

Közzétételi záradék

A KÚRIA Önkormányzati Tanácsának 2020. július 7-én kelt Köf.5.011/2020/5. számú határozatát közzé teszem.

A KÚRIA Önkormányzati Tanácsának határozata ügyfélfogadási időben megtekinthető:
1145 Budapest Pétervárad utca 2. Ügyfélszolgálat hirdető tábláján.

Budapest, 2020. augusztus 4.




dr. Tiba Zsolt
jegyző

Köf.5.011/2020/5. számú határozat

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

Az ügy száma: Köf.5011/2020/5.

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

Az indítványozó: Fővárosi Törvényszék

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

Az ügy tárgya: a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértése jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata.

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

– megállapítja, hogy a Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 15/2018. (VI.18.) számú önkormányzati rendeletének 5. § (1) bekezdés c) pontja más jogszabályba ütközik, ezért azt hatálybalépése napjára visszamenőlegesen, 2018. július 1-jei hatállyal megsemmisíti. A megsemmisítésre tekintettel a fenti, más jogszabályba ütköző rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 29. K. 702.241/2020 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, valamint azt, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Polgármesteri Hivatal Jegyzője elsőfokú határozatával 35.000 Ft közigazgatási bírságot szabott ki az indítványozó előtt folyó per felperesével szemben a gépjárművel elkövetett, a zöldterület rendeltetéstől eltérő használatával megvalósuló közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése miatt. Döntését a Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 15/2018. (VI.18.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 5. § (1) bekezdés c) pontjának megsértésére alapította. A felperes fellebbezése folytán eljáró Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat Képviselő-testülete 56/2019. (I.24.) Öh. 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 az előtte folyó per egyidejű felfüggesztése mellett indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) eljárását a gépjárművel elkövetett, zöldterületek, zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használatával megvalósuló, a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértéséről rendelkező Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja Alaptörvény-ellenességének és jogszabályellenességének megállapítása és e jogszabálysértő rendelkezés általános és a konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának megállapítása céljából.

[3] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés egyrészt ellentétes az Alaptörvény által biztosított önkormányzati rendeletalkotási joggal [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése], másrészt a jogforrási hierarchiába ütköző módon került megalkotásra [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés]. Az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelkezés sérti továbbá az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozás tilalmát [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-t], illetve a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 224. §-ban meghatározott a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállást.

[4] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés a járművel való behajtásra, megállásra vagy várakozásra vonatkozóan párhuzamos szabályozás a Szabs. tv. 224. §-ával, amely a közúti közlekedés szabályairól szóló a 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) megsértését megvalósító, a Szabs. tv.-ben külön nem szabályozott szabálysértési tényállások gyűjtő-, és kerettényállása. E § alá tartozik – többek között – a KRESZ 40-41. § szerinti megállási, várakozási szabályok megszegése is. E szabálysértések miatt alkalmazható büntetés a pénzbírság, illetve a helyszíni bírság, mely szankciók kötelező mértékét – a Szabs. tv. 250. § (1) bekezdés a) pontja felhatalmazása alapján – a Kormány rendeletében határozza meg.

[5] Az indítványozó kiemelte, hogy az érintett önkormányzat a támadott rendelkezésben törvénnyel (Szabs. tv.-vel) azonos társadalmi viszonyt szabályozott helyi szinten, ezzel lényegében a közúti közlekedésre vonatkozó szabályozást, felhatalmazás nélkül, indokolatlanul többszintűvé tette. Az indítványozó álláspontja alátámasztása végett hivatkozott e körben az Önkormányzati Tanács Köf.5.002/2019/5. számú határozatára is.

[6] 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.

[7] Az önkormányzat a védíratában kérte az indítvány elutasítását. Hangsúlyozta, hogy az Ör. megalkotása során a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek megalkotására vonatkozó [a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott] felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti rendeletalkotási jogkörben, a Mötv. 8. § (2) bekezdésben meghatározott feladatkörében járt el.

