

Önkormányzati Tudástár I.

az Önkormányzati Hírlevél
különszáma
2019. évi 5. szám



A Kúria Önkormányzati Tanácsának
2012-2018. évi önkormányzati tárgyú
döntései

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012-2018. évi önkormányzati tárgyú döntései

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	4
A Kúria Önkormányzati Tanácsa	4
1.) Az 2012-2018. évre vonatkozó statisztikai adatok.....	5
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012. évi tevékenysége számokban	5
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2013. évi tevékenysége számokban	6
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2014. évi tevékenysége számokban	6
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2015. évi tevékenysége számokban	7
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2016. évi tevékenysége számokban	7
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2017. évi tevékenysége számokban	8
A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2018. évi tevékenysége számokban	8
2.) A Kúria Önkormányzati Tanácsának tevékenysége.....	9
I. Önkormányzati rendeletalkotás.....	9
I.1. Önkormányzati rendeletalkotási eljárás	9
Jogalkotás rendje.....	14
Jogszabályi hierarchia fenntartása.....	15
Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített rendeleti szabályozás újraalkotása	15
Normavilágosság követelményének az önkormányzati rendeletek vizsgálatánál	16
Szabályozás célszerűségének kérdései.....	16
Felkészülési idő követelménye önkormányzati rendeletalkotásnál.....	17
Jogszabály hatályon kívül helyezése a Jat. 12. § (1) és (2) bekezdése alapján	17
Norma mozaikos megsemmisítése	17
Módosító önkormányzati rendelet átmeneti rendelkezései	17
Felhatalmazás hiánya, kereteinek túllépése	18
I.2. A Kúria normakontroll eljárása.....	18
Önkormányzati norma törvényességének vizsgálata	19
Alkalmazandó jog meghatározása.....	20
Tulajdonvédelmi teszt alkalmazása.....	20
Önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés vizsgálata.....	21
Normakontroll kezdeményezésének előfeltétele	21
Képviselői jogosultság a Kúria előtti eljárásban	22
Megsemmisítés hatálya	22
Önkormányzati Tanács eljárásának felfüggesztése.....	23

I.3. Egyéb általános döntések	24
Önkormányzati feladat- és hatáskörök (jogok) védelme.....	24
Kormányhivatali kezdeményezés határideje	24
Önkormányzati rendelet felülvizsgálata.....	25
Képviselő-testületi ülések nyilvánossága.....	25
Kényszertársulás	25
II. Szervezeti és működési szabályzat	26
Önkormányzati képviselői jogok	26
Hatáskör-átruházási rendelkezése törvényességi vizsgálata	26
Alpolgármester jogviszonya megváltoztatása	27
III. Helyi adók	28
III.1. Az adó mértéke	30
Helyi sajátosság (gazdasági) figyelembe vétele.....	33
Az adóztatás egyéb szempontjai	34
III.2. Építményadó	36
III.3. Idegenforgalmi adó	37
III.4. Települési adó	37
IV. Építésügy.....	39
Terület- és övezetbesorolás	40
Településrendezési szerződés.....	41
Közterület használata	42
V. Községi együttélés szabályainak a megsértése	42
A közterületi életvitelszerű tartózkodás tilalmazása egyes közterületeken.....	44
VI. Szociális segély feltétele	44
Önkormányzati segély.....	46
Települési támogatás mérlegelésének tartalma	46
Gyógyszerkiadások viseléséhez nyújtott támogatás	47
VII. Környezetvédelem	49
VIII. Egyéb döntések.....	49
Közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatok etetése	49
Házasságkötési eljárás díjai.....	49
Lakcím bejelentés és nyilvántartás helyi szabályozása.....	50
Parkolás	50
3.) A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntései A-tól Z-ig	50

Bevezetés

A módszertani útmutató elsődleges célja, hogy segítségül szolgáljon az önkormányzatok rendeletalkotásához. Jelen összeállítás a Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012-2018 között hozott döntéseit tartalmazza. Az útmutató sajátos szerkezeti elvet követ, amelyben először a döntésekkel kapcsolatos statisztikai adatokat mutatjuk be évenként. Második részben a döntés tartalmára figyelemmel témaköröket alakítottunk ki (az Önkormányzati Tanács által alkalmazott tematika mentén) és ennek mentén foglaljuk össze a döntésekből kiemelhető legfontosabb megállapításokat, megjelölve az elemzett döntés, döntések számát is. Az adott témakörön belül először a legfrissebb döntéseket közöljük, majd évenként „visszafelé haladunk. Mivel az Önkormányzati Tanács nem minden évben tematizálta azonos módon a döntéseket, így előfordulhat, hogy az egyes témakörökön belül nincs minden évben értékelhető döntés. Jelezni kívánjuk, hogy a vizsgált időszakban változott az Önkormányzati Tanács gyakorlata, mert az első időszakban anonimizálta a döntéseit, de később az érintett önkormányzatok nevét feltüntette, ezen az összeállításban nem változtattunk. **Szeretnénk felhívni figyelmüket, hogy a Kúria döntéseiben hivatkozott jogszabályok változhattak a döntés meghozatala óta, de a legtöbb esetben a döntések tartalmukban elvi jelentőséggel bírnak.**

Az összeállítás harmadik részében egy frissített tárgyszavas táblázatot teszünk közzé, amely a 2012 és a 2019. március 31. közötti időszakban megjelent határozatokat tartalmazza. A táblázattal kapcsolatban jelezni kívánjuk, hogy a tárgyszavak nem minden esetben azonosak a Kúria által megjelölt tárgykörökkel, ugyanis a Szerkesztők az önkormányzati jogalkalmazói tapasztalatokra figyelemmel alakították ki a tematikát. Jelezni kívánjuk, hogy egyes határozatok több tárgykörnél is megjelenhetnek. A döntések teljes terjedelemben a hiperhivatkozás alkalmazásával megtekinthetők. (Ez általában a Kúria honlapján található nyomtatható változat (<https://kuria-birosag.hu>), amennyiben itt nem található, úgy a Magyar Közlöny internetes oldala a forrás ([Magyar Közlöny](#))).

Szeretnénk arra is felhívni a figyelmet, hogy összeállításunkat kizárólag tájékoztató, segítő jelleggel tesszük közzé.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) IV. fejezetében foglalt feladat ellátására 2012. január 1-jén létrejött a Kúria Önkormányzati Tanácsa.

Az Alaptörvény és a Bszi. a Kúria Önkormányzati Tanácsának feladataként határozta meg az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének, valamint a jogszabályon alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának vizsgálatát. A Kúria Önkormányzati Tanácsának feladatkörébe tartozik továbbá az egyes jogviták eldöntése is. Az önkormányzati jogviták döntő része a rendeletalkotási felhatalmazás kérdéseire kapcsolódik, illetőleg szintén gyakoriak az ún. szervezeti típusú jogviták, amelyek az önkormányzat belső szervezetének kialakításához és döntéshozatali mechanizmusához kapcsolódnak.

A normakontroll-hatáskörhöz kapcsolódó, de tartalmilag bizonyos fókig elkülönülő kompetencia az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata. Szükséges kiemelni, hogy az önkormányzati rendelet pótlását előíró eljárásra és döntésre a törvények nem tartalmaznak részletes szabályokat, így azokat a joggyakorlatnak kell kialakítani.

Az ilyen esetekben a Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzati rendelet pótlását megállapító döntésében pontosan meg kell határoznia, hogy a kormányhivatal milyen keretek között, milyen garanciák beépítésével alkothatja meg a rendeletet.

Megállapítható, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa elé leggyakrabban a szervezeti és működési kérdéseket, az építésügyet, illetve a helyi adókat szabályozó önkormányzati rendeletek kerültek. Ugyancsak jelentősnek mondható a szociális ellátásokra, a lakás-és vagyongazdálkodásra, a vállalkozási tevékenységre, a közterület-használatra és a hulladék-gazdálkodásra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozás vizsgálata is. E mellett olyan kérdések is megjelentek, mint pl. a helyi zajrendelet, taxi rendelet, vagy repülőtérre vonatkozó helyi szabályozás. A fentiek között több olyan ügy is volt, amelyekben a vizsgált önkormányzati rendelettel kapcsolatos törvényességi probléma visszavezethető valamely alapjog – pl. gyülekezési jog, választójog, vállalkozáshoz való jog, pihenéshez való jog – gyakorlásához.

A Bszi. eljárási szabályai az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát közelebb hozták a közigazgatási bíraskodáshoz, a rendes bíróságok által folytatott ténybíraskodáshoz. A Bszi. 2013-as módosításával az eddigi gyakorlatot figyelembe véve pontosította az önkormányzati rendeletek bírósági vizsgálatát érintő szabályozást. A módosított eljárási szabályok révén sikerült kiküszöbölni több, az első fél év gyakorlatában feltárt anomáliát (pl. hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet bírói kezdeményezésre történő vizsgálatának lehetősége). A kormányhivatalok – de a megküldött iratanyagok tanúsága szerint a magánszemélyek és jogi képviselők, valamint a szakirodalom is – figyelemmel kísérik a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntéseit, indítványaikban a korábbi határozatokra, mint a Kúria gyakorlatára hivatkoznak.

Az Önkormányzati Tanács szakmai munkája teljes egészében nyilvános. A törvényi rendelkezéseknek megfelelően a tanács érdemi határozatai a Magyar Közlönyben jelennek meg. A Kúria Önkormányzati Tanácsának tevékenysége közvetlen bírói normakontroll, melynek szakmai tapasztalatait a tanács folyamatosan összegzi és szakmai fórumokon a szélesebb nyilvánosság elé tárja.

1.) Az 2012-2018. évre vonatkozó statisztikai adatok

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012. évi tevékenysége számokban

A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2012. szeptember 1. és 2013. április 1. közötti időszakban 44 határozatot hozott önkormányzati rendelet vizsgálata tárgyában. Ebből 35, a Magyar Közlönyben közzétett törvényellenességet megállapító (utólagos törvényességi felülvizsgálat vagy törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása tárgyában) és 8 elutasító határozatot hozott. Egy határozat pedig az rendeletpótlás tárgyában született.

A 35, Magyar Közlönyben közzétett határozatból 30 esetben az önkormányzati rendeletet, illetve valamely rendelkezését a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette, 5 esetben pedig a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását állapította meg.

A 44 érdemi döntésből 38 kormányhivatali, míg 6 bírói kezdeményezés alapján született. Mindezek mellett – az indítvány visszavonása, a korábban támadott önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése vagy módosítása miatt – Az Önkormányzati Tanács számos eljárást megszüntető végzést is hozott.

A hatásköri változásokra tekintettel 2012 januárjában az Alkotmánybíróságtól összesen 42 önkormányzati normakontroll-ügy érkezett, melyek között kisebb számban többéves ügyek is voltak. Az Önkormányzati Tanács az Alkotmánybíróságtól átvett indítványokat az első

félévében feldolgozta, a 2012. szeptembertől meghozott határozatok, már eredetileg a Kúriára benyújtott indítványokon alapulnak. A beadványok közül a kormányhivatali indítványok vannak túlsúlyban, a bírói kezdeményezések aránya alacsony.

Összességében megállapíthatóvá vált, hogy a normakontroll a Kúria által ellátott feladatok közé problémamentesen beilleszkedett, nem alakult ki fölösleges párhuzamosság vagy ellentmondás amiatt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörében maradt a rendeletek (kizárólag) alkotmányossági vizsgálata. Az Alaptörvény által bevezetett valamennyi, a Kúria által ellátandó jogintézmény (utólagos normakontroll, mulasztás, rendeletpótlás) megjelent a gyakorlatban, azok működőképes megoldásoknak bizonyultak, alapot adtak a jövőbeni kiteljesedéshez.

2012. január 1-jétől a Kúria hatáskörébe tartozik a népszavazási jogviták elbírálása az aláírásgyűjtő ív hitelesítésével, valamint a népszavazást kezdeményező kérdéssel összefüggésben. Ezt a hatáskört korábban az Alkotmánybíróság gyakorolta. 2012-ben a Kúriához hat ilyen ügy érkezett, melyeket az ügyelosztási rend szerint az Önkormányzati Tanács a soron kívüli eljárás követelményét figyelembe véve rövid határidőben elbírált. A népszavazási ügyek mellett a Kúriához összesen 20 választási ügy érkezett.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2013. évi tevékenysége számokban

2013-ban a Kúriához 76 normakontroll indítvány érkezett. Az Önkormányzati Tanács 54 döntést hozott, amelyből 29 törvényellenességet megállapító (megsemmisítő és/vagy alkalmazási tilalmat kimondó) döntés, 3 helyi önkormányzat jogalkotói feladatának elmulasztását megállapító határozat, 2 határozat született rendeletpótlás tárgyában (amikor a Kúria felhatalmazta a kormányhivatal vezetőjét az önkormányzati rendelet megalkotására) 8 határozat az indítványt elutasította, 12 esetben pedig az Önkormányzati Tanács eljárást megszüntető, vagy érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést hozott. A végzések számottevő hányadában (is) megoldódott a törvényességi probléma: a kormányhivatali kezdeményezés alapján az érintett önkormányzat módosította rendeletét.

Az 54 elbírált ügy közül 34 kormányhivatali indítványra, 16 bírói kezdeményezésre, 2 pedig az Alapvető Jogok Biztosának indítványára született. Két esetben indítványozási joggal nem rendelkező magánszemély kérelmét utasította el érdemi vizsgálat nélkül az Önkormányzati Tanács. Az összes ügyhöz képest a bírói kezdeményezések száma is határozott növekedést mutat: a 2012. évi 3 elbírált kezdeményezéshez képest 2013-ban 16 ügyben döntött a Kúria bírói kezdeményezés alapján.

A 2013-ban meghozott 54 döntés közül a legtöbb határozat a településrendezés (helyi építési szabályzat és szabályozási terv) tárgyában született, ez 9 határozatot jelent. Ezt követik a helyi adórendeletek és hulladékgazdálkodási-köztisztasági rendeletek 8-8 határozattal. Szociális ellátás tárgyában 5 határozatot hozott az Önkormányzati Tanács. 12 határozat született lakcím-nyilvántartási, parkolási, vagyongazdálkodási és zárszámadási rendeletek tárgyában, míg 6 határozat az anyakönyvi igazgatást, a helyi költségvetést, a lakás-és helyiséggazdálkodást érintette. 4 határozat a közterület-használattal, a szervezeti- és működési szabályzattal, a szmogriadó-terv rendelettel, és önkormányzati taxi rendelettel kapcsolatos. 2 érdemi vizsgálat nélküli ügy nem volt besorolható.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2014. évi tevékenysége számokban

2014-ben a Kúriához önkormányzati rendeletek vizsgálatával kapcsolatban 66 ügy érkezett, amelyek közül a kormányhivatali kezdeményezés a korábbiakhoz képest arányában kevesebb volt. Összehasonlításként 2013-ban 76 ügy, 2012-ben pedig 86 normakontroll indítványt vett a Kúria lajstromba (a 2012-es év magában foglalja az átmenet miatt az Alkotmánybíróságtól áttett közel 40 ügyet is).

Az Önkormányzati Tanács 2014-ben 68 döntést hozott (az előző évből áthúzódó ügyek miatt kettővel meghaladja az adott évi érkezést), 2013-ban ebben az ügyszakban 54 döntés született. A 2014-ben meghozott 68 döntésből 46 ügyben született érdemi határozat, 22 ügy érdemi vizsgálat nélkül elutasításra került. A 46 ügyből a Kúria mindösszesen 8 indítványt utasított el, a pozitív és negatív normakontroll kezdeményezések nagy része sikeres volt (a törvényellenesség megállapításra került).

Viszonylag magas a törvényen alapuló jogalkotói feladat elmulasztásának megállapítása, a 38 törvényellenességet megállapító ügyből 14 ügyben mulasztás került megállapításra. A 2014-ben meghozott 68 döntésből 16 bírói kezdeményezésre, 3 pedig az Alapvető Jogok Biztosának a kezdeményezésre született, a többi ügy alapját a kormányhivatali kezdeményezés adja (részben áthúzódó ügyek a 2013-as évből).

A nem érdemi, eljárást megszüntető döntések tekintetében kirajzolódni látszik egy olyan tendencia, hogy magának a Kúria eljárásának a kezdeményezése a rendelet újragondolására készíti az önkormányzatokat (s adott esetben módosítással, hatályon kívül helyezéssel, vagy épp a rendelet megalkotásával az önkormányzat megszünteti a törvénysértést). Az ügyek érdemét tekintve a normakontroll köréből több ügy is érintette a köztemetőkre vonatkozó 2012. január 1. és 2012. május 14. közötti időszakra irányadó telekadó-fizetési kötelezettséget. Ezekben az ügyekben megnyugtató és végső döntést a Kúria Önkormányzati Tanácsa hozott, egyben egységesítve a bírói gyakorlatot. A pozitív normakontroll során pedig kiemelhető, hogy több önkormányzat nem tett eleget a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 45. § (6) bekezdésében foglalt jogalkotási kötelezettségének és nem alkotta meg a háztartási szennyvíz elszállításával összefüggő rendeletét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2015. évi tevékenysége számokban

2015-ben a Kúriára önkormányzati rendeletek vizsgálatával kapcsolatban 70 ügy érkezett, amelyek közül 31 bírói kezdeményezés, 17 kormányhivatali kezdeményezés, 9 indítványt az Alapvető Jogok Biztosa terjesztett elő, míg 13 ügyben indítványozási joggal nem rendelkező magánszemélyek nyújtottak be kérelmet önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatára. Megállapítható, hogy ebben az évben volt legmagasabb a bírói kezdeményezések aránya, emellett az érkezések összességében is növekvő tendenciát mutattak.

Az Önkormányzati Tanács 2015-ben 63 ügyet fejezett be, amelyből 14 ügy 2014-es, 49 ügy 2015-ös volt. A 63 befejezett ügyben 44-ben érdemi döntés született, 19 pedig érdemi vizsgálat nélkül elutasításra került. Érdekesség, hogy törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség megállapítására nem került sor, illetve egy esetben az előző évben elrendelt rendeletpótlási eljárást az Önkormányzati Tanács megszüntette, mert az érintett önkormányzat időközben teljesítette jogalkotási kötelezettségét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2016. évi tevékenysége számokban

A Kúria Önkormányzati Tanácsához 2016.-ban 60 indítvány érkezett. A 60 ügyből 24 kormányhivatali kezdeményezés, 23 bírói kezdeményezés, 7 ügyben indítványozott az Alapvető Jogok Biztosa, és 6 esetben magánszemélyek adtak be beadványt (akiknek indítványozási jogosultsága nincs). 2016.-ban 56 ügyben született döntés.

Az 56 döntésből 39 esetben érdemi vizsgálatot követően határozattal zárult az eljárás, 17 ügyben született érdemi vizsgálat nélküli végzés. A 39 érdemi ügy megoszlása: 29 határozat megsemmisítő vagy (hatályon kívül helyezett rendelet esetén) törvényellenességet megállapító, 8 elutasító tartalmú.

Az érdemi határozattal elbírált ügyek közül 20 határozat helyi adó ügyben született. Jellemzően vagyoni típusú adók kerültek vizsgálat alá, zömében telekadó és néhány

építményadó. A helyi adókkal kapcsolatos rendeletek vizsgálatát többségében bírák kezdeményezték az előttük lévő ügy elbírálása során alkalmazni rendelt önkormányzati rendeletek kapcsán.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2017. évi tevékenysége számokban

2017-ben a Kúriához önkormányzati rendeletek vizsgálatával kapcsolatban 37 ügy érkezett, amelyek közül 22 bírói kezdeményezés, 11 kormányhivatali kezdeményezés, 3 az alapvető Jogok Biztosának indítványa volt, míg 1 ügyben indítványozási joggal nem rendelkező magánszemély nyújtott be kérelmet önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatára.

Az Önkormányzati Tanács 2017-ben 45 ügyet fejezett be, amelyből 13 darab 2016-os, 32 darab 2017-es ügy volt. A 45 befejezésből 39-ben érdemi döntés született, 6 pedig érdemi vizsgálat nélküli el lett utasítva. Megfigyelhető tehát, hogy 2017-ben, szemben a korábbi évek tendenciájával, jóval kevesebb az érdemben nem vizsgálható indítványok száma. Tehát, bár az ügyek száma összességében csökkent a korábbi évekhez képest, a befejezett ügyeken belül jóval magasabb az érdemi döntések aránya. A 39 érdemi ügy megoszlása: 18 határozat megsemmisítő vagy törvényellenességet megállapító, 18 elutasító tartalmú, 3 pedig részben törvényellenességet megállapító, részben elutasító tartalmú.

A 2017. évben – hasonlóan a korábbi évek gyakorlatához – a helyi adó szabályozás törvényességének megítélése körében született a legtöbb döntés (12 a 45 befejezett ügyből). A Kúria Önkormányzati Tanácsa a telekadó, építményadó és települési adó adónemben vizsgált felül önkormányzati rendeleteket. Az elbírált ügyek túlnyomó többsége (8 ügy) telekadó kivetésével állt kapcsolatban. Az indítványok jelentős része (10 indítvány a 12-ből: a telekadóra és az építményadóra vonatkozik) konkrét normakontroll eljárásnak minősült, azaz bíróságokról érkezett. 2017-ben egy-egy ügyként jelent meg a közösségi együtt élés szabályainak vizsgálata, helyi építési szabályzat vizsgálata, költségvetési és zárszámadási rendeletek megalkotásával kapcsolatos szabályok ellenőrzése, szabályozási hatáskör és alapjogvédelem, képviselő-testületi hatáskör-átruházása.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012 és 2017 közötti tevékenysége részletesen a Kúria elnökének országgyűlési beszámolójában található meg évenkénti bontásban. A beszámolók elérhetőek az alábbi linke kattintva: <http://lb.hu/hu/a-kuria-elnokenek-beszamoloi>.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2018. évi tevékenysége számokban

Elöljáróban szeretnénk jelezni, hogy a 2018-as évről még nem készült el a Kúria elnökének a beszámolója (várhatóan ebben az évben készül el), így erről az évről készített statisztika kizárólag az Önkormányzati Főosztály saját adatgyűjtésének, elemzésének tekinthető.

A Kúria Önkormányzati Tanácsához a 2018. évben 36 indítvány érkezett. Az 36 ügyből 9 kormányhivatali kezdeményezés, 24 bírói kezdeményezés, 2 ügyben indítványozott az Alapvető Jogok Biztosa, 1 esetben a Kúria adott be beadványt.

Mind a 36 döntés esetén érdemi vizsgálatot követően határozattal zárult az eljárás. Az érdemben elbírált ügyek megoszlása: 12 határozat megsemmisítő vagy (hatályon kívül helyezett rendelet esetén) törvényellenességet megállapító, 15 elutasító tartalmú, 8 esetben pedig felhívással élt a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy esetben pedig a meglévő határozatát kiegészítette.

Az érdemi határozattal elbírált ügyek közül jellemzően vagyoni típusú adók kerültek vizsgálat alá, zömében telekadó és néhány építményadó. További gyakori tárgykörként jelent meg a közösségi együttéléssel kapcsolatos rendeletek kivizsgálása, helyi építési szabályzat megalkotásával kapcsolatos ügykörök és a közterületek használata.

2.) A Kúria Önkormányzati Tanácsának tevékenysége

I. Önkormányzati rendeletalkotás

I.1. Önkormányzati rendeletalkotási eljárás

- Közterület használata szabályozása tekintetében a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt határozta meg, hogy a politikai rendezvények lebonyolításához szükséges közterület-használati hozzájárulás önkormányzati rendeletben való norma szintű szabályozására sem a gyülekezési jogról szóló törvény, sem más törvény nem ad lehetőséget. ([Köf.5030/2017/3.](#))
- Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is. A zárszámadási rendelet megalkotása az önkormányzat törvényes működéséhez elengedhetetlen. ([Köm.5023/2017/6.](#) [Köm.5024/2017/4.](#))
- Amennyiben a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. ([Köm.5017/2017/6.](#))
- Jogalkotási kötelezettség elmulasztásának vizsgálata során a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a helyi önkormányzat számára a költségvetés megalkotása mind az Alaptörvényből, mind az az Áht.-ból mind a Hatásköri törvényből eredő törvényi kötelezettsége van. ([Köm.5016/2017/4.](#))
- A helyi önkormányzat központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet és nem vonhat e tárgyhoz tartozó kérdést más rendeleti szabályozása körébe sem. ([Köf.5012/2017/6.](#))
- A szabályozás egysége érdekében nem közömbös, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartamú önkormányzati rendeletek között. Törvény által meghatározott felhatalmazás mellett attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat nem alkothat rendeletet. ([Köf.5005/2017/3.](#))
- A Kúria elé terjesztett ügyben eldöntendő kérdés volt, hogy a polgármester által javasolt, de a képviselő-testület által meg nem szavazott (meg nem szavaztatott) napirend alapján meghozott képviselő-testületi döntések érvényesek-e. Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. A Mötv. 52. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely tartalmazza a javasolt, elfogadott és tárgyalta napirendi pontokat. A Mötv. e rendelkezéséből következően a képviselő-testület elfogadott napirend alapján tárgyalja a helyi közügyeket. A helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata a képviselő-testület ülésének vezetése során ellátandó feladatokat meghatározta, szabályozása szerint ide tartozik a javasolt napirend szavazásra bocsátása, és a napirend tárgyában hozott döntés kihirdetése is. A

Kúria elé terjesztett ügy iratai, és az indítványozó közlése alapján megállapítható volt, hogy a javasolt napirend szavazásra bocsátása nem történt meg, azaz a képviselő-testület el nem fogadott napirend alapján tárgyalta. A helyi önkormányzat szervezeti-és működési szabályzata értelmében a képviselő-testület a szavazati arányok rögzítésével alakszerű határozat nélkül dönt a meghívóban nem szereplő napirendek tárgyalásáról, vagy a napirendnek az ülés napirendjéről való levételéről. A Kúria megítélése szerint a szervezeti-és működési szabályzat idézett rendelkezései is alátámasztják, hogy a javasolt napirend elfogadása, vagy az attól való eltérés jelentős garanciális szabály. A Kúria az adott ügyben megállapította, hogy az Mötv. 52. § (1) bekezdése e) pontja, valamint a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának idézett rendelkezései alapján a napirend képviselő-testületi elfogadása az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya, a vizsgált önkormányzati rendelet elfogadása ezen garanciális szabály mellőzésével történt, ami a rendelet megsemmisítését vonja maga után. Erre tekintettel a Kúria úgy döntött, hogy az önkormányzati rendeletet a Bszi. 56. § (3) bekezdése alapján – a jogbiztonságra tekintettel – pro futuro hatállyal semmisíti meg, megfelelő időt hagyva az önkormányzatnak a törvényes és SZMSZ-en alapuló rendeletalkotási eljárás lefolytatására. ([Köf.5046/2016/8.](#))

- Az önkormányzati rendeletnek egyértelműen utalnia kell arra, ha egyes rendelkezései – az egész rendelethez képest – eltérő időben lépnek hatályba. A Kúria a Köf.5023/2016/3. határozatában követte korábbi években kialakított gyakorlatát (lásd a Köf.5031/2014/3. számú vagy a Köf.5021/2013/4. számú határozatokat) amely szerint az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik. Amennyiben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében adta ki a rendeletet, a bevezető részből annak is egyértelműen ki kell derülnie. ([Köf.5025/2016/4.](#))
- Az önkormányzat a képviselőknek, bizottsági elnököknek járó tiszteletdíjról nem nyilvános ülésen öntött. A Kúria a döntésében rámutatott, hogy az önkormányzati képviselő-testület ülésének nyilvánossága a demokratikus jogállam egyik fontos követelménye. Zárt ülés tartása csak a törvényben tételesen felsorolt okok fennállta esetén lehetséges. Egy másik ügyben, ahol az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatát fogadták el zárt ülésen, a Kúria ismételten hangsúlyozta, hogy az önkormányzati képviselő-testület ülésének nyilvánossága a demokratikus jogállam egyik fontos követelménye. Zárt ülés tartása csak a törvényben tételesen felsorolt okok fennállta esetén lehetséges [Lásd még: Köf.5019/2016/3. számú határozat]. ([Köf.5020/2016/3.](#))
- Az Önkormányzati Tanács határozata szerint felhatalmazás hiányában a helyi önkormányzatoknak nincs lehetőségük a piacok és vásárok területén lévő különböző kereskedelmi egységek kötelező nyitvatartási idejének meghatározására. ([Köf.5011/2016/4.](#))
- A Kúria a helyi adórendeletek megalkotására vonatkozó általános jogalkotási kötelezettséget fogalmazott meg. E szerint a Helyi adó törvénynek az adótevényt egyes elemeit megállapító rendelkezései kőgensek, azokat a helyi jogalkotónak a jogállamiság-jogbiztonság és az adókötelezettség megállapításának garanciális szabályaiként tiszteletben kell tartania. A Helyi adó törvény általános rész 6. § d) pontja általános jellegű felhatalmazás a települési jogalkotók számára a helyi adóterhek könnyítését célzó szabályozás megalkotására. Ugyanakkor ez a felhatalmazás nem erodálhatja a Helyi adó törvényben az egyes adónemekhez kapcsolódó, adótevénytállásra vonatkozó kőgens szabályokat, mint jogalkotói kereteket. ([Köf.5002/2016/6.](#))

- A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedő – a fél számára hátrányosabb helyzetet teremtő – rendeletmódosítás. ([Köf.5055/2015/3.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Foktő Község Önkormányzatának törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása kapcsán kiemelte, hogy a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötéshez és az ilyen módon történő bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéshez az önkormányzati szabályozása elengedhetetlen. Meg kell határozni az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. (At.) 42/A. § (4) bekezdés a) pontjából eredő többlétszolgáltatás szabályait, és az At. 42/A. § (4) bekezdés b) pontjából következően e többlétszolgáltatásokért az önkormányzat, illetve az anyakönyvvezető részére fizetendő díj mértékét. Önkormányzati szabályozás hiányában a házasságkötés valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének e módjai akadályba ütköznek. A szabályozási kötelezettséget támasztja alá, hogy az At. 15/A. § (6a) bekezdése értelmében az anyakönyvvezető kizárólag akkor működik közre, ha a többlétszolgáltatás ellentételezéseként megállapított díjat megfizették. Az At. 42/A. § (4) bekezdés a díj mértékét önkormányzati szabályozási körbe utalta. Ennek hiányában a hivatalos helyiségen és a munkaidőn kívüli házasságkötésre vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére jogszerűen nincs mód. Ezért az önkormányzati rendeleti szabályozás a felhatalmazó rendelkezésekből kényszerítően következik. A házasságkötéshez való jog az Alaptörvényből fakad, de a bejegyzett élettársi kapcsolat létesíthetősége is visszavezethető alkotmányi szabályokra [lásd: 154/2008. (XII. 17.) AB határozat ABH 2008, 1203, 1214, 1224.], így az önkormányzatnak az e téren fennálló szabályozási kötelezettségének teljesítése az Alaptörvény által behatárolt jogrend koherenciájának a fenntartása szempontjából is jelentőséggel bír. ([Köm.5084/2012/3.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa – bírói kezdeményezésre – érdemben vizsgálta a Budapest Főváros Terézváros Önkormányzata Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő vagyonnal való gazdálkodás és rendelkezés szabályairól szóló már nem hatályos rendeletének a már szintén nem hatályos államháztartási törvénybe ütköző törvényellenességét. A bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban rámutatott: „Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés c) pontja, valamint a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa „dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt a hatáskörét gyakorolja a Bszi. által megjelölt indítványozói körhöz igazítottan, a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosának indítványai esetében absztrakt normakontroll, bírói kezdeményezés esetén pedig konkrét normakontroll eljárásaiban. Mindkét eljárás lényege a norma törvényességének ellenőrzése. Ezzel együtt az absztrakt normakontroll eljárás elsődleges célja az önkormányzati jogalkotás törvényességének, végső fokon a jogrendbe való illeszkedésének biztosítása. A konkrét normakontroll eljárás – bírói kezdeményezésre - az előbbieket mellett azt célozza, hogy a perbe vitt jogokról a bíró (alkotmányos) törvényes jogszabályok alapján döntsön. A bírói kezdeményezés intézményének szabályozása tehát nem elsődlegesen a felek jogérvényesítéséhez, hanem közvetlenül a bíró Alaptörvényben megfogalmazott kötelezettségéhez kötődik. ([Köf.5083/2012/4.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Foktő Község Önkormányzatának a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletéhez kapcsolódó mulasztások törvénysértés vizsgálata kapcsán kiemelte: „abban az esetben, ha sem a kormányhivatal

sem a Kúria nem tudja hitelt érdemlően megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e az adott tárgyú rendeletet úgy azt – figyelembe véve a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 9. § d) pontját is – úgy kell tekinteni, hogy az önkormányzat nem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének, ami alapul szolgálhat az Mötv. 137. § (3) bekezdése és 138. §-a alapján a rendeletpótlási eljárásnak.” A fenti kormányrendelet szabályainak a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatára való alkalmazása lehetővé teszi az érdemi eljárást és határozathozatalt azokban az esetekben is, amikor az érintett önkormányzat a felhívásra nem válaszol, a Bszi. 52. §-ába foglalt állásfoglalás lehetőségével nem él. ([Köm.5064/2012/3.](#))

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Dömös Község Önkormányzatának a Szervezeti és Működési Szabályzatát vizsgálta. E határozatában elvi érveléssel rámutatott, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 3. §-a szerint: „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.” A Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne. A Jat. 3. §-a az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja. ([Köf.5056/2012/5.](#))
- Gyöngyöspata Község Önkormányzatának a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló rendeletével összefüggésben a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotói kötelezettségének elmulasztása vizsgálatához kapcsolódva az alábbiakra mutatott rá. „A Kúria Önkormányzati Tanácsa ebben az ügyben jár el első alkalommal a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata tárgyában, s - mint ahogy a jelen ügyben is megállapítható - a vizsgálat kiterjedhet egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze, illetve hatályos rendelet meghatározott rendelkezése megalkotása elmulasztásának vizsgálatára is.” (Indokolás II/1. pont) E döntés a Bszi. 55. § (2) bekezdése és az 57. §-a alapján megállapította, hogy a Kúria, amennyiben “az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik – a megsemmisítés illetve a törvényellenesség megállapítása mellett – elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon történő közzétételét.” ([Köm.5046/2012/6.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában is alkalmazza az ún. közjogi érvénytelenség fogalmát a rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak megsértése esetén. Ezt megalapozandó, a Dömös Község Önkormányzatának a települési hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéről szóló rendelete vizsgálata során az alábbi megállapítás született: „A jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. “Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhetséges jogszabály” (11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.) Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja

maga után (29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.) Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése” (Indokolás II/7. pont.) A közjogi érvénytelenség az adott jogszabály kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését eredményezi, amely jogkövetkezményt az Önkormányzati Tanács ebben az ügyben érvényesített is. ([Köf.5045/2012/5.](#))

- Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a családok és gyermekek támogatásáról szóló 42/2010. (XII.1.) önkormányzati rendelete felülvizsgálatára irányuló indítvány alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet megalkotásának jogszerűségével, az önkormányzati rendelet közjogi érvénytelenségével kapcsolatosan az alábbi megállapításokat tette: „A kifejtettek szerint tehát az önkormányzati jogalkotás az előkészítés-megalkotás- kihirdetés szakaszai mindegyikében jogszabályon alapuló formalizált eljárás keretei között zajlik. Abban az esetben, amennyiben az egyes szakaszok bármelyike eltér a jogszabályi előírásoktól, az önkormányzati norma nem jön létre, illetve közjogi érvénytelenségére tekintettel semmis. (...) A jegyzőkönyv közokirat, amely hitelt érdemlő módon tartalmazza azt, hogy az ülésen hozott-e és ha igen, milyen döntéseket a képviselő-testület. Az önkormányzati rendelet megalkotása nem a képviselő-testület „belső” eljárása, hiszen az önkormányzat közhatalmat gyakorló Alaptörvényben szabályozott szerv és ennek megfelelően tevékenységét a nyilvánosság ellenőrzése mellett végzi. Az Ötv. 12. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület ülései főszabály szerint nyilvánosak. A jegyzőkönyvbe bárki betekinthez, tehát a jegyzőkönyv a nyilvánosság biztosításának utólagos eszköze. Azt hivatott igazolni, hogy a képviselő-testület megalkotta és azt a normát alkotta meg, amelyet a polgármester és a jegyző „ellenjegyzett” és utóbb a jegyző kihirdetett. Hiteles jegyzőkönyv hiányában tehát a norma jogszerű megalkotása kétséget ébreszthet. Emellett a jegyzőkönyv az Indítványozó Kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységének is az alapja. (...) Az Indítványozó [a Kormányhivatal] azonban sem törvényességi ellenőrzési hatáskörében, sem a 2012. január 1-ével hatályos Mötv. 132. §-a szerinti törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva nem tett lépéseket a vizsgált rendelet megalkotása valós körülményeinek feltárása érdekében. Jóllehet az Indítványozónak úgy a régi Ötv. mint az Mötv. alapján is lettek volna, illetve vannak eszközei annak vizsgálatára, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotás régi Ötv.-beli és a magára szabott szervezeti és működési szabályzatról szóló 18/2004. (IV. 29.) számú rendeletének szabályait.” ([Köf.5027/2012/15.](#))
- Az Önkormányzati Tanács e döntésében az uniós jogi összefüggésekre hívta fel a figyelmet. Az Európai Unió Bírósága joggyakorlatára tekintettel értelmezte az eljárásban alkalmazott belső jogot. A döntés rámutat a Kúria és az Alkotmánybíróság által folytatott normakontroll közötti egyik alapvető különbségre: a Kúria nemcsak az egyéni jogérvényesítés terén minősül “az uniós jog bíróságának”, hanem akár önkormányzati rendelet vizsgálata során is érvényesíti az uniós jog elsőbbségét. Ebből következőleg megfontolást igényel majd a Kúria által folytatott normakontroll eljárás során az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetősége/kötelezettsége, amely jogintézmény

alkalmazása egy-két kivételtől eltekintve (lásd például a belga vagy az olasz alkotmánybíróságot) a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában meglehetősen vitatott. A Kúria normakontroll-eljárása e téren ebből a szempontból is előnyösnek tűnik. ([Köf.5023/2012/9.](#))

- Az Önkormányzati Tanács a nemzetközi összehasonlítás módszerét is felhasználta a döntések során, így az üzletek éjszakai nyitva tartásának helyi szabályozása kapcsán rámutatott, hogy „Az üzletek, kereskedelmi szolgáltatók működésének szabályozása körében a helyi sajátosságokra alapozott „decentralizált” jogalkotói jogkör Európa-szerte ismert. A német, a francia, a brit, illetve a belga törvényi szintű szabályozás is delegálja a tárgykörben való szabályozás kialakítását a helyi szintre annak érdekében, hogy a vállalkozások gazdasági érdekei és a lakóközösségek életének, az egyének magánszférájának tiszteletben tartásához fűződő közösségi és egyéni érdekek összeegyeztethetők legyenek.” ([Köf.5011/2012/7.](#))

Jogalkotás rendje

Az Önkormányzati Tanács gyakorlatának sajátos területe a jogalkotási eljárás szabályainak érvényesítése az önkormányzati rendeletalkotásban. Az önkormányzati rendeletek hatályba léptetésével kapcsolatos problémák a jogalkotás rendjével összefüggő kérdéseken belül is markánsan megjelennek.

