

A Kúria Köf.5023/2014/3. számú precedensképes határozata közterület fogalmának helyi meghatározása tárgyában. Bírók: Balogh Zsolt, Kozma György, Marosi Ildikó

A határozat elvi tartalma:

Nem sérti a jogalkotás rendjét, ha az önkormányzat más jogszabályi rendelkezés fogalmára nem rugalmas, hanem merev hivatkozással utal.

Az önkormányzat a közterület-használat szabályozásakor - megfelelő garanciák mellett - a közterület-felügyeletről szóló törvény közterület fogalmát is alkalmazhatja

A KÚRIA

Önkormányzati Tanácsának

határozata

Az ügy száma: Köf.5023/2014/3.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt eladó bíró,

dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Veszprém Megyei Kormányhivatal (Veszprém, Megyeház tér 1.)

Az indítványozó képviselője: dr. Mikulási Erzsébet

Az érintett önkormányzat: Badacsonytomaj Város Önkormányzata (Badacsonytomaj, F út 14.)

Az ügy tárgya: közterület fogalmának helyi meghatározása

Rendelkezés rész

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Badacsonytomaj Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterület használat rendjéről és annak engedélyezésével kapcsolatos eljárásról szóló 1/2014. (I.24.) önkormányzati rendelet 1. §-a és 3. § a) pontja törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasítja.

- A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. A Veszprém Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottja (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt a Badacsonytomaj Város Önkormányzata (a továbbiakban: érintett önkormányzat) által alkotott a közterület-

használat rendjével és engedélyezésével kapcsolatos eljárásról szóló 12/2013. (III.18.) önkormányzati rendelet, majd az ezt hatályon kívül helyező 34/2013. (IX.13) önkormányzati rendelettel kapcsolatban. Ezt követően az érintett önkormányzat - a 34/2013. (IX.13) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése mellett - megalkotta a közterület használat rendjéről és annak engedélyezésével kapcsolatos eljárásról szóló 1/2014. (I.24.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.), amelynek 1. §-ával és 3. § a) pontjával kapcsolatosan (a korábbi rendeletekben is kifogásolt probléma tárgyában) az indítványozó törvényességi felhívással élt. Az érintett önkormányzat képviselő-testülete azonban - ahogy ezt a 239/2014. (IV.09.) képviselő-testületi határozat is tartalmazza - a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem értett egyet.

2. Az Ör. 1. §-a szerint:

(1) E rendelet hatálya kiterjed Badacsonytomaj Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) tulajdonában lévő, az ingatlan-nyilvántartás (telekkönyv) helyrajzi számmutatójában közterületként (pl.: közút, járda, tér, park) nyilvántartott belterületi földrészekre, beleértve a közterület alatt létesített alépítményeket, távközlési, hírközlési és más szorosított építmények (kábelek) nyomvonalas hálózatát is (a továbbiakban: építmények).

(2) A rendelet hatálya kiterjed a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontjában foglalt területekre.

(3) A közterület használati bérleti díj tekintetében azon közhasználatra átadott belterületi földrészekre, amelyekre, az Önkormányzat az ingatlan tulajdonosaként építmény, épületrész elhelyezéséhez a megállapodását megadta, az építmény, építményrész által elfoglalt terület mértékéig.

(4) E rendelet hatálya nem terjed ki a közutak igazgatásáról szóló 19/1994. (V.31.) KHVM r. 4. mellékletében foglalt tevékenységekre, díjfizetési kötelezettségekre és az azokkal kapcsolatos hatósági eljárásokra

3. Az Ör. 3. § a) pontja értelmében:

E rendelet alkalmazásában:

a) közterület: a közterület felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény értelmezésével rendelkező szerint,

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

4. Az indítványozó szerint az Ör. vizsgálni kért szabályai a jogalkotás követelményeinek nem felelnek meg. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-a értelmében magasabb szintű jogszabály a közterület fogalmát meghatározza, az az önkormányzati rendeletben nem ismételhető meg, az önkormányzati rendeleti fogalom magasabb jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az Ör. megalkotása során is figyelemmel kell lenni a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendeletben (a továbbiakban: Jszer.) foglaltakra, amely a más jogszabályra történő hivatkozásokat (rugalmas és merev hivatkozás) részletesen szabályozza. A közterület fogalmát három törvény is rendezi, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII.

törvény (a továbbiakban: Étv.) 2.§ 13. pontja, a közterület-felügyeletr l szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 27. § a) pontja és a szabálysértésekr l, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerr l szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 29. § (2) bekezdése. Az indítványozó szerint a közterület-használat szabályainak Ör.-ben történ rögzítésekor kizárólag az Étv.-ben meghatározott közterület-fogalom alkalmazható, a Kftv.-ben vagy a Szabs. tv.-ben rögzített fogalom jogszer átvételére nincs lehet ség. Az Étv. 2. § 13. pontja 2011. január 1-ét l változott. Így az önkormányzat 2011. január 1-jét l a közterület használatának szabályait kizárólag azon önkormányzati tulajdonban álló földterületekre vonatkozóan rögzítheti rendeletben, amelyet az ingatlan-nyilvántartás közterületként tart nyilván.

