

Melléklet a 322/2021. (V.26.) számú önkormányzati határozathoz

Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető kormány megbízott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívást bocsátott ki Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének a gépjármű elhelyezési kötelezettség helyi szabályairól szóló 33/2020. (XI.25.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Ör.) összefüggésben.

A Mötv. 134. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségnek eleget téve a törvényességi felhívásban foglaltakat megvizsgáltam.

Álláspontom szerint a törvényességi felhívás az alábbiakban kifejtettek szerint megalapozatlan, az Ör. álláspontom szerint nem jogszabálysértő, ezért a törvényességi felhívásban foglaltakkal kapcsolatban Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros polgármestereként a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére – kihirdetett veszélyhelyzetben a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 46. § (4) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének az egyet nem értését nyilvánítom ki.

1. A törvényességi felhívás II. pontja szerint az Ör. a gépjármű elhelyezési kötelezettség pénzbeli megváltása összegének meghatározásával sérti a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.) 1. § (1) bekezdését.

1.1. A Kormr. 1. § (1) bekezdés a) pontja szerint *„[e] rendelet hatálybalépésének napjától 2021. december 31. napjáig (...) a helyi önkormányzat (...) által nyújtott szolgáltatásért, végzett tevékenységéért megállapított díj, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretében felmerülő díj, illetve egyéb díjfizetési kötelezettség (a továbbiakban együtt: díj) mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon díjnak az e rendelet hatálybalépését megelőző napon hatályos és alkalmazandó mértéke.”*

Az Ör. nem a helyi önkormányzat által nyújtott szolgáltatásért vagy a helyi önkormányzat által végzett tevékenységért megállapított díj, illetve az nem az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretében felmerülő díjat szabályoz.

Ezen felül az Ör. szerinti pénzbeli megváltás álláspontom szerint nem minősül *„egyéb díjfizetési kötelezettség[nek]”* sem. A megváltási összeg megfizetésére az építető nem köteles, az arra irányuló megállapodás megkötését a kötelezettség alóli szabadulás érdekében kezdeményezheti a helyi önkormányzatnál. A megállapodás megkötésére irányuló kezdeményezést a helyi önkormányzat szabadon mérlegelheti, arra a megváltási összeg megfizetésének vállalása esetén sem köteles. A kifejtettekre figyelemmel az Ör. szerinti megváltási összeg álláspontom szerint nem esik a Kormr. tárgyá alá, ezért azzal nem is lehet ellentétes.

Megjegyzem, hogy az Ör. hatályon kívül helyezése az építetők számára kedvezőtlen lenne, mivel elesnének annak lehetőségétől, hogy a gépjármű-elhelyezési kötelezettségük ilyen módon való teljesítését egyáltalán kezdeményezhessék. Az Alaptörvény 28. cikke szerinti, a józan ész szerinti értelmezés követelményével lenne ellentétes a Kormr. olyan értelmezése, amely egy alanyi jognak nem minősülő kezdeményezés lehetőségének elvételét eredményezné.

1.2. Az előzőekben kifejtettektől függetlenül kívánok hivatkozni arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[a] jogállamiság egyik meghatározó eleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetőségük legyen arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazítsák, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}

A 3043/2021. (II. 19.) AB határozatban a testület akként foglalt állást, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma az Alaptörvény 28. cikkén keresztül a jogalkalmazókat is köti, ezért a jogszabályokat alaptörvény-konform módon akként kell értelmezniük, hogy az ne vezessen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében tételezett jogállamiság részét képező jogbiztonságban benne foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.

Az Ör. 2020. november 25-i kihirdetéssel került megalkotásra, míg a Kormr. kihirdetésére 2020. december 18-án került sor. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma az idézetek szerint magában foglalja azt is, hogy a helyi önkormányzatnak a rendeletalkotásra irányuló, a rendelet kihirdetésekor jogszerű magatartását utólagosan a Kormány nem minősítheti jogellenesnek.

Erre figyelemmel álláspontom szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadóan a Kormr. szabályait akként kell alkalmazni, hogy az csak a Kormr. kihirdetését követően alkotott önkormányzati rendeletekre alkalmazható, az Ör. megalkotására pedig a Kormr. kihirdetését majd egy hónappal megelőzően került sor.

1.3. A törvényességi felhívás II. pontjában a kormány megbízott megindokolja, hogy a Kormány milyen elvi alapon volt jogosult a veszélyhelyzetben számára biztosított jogkörrel élve - az önkormányzatok részére a díjemelést tilalmát előíró 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet megalkotására. Konkrétan így szól a törvényességi felhívás ezen része:

„A Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 53. cikk (2) bekezdése, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 51/A. § értelmében veszélyhelyzetben a Kormány rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. E különleges rendeletalkotási felhatalmazás célja az, hogy a Kormány, mint veszélyhelyzet idején is gyors, hatékony, országos intézkedésre képes szerv megteheszen mindent, amely a veszélyhelyzetet kiváltó ok – jelen esetben a SARS-CoV-2 koronavírus által okozott pandémia – megfékezése, kedvezőtlen hatásainak megakadályozása, enyhítése érdekében szükséges.

A Kormány – élve a veszélyhelyzetben számára biztosított jogkörrel – a járványhelyzetben a lakosságot sújtó terhek csökkentése érdekében a hivatkozott Korm. rendeletben korlátozta az önkormányzatok 2021-es évre vonatkozó díjmegállapítási jogát.”

