



2. sz. melléklet

HAJDÚ-BIHAR VÁRMEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Ügyiratszám: HB/11-TÖRV/00460-2/2023.

Tárgy: törvényességi felhívás
Határidő: 2023. március 31.

Tóth József polgármester úr útján

Polgár Városi Önkormányzat Képviselő-testülete

Polgár

Barankovics tér 5.
4090

Tisztelt Képviselő-testület!

A Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 132. § (2) és (3) bekezdésében biztosított törvényességi felügyelet körében eljárva – 2023. február 3. napján a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modulon keresztül megküldött 2023. január 30. napján tartott nyílt képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve alapján – megvizsgálta Polgár Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterületek használatáról szóló, 2/2023. (I. 31.) önkormányzati rendelettel módosított 21/2018. (IX. 28.) önkormányzati rendeletét (továbbiakban: Rendelet), amelynek eredményeképpen az Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján a következő törvényességi felhívással él:

A Rendelet 2. § (3) bekezdése, 2. § (5) bekezdése, 3. § a) pontja, 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pontja, a 2. melléklet 17. és 24. pontja jogszabálysértő, mivel

- a 2. § (3) bekezdés nem felel meg a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: Jszer.) 22. § (3) bekezdésének (törvényességi felhívás I. pont),
- a 2. § (5) bekezdés nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének (törvényességi felhívás II. pont),
- a 3. § a) pont a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, valamint a Jszer. 17. § (1) és 18. § (1) bekezdésébe ütközik (törvényességi felhívás III. pont),
- a 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pont, a 2. melléklet 17. pont az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdésébe, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Étv.) 54. § (4)-(5) bekezdésébe ütközik, továbbá ellentétes a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (továbbiakban: Vet.) 121. § (2) bekezdés c) pontjával, 123. § (3a) bekezdésével, 124. § (1) bekezdésével, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (továbbiakban: Vgt.) 20. § (1) és (4) bekezdésével, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (továbbiakban: Ftv.) 90. §-ával, a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (továbbiakban: Htv.) 30. § (3), 31. § (1)-(2) bekezdésével (továbbiakban: ágazati törvények) (törvényességi felhívás IV. pont),
- a 2. melléklet 24. pont ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésével (törvényességi felhívás V. pont).

A Rendelet egyes szakaszai – 2. § (3), 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pontok, 2. melléklet 17. pont, valamint a 2. melléklet 24. pont, 7. § (1) bekezdés f) pont, 11. § (7) bekezdés a) pont – közti összhang hiánya sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét (törvényességi felhívás VI. pont).

I.

A Rendelet 2. § (3) bekezdésében a „külön törvények” szövegrész ellentétes a Jszt. 22. § (3) bekezdésével, mely szerint a jogszabály tervezete nem hivatkozhat a „külön” jelző alkalmazásával más jogszabályra sem általánosan, sem a jogszabály típusának meghatározásával.

II.

A Rendelet 2. § (5) bekezdése szerint „a rendelet hatálya nem terjed ki az önkormányzat által mások részére közterület használatot biztosító szerződéssel érintett közterület hasznosítására”. A szabályozás nem felel meg a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének, mivel

- nem állapítható meg egyértelműen, hogy a „mások” alatt mely jogalanyokat kell érteni,
- a közterület használatot biztosító szerződésre utalás ellentmond annak, hogy a Rendelet 4. § (2) bekezdése alapján a közterület-használathoz önkormányzati hatósági eljárás keretében kiadott engedély szükséges. A Kúria Köf.5.017/2021/6. számú határozata alapján a közterület-használattal összefüggő ügyek önkormányzati hatósági ügynek minősülnek, a közterület használat nem szabályozható egyszerre hatósági és polgári jogi szerződéses jogviszonyként.

III.

A Rendelet 3. § a) pontja szerinti „közterület” fogalom meghatározásánál „az olyan ingatlan, melyet más jogszabály közterületnek minősít” szövegrész nem világos és konkrét szabályozás, nem állapítható meg, melyek ezek a jogszabályok, ami sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésben foglalt jogbiztonság követelményét és nem felel meg a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: Jszt.) jogszabályra való rugalmas és merev hivatkozás szabályainak sem.

A Jszt. 17. § (1) és 18. § (1) bekezdése szerint a jogszabály tervezetében jogszabályra más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének a megjelölésével (rugalmas hivatkozás) kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály nem azonosítható egyértelműen. A jogszabály tervezete jogszabályra akkor hivatkozhat más jogszabály tételes megjelölésével (merev hivatkozás), ha a rugalmas hivatkozás nem alkalmazható.

IV.

A Rendelet 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pontja alapján közterület-használati engedélyt kell beszerezni közvilágítási lámpák, tartóoszlopok, közmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó létesítmények (trafóház, kapcsolószekrény, gázelosztó, távközlési erősítő berendezés, tartóoszlop, lég-, földkábel) elhelyezéséhez. A „Közterület használati díjak” című 2. melléklet 17. pontja értelmében a közműves létesítmények (trafóház, kapcsolószekrény, gázelosztó, távközlési erősítő berendezés, tartóoszlopok, lég-, földkábel) után „külön megállapodás szerint” kell díjat fizetni.

A Rendelet 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pontjában, a 2. melléklet 17. pontjában meghatározott közmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó létesítmények, közvilágítási lámpák, tartóoszlopok (továbbiakban: közműves létesítmények) közterület használatáért közterület-használati engedélyt kell beszerezni és – tekintettel a 11. § (1) bekezdésre is – a közterület használatért díjat kell fizetni külön megállapodás szerint, mely szabályozás ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdésével, az Étv. 54. § (4) és (5) bekezdésével és az ágazati törvények törvényességi felhívásban hivatkozott szakaszaival.

Az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az Étv. 54. § (4) és (5) bekezdése előírja, hogy a közterület rendeltetése többek közt a közművek elhelyezésének biztosítása, a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg. A közművek elhelyezése tekintetében ilyen jogszabályok az ágazati törvények, melyek a közműves létesítmények, építmények idegen ingatlanon, közterületen elhelyezésére vonatkozó szabályokat teljes körűen tartalmazzák, ezért

ez a tárgykör nem helyi társadalmi viszony. A helyi önkormányzat tulajdonában lévő közterületen közműves létesítmények elhelyezését az önkormányzat tűrni köteles, az ágazati törvények – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:27. §-a szerinti közérdekű használati jog alapításával összhangban – használati, szolgálmi, vezetékJogot biztosítanak polgári jogi jogviszony keretében. A közterület tulajdonosát a közterület igénybevételevel összefüggésben díjfizetés nem, kizárólag kártalanítás illeti meg.

Az ágazati törvények nem adnak felhatalmazást az önkormányzatok számára a közműves létesítmények közterület használatával kapcsolatos szabályok, engedélyezés, díjfizetési kötelezettség előírására, így a Rendeletben ezek a tárgykörök nem szabályozhatók. Az önkormányzat rendeletében nem kötheti engedélyhez a közműves létesítmények közterület használatát, továbbá nem írhat elő díjfizetési kötelezettséget.

A Kúria hasonló álláspontra helyezkedett a Köf.5.039/2018/7. számú határozatában: „Ha a törvényi szabályozás a használati jogviszonyt polgári jogi viszonyként rendezte, akkor az önkormányzat felhatalmazás hiányában ugyanazt a viszonyt külön meghatározott részletezettség nélkül, differenciálatlanul közjogi jellegű jogviszonyként nem szabályozhatja újra, jogalkotó hatásköre felhatalmazás hiányában erre nem áll fenn.”

V.