- Az új jogalkotási törvény és a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet előírja, hogy az önkormányzati rendeletek bevezető részében pontosan utalni kell arra, hogy az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörben járt-e el, vagy törvényi felhatalmazás alapján. A Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata tulajdonát képező közterületek használatáról és rendjéről szóló rendelet vizsgálata során megállapításra került, hogy a rendelet bevezetőjében lévő felhatalmazó szabályok részben már nincsenek hatályban (önmagában ez még nem vezet törvényellenességhez, ha az új szabályozás is felhatalmazza az önkormányzatot), a törvényellenesség azért került megállapításra, mert a vonatkozó törvények nem a kerületnek, hanem a fővárosnak adnak felhatalmazást. A Kúria kiemelte: „az önkormányzati rendelet bevezető részében pontosan utalni kell azokra a törvényekre, amelyek felhatalmazásán az önkormányzati rendelet nyugszik.” ([Köf.5044/2015/3.](#))
- A Kúria foglalkozott az ún. polgármesteri vétó intézményével, azzal a Mötv.-beli lehetőséggel, hogy ha a polgármester a képviselő-testület döntését (jelen esetben rendeletét), az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, akkor az ismételt tárgyaláson a rendeletet csak minősített többséggel lehet elfogadni (vagy pedig módosítani szükséges a szövegen, hogy ne szerepeljen benne a kifogásolt szöveg). E körben megállapította, hogy „Önkormányzati rendelet megalkotásához kapcsolódó polgármesteri vétót követően, amennyiben a képviselő-testület a rendelet eredeti szövegét módosítani kívánja, azt módosító indítványok formájában kell megtenni.” ([Köf.5043/2015/4.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyik ügykörébe tartozott egy olyan eset, amikor az önkormányzati rendelet nem tartalmazott hatályba léptető rendelkezést. A döntés megállapította, hogy „Amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, úgy e rendelet közjogilag érvénytelen, ami a rendeletnek a kihirdetése napjára történő visszamenőleges megsemmisítését eredményezi.” A Köf.5042/2015/3. számú határozat pedig az önkormányzati rendelet alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő problémájával foglalkozott. A határozat szerint „A

hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését vonja maga után, vagy a felkészülési idő szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása.” ([Köf.5025/2015/4.](#))

- Mind az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában, mind a Kúria gyakorlatában rendre felmerül, hogy a hatályba léptető rendelkezésnek a folyamatos ügyekre való alkalmazását előíró szabálya visszamenőleges hatályú. Az ügyben megállapításra került, hogy „az önkormányzati rendelet módosító rendelkezése a módosított szabályozásba történt beépüléssel végrehajtottá vált. A szabályozási átmenetre vonatkozó rendelkezései azonban hatályban maradnak, amelyek ezért normakontroll tárgyát képezhetik a Kúria eljárásában. Amennyiben az ilyen rendelkezések visszamenőlegesen terhesebbé teszik az anyagi adójogi jogviszonyt, azok törvénytisértését meg kell állapítani.” ([Köf.5013/2015/5.](#))

Jogszabályi hierarchia fenntartása

- Budakeszi Város Önkormányzatának a helyi építési szabályzatról és szabályozási tervről szóló rendeletét vizsgálva a normahierarchia védelmével összefüggésben a következőket állapította meg: „A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. A Kúria Önkormányzati Tanácsának - az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva - az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni. Ezt fejezi ki az Alaptörvény és a Bszi. idézett szabálya akkor, amikor kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a más jogszabályba ütköző önkormányzati rendeletet megsemmisíti.” ([Köf.5031/2012/11.](#))

Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített rendeleti szabályozás újraalkotása

- Az Önkormányzati Tanács gyakorlatában két esetben is előfordult, hogy az érintett önkormányzat az Alkotmánybíróság által korábban törvénytisértőnek ítélt önkormányzati szabályozást egy új rendeletben lényegében változtatás nélkül újraalkotta. Ebben az esetben – azon túlmenően, hogy a törvénytisértést immár a Kúria újból megállapította – a jogállam súlyos sérelméről is szó van, hiszen az ügyek mögött az alkotmánybírósági döntések végrehajtásának megtagadása áll, a megtagadást közhatalmi szerv követi el.
- A 35/2006. (VII. 13.) AB határozat által megsemmisített csatornafejlesztés címén kivetett közcélú érdekeltségi hozzájárulást előíró rendelet tartalmát szabályozta újra ugyanúgy az érintett önkormányzat. ([Köf.5069/2013/4.](#))
- Az érintett önkormányzat a 90/2009. (IX. 24.) AB határozatában megsemmisített azon lakásrendeleti szabályozást hozta vissza, amely szerint a lakásbérleti szerződés megkötésének feltétele, hogy a pályázat nyertese a határozott idejű bérleti szerződés feltételeinek nem teljesítése esetére közjegyzői okiratban vállalja a kiürítési kötelezettségét. ([Köf.5075/2012/4.](#))

Normavilágosság követelményének az önkormányzati rendeletek vizsgálatánál

- Az önkormányzati rendeletalkotási autonómia védelme is felmerült az esztergomi településképi bejelentési eljárásról szóló rendelet vizsgálata kapcsán, ahol az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy a Jat. 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének az önkormányzati rendeletek vizsgálatához kapcsolódó érvényesítése során figyelembe veszi, hogy az indítványozó által jelölt nem megfelelően értelmezhető normatartalom kihat-e és miként hat ki a normaalkalmazásra, jogbizonytalanságot okoz-e a jogértelmezés során. Tehát a Kúria kimondta, hogy nem fogja megsemmisíteni az önkormányzati rendeletet pusztán „jogszépészeti okból” (pl. olyan fogalmat definiál, amelyet nem alkalmaz), hanem csak akkor fog ezen ok miatt megsemmisíteni, ha a normatartalom a jogalkalmazásban valós jogbizonytalanságot eredményez. A megsemmisítés ugyanis az önkormányzati jogalkotói hatalomba való legerősebb beavatkozás. ([Köf.5040/2014/4.](#))

Szabályozás célszerűségének kérdései

- A Kúria több határozatában is rögzítette, hogy normakontroll eljárása során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse. ([Köf.5002/2017/5.](#), [Köf.5003/2017/4.](#), [Köf.5008/2017/4.](#))
- Célszerűségi szempontnak tekinthető annak figyelembevétele, hogy az adott ingatlan vonatkozásában az adó mértékének meghatározásakor az önkormányzat vajon megfelelően szolgálta-e a természeti erőforrások, vagy az egészséges életmód védelmét ([Köf.5002/2017/5.](#), [Köf.5003/2017/4.](#)).
- Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt törvényességi vizsgálat során az önkormányzati rendeletek törvénnyel ellentétes tartalma esetén van lehetősége a rendelet (vagy a rendelet valamely rendelkezése) megsemmisítésre. A Kúria Önkormányzati Tanácsának nincs alaptörvényi vagy törvényi felhatalmazása az önkormányzati rendeleti szabályozás célszerűségének vizsgálatára, nincs lehetősége arra, hogy a szabályozás ésszerűségét, hatékonyságát mérlegelve vonja le a megsemmisítés jogkövetkezményét. Ilyen lehetősége azért nincs, mert ezzel átvinné az önkormányzati rendeletek megalkotására felhatalmazott helyi önkormányzatok feladatát és felelősségét. A határozat arra is rámutatott, hogy amikor a központi jogszabályok a helyi jogalkotást érintően elveket fogalmaznak meg (pl. a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve), ezen elvek érvényesítésére az önkormányzatok kötelesek. Az önkormányzati rendelet megsemmisítésére azonban csak akkor van lehetőség, ha a rendelet vagy annak valamely rendelkezése nyilvánvalóan és fogalmilag szemben áll a törvényekbe foglalt elvekkel, az önkormányzati szabályozással az elvek nem valósíthatók meg. Abban az esetben viszont, ha az önkormányzati rendeleti szabályozással az a probléma merül fel, hogy az nem szolgálja hatékonyan a törvényi elvek megvalósulását, vagy az elvek más módon is megvalósíthatóak, mint amit az önkormányzat választott, a törvényellenség – pusztán ezen az alapon – nem állapítható meg. Az önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik – a törvényi kereteken belül – a törvényi célok megvalósítása. Ha közvetlen törvénysértés nem állapítható meg, akkor az önkormányzat által választott mérlegeléssel szemben legfeljebb az önkormányzatnak a választópolgárok felé fennálló politikai felelőssége áll fenn. ([Köf.5056/2013/3.](#))

Felkészülési idő követelménye önkormányzati rendeletalkotásnál

- A jogszabály (önkormányzati rendelet) alkalmazásához szükséges felkészülési idő követelménye a kúriai normakontroll eljárások körében is hasonló tartalmat jelent, mint korábban az alkotmánybírósági eljárásban: az önkormányzati norma akkor teljesíti a Jat. 2. § (3) bekezdése szerinti kritériumot, amennyiben a címzetteknek kellő idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy – jogkövetőként – magatartásukat a normához igazítsák. A kellő időtartam meghatározását sok egyéb szempont mellett gazdaságpolitikai, szervezési, adott esetben műszaki szempontok is befolyásolhatják, ezért csak a kirívóan sérelmes esetekben dönthet úgy a Kúria, hogy az önkormányzati jogalkotó a Jat. rendelkezéseibe ütközően döntött rendelete hatályba lépéséről. A kifejtettek szerint a felkészülési idő törvényességének vizsgálata nem jelentheti annak az időtartamnak a vizsgálatát, amely az egyébként törvényesen kivetett adó elkerüléséhez lehet szükséges ([Köf.5038/2013/3.](#))

Jogszabály hatályon kívül helyezése a Jat. 12. § (1) és (2) bekezdése alapján

A Jat. 12. § (1) bekezdése értelmében a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A Jat. 13. § (1) bekezdése értelmében a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén - kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak - a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa több ügyben kimondta, hogy a Jat. fenti rendelkezéseinek egybevetéséből következően a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az adott tárgyban a rendeletet. Erről azonban a jogszabálynak rendelkeznie kell, ki kell nyilvánítania a hatályvesztés ezen módját. ([Köf.5012/2013/4.](#), [Köf.5015/2013/6.](#))

Norma mozaikos megsemmisítése

- Az Önkormányzati Tanács – Gyöngyössolymos Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata vizsgálata során, a vizsgált norma kíméletének alkotmánybírósági gyakorlatát adaptálva – megállapította: jogkövetkezményként csak azt a rendelkezési részt semmisíti meg, amely a törvénysértést előidézte. Az ún. mozaikos megsemmisítés technikája jelenik meg elsőként a határozatban, majd ezt követően több határozatban is. Ilyen esetben a Kúria igyekezett tiszteletben tartani az önkormányzati jogalkotó jogalkotói szabadságát, szuverenitását, ugyanakkor az egyértelműség érdekében meghatározta a hatályban maradó normaszöveget. ([Köf.5036/2012/6.](#))

Módosító önkormányzati rendelet átmeneti rendelkezései

- Mind a központi, mind a helyi jogalkotás elmúlt időszakában a dereguláció bevett módszerévé vált az, hogy a jogalkotó a záró rendelkezések között nem csak a módosító jogszabály hatályba lépéséről, hanem egyúttal a módosító jogszabály hatályon kívül helyezéséről is dönt. E technika háttérében az a jogalkotói megfontolás húzódik meg, hogy a módosító jogszabály rendelkezései beépülnek a módosított jogszabályba és a beépülést követően hatályban tartásuk szükségtelenül terheli a jogrendet. A jogrendből kivont norma főszabályként nem érvényesül. Ezért a módosító jogszabály azon rendelkezései, amelyek

nem épülnek be a módosított jogszabályba, hatályon kívül helyezésüket követően nem fejtik ki hatásukat. Amennyiben tehát a módosító önkormányzati rendelet átmeneti rendelkezései nem jelennek meg a módosított rendeletben, úgy azok a hatályon kívül helyezést követően nem fejtik ki hatásukat, azaz nem érvényesíthetők. ([Köf.5040/2013/4.](#))

Felhatalmazás hiánya, kereteinek túllépése

- Jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése tartalmazza azt a – korábban az önkormányzati törvényben szereplő – szabályt, amely szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Így az önkormányzatnak eredeti és származékos jogalkotói hatásköre van. Az Önkormányzati Tanács több ízben találkozott olyan problémával (pl. lakcímbejelentés helyi szabályozása a Köf.5030/2013/4-es és a Köf.5039/2013/4.-es ügyekben), amikor az önkormányzatnak egyáltalán nem volt jogalkotói hatásköre a tárgykör szabályozására (törvény, Korm. rendelet illetve miniszteri rendelet részletesen szabályozza az adott kérdést). Ilyenkor a jogkövetkezmény a rendelet kihirdetésre visszaható hatályú megsemmisítése (lásd az összefoglaló II/6. pontját). Az Önkormányzati Tanács az ügyben rámutatott, hogy az önkormányzatok anyagi jogforrásként eredeti, illetve származékos jogkörben eljárva alkotnak rendeletet. Utóbbi esetben a normát végrehajtó cézzal fogadja el a képviselő-testület. Az önkormányzat normatív végrehajtó aktusának illeszkednie kell a jogrend egészéhez, azaz nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és a T) cikk (2) bekezdése szerinti jogszabályokkal, így más önkormányzati rendeletekkel sem. ([Köf.5057/2013/8.](#))

I.2. A Kúria normakontroll eljárása

- Az indítvány előterjesztésének feltételeivel összefüggésben a Bszi. 48. § (4) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy a bírói kezdeményezésben meg kell jelölni annak okát, hogy a bíró az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek. Ezzel összefüggésben a Kúria két, az indítvány érdemi vizsgálatát mellőző döntésében is rögzítette, hogy az az indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem a fél „kérelmét” tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben előírt törvényi elvárásoknak ([Köf.5010/2017/4.](#), [Köf.5015/2017/3.](#)).
- A kormányhivatal indítványozási jogával kapcsolatban megállapításra került, hogy a Kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban eredménytelen törvényességi felhívást bocsátott ki. Amennyiben az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta és a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően intézkedett a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, akkor ebben az eljárásban a kormányhivatalnak nem nyílik meg a normakontroll kezdeményezési joga. ([Köf.5044/2016/3.](#))
- A Kúria normakontroll eljárásában jelenleg nincs lehetőség bizonyítás felvételére. Ezért a telekadóval kapcsolatos ügyekben a telek forgalmi értékének meghatározása során az ügy irataiból kell kiindulni. Az a vagyoni típusú adó, amely egy év alatt felemésztí az ingatlan forgalmi értékét, ellentétes a közteherviselés általános elveivel, ezért ebben az esetben a több évet átfogó adóztatási gyakorlat vizsgálatára nincs szükség. ([Köf.5042/2016/5.](#))
- A Kúria nyomatékosította, hogy a bíró, az előtte lévő per tárgyalásának felfüggesztése mellett mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megállapítására nem rendelkezik indítványozási joggal. Az ügy alapja a Siófok város helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 23/2005. (IV.29.) önkormányzati rendelet, amelynek kapcsán a

bíró azt sérelmezte, hogy az alkalmazandó önkormányzati rendelet a „tömb” és az „utcasor” fogalmát nem határozza meg. ([Köf.5041/2016/4.](#))

- A konkrét normakontroll eljárás során törvényellenesnek ítélt rendelkezéssel tartalmilag azonos új önkormányzati szabályozás a korábbi határozat érvei alapján megsemmisítendő. ([Köf.5007/2016/3.](#))
- A Kúria által már megsemmisített, illetve törvényellenessé nyilvánított önkormányzati rendelet vonatkozásában ismételt eljárásban alkalmazási tilalom elrendelésére kerülhet sor bírói kezdeményezés esetén, a törvényellenesség megállapítására (megsemmisítésére) irányuló eljárás és az alkalmazási tilalom kimondására irányuló eljárás adott esetben elválhat. ([Köf.5047/2015/3.](#))
- A Bszi. 53. §-a lehetővé teszi, hogy az Önkormányzati Tanács a normakontroll eljárás során személyes meghallgatást tartson. Az Önkormányzati Tanács élt ezzel a lehetőséggel, és – helyi építési szabályzat megalkotása során a véleményeztetési eljárás nem a törvényeknek megfelelő lefolytatása tárgyában – megfelelő szakértelemmel rendelkező személy meghallgatásáról döntött. A személyes meghallgatás során módja nyílt az eljárást kezdeményező kormányhivatalnak és az érintett önkormányzatnak is, hogy kifejtse az ügyben álláspontját. Ezáltal a Kúria megpróbálta a normakontroll eljárást a peres eljáráshoz közelíteni, a közvetlenség elvét érvényesíteni a normakontroll eljárásokban. Az Önkormányzati Tanács az érintett önkormányzat kiegyensúlyozott, felelős gazdálkodásának védelmében indokoltan látta az önkormányzatokért felelős, valamint a költségvetésért felelős miniszter megkeresését is (Köf.5044/2013. számú határozat). A Bszi. 37 53. § (4) bekezdésében foglaltak alapján állami támogatást érintő ügyben – nyilatkozattételre hívta fel az érintett minisztereket. ([Köf.5055/2013/9.](#))
- Budajenő Község Önkormányzatának a közterület-használatáról szóló rendelete vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés kapcsán a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörét értelmezve úgy döntött, „hogy nem hatályos önkormányzati rendelet törvényellenességének megállapítására és a rendelet konkrét esetben való alkalmazhatósága kizárására irányuló bírói kezdeményezés esetén vizsgálni kell azt is, hogy a nem hatályos önkormányzati rendeletre vonatkozó normakontroll lefolytatásának lehet-e a törvénysértés kimondásán túlmenő eljárásjogi jogkövetkezménye”. Ebben a döntésben az Önkormányzati Tanács a már hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezések befogadhatóságáról és elbírálhatóságáról döntött, hiszen a bíróság a közigazgatási határozatokat a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok alapján bírálja felül, így ekkor merülhet fel az önkormányzati rendelet (mint jogszabály) törvényellenessége a bíróság előtt. A bíróság a rendeletet akkor is alkalmazza, ha már nincs hatályban. ([Köf.5004/2012/7.](#))

Önkormányzati norma törvényességének vizsgálata

- Az önkormányzati norma törvényességének vizsgálatakor jelentősége van a kialakult jogviszonyok stabilitásának is. Az Önkormányzati Tanács Budapest-Zugló XIV. kerület Önkormányzata által alkotott a Zugló Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatának, valamint Zugló Kerületi Szabályozási Tervének elfogadásáról szóló rendelete vizsgálata kapcsán megállapította: „(...) a hatályt ezen belül az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés a jogszabály fontos, tartalmi szabálya. Ugyanakkor egy több éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabály esetében az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés megsemmisítése – különös tekintettel a jogszabály alapján létrejött

jogviszonyokra – a jogbiztonságot megkérdőjelező bírói döntést jelentene. Ilyen esetben nagyobb érdek fűződik a kialakult viszonyok stabilitásához, mint a formális jogszerűség helyreállításához”. (Indokolása II/6. pontja) Az Önkormányzati Tanács tehát az önkormányzati rendeletet hatályba léptető rendelkezés törvényességének vizsgálatakor érdemi jelentőséget tulajdonított a jogbiztonságnak, az időmúlásnak és az utóbb bekövetkező módosításoknak. ([Köf.5028/2012/5.](#))

Alkalmazandó jog meghatározása

- Az Önkormányzati Tanács eljárásában fölmerült, hogy van-e lehetőség érdemi eljárásra bírói kezdeményezés esetén, ha a bíró alkotmányossági, törvényességi kezdeményezése olyan időben válik szükségessé, amikor az alkalmazandó jog – vagy annak viszonyítási jogszabályi alapja – már nincs hatályban. A Bszi. 2012. évi CCXI. törvény 76. § (8) bekezdésével történt módosítása lehetővé teszi, hogy az Önkormányzati Tanács bírói kezdeményezés esetén hatályon kívül helyezett önkormányzati rendeletet is vizsgáljon [Bszi. 51. § (1) bekezdés d) pontja]. Ugyanakkor a Bszi. nem szól arról, hogy mi a viszonyítási alap akkor, ha már az egykor hatályban volt magasabb jogszabály sincs hatályban. A Kúria rögzítette: „Az indítványozó bírói tanács csak abban az esetben tud eleget tenni alkotmányos kötelezettségének, ha arra kap választ, hogy a perben alkalmazandó és a perbe vitt jogokat keletkeztető önkormányzati rendelet hatályossága idején megfelelt-e a hatályos jogrendnek.” Az Önkormányzati Tanács így bírói kezdeményezés keretében vizsgálja az önkormányzati rendeletet akkor is, ha az önkormányzati rendelet, illetve a viszonyításul szolgáló magasabb jogszabály már nincs hatályban, de a perben ezt a jogszabályi idődimenziót kell figyelembe venni. Ilyenkor a jogkövetkezmény a törvényellenesség megállapításán túl az adott ügyben és a bíróságok előtt folyamatban lévő ügyekben való alkalmazási tilalom elrendelése. ([Köf.5043/2012/3.](#))

Tulajdonvédelmi teszt alkalmazása

- Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok kötelezettségévé teszi, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Ez vonatkozik a normakontrollt ellátó Önkormányzati Tanácsra is. A Kúria az ún. érpataki ügyben már ítélezése első évében rámutatott, hogy az önkormányzati rendelet koncepciója kialakításánál és szövegezésénél sem hagyható figyelmen kívül, hogy az önkormányzati rendelet jogszabály, a helyi közhatalom-gyakorlás ennek révén kapcsolódik az Alaptörvényben meghatározott demokratikus jogállam jogalkotási rendjébe. A Kúria ezért a rendeletek törvényességi vizsgálata során, azzal egy időben – az Alaptörvény 28. cikkéből eredően – alkotmányossági szempontokat is érvényesíthet. Egy 2014-re áthúzódó ügyben egy budapesti kerületi önkormányzat rehabilitációs szabályozási terve és építési szabályzata kapcsán az alkotmányi tulajdonvédelem szempontjai is előtérbe kerültek. Így megállapítást nyert, hogy a rendeletalkotás legitim célja a városképi megjelenés (illeszkedés), amelyet mint közérdeket az önkormányzat rendeletben megjeleníthet (a jogkorlátozás szükségességi oldala). Mindezek mellett azonban figyelembe kell venni a közjogi beavatkozás értékelésénél az arányosság kritériumát, azaz azt, hogy a beavatkozás nagyságának arányban kell állni az elérni kívánt legitim céllal. A rendelet hatályának a társasházi tulajdonban álló zárt területekre való kiterjesztése – amelyek nem vonhatók a városképi közérdekű szempontok alá – a szabályozás aránytalanságát eredményezte. ([Köf.5068/2013/4.](#))

Önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés vizsgálata

Normakontroll kezdeményezésének előfeltétele

A Kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban eredménytelen törvényességi felhívást bocsátott ki. Ebben az eljárásban a normakontroll kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzati képviselő-testület megismerhesse és megtárgyalhassa a Kormányhivatal által észlelt törvényességi észrevételt. Amennyiben az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta és a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően intézkedett a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, akkor ebben az eljárásban a kormányhivatalnak nem nyílik meg a normakontroll kezdeményezési joga.

- A HÉSZ mód. 1. §-ával összefüggésben nem volt vitás a Korm. rendeletbe foglalt véleményezési eljárás elmaradása, minthogy az sem, hogy a hatályba léptető rendelkezés nem felel meg a Korm. rendelet 43. § (1) bekezdés b) pontjának, amely szerint egyszerűsített eljárást kellett volna lefolytatni, amelynek keretében a településrendezési eszköz leghamarabb az elfogadástól számított 15 napon lép hatályba. Az Mötv. 134. § (1) bekezdése szerint „Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni.” Jelen ügyben a 2016. augusztus 26-án kelt törvényességi felhívás egyértelműen a HÉSZ mód.-dal kapcsolatos törvényességi problémára irányult. A Mötv. 134. § (2) bekezdése szerint „A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.” Jelen esetben azonban nem beszélhetünk a törvényességi felhívás eredménytelenségéről, az érintett önkormányzat a HÉSZ módosításával kapcsolatos törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta, a 16/2016. (X.1.) önkormányzati rendeletében a HÉSZ módosítást hatályon kívül helyezte. Tehát jelen eljárásban nem teljesült a Mötv. 134. § (2) bekezdésben foglalt azon feltétel, hogy a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre, ezért a Korm. hivatalnak a HÉSZ módosítással kapcsolatban nem nyílt meg a Mötv. 136. §-a szerinti normakontroll kezdeményezési joga. Az is megállapítható, hogy a kormányhivatal a törvényességi felhívásában a HÉSZ mód. szövegének beidézésén túl nem kérte kifejezetten – mint ahogy jelen indítványában teszi – a beépült szöveg, a HÉSZ 1. sz. mellékletének M–1SZ jelű rajzi melléklete vizsgálatát és hatályon kívül helyezését. A Kúria egyértelműen kifejezte, hogy a Kormányhivatal csak azon önkormányzati rendeletek, illetve önkormányzati rendeleti rendelkezések vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyre nézve korábban (eredménytelen) törvényességi felhívást bocsátott ki. Ebben az eljárásban a normakontroll kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzati képviselő-testület megismerhesse és megtárgyalhassa a Kormányhivatal által észlelt törvényességi észrevételt. Jelen ügyben a Kúria mindehhez hozzáteszi, hogy amennyiben az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta és a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően intézkedett a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, akkor ebben az eljárásban a kormányhivatalnak nem nyílik meg a normakontroll kezdeményezési joga. Új törvényességi felhívás kibocsátására azonban lehetősége van. Amennyiben tehát ha a kormányhivatal úgy véli, hogy a 16/2016. (X.1.) önkormányzati rendelet normatartalma ellenére a HÉSZ 1. sz. melléklete a HÉSZ mód. szerint hatályban van, úgy erre vonatkozóan kell törvényességi felhívást kibocsátania – azaz közvetlenül a HÉSZ 1. sz. mellékletének M–1SZ jelű rajzi mellékletére vonatkozóan – s ennek eredménytelensége

esetén van lehetőség a Kúria eljárását kezdeményezni. ([Köf.5044/2016/3.](#), [Köf.5026/2016/4.](#))

- Az Önkormányzati Tanács határozata szerint az Alaptörvény által létrehozott feladatmegosztás új rendszerében a Kúria – a normakontroll keretében – az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát végzi, önálló törvényértelmezés keretében. A Kúria normakontroll eljárása során – szemben az Alkotmánybíróság ez irányú korábbi gyakorlatával – fennállónak tekinti hatáskörét a normába foglalt egyedi döntések törvényességi vizsgálatára is. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába foglalt hatáskör, azaz az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata – az Önkormányzati Tanács értelmezésében – kiterjed az önkormányzati rendeletbe és azok mellékleteibe foglalt valamennyi rendelkezés vizsgálatára, függetlenül attól, hogy azok normatív vagy – tartalmában – egyedi döntést tartalmaznak. Ha nem így lenne, akkor a törvényességi vizsgálat – és egyben mindenfajta bírói felülvizsgálat – alól kikerülnének a rendeletbe foglalt egyedi döntések. Mindez – azon túl, hogy jogorvoslati problémákat is felvet – az önkormányzati működés törvényességi vizsgálatával kapcsolatos bírósági feladatoktól is idegen lenne. ([Köf.5016/2014/5.](#), [Köf.5047/2013/3.](#))

Képviselési jogosultság a Kúria előtti eljárásban

- Az ügyben a település polgármestere nyújtott be nyilatkozatot. A Kúria a polgármester nyilatkozatát a Bszi. 52. §-a szerinti állásfoglalásként, eljárásban joghatás kiváltására alkalmas nyilatkozatként nem tudta értékelni, ezért azt a határozat meghozatalakor figyelmen kívül hagyta. A Bszi. 48. § (2) bekezdése értelmében „[a]z önkormányzati tanács előtti eljárásban a jogi képviselő – a (2a) bekezdésben meghatározott kivétellel – kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviselőjében eljáró ügyvédet, vagy ügyvédi irodát, (...) valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgával rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként”. A Bszi. rendelkezései szerint tehát a polgármester a Kúria előtti normakontroll eljárásban az önkormányzatot nem képviselheti. ([Köf.5023/2013/6.](#))

Megsemmisítés hatálya

Az Önkormányzati Tanács rámutatott: a Bszi. 56. § (3) bekezdése értelmében az Önkormányzati Tanács a főszabályként meghatározott ex nunc megsemmisítéshez képest eltérően is meghatározhatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja. Így az Önkormányzati Tanácsnak lehetősége van az önkormányzati rendelet jövőre nézve történő megsemmisítésére is. A pro futuro megsemmisítéssel az Önkormányzati Tanács akkor él, ha az azonnali hatályú megsemmisítés joghézagot (vagy más módon jogbizonytalanságot) eredményez.

- Amikor visszamenőleges hatályú ugyan, de nem a rendelet kihirdetése napjára visszamenő hatályú a megsemmisítés, annak tipikus formája, amikor a települési önkormányzatok jogalkotói hatásköre időközben megszűnik, viszont az önkormányzati rendelet továbbra is hatályban maradt. ([Köf.5047/2013/3.](#))

Kúria döntéseinek végrehajtása

A bírósági döntések végrehajtása, vagy a végrehajtás mellőzése a jogállamiság minőségét jelzi. Esetlegesen szükséges lehet a Kúria által megsemmisített rendelkezések pontos átvezetése (megjelenítése) a hatályos önkormányzati rendeletek gyűjteményében.

- A Kúria az elemzett szerencsi ügyben megsemmisítette a rendeletet, a Kúria határozata kihirdetésre került 2015. október 21-én a Magyar Közlöny 2015. évi 157. számában, ennek ellenére a Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeletek gyűjteményében még 2016. június végén is hatályos rendeletként szerepelt. ([Köf.5017/2015/3.](#))
- 2015. évben a Kúria megsemmisítette Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályairól szóló rendelet azon szövegét, amely szerint az érvényes, de a szélvédő mögött nem látható parkolójegy az ellenőrzés napjától számított 5 munkanapos jogvesztő határidőn belül mutatható csak be. A fővárosi önkormányzat nem vezette át a változást, tartalmában azonos rendeletet tartott hatályban, ezért a Kúria a Köf.5018/2014/6. számú határozatában ezt a szöveget is megsemmisítette. ([Köf.5014/2015/4.](#))

Önkormányzati Tanács eljárásának felfüggesztése

A Kúria eljárása során a 2013-as évben felmerült, hogy a Kúria normakontroll tanácsa fordulhat-e – az előtte lévő önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatára irányuló eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontrollt vagy az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve. Az Alkotmánybírósághoz fordulás kérdése azért involvál értelmezési kérdést, mert erről a Bszi. nem rendelkezik, a Bszi.-nek a Pp. alkalmazhatóságára vonatkozó 46. §-a pedig nem szól a Pp. 155/B. §-ának az Önkormányzati Tanács eljárásában való irányadó voltáról.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontját és az Abtv. bírói kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseit értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy mint minden bírónak, így az önkormányzati normakontrollt végző bírói tanácsnak is szuverén döntése, hogy megkérdőjelezze az alkalmazandó (itt az önkormányzati rendelethez képest magasabb jogszabály) alkotmányosságát, azaz élhet bírói kezdeményezéssel az Önkormányzati Tanács az Alkotmánybíróság előtt. (Köf.5053/2013.)
- A jelen ügyben vetődött fel, hogy fordulhat-e az Önkormányzati Tanács az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatalért a tekintetben, hogy az európai uniós jog fényében hogyan kell értelmezni azt a törvényt, amelybe – az indítványozó állítása szerint – az önkormányzati rendelet ütközik. E probléma tárgyában döntés nem született. Az Önkormányzati Tanács szerint egy esetleges előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését megelőzően tanulmányozni kell, hogy az Európai Unióban a normakontrollt (is) ellátó bíróságok miként viszonyulnak az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséhez. ([Köf.5019/2013/8.](#))

Eljárás illetékmentessége

- Gyöngyössolymos Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata vizsgálata során az Önkormányzati Tanács eljárásának – más eljárásokhoz viszonyított – jellegét a költség és illetékmentesség oldaláról a következőképpen határozta meg, hogy „Az

Önkormányzati Tanács normakontroll eljárása sui generis jellegű, mert annak lényege közhatalommal rendelkező szervek jogalkotási feladatai törvényességének megítélése. A Bszi. IV. Fejezet 15. pontja önálló eljárási szabályokat alkotott erre az eljárásra, amelyből az llapítható meg, hogy az eljárás illetékmentes az Indítványozó számára, és az eljárás során felmerült költségek előlegezésére és megfizetésére az Indítványozó és az érintett Önkormányzat nem kötelezhető.” ([Köf.5036/2012/6.](#))

I.3. Egyéb általános döntések

Önkormányzati feladat- és hatáskörök (jogok) védelme

- A 2014-es évben több ügy érintette az önkormányzati feladat-és hatáskörök (jogok) védelmét: Hungaroring körüli rendezvényeket szabályozó önkormányzati rendelet vizsgálata során – egy korábbi határozatára hivatkozva – rögzítést nyert: önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozta az önkormányzati rendeletalkotásnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Így amennyiben helyi közügről van szó, az önkormányzati képviselő-testület közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogkörében, vagy az adott tárgyában rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás alapján is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra Megjegyzést érdemel, hogy az ügyben a Kúria személyes meghallgatást is tartott, ahol a polgármester és a jegyző kifejtette, hogy a rendelet egészének megsemmisítése a következő Forma-1 verseny rendezettségét veszélyeztetné. Ebben az ügyben a törvényesség, illetve törvényellenesség nyilvánított egyes rendelkezések alapján jól nyomon lehet követni a kiegészítő jogalkotás lehetőségének kialakuló dogmatikáját. ([Köf.5024/2014/11.](#), [Köf.5019/2014/4.](#))

Kormányhivatali kezdeményezés határideje

- Az Mötv. értelmében a kormányhivatalnak viszonylag széles mozgásteret biztosít a törvénysértés megszüntetése érdekében. A jogi szabályozás célja a törvényellenesség mihamarabbi kiküszöbölése. A kormányhivatal a Mötv. 132. § (2) bekezdése alapján élhet ismételt törvényességi felhívással, ha úgy mérlegeli, hogy ez a leghatékonyabb eszköz. A megismételt törvényességi felhívás mellett szól, hogy amennyiben a kormányhivatal valamilyen okból nem kezdeményezi tizenöt napon belül a Kúria eljárását, úgy alkotmányos és törvényes érdek indokolja, hogy a kormányhivatal ne essen el végérvényesen a normakontroll-indítvány benyújtásának lehetőségétől. Az önkormányzati rendelet törvényességéhez közérdek – az objektív jogrend védelme – fűződik, és figyelembe kell venni azt is, hogy a Kúria eljárását önkormányzati rendelet vizsgálatára nem kezdeményezheti bárki. A Kúria elvi éllel mutatott rá arra, hogy a Mötv. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. Ilyenkor az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése a Mötv. 134. § (2) bekezdése és 136. § (2) bekezdése alapján az ismételt felhívást követően újra megnyílik. ([Köf.5055/2013/9.](#))
- A Bszi. 51. § (1) bekezdés b) pontja szerint az Önkormányzati Tanács az indítványt elutasítja, ha azt a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt határidőn túl nyújtja be. A Kúria rámutatott, hogy amennyiben a kormányhivatal által az önkormányzati rendelet módosítására, hatályon kívül helyezésére megadott határidő eredménytelenül telik el, úgy a norma-felülvizsgálati határidő – a Mötv.

136. § (2) bekezdésben meghatározott 15 nap – a lejáratot követő naptól, ellenkező esetben a helyi önkormányzat válaszának kézbesítését követő naptól számít. Az eljárás megindítására nyitva álló határidő karakterét tekintve eljárási jellegű, számítására a Pp. 103. §-a az irányadó. A Kúria e végzésben az Mötv. 136. § (2) bekezdését arra az esetre vonatkoztatta, amikor a kormányhivatal a megadott határidőn túl nyújtotta be normakontroll-indítványát a Kúriára. ([Köf.5048/2013/6.](#))

Önkormányzati rendelet felülvizsgálata

- Az indítványhoz kötöttség kapcsán – Foktő Község Önkormányzatának a Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendeletét vizsgálva – az Önkormányzati Tanács a következőket állapította meg: „A Bszi 55. § (1) bekezdése értelmében “[a]z önkormányzati tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja”. A Kúria Önkormányzati Tanácsa indítvány alapján jár el, ahhoz kötve van. Azon túlmenően csak annak az önkormányzati rendeleti rendelkezésnek végzi el a jogszerűségi felülvizsgálatát, amely a támadottal szoros – tartalmi, logikai – összefüggést mutat és amennyiben a “kiterjesztett” vizsgálat hiánya értelmezhetetlen, alkalmazhatatlan jogszabályt eredményez, az önkormányzati működést akadályozó helyzetet teremtene.” ([Köf.5030/2012/9.](#))

Képviselő-testületi ülések nyilvánossága

- Az önkormányzati működés transzparenciájával, a képviselő-testületi ülések nyilvánosságával összefüggésben Gyöngyössolymos Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata vizsgálatkor az Önkormányzati Tanács rámutatott: „A választópolgári kontroll gyakorlásának ellehetetlenítését – és egyben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezéseinek sérelmét is – jelenti az a szabályozás, amely aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja. A székhelyen kívüli ülésezés helyszínének meghatározását ezért oly módon kell térben szabályozni (pl. szomszédos település), hogy az biztosíthassa a képviselő- testületi működés nyilvánosságát, azaz a választópolgár számára az ülés helyszíne jelentősebb megterhelés nélkül is elérhető legyen”. ([Köf.5036/2012/6.](#))

Kényszertársulás

- Önkormányzati önállóság védelme tükröződik a Mátraszőlősi 2014. évi költségvetési rendelet vizsgálatára irányuló eljárás felfüggesztése kapcsán meghozott határozatban. A Kormányhivatal megsemmisíteni kérte az önkormányzati rendeletet, mert az önkormányzat a rendeletben visszautalni rendelte a Tar Községre eső közös önkormányzati hivatal működéséhez szükséges költségvetési támogatást. Ennek előzménye, hogy a Mötv. 85. §-a alapján a Kormányhivatal közös önkormányzati hivatalt (kényszertársulást) hozott létre Tar Község kijelölésével, viszont Tar Községet Mátraszőlős és a többi község nem fogadta be. A Kúria peres ügyben vizsgálta a kijelölő határozat törvényességét, s a Kfv.IV.37.666/2013-as határozatban az Alkotmánybírósághoz fordult a Mötv. 85. §-ának vizsgálatát kérve (Az Európai Önkormányzati Chartával ellentétes kényszertársulás oly módon történő létrehozása, hogy az önkormányzat nem fejthette ki véleményét). Mivel a kényszertársulás törvényben foglalt szabályának alkotmányossága a költségvetési támogatás visszautalása törvényességének előkérdése, így a Kúria – a Bszi.-ből levezetve – a normakontroll eljárást felfüggesztette. ([Köf.5048/2014/3.](#))

II. Szervezeti és működési szabályzat

Önkormányzati képviselői jogok

- Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendelete korlátozta az önkormányzati képviselő módosító indítványának benyújtását, annak tartalma szerint. Az Önkormányzati Tanács megállapította: „...az önkormányzati képviselői (így a fővárosi közgyűlési képviselői) jogok része, hogy a képviselő részt vesz a képviselő-testületi munkában, amelyben a képviselő „szabad mandátummal” rendelkezik, meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki állásfoglalásait. A képviselő-testületi munkához kapcsolódik a döntés előkészítés, az ülésen való részvétel, a vitában való felszólalás, vagy egy adott rendelethez kapcsolódva a módosító indítványok benyújtása is. Adott esetben a módosító indítvány benyújtásában is megtestesül a települési képviselőnek a település egészéért vállalt felelőssége, ennek korlátozása alappal veti fel a képviselői jogok Ötv. 19. § (1) bekezdését sértő korlátozását, végső soron a szabad mandátum elvének sérelmét.” ([Köf.5026/2012/9.](#))

Hatáskör-átruházási rendelkezése törvényességi vizsgálata

Önmagában az a körülmény, hogy a törvény rendelkezést tartalmaz a képviselő-testületi hatáskör-gyakorlás módjára, nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület döntési joga tekintetében ezzel hallgatólagosan kizárólagosságot is adna.

- A határozatban a polgármester a helyi földbizottság feladatkörében eljáró Kamara megyei elnökségének földrésztletre vonatkozó állásfoglalását megváltoztatta és az alperesi beavatkozó tulajdonszerzését támogatta. A vizsgált helyi önkormányzat rendeletének 3. melléklet 1.70. pontja szerint a polgármester „elbírálja a helyi földbizottság vagy az annak jogkörében eljáró Kamara állásfoglalásával szemben az eladó, a vevő vagy a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult által előterjesztett kifogásokat”. A Mötv. 42. § felsorolja a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreit. A 17. pontja szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át továbbá az, „amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal”. A Kamara földtulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárásban kiadott állásfoglalása ellen benyújtott kifogást a képviselő-testület „15 napon belül, zárt ülésen bírálja el”, a Fétv. 103/A § (2) bekezdés szerint. Megállapítható, hogy ez a jogszabályhely nem alapít át nem ruházható hatáskört. Önmagában az a körülmény, hogy törvény rendelkezést tartalmaz a képviselő-testületi hatáskör-gyakorlás módjára, nem jelentheti azt, hogy a képviselő-testület döntési joga tekintetében ezzel hallgatólagosan kizárólagosságot is adna. Ha így lenne, akkor például egy önkormányzati hatósági hatáskört sem lehetne megállapítani anélkül, hogy ne a képviselő-testület járjon el, aminek viszont átruházása az általános szakmai fölfogás szerint minden további nélkül lehetséges. Továbbá a hatáskör-átruházás joga ezáltal kiüresedne. Ha a kizárólagos hatáskör és a zárt ülés tartásának előírása egyértelműen összefüggene, arra magának a Mötv.-nek kellene kitérnie. Erről nincs szó. A 46. § (2) bekezdése ilyen utalást nem tesz. Így például a képviselő-testület nem kizárólagos hatáskörébe tartozó kinevezésekről meghatározott feltétel esetén zárt ülésen döntenek. Ezzel nem áll ellentétben, ha a hatáskört átruházzák, miként az a gyakorlatban számos esetben történik. Nem csökken ezáltal a döntés legitimitása vagy garanciális feltételeinek súlya. Ugyanez a helyzet a per tárgyává tett hatáskör-gyakorlási jog vonatkozásában is. Ha a törvény képviselő-testület ülésének módját említő rendelkezését indirekt rendelkezésnek vennénk a képviselő-testület kizárólagosságára vonatkozóan, akkor mindjárt a Mötv. zárt ülésre szóló pontjait ilyennek kellene tekinteni. Ha azonban ez lett volna a cél, bizonyosan összefüggést teremtenek a Mötv. érintett 42. §- a és 46. § (2) bekezdése között. Ha a képviselő-testület

gyakorolja a hatáskört, zárt ülésen kell határozatát meghoznia. A zárt ülést indokoló körülmények a hatáskör nem testületi, hanem egyedi hivatali címzettje esetében rendesen mindig fennállnak. Ha azonban másik testületi szerv a hatáskör gyakorlója az átruházás nyomán, például a képviselő-testület bizottsága, akkor rá a követelmény analógia útján alkalmazandó, tehát a bizottság is csak zárt ülésen hozhatja meg döntését. Így a zárt ülés kikötésével kapcsolatos jogalkotói cél (adatvédelem, hivatali vagy üzleti titok védelme stb.) maradéktalanul elérhető. Mindezek alapján az indítvánnyal támadott önkormányzati rendeleti rendelkezés alkalmazása tilalmának kimondására irányuló indítványt a Kúria a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasítja. ([Köf.5051/2016/4.](#))

Alpolgármester jogviszonya megváltoztatása

- Az alpolgármester jogviszonya megváltoztatása vagy megszüntetése kérdései csak részben alapulnak a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletén. A Kúria törvényességi felülvizsgálati hatásköre azonban csak ennyiben áll meg. A kapcsolódó egyedi határozatok (megválasztás, a tisztséget betöltők határozati felsorolása stb.) ellenében a kormányhivatal az Mötv. szerint él felügyeleti jogával. Az ügyben érintett önkormányzat képviselő-testülete alakuló ülésén főállású alpolgármestert választott, majd egy később megtartott ülésén további egy alpolgármestert nem a képviselők sorából szintén megválasztott. A képviselő-testület 2017. március 28. napján megtartott ülésén a polgármester indítványozta a főállású alpolgármester megbízásának visszavonását. A megbízás visszavonására irányuló határozati javaslatot a képviselő-testület nem fogadta el. A képviselő-testület a határozatával módosította az SZMSZ 2. sz. függelékét, amely az alpolgármesteri tisztséget ellátó személyek nevét rögzíti és a határozat az indítványozó szerint jogszabálysértő módon nem nevesíti a főállású alpolgármestert, csupán a nem képviselő-testületi tagok sorából választott, továbbá egy másik határozattal a szintén képviselő-testületi tagok sorából megválasztott társadalmi megbízatású alpolgármestert jelöli meg. Jelen ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsának mindenekelőtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a főállású alpolgármesteri tisztség léte milyen típusú jogi aktusokhoz kötődik, és közöttük milyen szerepe van a helyi önkormányzati rendeletnek. Magának az alpolgármesteri tisztségnek a betöltése és egyéb státuszkérdéseiben való döntés az Mötv. és a szervezeti és működési szabályzatról (SzMSz) szóló rendelet alapján egyedi határozatok útján történik. Az e tárgyban hozott döntések normatív kereteit, az alpolgármesteri tisztségre jelen ügy elbírálása szempontjából fontos rendelkezéseket, a Mötv. 74–77. §-ai szabják meg. Jelen ügyben ketté kell egymástól választani a normatív szabályozást és az egyedi döntéseket, amelyek az alpolgármester közszolgálati munkaviszonyához kötődnek. Megállapítható ugyanis, hogy önmagában a normatív szabályozás változásának az adott alpolgármesteri megbízatásra nézve közvetlen jogi kötőereje nincsen, tekintettel az Mötv. 76. §-ára, amelyik ilyen megszüntető okot nem ismer. Kifejezetten jelen ügyben az önkormányzati rendelet. szabályozási tartalma – ami belül marad a Mötv. rendelkezései által meghatározott körön az alpolgármesterek számát és tisztségük ellátásának módját illetően – nem releváns az esetleges jogszerűtlenség eredetét illetően. Különösen azért nem, mert a jogellenesség gyanúja a vitatott alpolgármester konkrét jogviszonyával és nem a szabályozással kapcsolatosan merül föl. Nem releváns a szabályozás elfogadásának időzítése sem, mert annak a fentiek szerint valójában nincs közvetlen kihatása a vitatott státuszú alpolgármester jogviszonyára nézve, eltekintve esetlegesen a Mötv. 77. §-ától. Ha ugyanis az alpolgármester jogviszonyát jogellenesen szüntetik meg, akkor az egyedi aktus törvényellenessége okán a kormányhivatalnak nem normakontroll eljárást, hanem a Mötv. 139. §-a szerinti jogorvoslati eljárást kell kezdeményeznie. A közszolgálati jogviszony sérelmet szenvedett alanya pedig közvetlenül közszolgálati jogvitát kezdeményezhet.

Összefoglalva, a Kúria jelen ügyben a jogsértés kockázatát nem a helyi normatív szabályozás tartalmában látja. Végül a Kúria vizsgálta, hogy miként kell viszonyulni az önkormányzati rendelet függelékének esetlegesen törvénysértő volta iránt. A Kúria ebben a kérdésben hatáskörének hiányát állapította meg. A jogszabályszerkesztésről szóló rendelet (Jszt. szerint jogszabálynak csak melléklete lehet, függeléke nem). Ezzel egybevág, hogy jelen ügyben az önkormányzati rendelet 2. számú függeléke a Képviselő-testület határozatával került módosításra. Okkal, hiszen nem normatív, hanem egyedi döntésről van szó. A Kúriának azonban a Bszt. alapján csak az önkormányzati rendelet tekintetében van hatásköre. A Kúria tehát csakúgy, mint az alpolgármesterek jogviszonyával kapcsolatosan, az önkormányzati rendelet függelékének törvényességi vizsgálata tekintetében hatáskörének hiányát állapítja meg. A Kúria az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezései kapcsán jogszabálysértést a fentiek szerint nem észlelt, ezért az indítványt elutasította. ([Köf.5022/2017/4.](#))

Szervezeti és működési szabályzatról szóló döntés számozása

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Budapest Főváros X. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendelete vizsgálata kapcsán kiemelte: „az önkormányzati döntések között mind az Alaptörvény, mind az Ötv., mind pedig a már hatályos Mötv.-beli szabályok a rendeletet és a határozatot nevesítik. Az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi (önkormányzati rendeletben történő) rögzítését jelenti, és nem új döntési formát. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt. A Mötv. 132. § (1) bekezdés c) pontja az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatának Alkotmánybíróság előtti kezdeményezéséről, a 136. § (2) bekezdése az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatának a Kúria előtti kezdeményezéséről szól, míg a 132. § (1) bekezdés d) pontja az önkormányzati határozat törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről. Látható tehát, hogy a döntési formák meghatározóak azok felülvizsgálhatóságát illetően is. Mindebből következik, hogy a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki.” ([Köf.5055/2012/8.](#))

III. Helyi adók

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) 6. § c) pontjának azon hármas követelményét, amely szerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani, 2017. január 1-től hatályon kívül helyezte a 2016. évi LXVI. törvény. Hasonló szabályt a Htv. 7. § g) pontjába iktatott be; az új szabályokat a 2017. adóévtől kell alkalmazni. Ez a rendelkezés az adó- megállapítási jog korlátjaként rendelkezik – valamennyi helyi adóra vonatkozóan – úgy, hogy az önkormányzat „az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének”.

A törvényességi vizsgálat lefolytatását követően megsemmisített rendelkezések oka részben az adóalap törvénysértő megállapítására ([Köf.5018/2015/3.](#)), a telektulajdonosok közötti

indokolatlan megkülönböztetésre ([Köf.5020/2015/6.](#)) illetve jogalkotási hibára ([Köf.5046/2015/4.](#)) volt visszavezethető. A helyi adókról szóló törvényi szabályozás kógens jelleggel rögzíti az adótárgy megállapíthatóságát a helyi rendeletekben. A törvényellenesség mibenlétével összefüggésben a Kúria az alábbiakat tartotta fontosnak kiemelni döntéseiben:

- A bírói kezdeményezés annak megállapítására irányult, hogy Pécel Város Önkormányzata telekadóról szóló rendeletének adómértéket meghatározó 8. §-a törvénytörő volt, mert a 2011-es adóév vonatkozásában a helyi adókról szóló törvényben foglaltakra tekintet nélkül, eltolódott a perbeli adótárgyak értékétől. A tényállás elemét képezte továbbá az, hogy az Alkotmánybíróság 99/2011. (XI. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) ezen okból már vizsgálta az adórendelet 8. §-át és azt, valamint az adóalap meghatározására vonatkozó rendelkezést 2011. december 31-ével megsemmisítette. Az önkormányzat a megsemmisítést követően, 2013-ban – az Abh.-ban foglaltakra hivatkozással, korrekciós indítással – az adórendelet 8. §-án alapuló mentességi szabályt alkotott, amelyet visszamenőleges hatállyal, 2011-re is alkalmazni rendelt és amelyet 2013-ban további egy alkalommal, ismételten módosított. Ezzel szemben az adóalapra vonatkozó rendelkezést nem alkotta újra. A Kúria az adórendelet 8. §-ának törvénytörését értelemszerűen nem vizsgálhatta, hiszen azt az Alkotmánybíróság az Abh.-ben már megsemmisítette. A Kúria nem létező rendelkezés törvényességét nem vizsgálhatta. Megállapította, hogy a 2011-ben hatályba lépett jogalkotásról szóló törvény tételes rendelkezésével kizárta a hatályon kívül helyezett rendelkezés módosítását, ezért az önkormányzat törvénytörést követett el a 2013-ban megalkotott rendelkezéseivel. Megállapította továbbá, hogy „...nem lehet az alkotmányellenesség minősített absztrakt adótényállási elemek alapján kivetett adókötelezettséget a konkrét adótényállásban az adózón számon kérni még akkor sem, ha a konkrét adókötelezettséget adókedvezménnyel utóbb csökkentti az önkormányzat. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban nem az adómérték alkotmányellenességét/törvénytörő jellegét állapította meg, amelyet adott esetben adókedvezménnyel korrigálni lehetne. Az Abh. azt mondta ki, hogy az önkormányzat az Helyi adó törvény 17. §-ba ütközően határozta meg a telekadó tárgyát. Ezt a törvénytörést az önkormányzat nem oldhatta fel azzal, hogy utóbb adókedvezményben részesítette az adózókat”. ([Köf.5046/2015/4.](#))
- A Kúria gyakorlatában több alkalommal is szembesült az adó mértékét támadó indítványokkal. Az indítványok részben az önkormányzati rendelet hátrányosan megkülönböztető jellegére (az ecseri-ügy), részben a vagyoni adó konfiskáló jellegére (zalaszentiváni-ügy), részben pedig arra alapoztak, hogy az önkormányzat nem volt figyelemmel a Helyi adó törvény 6. § c) pontja szerinti kritériumok mindegyikére a rendeletének elfogadásakor. Részben alkotmánybírósági esetjogra hivatkozva az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy a vagyonadó kivetésekor mértékadó szempont az arányos, illetve a teherbíró képességhez igazodó közteherviselés. A vagyoni típusú adók esetében az adófizetési kötelezettség a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel áll fenn, mértéke ahhoz igazodik. Ebből a Kúria három következtetést vont le gyakorlatában: a vagyontömeghez igazodó adómérték adja a helyi adók esetében az egyenlőségi szabályt, az adózó teherbíró képessége a vagyontömeghez viszonyított, emellett konfiskáló az az adómérték, amely belátható időn belül felemésztí magát az adóztatott vagyont. Az ügyben a Kúria külön is kitért az adózó teherbíró képességének vizsgálatára. A hivatkozott eljárásban előterjesztett önkormányzati védekezést elutasítva a Kúria egyértelművé tette, hogy a Helyi adó törvény 6. § c) pontjának a tételes adómérték arányosítását szolgáló, az adóalany teherbíró képességére utaló fordulata nem az adóalany gazdasági fizetőképességével és képességével áll összefüggésben. Ezzel szemben megállapította, hogy

„nem akkor teljesítőképes az adózó, ha fizetőképes, hanem akkor, ha a vagyonadó mértéke nem oldódik el az adótárgy értékétől”. ([Köf.5001/2013/6.](#), [Köf.5081/2012/4.](#))

- Az adók, benne a helyi adók rendszerével összefüggésben az Önkormányzati Tanács Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat Képviselő-testületének az építmény- és telekadóról szóló rendelete vizsgálatához kapcsolódva az alábbiakra mutatott rá: „Az adó közjövedelem, amely részben megteremti az állam és a közszolgáltatások anyagi alapját, részben pedig gazdaságpolitikai eszköz, mivel direkt vagy indirekt módon befolyásolja, orientálja a gazdasági élet szereplőinek magatartását. Az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz. Az adópolitika kialakításakor az önkormányzat az adó révén gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló, avagy egyéb szempontokat érvényesíthet. E szempontok jelennek meg akkor, amikor a helyi önkormányzat mérlegeli a helyi adó bevezetését, dönt arról, hogy a helyi adók melyikét, mikortól, milyen körben és milyen részletszabályokkal vezeti be.” ([Köf.5017/2012/8.](#))

III.1. Az adó mértéke

- Az önkormányzati telekadóztatási gyakorlatra vonatkozó kúriai ítélkezési gyakorlat egyértelművé teszi, hogy az adómérték meghatározásának differenciáltsága és arányossága szorosan összefüggő kérdések. A helyi önkormányzatoknak a telekadó-mérték meghatározása során tekintettel kell lenniük a telkek – közművesítettségében, közúton történő megközelíthetőségében rejlő – értékére is. Az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is. Továbbá megjelent az a szempont is, hogy adott kategórián belül ne legyen olyan nagy eltérés, ami jogszerűen nem indokolható. Konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Az az adómérték, amely évente a vagyon értékének közel 60–70 %-át teszi ki, súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat. Jelen ügyben a Kúriai döntés tehát, hogy az önkormányzat nem sérti a telekadó mértékére vonatkozó törvényi szabályokat az az adómérték, amely az adómaximum alatt úgy került meghatározásra, hogy kellően differenciál a rendelet hatálya alá tartozó adóalanyok és a telkek sajátosságait is figyelembe véve. ([Köf.5021/2017/4.](#), [Köf.5021/2016/3.](#), [Köf.5018/2016/4.](#))
- Telekadó mérték meghatározása a során a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a telekadó mértékére vonatkozó törvényi szabályokat nem sérti az az adómérték, amely az adómaximum alatt úgy került meghatározásra, hogy kellően differenciál a rendelet hatálya alá tartozó adóalanyok és a telkek sajátosságait is figyelembe véve. A Kúria a vizsgálata során arra a megállapításra jutott, hogy a jelen ügyben lévő önkormányzat nem differenciál a törvénynek megfelelően. Az általános adómérték mellett a magánszemélyek beépítésre szánt övezetben lévő ingatlanai után kisebb adómértéket határozott meg, s még kisebbet – az általános adómérték felét – határozta meg a külterületi telkek beépítésre nem szánt övezetbe eső része, és a magánszemélyek tulajdonában álló belterületi telkek beépítésre nem szánt övezetbe eső része után. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) 6. § c) pontja három szempontot határoz meg, amelyeket az önkormányzatoknak figyelembe kell venni az adó mértékének megállapításakor: a helyi sajátosságokat, az önkormányzat gazdálkodási követelményeit és az adóalanyok teherviselő képességét. E törvényi szabályozás implicit módon magában foglalja a differenciális kötelezettséget az adómérték

meghatározása során, amelynek a jelen ügyben vizsgált önkormányzati rendelet eleget tett. ([Köf.5013/2017/4.](#))

- Építményadó és telekadó konfiskáló jellegét csak kivételesen, olyan esetekben lehet megállapítani, amikor az adó éves mértéke megközelíti, vagy meghaladja a vagyontárgy értékét. Egy adott adóalany gazdasági teljesítőképességének növekedése vagy csökkenése nem ad alapot a helyi adó törvényellenességének megállapítására. ([Köf.5011/2017/4.](#))
- Az építményadó alóli mentesülés elsődlegesen a lakásingatlant érintheti, és a mentesülés lehetősége pedig elsődlegesen szociálpolitikai megfontolásokon kell, hogy nyugodjon. Az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén és az adóalany teherbíró képességén túli szempontokat is értékel, így az adófizetési kötelezettséget az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától teszi függővé. ([Köf.5006/2017/3.](#))
- Az adó mértékének meghatározása érdekében a Kúria az alábbi döntést hozta meg: Nem áll szemben a helyi adókról szóló törvénnyel a telekadó mértékének a törvényes adómaximum alatti meghatározása, ha az adó mértéke az adott telek tekintetében nem konfiskáló és az érintett önkormányzat kellő indokát adja a törvényi szempontok (a helyi sajátosságok) figyelembe vételének. ([Köf.5049/2016/7.](#))
- A telekadóról szóló szabályozás során a törvényben meghatározott elvek alkalmazása körében igazodni kell ahhoz a szemponthoz, hogy az adómérték az adótárgy telek forgalmi értékéhez képest ne legyen túlzott. Az ügyben az ingatlanforgalmi szakértő értékbecslése a földterület forgalmi értéket kisebb eltérésekkel 50.000.000,- Ft körüli összegben állapította meg. Ehhez képest az adóteher adóévenként előbb mintegy 32 millió Ft (64%), majd adóévenként a becsült értéket meghaladó több mint 55 millió Ft. A Kúria ezt az adóterhet aránytalannak ítélte meg. ([Köf.5033/2016/3.](#), [Köf.5009/2016/4.](#), [Köf.5024/2016/5.](#))
- A jelen döntés azzal a problémával szembesült, hogy a vizsgálni kért helyi adó (az ügyben építményadó) túlzott mértékének a megállapítására a Kúria előtti eljárásban nincs elég adat, nem tisztázott az építmény forgalmi értéke (amihez viszonyítani kell az éves adókötelezettséget). A döntés szerint az adómérték akkor ütközik a Helyi adó tv. 6. § c) pontjába, amennyiben az bizonyítható a Kúria előtt folyamatban lévő normakontroll eljárásban. Ha nem bizonyítható, az az indítvány elutasítását eredményezi. ([Köf.5027/2016/4.](#))
- A számú döntés értelmében önmagában nem lehet szankció-szerű adóztatásnak tekinteni a törvényes adómaximum alatti, az állagmegóvásra, rekultivációra ösztönző telekadót. ([Köf.5026/2016/4.](#))
- A telekadó konfiskáló jellegének eldöntése esetén tekintettel kell lenni a több évet átfogó adóztatási gyakorlatra, a tulajdon értékének változására, és egyéb körülményekre is. Nem alkalmazható azonban ez a követelmény, ha a vizsgált adóévben az adó mértéke olyan magas, hogy az megegyezik, vagy meghaladja az ingatlan forgalmi értékét. ([Köf.5042/2016/5.](#), [Köf.5047/2015/3.](#))
- A helyi adórendeletek elbírálásakor visszatérő kérdés volt az, hogy miként lehet egyensúlyt teremteni a helyi adókivetés törvényességének helyreállítása és az önkormányzatok helyi

adóból származó saját bevételeinek védelme között. Érdekes utalni ebben a körben, hogy a jelen ügyben törvénysértés megállapításának jogkövetkezményei tekintetében tett kísérletet az önkormányzati saját források védelmét jobban biztosító értelmezésre. Az eljárás tárgyát a Szigetvár Város Önkormányzatának telekadóról szóló önkormányzati rendelete, azon belül az adómértéket meghatározó rendelkezés törvényessége képezte. Az alapperben a bíróság annak az adóhatósági határozatnak a jogszerűségét vizsgálta felül, amelyben az adózót több évre visszamenőlegesen, több telek után kötelezték a helyi adó megfizetésére. A Kúria – a lefolytatott bizonyítási eljárást követően, az alapiratokban fellelhető tényadatok alapján – megállapította, hogy a támadott telekadó rendelet adómértéket megállapító rendelkezése – 2012. január 1-jétől kezdődően – törvénysértő volt. Ugyanakkor értelmezve az Önkormányzati Tanács eljárásrendjének törvényi szabályait megállapította, hogy a jogkövetkezményt „(...) a jogi absztrakció szintjén megalkotott norma egyedi esetben megállapított törvénysértéséhez kellett igazítani. Ezért a Kúria a Bszi. rendelkezéseire figyelemmel a törvénysértés megállapítása mellett nem semmisítette meg a vizsgált rendelkezést, de az egyedi eset körülményeihez igazítva kizárta annak perbeli alkalmazhatóságát. A Kúria határozata a Bszi. 56. § (4) bekezdése alapján nem érinti a törvénysértés megállapítását megelőzően létrejött jogviszonyokat, de nem terjed ki „valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyre sem”. ([Köf.5038/2015/4.](#))

- Az adómértéket megállapító rendeleti rendelkezés megsemmisítését a telektulajdonos adózók közötti indokolatlan megkülönböztetés támasztotta alá. Utóbb azonban megállapítható volt az is, hogy Lipót Község Önkormányzata telekadóról szóló rendelete a fentiekben hivatkozott Alkotmánybírósági határozat alapján is törvénysértő lett volna. A lipóti adórendelet ugyanis – hasonlóan Pécel Város Önkormányzatának telekadó kivetését szabályozó rendeletével – az adózók tulajdonában lévő telkek alapterületének összegét tekintette a telekadó alapjának. A helyi adókról szóló törvény szabályai szerint ugyanis (17. §) az adót az ingatlan-nyilvántartás szerinti önálló ingatlanonként és nem adózónként kell megállapítani. ([Köf.5020/2015/6.](#))
- Az esetek egyik csoportjába tartoztak azok az ügyek, amelyek a helyi adóról szóló törvény 17. §-ának 2011. november 30-i módosítása figyelmen kívül hagyásából eredtek. Ezekben az ügyekben a képviselő-testületek a 2012-es adóévben is a korábbi törvényi telekfogalom („beépítetlen belterületi ingatlan”) alapján vetették ki az adót. Ezzel szemben a Helyi adó törvény módosításának eredményeként 2011. december 1-től a telekadó tárgyává „az önkormányzat illetékességi területén lévő telek” vált. Ezekben az ügyekben a Kúria az alábbiakra mutatott rá: „A Helyi adó tv. 4. és 17. §-a kógens jelleggel határozza meg a települési önkormányzat számára a telekadó tárgyát. A települési önkormányzat ezért nem érvényesítheti adópolitikáját oly módon, hogy a Helyi adó törvényben meghatározott adótárgyak között „válogat”.” ([Köf.5049/2014/5.](#), [Köf.5066/2013/4.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa bírói kezdeményezések alapján vizsgált több fővárosi kerületi önkormányzati rendeletet, amelyeknek adótárgyként a budapesti köztemetők, adózóként pedig a kifejezetten a Fővárosi Közgyűlés temetkezési közszolgáltatási kötelezettségének céljaira létrehozott gazdálkodó szerv volt az érintettje. A jogkérdés abban állt, hogy a törvényalkotó a köztemető funkciót ellátó telkeket nem vette ki az adótárgyak közül a 2012. január 1. és május 14. közötti szabályozási időszakban – szemben a 2011. november 30-ig hatályos és a 2012. május 15-étől hatályos szabályozással. A köztemető funkciót ellátó telkek az adókötelezettség szempontjából azonos szabályozás alá estek minden más telekkel. A fővárosban alaptörvényi szinten

intézményesített kétszintű önkormányzati rendszer, valamint a Helyi adó törvény rendelkezéseinek következtében alakult ki az a helyzet, hogy a köztemetők fenntartásának közszolgáltatása a fővárosi önkormányzatot terhelte - amely e feladatnak a tulajdonában álló adózó gazdálkodó szervek révén tett eleget –, ugyanakkor a telekadó megállapításának a jogával a kerületi önkormányzatok rendelkeztek. A Kúria vonatkozó határozataiban megállapította, hogy a köztemetők fenntartásának közszolgáltatását annak összefővárosi érdekűségére tekintettel telepítették a helyi önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos törvényi szabályok a Fővárosi Közgyűléshez. Ez annak az elismerése, hogy e közszolgáltatás megszervezése a település egészét, így az érintett önkormányzat lakóközösségét is érintő kötelezettség. A fővároson belül működő kerületi önkormányzatok a kötelezettség oldaláról érintettjei, a helyi közösség oldaláról jogosultjai e közszolgáltatás megszervezésének és biztosításának. Ezért a Kúria megállapította, hogy a telekadó kivetésekor és mértéke meghatározásakor az érintett önkormányzatnak a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében kellett volna értékelnie azt a tényt, hogy az illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van. A kétszintű budapesti önkormányzati rendszerben sem gyakorolhatók az önkormányzati alapjogok, teljesíthetők a kötelezettségek szűk kerületi érdekek mentén akkor, ha az adott közszolgáltatás nyújtása a budapesti lakóközösség egészének érdekében áll. ([Köf.5022/2014/4.](#), [Köf.5033/2014/4.](#), [Köf.5034/2014/5.](#), [Köf.5035/2014/4.](#))

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa megerősítette az építményadó alóli mentesülés önkormányzati rendeletben való szabályozási lehetőségeivel kapcsolatos korábbi gyakorlatát. A Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzata Képviselő-testületének építményadóra vonatkozó rendeletével összefüggésben – bírói kezdeményezésre – megállapította: Mivel a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény képességéhez igazodó” fordulata a Helyi adó törvény jogegyenlőségi szabálya is egyben, ezért az önkormányzati jogalkotó – a 6. § d) pontjában foglalt mentességeken túl – minden adóalany esetében a teherbíró képességhez igazítottan köteles az adófizetés mértékét megállapítani. Vagyoni típusú adók, így az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén és az adóalany teherbíró képességén túli szempontokat is értékel, így az adófizetési kötelezettséget az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától teszi függővé. Tekintettel tehát az építményadó vagyoni adó jellegére és e jellegből levonható következtetésekre, valamint a mentesülés Helyi adó törvényben kijelölt szabályozási irányára, a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az építményadó alóli mentességek szabályozását elsődlegesen a mindenki számára egyenlő mércével érvényesített lakhatási biztonság indokolhatja, figyelemmel az adóalany teherbíró képességét is értékelő szociálpolitikai okokra is. A mentesség alapja tehát a lakásingatlan tényleges lakáscélú használata. ([Köf.5076/2012/4.](#))

Helyi sajátosság (gazdasági) figyelembe vétele

A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét, más jogszabályokkal való összhangját vizsgálja, és az jogszabálysértés megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisítse.

- A törvényességi vizsgálat csak arra szorítkozhat, hogy az önkormányzati rendelet 5. § (4) bekezdésébe foglalt adómérték meghatározásánál az érintett önkormányzat tekintettel volt-e az ingatlan(ok) rendeltetésében megnyilvánuló helyi sajátosságaira. A Kúria eddigi gyakorlata a helyi adókról szóló törvény 6. § c) pontjába foglalt helyi sajátosságok

figyelembevételét alapvetően a telkek vagyoni értéken is kifejezhető sajátosságai alapján határozta meg (pl. közművesítettség, megközelíthetőség, panoráma stb.). Jelen eljárásban az indítványozó a helyi sajátosságokat a természeti erőforrások védelmében, az egészséges életmód segítését célzó funkcióban határozta meg. A Kúria ilyen – a nem kifejezetten vagyoni értéken is mérhető – sajátosságot eddig egy esetben ismert el, nevezetesen a temetők adóztatásával kapcsolatban. A Kúria jelen ügyben nyomatékosítja, hogy az önkormányzati rendeletek vizsgálatakor a normát kizárólag más jogszabályok rendelkezései alapján ítéli meg, ugyanakkor a normakontrollnak nem lehet szempontja az önkormányzati rendelet célszerűségének megítélése. Amennyiben a Kúria célszerűségi vizsgálatot folytatna, úgy az önkormányzati jogalkotó hatáskörébe tartozó területre tévedne, amely megengedhetetlen. Jelen ügyben ilyen célszerűségi szempontnak tekinthető annak figyelembe vétele, hogy az adott ingatlan vonatkozásában az adó mértékének meghatározásakor az önkormányzat vajon megfelelően szolgálta-e a természeti erőforrások, vagy az egészséges életmód védelmét. Ilyen szempontokat a Helyi adó törvény nem tartalmaz. Ugyanakkor – mint a Kúria utalt rá – a normakontroll eljárástól el kell határolni a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló eljárást, ahol a bírónak az ügy összes körülményeinek a figyelembevételével kell döntenie. Így nem a normakontroll eljárás tárgya annak tisztázása, hogy az adott ingatlanon fennáll-e érvényes építési vagy telekmeosztási tilalom, vagy az, hogy az adott ingatlannal kapcsolatban figyelembe veendő-e a Helyi adó törvény és az 2009. évi XXXVII. törvény (Erdőtvt.) alapján az erdőkre vonatkozó kivételszabály. Ezt a peres eljárásban kell eldönteni. A fentiekre tekintettel a Kúria az indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította. ([Köf.5003/2017/4.](#))

Az adóztatás egyéb szempontjai

- A Kúria megállapítása alapján törvénysértő a Baja Város Önkormányzatának az önkormányzati beruházásban megvalósuló útépítésről és az útépítéshez kapcsolódó lakossági hozzájárulás megfizetéséről szóló rendelete. A Kúria szerint két jogintézmény keveredése jelentette a problémát az ügyben; az egyik az útépítési érdekeltségi hozzájárulás, amit a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) szabályoz, a másik az útépítési hozzájárulás, amit az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.). A két jogintézmény egymástól különbözik. Az útépítési hozzájárulás költségáthárítást célzó fizetési kötelezettség, azaz közteher-fajta. Az útépítési érdekeltségi hozzájárulás viszont az ingatlantulajdon alapján érdekeltek megállapodásán alapszik (amit csak kiegészít a közigazgatási kötelezés eleme az érdekeltségi egység érdekében, az érintettség alapján a hasznokat élvező, de döntési szempontból kisebbségi tulajdonosok tekintetében). Az útépítési hozzájárulás tekintetében azonban az önkormányzat nem rendelkezik rendeletalkotási hatáskörrel, rendeletalkotási felhatalmazás csak a Kkt. 31. § (2) bekezdése alapján van útépítési érdekeltségi hozzájárulás szabályozására. Az Önkormányzati Tanács az ügyben megállapította, hogy a képviselő-testület felhatalmazás nélkül terjesztette ki a Kkt. 31. § (2) bekezdésében foglalt önkormányzati rendeletalkotási jogosultságot az Étv. 28. § (2) bekezdése szerinti költségáthárításra, így törvényellenesen kötelezte rendeletben a Baja város területén önkormányzati beruházásban megvalósuló helyi közút építése során az érintett ingatlanok tulajdonosait útépítési hozzájárulás fizetésére. ([Köf.5012/2017/6.](#))
- A Kúria véleménye szerint a közteherviselésre irányuló jogi szabályozásnak közrendészeti és közbiztonsági célra történő felhasználása – az önkormányzati rendeletben meghatározott módon – nem lehet legitim cél, ezért nem lehet jogalanyok közötti jogszerű

megkülönböztetés indoka. Az az alap továbbá, ami szerint a településen való lakás tekintetében különbséget lehet tenni jogalanyok között kötelezettségeik mértékét illetően tekintet nélkül teherviselő képességükre, sőt éppenséggel annak ellenében, önkényesnek minősíthető. Tehát a Kúria a döntésében kiemelte, hogy a törvény által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg, ha az adójogi szabályozás a jogalanyok között teherviselő képességük ellenében határozza meg kötelezettségeik mértékét, igazolható legitim cél nélkül. ([Köf.5028/2017/4.](#))

- Az Önkormányzatnak elvitathatatlan joga, hogy településpolitikája részeként ingatlangazdálkodási politikát folytasson és ahhoz – a jogszerűség keretei között – helyiadó-rendszeri eszközöket is igénybe vegyen. ([Köf.5007/2017/4.](#))
- A Kúria eljárásában is megjelent az ún. bizalomvédelem elve. A Kúria a helyi adórendelet vizsgálata kapcsán rámutatott, hogy az önkormányzati rendeletben biztosított rövid időtartamra szóló, határozott idejű telekadó-mentesség jogos várományt teremt a helyi adók rendszerében. A jogbiztonság és a jogszabály alkalmazására történő felkészüléshez szükséges kellő idő sérelmét is jelenti – az adómentesség lejártá előtt egy hónapos felkészülési idővel – adót kivetni az eredetileg adómentes időszakra. ([Köf.5036/2016/5.](#))
- Sorozatosan visszatérő ügytípus, hogy az önkormányzat látszólag normatív módon határozza meg az adófizetési kötelezettséget, de az valójában csak egy adózót érint (hátrányosan). A Kúria hangsúlyozta, hogy hátrányosan megkülönböztető a telekadó mértéke akkor, ha az önkormányzati rendeletben szabályozott díjővezet az adóztatott vagyontól, sajátosságaitól függetlenül, meghatározott adózó, más díjővezetekhez képest számottevően magasabb adókötelezettségéről rendelkezik (Berente telekadó). ([Köf.5015/2016/17.](#))
- A telekadó alóli mentesség szempontja nem lehet az, hogy az adóalany az adott településen életvitelszerűen ott lakik-e (lásd még pl. a Köf.5047/2015/3. számú határozatot). Az építményadó vonatkozásában is kimondta ezt a követelményt a Köf.5048/2015/3. számú határozat a következőképpen: törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé. ([Köf.5054/2015/3.](#))
- A vagyoni típusú adók kapcsán érdemes említést tenni a megkülönböztető mentességet/kedvezményt tartalmazó rendelkezések megítéléséről. Az alapvető jogok biztosának indítványozói gyakorlata világított rá annak szükségességére, hogy a Kúria tisztázza a „helyben lakás” tartalmát és azt, hogy az az adóalanyok csoportjai között legitim módon alkalmazható-e megkülönböztetés. A telekadó esetében erre nem látott meggyőző indokot. ([Köf.5066/2014/4.](#))
- A Kúria fenntartotta azt a korábbiakban kialakított gyakorlatát, amely szerint a vagyoni típusú adók esetében a Helyi adó törvény 6. § c) pontja egyben jogegyenlőségi szabályként is funkcionál. E szerint az adókötelezettség alapja minden esetben az adótárgy és annak értéke. A helyi adó tv. 6.§ d) pontjára alapítottnan megállapította, hogy a helyben lakás építményadó esetében lehet mentességi ok, ám az a tényleges életvitelszerű tartózkodást kell, hogy jelentse, amelynek egyik bizonyítéka lehet a lakcímnnyilvántartásból származó adat ([Köf.5025/2014/4.](#))
- Az adómértékek törvényessége tárgyában – szintén bírói kezdeményezések alapján eljárva – több határozat is született. Ezek két megállapítást tartalmaztak: a törvényi keretek között

vizsgált tételes adómérték törvényesnek bizonyult akkor, amikor az egyéb szempontok helyes jogalkotói értékelése mellett a telekadó mértéke abszolút értelemben sem volt eltúlzottnak mondható (az ecseri-ügyben a tételes adó 10 Ft/nm évi mértéket tett ki). E mellett kúriai normakontroll eljárásban, amelynek tárgya jogi norma jogi normával történő összevetése, nem jöhet számításba annak a körülménynek az értékelése, hogy a konkrét egyedi esetben az alapper felperese, egyenként nem nagy, de számszerűen több helyrajzi szám alatti telek tulajdonosa, amely értelemszerűen befolyással van adófizetési kötelezettségének összességére. ([Köf.5001/2013/6.](#))

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Zalaszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló rendelete vizsgálata kapcsán megállapította: „a teherbíró képességhez igazodó közteherviselés Alaptörvény XXX. cikkében megfogalmazott kötelezettsége – az Alkotmánybíróság arányos közteherviseléshez kapcsolódó gyakorlata alapján – többek között magában foglalja az adómérték arányosságát. Jóllehet a (helyi) jogalkotónak nagy a szabadsága abban, hogy milyen módon kötelezi az adóalanyokat a közterhekhez való hozzájárulásra, vagyoni típusú adók esetében azonban az adó mértéke nem vezethet az adó tárgyának elvonásához illetve azzal kapcsolatos aránytalansághoz. A teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyat képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Az ilyen adó elveszti az adóhoz, mint jogintézményhez kapcsolódó jellegzetességeit, és lényegében szankciónak tekinthető, amely az adó intézményével összeegyeztethetetlen. Az az adómérték, amely évente a vagyon értékének közel 60-70 %-át teszi ki, súlyosan aránytalannak minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat. Az adókivetés ugyanakkor ösztönözheti a (helyi) adóalanyokat meghatározott gazdasági magatartás tanúsítására, avagy ettől való tartózkodásra. Nem kétségesen nem tölti be az adófizetési kötelezettség eredeti, a (helyi) közterhekhez a teherviselési képesség arányában való hozzájárulás funkcióját akkor, ha az egy, a szabályozás alapján jól körülhatárolható adóalanyt céloz.” ([Köf.5081/2012/4.](#))

III.2. Építményadó

- A Kúria a vagyoni típusú adók, a telekadó és az építményadó mértéke törvényességének a megítélésakor több szempont együttes figyelembe vétele alapján jár el, nem csupán egysíkú értelmezéssel veti egybe az adótárgy értékét a kivetett adó mértékével. A Köf.5047/2015/3. számú határozat szerint a telekadó konfiskáló jellegének eldöntése esetén tekintettel kell lenni a több évet átfogó adóztatási gyakorlatra, a tulajdon értékének változására, és egyéb körülményekre is. Nem alkalmazható azonban ez a követelmény, ha a vizsgált adóévben az adó mértéke olyan magas, hogy az megegyezik, vagy meghaladja az ingatlan forgalmi értékét. A Kúria utal arra a gyakorlatára, hogy az adó mértékét a Htv. 6. § c) pontja alapján csak kirívó esetben tekinti konfiskálónak. A Kúria úgy ítélte meg, hogy jelen esetben felmerült közel 20%-os adómérték nem tekinthető ilyennek, így minden más körülményt is figyelembe véve az épület utáni adómérték nem sérti a Htv. 6. § c) pontját. A Kúria gyakorlata szerint nem hagyható figyelmen kívül az ingatlan rendeltetése, földrajzi elhelyezkedése, és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltérések sem, azonban a helyi sajátosságok figyelembe vételét nem lehet kiterjesztően értelmezni. Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségi vizsgálatát nem végezheti el. Így pl. a Kúria a vagyoni adót kivető önkormányzati rendeletek vizsgálata során nem vonta a helyi sajátosságok figyelembe vétele körébe azt, hogy az adott ingatlanon lévő épület egészségügyi célokat szolgál, vagy azt, hogy idősök otthonaként funkcionál. Mindemellett a Kúria elismerte azt, hogy a helyi adópolitika szolgálhat településfejlesztési célokat. A Kúria a Köf.5026/2016/4. számú

határozatában a telekadó vonatkozásban azt állapította meg, hogy önmagában nem lehet szankciószerű adóztatásnak tekinteni a törvényes adómaximum alatti, az állagmegóvásra, rekultivációra ösztönző telekadót. Minderre tekintettel az, hogy az ingatlan környezetszennyezés miatti mentesítésre szorul, nem adhat alapot arra, hogy a telekadó mérték meghatározásakor az érintett önkormányzatnak kivételt kellett volna képezni az ingatlan rendeltetése szerint. Minderre tekintettel a Kúria az indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította. A Kúria utal arra, hogy jelen eljárásban csak a normával kapcsolatos szempontokat veheti figyelembe. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló eljárásban azonban a peres ügy összes körülményeit is figyelembe lehet venni. Az általános szabályok mögötti differenciálás a peres eljárásban történhet, ha annak vannak megfelelő szempontjai. Egy ingatlan adás-vételi szerződés kockázatát azonban nem lehet az önkormányzat adóztatási jogára hárítani. ([Köf.5008/2017/4.](#))

III.3. Idegenforgalmi adó

- A Kúriára eddig viszonylag kevés indítvány érkezett idegenforgalmi adóval kapcsolatban. A jelen ügyben a Kúria rámutatott: Az idegenforgalmi adónak konkrétan megragadható kettős célja van: az idegenforgalmi adó célja részben annak garantálása, hogy a nem állandó lakos vendég maga is járuljon hozzá az általa igénybe vett vagy igénybe veendő kommunális szolgáltatások és a helyi közszolgáltatások költségeihez. Másrészt viszont az idegenforgalmi adó tételezett célja az is, hogy a megnövekedett turizmus okozta esetleges negatív környezeti externáliák költségeit az önkormányzat az adó alanyaira, a nem állandó lakos vendégekre terhelje. A megkezdett vendégéjszakához, mint adóalaphoz (Helyi adó törvény 32.§ a) pont 1. alpont) kapcsolódó egységes tételes adómérték (verseny) semleges. Semmilyen tekintetben nem tesz különbséget az egymással azonos piacon versenyző és eltérő minőséget képviselő szálláshelyek között (kínálati oldal), valamint az azokat igénybe vevő adóalanyok között sem (keresleti oldal). ([Köf.5017/2016/5.](#))

III.4. Települési adó

A települési adó egy sajátos adó-típusként jelent meg 2015. január 1-ei hatállyal a helyi adó törvényben. A helyi önkormányzatok az illetékességi területükön rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethetnek be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt. A törvény nem igazán jelöli ki a helyi szabályozás kereteit, amely tényből több törvényességi probléma is adódik.

- A Kúria az érintett önkormányzat települési adó rendeletét semmisítette meg törvénysértés megállapításának indoka miatt – figyelembe véve az adófizetés alóli mentesülés eseteit, illetve az erre vonatkozó igazolások meghatározásának rendszerét – az adóalanyi kör meghatározása rendkívül célzott volt. Ennek eredményeképpen települési adó-fizetési kötelezettsége csak egy vagyonnal és vagyoni joggal nem rendelkező, azt hozzátartozói kapcsolat révén sem élvező, de a településen lakó, társadalmi (közösségi) csoportnak állt fenn (jellemzően vendégmunkások), a településen eltöltött napok után. A Kúria megállapítása szerint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Etv.) által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg az önkormányzat, ha az adójogi szabályozás a jogalanyok között teherviselő képességük ellenében – jelen esetben azzal épp fordítottan – határozza meg kötelezettségeik mértékét, igazolható legitim cél nélkül. ([Köf.5028/2017/4.](#))
- Az érintett önkormányzat infrastruktúrafejlesztési települési adóról szóló rendeletét a Kúria megsemmisítette. A szabályozás (csak) az újonnan létrehozott lakások adóztatását rendelte el települési adóval (lakásonként egyszeri félmillió forint összegben). A lakások adóztatása

a Htv. szerint az építményadó hatálya alá tartozik. A Kúria az ügyben megállapította, hogy olyan adótárgy, amely a Htv.-ben meghatározott bármely helyi adó (jelen esetben az építményadó) hatálya alá tartozik, települési adózás alá nem vonható. Az adómentesség biztosítása nem használható fel arra, hogy az önkormányzat valamely adótárgyat kivonja a Htv. hatálya alól, majd települési adó néven vonja adózás alá és tetszőleges mértékű adófizetési kötelezettséget állapítson meg. ([Köf.5027/2017/4.](#))

- A helyi önkormányzatok a helyi adókról szóló törvényben szereplő különböző típusú helyi adókat nem szabályozhatja újra települési adó néven. Az ügyben a telekadó tárgya került települési adó-kötelezettség alá: települési adó formájában a növényzet földterület nagysága szerinti adóztatása valójában a telekadó alapja szerinti adóztatást jelent. ([Köf.5028/2016/4.](#))
- Az Alapvető Jogok Biztosa indítványára Az Önkormányzati Tanács jelen ügyben általános követelményt határozott meg a települési adót szabályozó önkormányzati rendeletek tekintetében. Eszerint a települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó törvény – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó törvény garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Helyi adó törvény. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben. Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Állami tulajdonú föld bejegyzett földhasználója vállalkozási tevékenysége okán nem lehet a települési adó alanya. ([Köf.5068/2015/4.](#))
- A települési adó kiszabásával kapcsolatban a Kúria számos határozata arra mutatott rá, hogy amennyiben a települési adó tárgya termőföld, úgy a föld haszonbérbeadásából származó jövedelem után keletkezett személyi jövedelem-adófizetési kötelezettség nem zárja ki, hogy az önkormányzat települési adót vessen ki. ([Köf.5069/2015/4.](#))
- A Kúria a települési adó bevezetését modellváltásként értékelte a helyi adók megállapításának rendszerében. A helyi adókról szóló törvény új szabályai a települések – lényegében anyagi jogi keretek nélküli – adóztatási jogának szabadságát szolgálják. Ennek a szabadságnak a konkrét eljárásban levonható következménye az volt, hogy a települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó törvény. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Az adóalanyi kör vonatkozásában a Kúria úgy ítélte meg, hogy különbséget kell tenni az adóalanyok között a termőföldhöz való viszony tekintetében: amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként folytat vállalkozási tevékenységet a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A közteher természete vonatkozásában a kárenyhítési hozzájárulásról azt állapította meg a Kúria, hogy annak megfizetését – a befizetések révén –, kártelepítési célból létrehozott és kockázatközösségként működő pénzügyi alap indokolja. A pénzügyi alap célja nem a „közös szükségletek kielégítése”, hanem a mezőgazdasági káresemény bekövetkeztekor a mezőgazdasági termelő kárainak megtérítése – quasi biztosítási jelleggel –, ezért az nem volt köztehernek tekintendő. Ezzel szemben az a befizetés, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, köztehernek minősül. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott

intézmény, amely a törvényi előírások értelmében a földhasználónak vagy a termőföld tulajdonosának a szándékától független, mégis rendelkezésére álló közszolgáltatás. Ugyanakkor annak költségeihez jogszabályban – önkormányzati rendeletben – megállapított kötelezettsége folytán hozzá kell járulnia. ([Köf.5035/2015/4.](#))