Kormány megbízott úr sem vitatja, hogy a veszélyhelyzetben hozott rendkívüli intézkedés célja a veszélyhelyzetet kiváltó ok, a koronavírus pandémia megfékezése és kedvezőtlen hatásainak megakadályozása, enyhítése.

Ennek nyilvánvalóan semmi köze a gépjármű elhelyezési kötelezettség pénzbeli megváltásához. A törvényességi felhívás I. pontja kimondja, hogy a gépjármű elhelyezési kötelezettség pénzbeli megváltása nem más, mint az építető által az OTÉK alapján őt terhelő gépjármű elhelyezési kötelezettség nem teljesítése miatt az önkormányzat költségvetésére áthárított terhek ellentételezése. A természete szerint hosszú távú ingatlanfejlesztéseknek sem a pandémia megfékezéséhez, sem pedig annak kedvezőtlen pénzügyi hatásainak megakadályozásához, enyhítéséhez nincs köze. Az ingatlanfejlesztést az építetők a koronavírus járványtól függetlenül kezdték meg és fogják befejezni, az építkezés önmagában is hosszabb időtartamú, mint a koronavírus járvány, nem beszélve az ingatlanfejlesztés teljes hosszáról. A díjmelés tilalmának indokolatlan kiterjesztésével éppen a törvényességi felhívásban foglalt cél, az önkormányzat költségvetésére áthárított terheknek a megváltás összegével történő egyensúlyba hozatala szenvedne csorbát.

1.4. Meg kívánom jegyezni azt is, hogy a Kormr. az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján – a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet hatálybalépésével – 2021. február 8-án hatályát veszítette.

Ezt követően a Kormány nem alkotott olyan rendeletet, amely a helyi önkormányzatok díjmegállapítási jogát korlátozná. A jogszabályok hatályba lépéséről rendelkező, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban. Jat.) 7. §-a nem teszi lehetővé már hatályát veszített jogszabály ismételt hatályba léptetését, a Kormány pedig nem hozott a jogszabályok hatálybalépésére vonatkozó, a Jat. ezen szabályaitól eltérő veszélyhelyzeti intézkedést.

Ennek megfelelően állásponantom szerint a törvényességi felhívás kibocsátásakor nem volt, és jelenleg sincsen olyan, érvényesen hatályba léptetett norma, amely a helyi önkormányzatok díjmegállapítási jogát korlátozná, így az Ör. nem is ütközhet magasabb szintű jogszabályba.

1.5. Abban az esetben is, ha hatályosnak tekintenénk a Kormr. szabályait, annak megalkotásával állásponantom szerint a Kormány túllépett a Kat. 51/A. §-ában meghatározott, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti, a veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel szemben támasztott korlátokon.

A Kormr. 1. § (1) bekezdésének „*az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának*” garantálásához nincsen köze, a konkrét esetben pedig annak hiánya nyilvánvalóan nem vezetne „*a nemzetgazdaság stabilitásának*” sérelmére. Erre figyelemmel a Kormr. állásponantom szerint sérti a Kat. 51/A. § (2) bekezdését, mert sem a különleges jogrendi intézkedés szükségessége, de még kevésbé az arányossága nem áll fenn. A törvénnyel ellentétes kormányrendelet pedig nem szolgálhat önkormányzati rendelet jogszabályba ütközésének alátámasztásául.

2. A törvényességi felhívás II. pontjában a kormány megbízott hivatkozik arra is, hogy a Kat. 46. § (4) bekezdésében adott felhatalmazásból és az Möt. 9. §-ának veszélyhelyzetben is változatlanul érvényesülő jóhiszemű joggyakorlás elvéből következően a polgármester csak a veszélyhelyzettel összefüggő és a veszélyhelyzet alatti életvitelhez, munkavégzéshez szükséges döntések meghozatalára lenne jogosult, azonban ez a kiterjesztő értelmezés sem a Kat.-ból, sem a Möt.-ből

nem vezethető le, ellentétes az önkormányzatok folyamatos működőképességére vonatkozó általános elvárásokkal és a józan ésszel is.

3. A törvényességi felhívás III. pontja szerint *„az Ör. szabályai között nem rendezi a döntés meghozatalának alapját jelentő jogviszonyt, vagyis azt, hogy önkormányzati hatósági eljárást folytat le vagy tulajdonosi jogkörben hozza meg döntését Polgármester Asszony. Ez a hiányosság sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott normavilágosság követelményét.”*

Az Ör. 5. § (1) bekezdése szerint a gépjármű elhelyezési kötelezettség pénzbeli megváltásról az Ör. 1. mellékletben lévő minta alkalmazásával kell szerződést kötni. Az Ör. részét képező 1. melléklet szerinti szerződésminta 3.1. pontja szerint a megállapodásban nem szabályozott kérdésekben egyebek mellett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény vonatkozó rendelkezései az irányadók.

Ennek megfelelően a törvényességi felhívásban foglaltakkal szemben az Ör. egyértelműen meghatározza, hogy a gépjármű elhelyezési kötelezettség pénzbeli megváltása polgári jogi jogviszony keretében történik, ezért nem áll fenn a normavilágosság követelményét sértő hiányosság.

A fentiekre tekintettel nem ért egyet Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának Képviselő-testülete a törvényességi felhívásnak az Ör. jogszabálysértő mivoltára vonatkozó állításával.