A Rendelet 4. § (1)-(2) bekezdése szerint a közterület rendeltetéstől eltérő használatához engedély szükséges, az engedélyezés önkormányzati hatósági eljárás keretében történik, a 11. § (1) bekezdése és a 2. melléklet 24. pontja alapján a Volán Zrt. közösségi közlekedést szolgáló autóbusza közterület használatáért „külön megállapodás szerint” kötelező díjat fizetni. A 7. § (4) bekezdés f) pontja szerint a közterület-használati engedélynek tartalmaznia kell közterület-használati díj fizetési kötelezettség esetén a díj mértékét és fizetésének módját. A 11. § (7) bekezdés a) pontja előírja, hogy a közterületi- használati díjat napi, havi, évi díjtételekben kell meghatározni, a közterület-használati díj mértékét a 2. melléklet tartalmazza.

A Rendelet 4. §-a alapján a közterület rendeltetéstől eltérő használatának engedélyezése önkormányzati hatósági ügy, ezért a közterület rendeltetéstől eltérő használatát az önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg. A közterület-használat szabályozása így közjogi, közigazgatási jellegű szabályozást jelent, nem a magánjog szabályai határozzák meg az önkormányzat és a közterület használója között létrejövő jogviszonyt. Ennek ellenére a Rendelet 2. melléklet 24. pontja magánjogi jogviszonyt is szabályoz, mivel a Volán Zrt. közösségi közlekedést szolgáló autóbusza közterület használatáért fizetendő díjat a felek külön megállapodására bízta.

A Rendeletben – a Kúria Köf. 5.017/2021/6. és Köf.5.031/2019/5. számú határozataiban foglaltakkal megegyezően – nem keveredhetnek a közjogi és magánjogi, polgári jogi jogviszonyok elemei, ezért a Rendelet 2. melléklet 24. pontja a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság követelményébe ütközik.

VI.

1. A Rendelet 2. § (3) bekezdése szerint nem terjed ki a Rendelet hatálya – azaz nem alkalmazható – a közérdekből alapított szolgálmi és más használati jogokra, közműves berendezések elhelyezésére, ennek ellenére a Rendelet 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pontja, 2. melléklet 17. pontja szabályozza ezt a tárgykört, a közműves létesítmények közterületen történő elhelyezését közterület-használati engedélyhez és díjfizetési kötelezettséghez köti. Ez az ellentmondás jogbizonytalanságot eredményez, ezért a Jat.-ban előírt jogbiztonság követelményébe ütközik.

2. A Rendelet 7. § (1) bekezdés f) pontja, a 11. § (7) bekezdés a) pontja alapján a közterület-használati díj mértékét napi, havi, évi díjtételekben a 2. melléklet határozza meg, a díj mértékét az engedélynek

tartalmaznia kell. A Rendelet 2. melléklet 24. pontja nem illeszkedik ebbe a szabályozási rendszerbe, sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság követelményét, mivel a díj mértékét a 2. melléklet a Volán Zrt. közösségi közlekedést szolgáló autóbusha közterület használatáért nem határozza meg, hanem részletszabályok meghatározása nélkül „külön megállapodásra” utal.

A törvényességi felhívásban kifejtettek szerint a Rendelet 2. § (3) bekezdése, 2. § (5) bekezdése, 3. § a) pontja, 4. § (3) bekezdés 4. és 17. pontja, a 2. melléklet 17. és 24. pontja jogszabálysértő, mivel magasabb szinten szabályozott társadalmi viszonyt törvényi felhatalmazás hiányában, a magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen szabályoz, valamint a jogbiztonság és a jogszabályszerkesztés követelményeivel ellentétes rendelkezéseket tartalmaz.

A kormányhivatal kéri a Képviselő-testületet, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakat vizsgálja meg, és a feltárt jogszabálysértések megszüntetése érdekében gondoskodjon a Rendelet módosításáról. A kormányhivatal kéri Polgármester Urat, hogy a törvényességi felhívást a képviselő-testület ülésén ismertesse, és a képviselő-testület álláspontjáról, a törvényességi felhívás alapján megtett intézkedésekről a kormányhivatalt a megadott határidőn belül a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyeleti Írásbeli Kapcsolattartás modulján keresztül írásban tájékoztassa.

Debrecen, időbélyegző szerint

Üdvözlettel:

Dr. Fazakasné dr. Veszprémy Anna
osztályvezető

