Az eredetileg a polgári jogra jellemző alapvető az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvét magába foglaló jogállam-klauzulából vezette le.
- [18] A joggal való visszaélés tilalmának a közjogban való érvényesülését elemző 31/1998. (VI. 25.) AB határozat megállapította, hogy „az egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. Az Alkotmánybíróság - a hatáskörébe tartozó ügyek jellegének megfelelően – az eddigiek során elsősorban a jogalkotói hatalommal való visszaélést vizsgálta és e tárgykörben több precedens értékű döntést hozott. Az 55/1993. (X. 15.) AB határozat pl. jogalkotói visszaélésnek minősítette, hogy egy önkormányzati testület akként játszott ki a helyi adókra vonatkozó rendelet év közbeni módosításának tilalmát: korábbi adóügyi rendeletét év közben hatályon kívül helyezte, egyidejűleg azonban szigorúbb adótételt tartalmazó új rendeletet léptetett hatályba. Ez ugyan formai szempontból nem tekinthető módosításnak, ám eredményét tekintve épp úgy a törvényi tilalomba ütközik, mint a módosítás. (ABH 1993, 500, 501.)”

Köf.5.019/2023/9.

- [19] Az önkényes joggyakorlás tehát semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, ezért az Önkormányzati Tanács felhívja az érintett önkormányzat figyelmét arra, hogy az Önkormányzati Tanács határozata mindenkire nézve kötelező [Kp. 146. § (5) bekezdése]. Abban az esetben, ha az Önkormányzati Tanács korábbi határozatában megállapította, hogy egy önkormányzati rendelkezés jogszabályba ütközik, akkor azonos jogszabályi környezet esetén az érintett önkormányzat nem alkothat ismételten a jogszabálysértő rendelkezéssel azonos szabályozást egy másik önkormányzati rendeletben, vagy ugyanazon rendeletben átfogalmazva, mert az joggal való visszaélésnek minősül.
- [20] Az Ör. rendelet korábban hatályban volt 5. § (1) bekezdésének c) pontjával kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.011/2020/5. számú döntésének elvi tartalmában kifejtette, hogy ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy önkormányzati rendelkezés más jogszabályba ütközését megállapította, akkor nem lehetséges azonos jogszabályi környezet esetén az érintett önkormányzat által másik önkormányzati rendeletben e jogszabálysértő rendelkezés ismételt megalkotása, ellenben az önkormányzat a jogbiztonságra is különösen veszélyes jogalkotói joggal való visszaélést valósít meg.
- [21] Ezt követően az önkormányzat változatlan jogszabályi környezet mellett újfent jogszabályba ütköző önkormányzati rendelkezést alkotott azzal, hogy a gépjárművel behajt, vagy ott várakozik fordulatot a 22/2020. (VI.26.) rendelet 57. § (3) bekezdésével nagyméretű (1 méter x 1 méternél nagyobb területet foglaló, vagy alapterületi vetületének kerülete 2 m-nél nagyobb, vagy tömege 50 kg-nál nagyobb) tárgyat elhelyez kifejezésre cserélte le, mellyel ugyanazon célt kívánta elérni, mint a korábbi rendelkezésekkel.
- [22] A védiratban foglaltak vonatkozásában az Önkormányzati Tanács az alábbiakat emeli ki:
- [23] Az önkormányzat által csatolt, az Országos Rendőr-Főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztály 2020. szeptember 2. napján kelt 29000/23145-1/2020.ált. számon a Zuglói Önkormányzati Rendészet részére megküldött tájékoztatás tekintetében maga az ORFK is megjegyzi, hogy a Rendőrség sem a jogalkotásról szóló 2010. évi CLXI. törvény, sem a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alapján nem jogosult jogszabályok értelmezésére, így az Önkormányzati Tanács a mellékelt tájékoztatást nem vette figyelembe.
- [24] Mindezekre tekintettel, az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállásba [Szabs. tv. 224. §] illetve az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozás tilalmába [Jat. 3. §-ába] ütközik, ezért azt a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.
- [25] A normakontroll eljárásban a Kp. 146. § (3) bekezdése alapján a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak megsemmisített rendelkezése az Önkormányzati Tanács határozatának közzétételét követő napon veszíti hatályát. Az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját ettől eltérően is megállapíthatja, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja [Kp. 146. § (4) bekezdése]. Jelen esetben ezen feltételek, így különösen a jogállamiság integráns részét képező jogbiztonság sérelmének fennállását az Önkormányzati Tanács a jogsértés súlyára és körülményeire tekintettel megállapította, ezért az indítvánnyal támadott rendelkezést annak kihirdetése időpontjára, 2022. március 7. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.
- [26] A Kp. 147. § (1) bekezdése értelmében, ha az önkormányzati rendelet rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Ezen általános alkalmazási tilalom mellőzését a Kúria elrendelheti, ha azt (a mellőzést) a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, de jelen esetben ilyen körülmények nem álltak fenn.

Köf.5.019/2023/9.

Az döntés elvi tartalma

- [27] *Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy önkormányzati rendelkezés más jogszabályba ütközését megállapította, akkor nem lehetséges azonos jogszabályi környezet esetén az érintett önkormányzat által ugyanazon önkormányzati rendeletben a rendelkezés átfogalmazásával e jogszabálysértő rendelkezés ismételt megalkotása. Ezzel az önkormányzat a jogbiztonságra is különösen veszélyes jogalkotói joggal való visszaélést valósít meg.*

Záró rész

- [28] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (4) bekezdése alapján állapította meg.
- [29] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [30] Jelen eljárásban, a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.
- [31] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárják ki.

Budapest, 2023. október 10.

Dr. Hajnal Péter bíró s.k. a tanács elnöke

Dr. Demjén Péter s.k. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

Dr. Dobó Viola s.k. bíró

Dr. Kalas Tibor s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő