



Ócsa Város Polgármestere

2364 Ócsa, Bajcsy-Zsilinszky u. 2.
Tel.: 29/378-125, Fax: 29/378-067, E-mail: polghiv@ocsa.hu

ELŐTERJESZTÉS

A „Döntés a meghatározott össztömeget meghaladó gépjárművek helyi közutakra történő behajtásához szükséges behajtási engedély kiadásáról szóló 16/2019. (VIII. 1.) önkormányzati rendelet egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről” elnevezésű napirendhez

Tisztelt Képviselő-testület!

Tájékoztatom a t. Képviselő-testületet, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal a 2021. augusztus 27. napján kelt, PE/030/01157-1/2021. számú törvényességi felhívással élt Ócsa Város Önkormányzat Képviselő-testületének a meghatározott össztömeget meghaladó gépjárművek helyi közutakra történő behajtásához szükséges behajtási engedély kiadásáról szóló 16/2019. (VIII. 1.) önkormányzati rendelettel kapcsolatban.

A törvényességi felhívás értelmében a fizetési kötelezettséget megállapító rendelkezések hatályon kívül helyezésének van helye, ugyanis a Pest Megyei Kormányhivatal értelmezésében a jelenlegi jogszabályi környezetben nincs törvényi felhatalmazás arra, hogy Képviselő-testület önkormányzati rendeletben a közút használatáért díjat, úthasználati díjat állapítson meg. A Pest Megyei Kormányhivatal kérte, hogy 60 napon belül kerüljön sor az érintett rendelkezések hatályon kívül helyezésének.

Mivel a mellékelten csatolt törvényességi észrevétellel kapcsolatban számos tisztázó kérdés és észrevétel felmerült részünkről, a mellékelten csatolt 2021. október 11. napján kelt levelemmel kerestem meg a Pest Megyei Kormányhivatalt, amelyek közül kiemelendők az alábbiak:

1. Az időközben történt jogszabályváltozások értelmezése

A Kormányhivatal a törvényességi felhívásában a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.014/2012/8. számú, 2012. május 21. napján kelt határozatára (a továbbiakban: Kúria Határozata) hivatkozott. Tekintettel azonban arra, hogy **időközben jelentősen megváltozott a jogszabályi környezet**, fontos tisztázni és egyértelművé tenni, hogy **a Kúria Határozatát a Kormányhivatal részéről változatlanul és teljeskörűen irányadónak tekinti-e, és ehhez képest hogyan értelmezi az időközben történt tárgyi jogszabályváltozásokat, azok hatását mennyiben látják érvényesülni a jelen ügyben.**

A jogszabályváltozások közül elsősorban az alábbiakat emeltük ki:

a.) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)

- 6. § c.) pontját („A helyi önkormányzat feladatai ellátása során: [...] c) egyes közszolgáltatások igénybevételét - törvény felhatalmazása alapján - rendeletében feltételekhez kötheti.”);
- 13. § (1) bek. 2. pontját („A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: [...] 2. településüzemeltetés ([...] a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása”);
- 14. § (1) bekezdését („A 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák.”; azzal, hogy az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet is jogszabálynak minősül);

- amely rendelkezések alapján levonható az a következtetés, **hogy a helyi közügyek tekintetében az önkormányzat jogosult jogszabályt alkotni**: az önkormányzati hatáskörökkel kapcsolatban az önkormányzati autonómia az elsődleges kiindulópont. A rendeletalkotási jogkör gyakorlása tekintetében ez azt jelenti, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem kizárólag végrehajtó jelleggel alkothat jogszabályt, hanem érdemi, **jogalakító döntéseket is hozhat**; amelynek keretében **jogosult pl. az egyes közszolgáltatások igénybevételét is feltételekhez** (pl. engedély kiadásához, értelmezéstől függően díj megfizetéséhez) **kötni**.

b) a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (2) bekezdését („*A helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők: [...] a) a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése*”), amely rendelkezésből levonható

- egyrészt az a következtetés, hogy a közutak működtetése során **az önkormányzat jogosult gazdasági tevékenységet végezni és ezzel kapcsolatos döntéseket meghozni** (amely gazdasági tevékenységbe értelemszerűen és szükségszerűen beletartozik **a tulajdonában lévő vagyontárgyak fenntartási költségeinek biztosítása, az adott vagyontárgyak ellenérték fejében történő hasznosítása**; különösen annak fényében, hogy az Mötv. 107. §-a értelmében az önkormányzatot megilletik mindazon jogok, amelyek a tulajdonost megilletik, így. pl. az állagmegóvás, a tulajdon védelme, illetve a hasznosítás joga), **amely kitétel jelenthet egyfajta felhatalmazást a mindezekhez szükséges forrásokat biztosító díj megfizetésének az előírására**;
- másrészt az a következtetés, hogy a közutak működtetése során **kizárólag az önkormányzat jogosult gazdasági tevékenységet végezni és ezzel kapcsolatos döntéseket meghozni**, amely következtetés az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdésének a függvényében lehet különösen érdekes, mert levonható belőle az a következtetés, amely szerint **ezen ügykör ab ovo olyan helyi jelentőségű kérdésnek minősül, amely tekintetében más személy konkrét döntéshozatala kizárt**, és amely ennek megfelelően – szemben a Kúria Határozatában foglaltakkal – **törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyoknak minősül** (bizonyos keretek meghatározástól eltekintve természetesen, amely keretek meghatározása azonban nem jelenti a konkrét döntések meghozatalát, azaz az adott ügykör konkrét törvényi szabályozását; l. Alaptörvény 32. cikk (1) „*A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot*” „(2) *Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.*”)

c) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (5b) bekezdése, amely szerint: „*felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete - fővárosban a fővárosi közgyűlés -, hogy a közlekedésért felelős miniszter rendeletében előírt közutak kezelési feladataival kapcsolatban, valamint a közlekedésért felelős miniszter rendeletében előírt közutak építésével kapcsolatban előírt minőségi követelmények ellenőrzésének való megfelelés érdekében az általa kezelt közutak vonatkozásában a helyi sajátosságoknak megfelelő további szabályokat rendeletben állapíthasson meg*”; **amely rendelkezés felhatalmazást jelent a helyi sajátosságoknak** (pl. a közutak állapotának, teherbíró képességének, a forgalomkorlátozás legalkalmasabb helyi eszközeinek, stb.) **megfelelő szabályok rendeleti úton történő megalkotására**.

d.) A helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM r.) ugyan hatályban volt a Kúriai Határozat meghozatalakor is, azonban a Kkt. 48. § (5b) bekezdésének az értelmezéséhez segítséget nyújthat azon rendelkezéseivel, amelyek szerint **a közút közlekedési célú rendkívüli igénybevételének az engedélyezése a közútkezelés része, amellyel kapcsolatban önkormányzati rendelet további kötelezettségeket állapíthat meg**. (A GKM r. szerint: „*Melléklet az 5/2004. (I. 28.) GKM rendelethez [...] A helyi közutak kezelésének szakmai szabályai [...] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint a Kkt. alapján a települési önkormányzatok a tulajdonukban lévő helyi közutak, azok műtárgyai és tartozékai kezelésének további, részletes szabályait - a helyi viszonyokat figyelembe véve -*

önkormányzati rendeletben állapíthatják meg. Az önkormányzati rendelet kötelezettségeket állapíthat meg abban a körben is, amelyben a Szabályzat csak javasolt intézkedéseket, illetve javasolt intézkedési gyakoriságot tartalmaz. [...] C) A helyi közutak kezelése az alábbi feladatokat foglalja magába: a) igazgatási jellegű feladatok, b) üzemeltetés, c) fenntartás, d) ellenőrzés és vizsgálat. [...] 2. A helyi közutak igazgatási jellegű feladatai [...] 2.3. Közútkezelői hozzájárulások kiadása [...] A közútkezelői hozzájárulások kiadása a jegyző (főjegyző) feladatkörébe tartozik. Az útkezeléssel kapcsolatos hozzájárulások kiadásánál mérlegelni kell a közúti forgalom lefolyására, a közúti forgalom biztonságára, valamint a közút állagára gyakorolt hatást. **A közútkezelői intézkedések főbb csoportjai: [...] a közút közlekedési célú rendkívüli igénybevételének engedélyezése (pl. meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó jármű, veszélyes árut szállító jármű, láncfalas, vagy a burkolatot egyébként rongáló jármű)**)

Összegezve:

A fenti jogszabályi rendelkezésekből értelmezéstől függően levonható egyrészt az a következtetés, hogy **a közút működtetése kapcsán végzett gazdasági tevékenység (így pl. az állagmegóváshoz, tulajdon védelméhez szükséges mértékű díj előírása) törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyoknak minősül, amely tekintetében az önkormányzat külön törvényi felhatalmazás nélkül is jogosult rendeletet alkotni;** másrészt az a következtetés, hogy **a közutak kezelése körében azok használatával kapcsolatos egyes díjak előírásához szükséges törvényi felhatalmazásokat megadottnak kell tekinteni** (mind az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésével, mind pedig a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdésével összefüggésben); harmadrészt az a következtetés, hogy **a Kúria Határozatában foglaltakat az időközben történt jogszabályi változásokra tekintettel felül kell vizsgálni, adott esetben meghaladottnak kell tekinteni.**

Az érdemi és hatékony továbblépéshez szükségesnek véltük, hogy a Kormányhivatal tájékoztassa Ócsa Város Önkormányzatát arról, hogy álláspontjuk szerint

- a) a fenti következtetések bármelyike levonható-e akár a fenti jogszabályi változásokból, akár más időközben történt jogszabályi változásokból;
- b) amennyiben igen, úgy a fentiek közül mely következtetést tartják irányadónak;
- c) amennyiben nem, úgy az egyes következtetéseket milyen érvelés és levezetés mentén utasítják el;
- d) bármely válasz esetén kérdés továbbá, hogy a fentiek függvényében változatlanul fenntartják-e a törvényességi felhívásban foglalt szíves álláspontjukat.

2. Észrevételeztük továbbá az alábbiakat:

A törvényességi felhívás Ócsa Város Önkormányzat Képviselő-testületének a meghatározott össztömeget meghaladó gépjárművek helyi közutakra történő behajtásához szükséges behajtási engedély kiadásáról szóló 16/2019. (VIII. 1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) kapcsán az alábbiakat tartalmazza: „[...] *felhívom a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy [...] az Ör. 4. § (1) bekezdése „a 3. mellékletének figyelembevételével” szövegrészeinek, 6. §-ának, valamint 3. mellékletének hatályon kívül helyezésével a törvénysértést szüntesse meg.*”

Az Ör. 2. § (6) – (7) bekezdéseit, valamint az Ör. 5. § (2) bekezdését a törvényességi felhívás nem érintette, annak ellenére, hogy tartalmukban ezen rendelkezések is utalnak az útfenntartási hozzájárulásra.

Kértük a Kormányhivatal visszajelzését arra vonatkozóan, hogy volt-e esetleg valamely indoka annak, hogy ezen rendelkezéseket a törvényességi felhívás nem érintette, vagy tekinthetjük úgy, hogy mindezen rendelkezések hatályon kívül helyezését is kéri a tisztelt Kormányhivatal?

Az Ör. 6. §-át a törvényességi felhívás teljes egészében kéri hatályon kívül helyezni, amellyel kapcsolatban kértük felülvizsgálni az álláspontjukat az alábbiakra hivatkozással:

- az Ör. 6. § (7) – (8) bekezdései **függetlenek az útfenntartási hozzájárulástól** és értelmezhetőek önmagában a behajtási engedélyre vonatkozóan is;
- az Ör. 6. § (6) bekezdésében írt rendelkezés ugyan kifejezetten **utal az útfenntartási hozzájárulásra, azonban az alábbi módosítással ettől függetleníthető**, továbbra is megtartva a rendelkezés érdemi és fontos lényegét: „*A behajtási engedély kiadása nem mentesíti az engedélyest az általa használt utakon, általa okozott károsodások kijavításának kötelezettsége alól.*”

Kértük a Kormányhivatal állásfoglalását abban a kérdésben, hogy az Ör. 6. § (6) – (8) bekezdéseinek a hatályán kívül helyezését feltétlenül indokoltnak látják-e, a hatályon kívül helyezésre vonatkozó felhívásukat ennek megfelelően változatlanul fenntartják-e; van-e kifogásuk az Ör. 6. § (7) – (8) bekezdéseinek hatályban tartása, illetve az Ör. 6. § (6) bekezdésének fentiek szerinti módosítása ellen (természetesen minden esetben a megfelelő jogalkotási előírások figyelembe vétele mellett)?

3. Az útfenntartási hozzájárulás előírása több lényeges hatással jár, amelyek közül kiemeltük az alábbiakat:

- az útfenntartási hozzájárulás, azáltal, hogy a behajtással érintett járművek vonatkozásában anyagi terhet jelent, **hatékonyan és jól kontrollálható módon alkalmas a forgalom korlátozására; lényegesen hatékonyabb eszközt jelent a viszonylag egyszerűen kiváltható behajtási engedéllynél;**
- amelyen túl bevételt jelent **(költségvetési forrást biztosít) Ócsa Város Önkormányzata számára, amellyel a költségvetésében, illetve a közép- és hosszútávú terveiben Ócsa Város Önkormányzata értelemszerűen számolt korábban.**

Az Ör. törvényességi felhívás szerinti módosításával a fenti előnyök elvesznek: alappal feltehetően **meg fog növekedni a behajtási engedélyek száma** és ezzel az érintett közutakat terhelő forgalom; amelyre tekintettel ezen **közutak fokozottabb terhelésnek és ezáltal fokozottabb állapotromlásnak lesznek kitéve, miközben a fenntartásukra biztosított költségvetési források csökkennek.**

Az útfenntartási hozzájárulás megszüntetésének a rövid-, közép- és hosszútávú hatásaival is számolnunk kell; a közutak állapotának védelme érdekében ki kell alakítanunk a forgalomkorlátozó intézkedések valamely hatékonyabb módját, az érintett rendelkezéseinket és rendszereinket, terveinket egyértelműen felül kell vizsgálnunk, újra kell terveznünk, vizsgálva a társadalmi-, gazdasági- és forgalmi hatásokat, a közutak állapotát, azok fenntarthatóságát, a kieső költségvetési források kezelésének lehetőségeit; a felelős közútkezelés és vagyongazdálkodás mellett biztosítanunk kell a teljes rendszer további akadálytalan és aggálytalan működését: **mindezek hosszabb időszükséglettel bíró folyamatok; a törvényességi felhívás szerinti 60 napos határidő mindezen folyamatok felelős elvégzésére nem elegendő.**

A fentiekre tekintettel (amennyiben a fenti 1. pontban foglaltak ellenére továbbra is fenntartják a törvényességi felhívásukat) **kértük a Kormányhivatalt, hogy a törvényességi felhívásban foglaltak teljesítésére hosszabb határidőt biztosítson.**

A Kormányhivatal 2021. november 23. napján kelt – mellékelten csatolt levelében kitért különösen arra, hogy sem az Mötv. rendelkezéseiből, sem pedig a Kkt. önkormányzati gazdasági tevékenységek végzésére való felhatalmazó rendelkezéseiből nem vonható le az a következtetés, hogy e feltételek között a díj önkormányzati rendeletben történő megállapítására lehetőség lenne.

A Kormányhivatal álláspontja szerint, amennyiben a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületeinek felhatalmazást adjon a helyi közutak használatához kapcsolódó díjfizetési szabályok rendeleti megállapítására, akkor azt a Kkt-ben kellett volna

kimondani. A Kkt. pedig kizárólag a Kormányt hatalmazta fel az országos közutak vonatkozásában úthasználati díjfizetéssel kapcsolatos rendeletalkotásra.

Törvényi felhatalmazás hiányában önkormányzat általi díjfizetési kötelezettség megállapítására nincs lehetőség, éppen emiatt az Ör. érintett rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésének van helye. Amennyiben ennek nem teszünk eleget, akkor a Pest Megyei Kormányhivatal keresettel bírósághoz fordul a rendelet érintett rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése tárgyában.

Ezáltal az Ör. továbbra is hatályban maradó rendelkezései értelmében az önkormányzati tulajdonban, fenntartásban szereplő utakra 3,5 tonnát, illetve 7,5 tonnát meghaladó gépjárművek behajtásához előzetes engedély szükséges. Amennyiben azonban behajtási engedély nélkül történik a behajtás, akkor tetten érés esetén a továbbiakban is helyszíni bírság kiszabásának vagy közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése ügyében eljárás lefolytatásának lehet helye.

Tájékoztatom a t. Képviselő-testületet, hogy az NJT (Nemzeti Jogszabálytár) rendszerben jelenleg hatályban lévő ún. behajtási rendeleteket áttekintettem valamennyi Pest Megyei Kormányhivatal felügyelete alá tartozó település vonatkozásában, amely értelmében az alábbi településeken jelenleg is hatályban van úthasználati díj megfizetéséhez kötött behajtást szabályozó rendelet.

Biatorbágy
Budajenő
Budakeszi
Csobánka
Délegyháza
Diósd
Dunabogdány
Gyömrő
Herceghalom
Kistarcsa
Leányfalu
Monorierdő
Nagykovács
Nagymaros
Nyáregyháza
Órbottyán
Pilisborosjenő
Piliscsaba
Pilisjászfalu
Pilisszántó
Pilisszentiván
Szada
Szigetszentmiklós
Tahitótfalu
Tinnye
Törökbálint
Üllő
Vác
Zsámbék

Az elmúlt fél évben hatályon kívül helyezték a díjfizetésre vonatkozó rendelkezéseket:

Budakalász
Csomád

Dánszentmiklós
Érd
Gödöllő
Maglód
Mende
Pécel
Péteri
Pomáz
Szentendre
Szigethalom
Telki
Vecsés
Verőce
Zebegény

Kérem a t. Képviselő-testületet, hogy a napirendet megtárgyalni és az Ör-t megfelelően módosítani szíveskedjenek.

Ócsa, 2021. november 29.

Tisztelettel:

Bukodi Károly s.k.
polgármester

A napirendet az Ügyrendi Bizottság a 2021. december 15. napján tartandó ülésén tárgyalja.
A rendelet megalkotásához minősített többség szükséges.
Az előterjesztést készítette: dr. Molnár Csaba jegyző