5. Az Ör. hatálya a települési önkormányzat közigazgatási területén belül az Étv. 2. § 13. pontja szerinti közterületnek min sül földterületre terjedhet ki. Így - a Jat. 3. §-a és 64. §-a alapján - nem lehet külön az Ör. területi hatályáról rendelkezni.

6. Az indítványozó végül utal arra, hogy az Étv. 54. § (4) bekezdése (amely a közterület rendeltetésére vonatkozó szabályokat állapítja meg) és az 54. § (7) bekezdése alapján a közterületre vonatkozó el írásokat az Étv. 2. § 13. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartásban "közterület" m velési ágban nyilvántartott önkormányzati vagy állami tulajdonban lév ingatlanokon kívül kizárólag a közhasználat céljára külön szerz désben átadott ingatlanok esetében, és az err l szóló szerz dés kereti között rendeli alkalmazni kötelez jelleggel. Ebb l következ en a nem önkormányzati vagy nem állami tulajdonú ingatlanok esetében kizárólag akkor alkalmazhatók az Ör. szabályai, ha az ingatlan felett rendelkezni jogosult az önkormányzatnak írásbeli szerz déssel közhasználatra átadta. További korlát, hogy ezen ingatlanok esetén a közterületre vonatkozó szabályok kizárólag e szerz dés keretei között érvényesülhetnek.

7. Az indítványozó a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy z Ör. 1. §-a és 3. § a) pontja ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésével, az Étv. 2. § 13. pontjával, 54. § (7) bekezdésével, a Jat. 2. § (1) bekezdésével, 3. §-ával és a Jszer. 18. §-ával és 64.§-ával.

8. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából. Az érintett önkormányzat az állásfoglalás benyújtásának lehet ségével nem élt.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

9. Az indítványozó jogi indokolásában részben az Étv. szabályainak változását említi. Az Étv. korábban hatályos rendelkezése a közterület-fogalmat az alábbiakban határozta meg:

2. § 13. "Közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelő en bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze - az err l szóló külön szerz désben

foglaltak keretei között - a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihen és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közm vek elhelyezése."

10. Az Alkotmánybíróság - indítványozó által is idézett, de szám szerint meg nem jelölt - 54/2002. (XI. 28.) AB határozata az Étv. e szabályával kapcsolatban kifejtette, hogy "A közterületnek tehát a törvény által pontosan meghatározott fogalmi elemei vannak. A közterületek - e megfogalmazást figyelembe véve - közhasználatra rendelt állami vagy önkormányzati tulajdonban álló területek, amelyeket ekként jegyeztek be az ingatlan-nyilvántartásba. Azaz a közterületek felett a tulajdonos jogait, valamely állami szerv, illet leg az önkormányzat gyakorolja. A közterület-használatra vonatkozó szabályok kiterjesztése az e jellemz kkel nem bíró ingatlanokra - megfelelő garanciális szabályok nélkül - a tulajdonos tulajdonhoz való jogának korlátozásával járhat. Az Étv. idézett 2. § 13. pontja a közterületekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni az olyan, a közterület fogalmi jellemz ivel nem rendelkező ingatlanok esetében is, amelyeket tulajdonosa közhasználat céljára átadott. Azonban ezen ingatlanok esetén a közterületre vonatkozó szabályok csak a terület közhasználatra való átadásáról szóló szerz dés keretei között alkalmazhatók."

Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság ezen döntése nem az Étv. említett fogalmának vizsgálta az alkotmányosságát, hanem egy f városi kerületi önkormányzat közterület-használatról szóló rendeletének azon szabályát semmisítette meg, amely a rendelet hatályát kiterjesztette - az ott használt fogalom szerint - "a közterület jelleg terület"-re is. Jelen ügyben az Ör. nem ilyen bizonytalan jogfogalmat használ, továbbá utalni kell arra, hogy az Étv. korábbi közterület-fogalmának Ör.-beli alkalmazását az Alkotmánybíróság nem tiltotta meg, csupán annyit rögzített, hogy megfelelő garanciális szabályok nélkül ez más személyek tulajdonjogának sérelmével járhat.

11. Az Étv. jelenleg hatályos 2. § 13. pontja értelmében "közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván."

A Kftv. 27. § a) pontja által használt fogalom az alábbiakként szól: "közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelő en bárki használhat, ideértve a közterületnek közütként szolgáló és a magánterületnek a közfoglalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat;"

12. A fentiek alapján kétségtelen, hogy a Kftv. által használt közterület fogalom szélesebb, mint az Étv. fogalomhasználata, és az is vitathatatlan, hogy a fogalmak csak az adott törvény alkalmazásához kapcsolódnak.

13. A Jat. 3. §-a szerint: Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehet leg ugyanabban a

nem rugalmas, hanem merev hivatkozással utal.

Az önkormányzat a közterület-használat szabályozásakor - megfelelő garanciák mellett - a közterület-felügyeletről szóló törvény közterület fogalmát is alkalmazhatja.

Alkalmazott jogszabályok

23. 1997. évi LXXVIII. törvény 2.§ 13. pontja, 54. § (4)-(5) és (7) bekezdései; 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontja; 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése, 3. §-a; 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet 17-18. §, 64. §-a

Záró rész

24. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2014. szeptember 16.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. eladó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bírónő