[8] Kiemelte, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) és a keretszabályozást kitöltő KRESZ a közúton történő parkolást szabályozza, míg az Ör. a közúton kívül eső, zöldterületen vagy zöldfelületen történő várakozást, megállást kezeli. Álláspontja szerint a KRESZ területi hatálya nem terjed ki arra a közterületre, amely nem közút. Így a gépjármű elhelyezésének KRESZ-ben és az Ör.-ben történő szabályozása nem párhuzamos, hanem egymást kiegészítő jellegű: a KRESZ a gépjármű közúton történő elhelyezését, míg az Ör. a jármű más, nem közútnak minősülő közterületen való elhelyezését szabályozza. Álláspontja alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatára és az Önkormányzati Tanács Köf. 5.047/2016/2. számú határozatára is.

[9] Az önkormányzat szerint az Ör.-ben szereplő szabályozás törvényellenességét nem lehet megállapítani a tilos helyen történő parkolás KRESZ-ben történő szabályozása és az indokolatlan

párhuzamos szabályozás tilalma alapján. A KRESZ és az Ör. szabályozási tárgya, az általuk védett jogi tárgy, valamint a szabályok területi hatálya teljesen különböző, és ebből következően a két jogszabályban szabályozott magatartások sem fedik le egymást. Az Ör. ugyanakkor nem áll ellentétben a KRESZ és a Kkt. szabályaival, hanem azokat kiegészíti.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokolása

[10] Az indítvány megalapozott.

[11] 1. Az Önkormányzati Tanácsnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a gépjárművel elkövethető, a zöldterületek és a zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használatával megvalósuló közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértését szabályozó, indítvánnyal támadott önkormányzati rendelkezés 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. §]

[12] Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése szerint:

5. § (1) Aki

[...]

c) zöldterületre vagy közterületen található zöldfelületre - az arra kijelölt földrészletet kivéve - gépjárművel behajt, vagy ott várakozik,

[...]

az megsérti a közösségi együttélés alapvető szabályait.”

[13] 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 rendelet 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.”

[14] 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.”

[15] 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.).”

[16] Ennek ellenére az érintett önkormányzat változatlan jogi szabályozás mellett a törvényellenes szabályozáshoz hasonló – jelen indítványban támadott – rendelkezést alkotott. Ezzel tudatosan szembe helyezkedett a kúriai határozat mindenkre 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 alapvetően az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvét magába foglaló jogállam-klauzulából vezette le.

[17] A joggal való visszaélés tilalmának a közjogban való érvényesülését elemző 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában 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.)

[18] Az önkényes joggyakorlás tehát semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, ezért az Önkormányzati Tanács felhívja az érintett önkormányzat figyelmét arra, hogy az Önkormányzati Tanács határozata mindenkre 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, mert az joggal való visszaélésnek minősül.

[19] Az indítványban feltett kérdés tehát a változatlan szabályozási környezetre tekintettel eldöntött dolog (res judicata), mely korábbi döntéstől sem az önkormányzat, sem a Kúria Önkormányzati Tanács nem térhet el.

[20] 2. A védiratban foglaltak vonatkozásában az Önkormányzati Tanács az alábbiakat emeli ki.

[21] A közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás [Szabs. tv. 224. § (1)-(2) bekezdései] szerint:

“(1) [a]ki a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendeletben (a továbbiakban: KRESZ) meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 217-222. §-a szerinti szabálysértés nem valósul meg, szabálysértést követ el.

[22] (2) A KRESZ 40-41. §-ának, valamint más megállási, várakozási vagy táblával jelzett behajtási tilalom, vagy korlátozás megszegése esetén a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

[23] Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezéséhez kapcsolódik az Ör. 3. § (5) bekezdése, amely alapján: “[a]z, aki a II. Fejezetben szabályozott, a közösségi együttélés szabályait sértő magatartást követi, az természetes személy által elkövetett jogsértés esetén kettőszázezer forint, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet által elkövetett jogsértés esetén kettőmillió forint közigazgatási bírsággal sújtható.”

[24] A közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás megvalósulása esetén helyszíni bírság kiszabására van lehetőség. E szabálysértési tényállás azonban nemcsak a KRESZ megállási és várakozási szabályainak (40-41. §-ára) megsértésére utal, hanem „más megállási, várakozási vagy táblával jelzett behajtási tilalom vagy korlátozás” megszegésére is. E fordulat alá tartozik az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezésében szabályozott zöldterületre, zöldfelületre gépjárművel történő behajtás, illetve az ott várakozás (parkolás) tilalma is. E tilalmat megszegők viszont a közösségi együttélés szabályainak megsértése miatt az Ör. alapján közigazgatási bírsággal sújthatók. Ezáltal ugyanazon cselekmény miatt kétszeres szankció kiszabására van lehetőség: egyrészt a Szabs. tv.-ben található a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás alapján helyszíni bírság, másrészt az Ör.-ben szabályozott a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése miatt közigazgatási bírság szabható ki.

[25] Az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy alapvetően az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezéséhez kapcsolódó szankció meghatározása a jogszabálysértő, hisz a támadott rendelkezésben szabályozott magatartás a hivatkozott szabálysértési tényállás alapján már helyszíni bírsággal sújtható, azaz szankcionálható. Így az érintett önkormányzat indokolatlanul többszintűvé tette a zöldterületen, zöldfelületen gépjárművel történő megállás és várakozás

esetére vonatkozó hátrányos jogkövetkezmény megállapításának lehetőségét. Ezáltal indokolatlan párhuzamosság keletkezett a támadott önkormányzati rendelkezés [Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja] és a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás [Szabs. tv. 224. §] közt.

[26] Az Önkormányzati Tanács megjegyzi, hogy az érintett önkormányzat által a védíratban hivatkozott Köf. 5.047/2016/2. számú határozatban vizsgált önkormányzati rendeleti szabályozás – amely a közterületen lévő virág, dísznövény szedésére, károsítására vagy élő növény részeinek az engedély nélküli begyűjtésére, illetve többlakásos lakóépületek közösségi együttélési szabályaival összefüggő közösségellenes cselekményekre és az ingatlan tulajdonnal való rendelkezés korlátjára vonatkozott – eltér jelen ügy tárgyától. Továbbá az Önkormányzati Tanács e határozatában az önkormányzati rendeletben szabályozott magatartásoknak a tulajdon elleni szabálysértési tényállásba [Szabs.tv. 177. §] való ütközését vizsgálta, így e tekintetben sem vonható párhuzam a védíratban hivatkozott Önkormányzati Tanács döntése és jelen ügy közt.

[27] 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.

[28] 3. 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 hatálybalépésének időpontjára, 2018. július 1. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

[29] 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.

[30] Az Önkormányzati Tanács a normakontroll eljárásban a helyi norma más jogszabályba ütközésének megállapítására irányuló indítványt az alaptörvényi összefüggéseket is értékelve vizsgálja. Ugyanakkor a helyi norma más jogszabály közbejötté nélküli, közvetlenül Alaptörvénybe ütközését állító indítványt (indítványrészt) a Kúriának nincs hatásköre vizsgálni, figyelemmel az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdésére, valamint a 25. cikk (2) bekezdésére. Mindezekre figyelemmel az Önkormányzati Tanács az indítványnak azon részét, amely az Ör. támadott rendelkezésének az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjába és (2)-(3) bekezdéseibe ütközése megállapítására irányult, hatáskör hiányában elutasítja a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján.

Az döntés elvi tartalma

[31] *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.*

Záró rész

[32] 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) bekezdés alapján állapította meg.

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

[34] 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.

[35] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdései zárják ki.

Budapest, 2020. július 7.

**Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke,
Dr. Dobó Viola sk. előadó bíró,
Dr. Varga Eszter sk. bíró**