IV. Építésügy

- A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény alapján a közlekedési beruházással érintett önkormányzat köteles településrendezési eszközeit a helyi építési szabályzata módosításával összhangba hozni az országos településrendezési tervről szóló törvény előírásaival. ([Köm.5019/2017/3.](#))
- Az építésügyben vannak olyan közhatalmi beavatkozások, amelyeket a tulajdonos ellentételezés nélkül túrni köteles (pl. nyilvánvaló, hogy az építési magasság előírása önmagában nem teremt alapot a telektulajdonosnak kártalanításra), vannak aztán olyan beavatkozások, amely során az értékgarancia elve érvényesül, azaz a közjogi beavatkozás során fellépő értékvesztést az államnak/önkormányzatnak kompenzálnia kell (pl. egy övezeti átsorolás következtében előálló értékvesztés). Végül a tulajdonba való közérdekű és kivételes beavatkozás legerősebb formájánál a kisajátításnál az alaptörvényi garanciáknak kell érvényesülni: a feltétlen, azonnali és teljes kártalanítás mellett lehetséges a tulajdonelvonás is. Rá kell mutatni továbbá arra, hogy előfordulhat a tulajdonba való olyan állami/önkormányzati beavatkozás is, amely az egyes esetekben a vonatkozó szabályoknak megfelel, de összességében, a beavatkozás gyakorisága, mennyisége alapján a tulajdon jogintézményét veszélyezteti. ([Köf.5050/2016/4.](#))
- Jelen ügyben a Kúria megítélése szerint nemcsak technikai előírás, hogy a helyi építési szabályzatnak kell rendelkezni az állattartó telepeket érintő védőtávolságról, hanem annak garanciális jelentősége is van, amennyiben a helyi építési szabályzat megalkotására – mint sajátos helyi normára – az Étv.-ben foglalt speciális szabályok irányadók. Ilyen rendelkezések az állattartásról szóló rendelethez nem kapcsolódnak, ezért a védőtávolságnak az állattartásról szóló rendeletben való szabályozása – a mellett, hogy szövegszerűen is ellentétes az OTÉK vonatkozó szabályaival – egyben az Étv.-ben foglalt, a helyi építési szabályzat megalkotásához kötődő garanciákat is kiüresíti.” A jogalkotó akként rendelkezik, hogy egy adott szabályozási tárgyat a helyi építési szabályzatnak kell tartalmaznia, akkor ahhoz egyben a helyi építési szabályzat elfogadásához kapcsolódó garanciális rendelkezések érvényesülését is előírja. Jelen esetben az Étv., valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben megállapított egyeztetési eljárás érvényesüléséről van szó. Az önkormányzati rendelet indítványban támadott 2. § (2)-(3)-(4) bekezdései, valamint az 1. számú melléklete tehát más jogszabállyal, az OTÉK 36. § (5) bekezdésével állt szemben. ([Köf.5048/2016/3.](#))
- A Kúria határozatában vizsgálta, hogy a helyi építési szabályzatban nem adható az önkormányzati képviselő-testületnek olyan felhatalmazás, hogy a normatív szabályok alól egyedi döntésekkel előre nem meghatározott eltéréseket engedélyezhet. ([Köf.5043/2016/6.](#))
- A Kúria döntésében helyi építési szabályzat törvényellenességét vizsgálta bírói kezdeményezésre. A tulajdonhoz való jog védelmét is figyelembe véve húzta alá a Kúria

azt a törvényi szabályt, amely szerint helyi építési szabályzatban közterületként csak állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület minősíthető. ([Köf.5012/2016/4.](#))

- Helyi építési szabályzat módosítását kifogásoló bírói kezdeményezés alapján járt el a Kúria és mondta ki, hogy nem törvénytörő az a helyi építési szabályzatban foglalt előírás, amely az erdőhasználatra szánt területen a már meglévő kilátó felújítása során a kilátó magasságának megnövelését lehetővé teszi. ([Köf.5064/2015/6.](#))
- Egy másik döntés elvi lényege szerint a helyi építési szabályzat melléklete a szabályozási terv. Jogszabálytörő az a helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendelet, amely nem tartalmaz szabályozási tervet ([Köf.5053/2015/4.](#))
- Jogalkotási technika törvényességét vizsgálta az Önkormányzati Tanács Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzat Képviselő-testületének a Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló rendelete kapcsán. A Kúria határozatában megállapította, hogy a jogszabály módosítása csak akkor fejt ki hatását, amennyiben az beépül a módosított jogszabályba. „(...) a módosító jogszabály azon rendelkezései, amelyek nem épülnek be a módosított jogszabályba, hatályon kívül helyezésüket követően nem fejtik ki hatásukat”. Hiába rendelkezik tehát az önkormányzati jogalkotó a jogalkotási törvénytől eltérően az átmeneti rendelkezések tekintetében, ha a módosító rendelkezések nem tudnak beépülni az önkormányzati rendeletbe. A hatályon kívül helyezett módosító rendelkezés ugyanakkor törvénytörést nem eredményez, hiszen a jogalkotásról szóló rendelkezések értelemszerűen alkalmazandóak. ([Köf.5040/2012/6.](#))
- Az alkalmazandó jog problémája kapcsán már felmerült, hogy a helyi építési szabályzat és szabályozási terv megalkotásához vezető eljárás szabályainak megsértése esetén a megalkotáskor hatályos magasabb szintű jogszabályhoz mérten kell az önkormányzati rendeleteket elbírálni. Ezek az eljárási szabályok jellemzően az építésügyi törvény által kötelezően előírt véleményeztetési, egyeztetési kötelezettségek köré csoportosultak. Következtes és szigorú az Önkormányzati Tanács gyakorlata a tekintetben, hogy az önkormányzati rendelet törvényellenességéhez vezet, ha a törvényi szabályok sérülnek a rendeletalkotás során. Az önkormányzati rendelet azért került megsemmisítésre, mert a megalkotása során nem kérték ki a főépítész véleményét, valamint a másik rendelet megsemmisítése azért történhetett, mert a jogszabály szerinti államigazgatási szervek véleményének kötelező kikérése elmaradt. ([Köf.5013/2013/7.](#), [Köf.5055/2013/9.](#))

Terület- és övezetbesorolás

- Helyi építési szabályzat az országos településrendezési és építési követelményekről szóló szabályozás kategóriáitól a 253/1997.(XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK) 111. §-a szerint eltérhet. A perbeli ingatlan nagyvízi mederben, hullámtérben található, ezért az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997.(XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK) 30. § (1) bekezdés 6. pontja alapján vízgazdálkodással összefüggő területnek, hullámtérnek minősül, ekként vízgazdálkodással összefüggő övezetbe, nem különleges intézmény terület építési övezetébe kell sorolni. Az OTÉK 6. § (1) bekezdés b) pontja alapján a beépítésre nem szánt övezetekben a telkek megengedett beépítettsége legfeljebb 10%, a perbeli telkek a SZÉSZ előírásai alapján legfeljebb 5%-ban építhető be. A helyi önkormányzat az OTÉK előírásait nem megfelelően hajtotta végre akkor, amikor a perbeli területet elsődlegesen vízgazdálkodási rendeltetésű sávba, építési övezetbe sorolta. A hullámtér ugyanis csak övezetbe, és nem építési övezetbe sorolható a bírói indítvány szerint. A bíróság álláspontja szerint a perbeli telket az OTÉK 30. § (1) bekezdés 6. pontja

alapján vízgazdálkodással összefüggő övezetbe kellett volna sorolni. A bíróság álláspontja szerint a perbeli terület építési övezetbe sorolása jogszabályellenes. A bíróság indítványozta, hogy a Kúria a SZÉSZ 108. § (3) bekezdésének „építési” szövegrészét és a SZÉSZ 1.3. mellékletében a 41-1 szabályozási tervlapon a perbeli ingatlanra vonatkozó építési övezeti besorolását semmisítse meg. Az önkormányzati rendelet vitatott 108. §-ának a „beépítettség nem haladhatja meg az 5%-ot” szabálya pedig szigorúbb, mint a beépítésre szánt területek esetében általában megszabott 10%-os alsó határ, mert annál kevesebb beépítést enged. E szigorítás azonban megengedett. Mindebből következően a terület-besorolás a beépítési százalék mértékén alapulóan nem minősíthető jogszabályellenesnek. Az indítványnak azon részével kapcsolatban, amely szerint vízgazdálkodási területen, hullámtérben az építési tevékenység korlátozandó, a Kúria megjegyzi, hogy egy ilyen követelményt az önkormányzatok képesek érvényesíteni. Ennek a kereteit a településrendezési tervek egyeztetésével kapcsolatos kötelező eljárási előírások tudják megadni, mindazonáltal a megoldás módját az OTÉK nem határozza meg eltérést nem tűrő módon. Olyan szabályozási mód, amelyik a kérdéses területet beépítésre nem szánt területként határozza meg, és ahhoz társít speciális szabályokat, valóban lehetséges lett volna, de az Étv. és a kormányrendelet keretei között a meghatározás ilyen formájának nincs kötelező ereje. A Kúria szerint legfeljebb annyi állítható, hogy ekkor a megoldás jogszerűségéhez nem lenne szükség az OTÉK 111. §-ának fölhívására. Jelen ügyben az következik, hogy a konkrét terület- és övezet-besorolás önmagában nem jogszabályellenes, azáltal sem, hogy az önkormányzatnak jog szerinti mérlegelési lehetősége útján került meghatározásra. Az indítványban példaként fölhozott települési önkormányzatok rendeletei ezzel összefüggésben pedig csak annyiban relevánsak a vizsgálat tárgyává tett kérdéseket illetően, hogy a SZÉSZ-től eltérő módon is elérhető adottnak vagy kívánatosnak vett hatás, azonban ezek nem zárják ki eleve más szabályozási megoldás jogszerűséget nem sértő létjogosultságát, illetve azok érvényesítését. ([Köf.5018/2017/3.](#))

Településrendezési szerződés

- Településrendezési szerződésben elő lehet írni feltételeket, amelyek teljesítéséhez kötött a településrendezési eszköz alkalmazása, ezáltal a fejlesztő által kívánt célnak a helyi önkormányzat részéről történő elfogadása. A településrendezési szerződés egy fejlesztési megállapodás. Helyesen határozza meg az önkormányzati rendelet a polgári jogi megállapodást, amelynek alanya a fejlesztő és az önkormányzat. A felek között létrejövő érdekegyezőség alapja az, hogy a településfejlesztés közösségi eszközöket is igényel, aminek hasznai gyakran – ún. külső gazdasági hatások – eredményeként magántulajdonú ingatlanok értékének növekményében erőteljesen megjelennek. A közösségi érdekű beruházások megvalósítása vagy az ilyen hasznokból más formában való visszatérítés a közösségi előnyök rendelkezésre bocsátásának feltétele. Az önkormányzat a közösségi erőforrásokat jellemzően tulajdonosként, illetve közpolitika megvalósítójaként, és nem hatósági jogkör gyakorlójaként bocsátja rendelkezésre. Jelen esetben helyesen érvel az önkormányzat, hogy a telekalakítás önmagában egy értéknövelő akció. Ennek végrehajtásához szabott feltételeket az önkormányzat, és ennek kerete az általa megkövetelt szerződéslánc: telekalakítás–kétoldalú megállapodás (a „fejlesztővel”)–településrendezési szerződés. A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyrészt megállapítja, hogy maga a konstrukció, az annak alapjául szolgáló szabályozás nem jogellenes, amikor feltételeket határoz meg. Másrészt viszont e keret kitöltése a konkrét megállapodás körülményeivel (például, hogy a kétoldalú megállapodás tartalmazhat-e rendelkezést az abban nem részes telektulajdonosokra, vagy, hogy a felperes okkal vagy ok nélkül nem volt tisztában a konstrukció lényegével) jelen esetben nem tartozik az Önkormányzati Tanács vizsgálata körébe. Az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendelet

meghatározott bekezdését nem tartja az épített környezet védelméről szóló Étv. 30/A. §-ába ütközőnek sem. Településrendezési szerződésben elő lehet írni feltételeket, amelyek teljesítéséhez kötött a településrendezési eszköz alkalmazása, ezáltal a fejlesztő által kívánt cél önkormányzati elfogadása. Jelen ügyben az Önkormányzat telekalakítással (az Étv. 17. § c) pont alatti további településrendezési eszköz) jellemzően várospolitikai célt valósít meg adott esetben vállalkozói tőke bevonásával, aminek megvalósításához jogszerűen támaszthat feltételeket. Így településrendezési szerződés megkötésén keresztül közösségi beruházás megvalósítását kikötheti, aminek vállalása természetesen a fejlesztőn múlik. Az önkormányzatok által előírt céloknak, miként fejlesztési döntéseiknek is, kontrollját jogilag végső soron a testületi döntéshozatalhoz kötött szabályozási terv képviselő-testületi elfogadása jelenti. Az önkormányzati fellépés tehát nem egyoldalú és nem is ellensúly nélküli. ([Köf.5014/2017/4.](#))

Közterület használata

Önkormányzati rendelet bevezető rendelkezését a jogalkotásról szóló törvény szerint nem lehet módosítani. Módosítás helyett helyesbítés vagy kijavítás címén a rendelkezés érdemének megváltoztatására nincs törvényes lehetőség.

- A Kúria úgy véli, hogy ha az önkormányzati rendelet valamely részével összefüggésben a jogszabály érvényességét illetően támadnak kétségek, a rendelet egészével kapcsolatban az érvényesség kérdése vizsgálható. Másfelől, az indítványhoz való kapcsolat annyiban megáll, hogy az indítványozó bíróság az önkormányzati rendelet egésze jogszabály-ellenessége megállapítására irányult. A 2017. február 28-tól hatályos változatban a 3. § módosult ekkor, aminek tényét az 1. lábjegyzet tartalmazza. A fájlhoz az Njt.-ben kapcsolt „Csatolmányok, Megnevezés” alatt szereplő melléklet tartalmazza a módosító rendelet szövegét. A bevezető rész szövegjavítását lábjegyzet nem jelöli. Az önkormányzati rendelet 8. § (bekezdések jelölése nélküli) első fordulatóban ugyanakkor az 1. sz. mellékletre szerepel utalás, ami a közterület használatáért fizetendő díj tételeit határozza meg. Ez a szöveges melléklet a kérdéses, egyébként 2017. február 18-án egységes szerkezetbe foglalt változatban nem szerepel. A fájl melléklet ugyanis az előbbieket szerint az önkormányzati rendeletnek nem tartalmi kellékét, hanem módosítás-eljárási alapját tartalmazza. A melléklet, mint szöveges tartalmi kellék hiánya azért is szembetűnő, mert enélkül a szabályozás – különösen „A közterület használati díj” elnevezésű fejezetében – értelmezhetetlen. Nehezen értelmezhető, hogy miért is kell módosításhoz szerepeltetni az alaprendelet bevezető részét, mégpedig a módosító rendelet saját bevezető részeként. Összességében megállapítható, hogy az önkormányzati rendelet melléklet-kezelése sérti a Jszt. XIV. fejezetét (A jogszabály módosító rendelkezései) és Negyedik részét (A jogszabály melléklete). ([Köf.5025/2017/5.](#))

V. Községi együttélés szabályainak a megsértése

- Az érintett község önkormányzatának a különleges személyszállítást és szolgáltatást nyújtó járművel végzett személyszállítás és szolgáltatás feltételeit meghatározó rendelete, – amely a (városnéző) kisvontatos személyszállítást engedély megadásához kötötte és a kisvontatok számát háromban maximalizálta a településen – törvénysértő, mivel olyan cselekményt nyilvánít a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütközőnek, amely esetében magasabb szintű ágazati törvény (a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény) már közigazgatási bírság alkalmazását rendeli. Emellett ellentétes a szabálysértési törvénnyel is, mivel lényegében a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértési tényállását ismétli, illetőleg specializálja. ([Köf.5032/2017/4.](#))

- A közösségi együttélés szabályainak a megsértése során a Kúria törvénysértőnek és az Alaptörvénnyel is ellentétesnek vélte azt az önkormányzati szabályozás, amely a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartásnak minősíti annak lakhatását, akire nem jut 6 m² lakrész. A Kúria több esetben vizsgált már olyan önkormányzati rendeletet, amely az egy főre eső lakrész minimumát meghatározta, vagy úgy, mint a lakcímre való bejelentkezés feltételét, vagy úgy – mint jelen ügyben – az életvitelszerű lakhatás feltételét. Ezzel szemben áll – amit az indítványozó ki is emelt –, hogy az oktatási, szociális és egészségügyi ellátás feltétele nem egyszer a magyarországi lakóhely, így ez az önkormányzati szabályozás társadalmi helyzet alapján történő megkülönböztetésre vezethet. Az az önkormányzati szabályozás, amely a közösségi együttélés szabályainak megsértését állapítja meg, ha valakire nem jut 6 m² élettér – ahogy az indítvány is fogalmaz – az a társadalmi helyzet alapján történő megkülönböztetésre vezet (de sérti az esélyegyenlőség elvét is a szociális, oktatási lehetőségekhez való hozzáférés magyarországi lakóhelyhez kötöttsége alapján). Az önkormányzatoknak is figyelembe kell venni az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését, amely szerint Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. ([Köf.5047/2016/2.](#))
- A hajléktalan személy közterületi tartózkodásának korlátozása tekintetében a Kúria az alábbi döntés hozta meg: A hajléktalan személyeknek a településen lévő valamennyi zöldterületről való kitiltása nem egyeztethető össze az emberi méltóság védelmével. A szabálysértési szankciót tartalmazó normákkal szemben fokozott elvárás, a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom. A közterületen való életvitelszerű tartózkodásra felhatalmazó törvényi szabályt megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek – a közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek védelme – kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak. ([Köf.5040/2016/3.](#))
- Az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) AB határozatában nem találta alkotmányellenesnek a közösségi együttélés önkormányzati szabályozására felhatalmazó Mötv.-beli rendelkezéseket. Ennek folytán az önkormányzati rendeletalkotás lényegében törvényi korlátok nélkülivé vált. Ezt is figyelembe véve utasította el az indítványt, rámutatva arra, hogy a közösségi együttélés helyi szabályainak megalkotása során a helyi önkormányzat más jogszabály rendelkezéseivel ellentétes előírást nem fogalmazhat meg, azonban az önkormányzat más jogszabállyal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat. A rendeletalkotásra irányadó törvényi felhatalmazás kereteinek a hiánya miatt a keretek túllépése nem vizsgálható. ([Köf.5009/2016/4.](#))
- Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló rendelete, illetve a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló rendelet törvényességi vizsgálata tárgyában került az eljárás felfüggesztésre. ([Köf.5004/2015/4.](#); [Köf.5008/2015/3.](#))

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa és a Kúria Önkormányzati Tanácsának kezdeményezésére a 29/2015. (X.2.) AB határozatában nem állapította meg a Mötv. azon felhatalmazó rendelkezéseinek alkotmányellenességét, amelyek feljogosították az önkormányzatokat a közösségi együttélés alapvető szabályainak megalkotására. Ezt követően a Kúria érdemben bírálta el a még hatályos vonatkozó önkormányzati rendeleteket:

- Határozatban Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletének csak két rendelkezését ítélte törvénysértőnek: egyrészt azt a rendelkezést, amely szankcióval fenyegeti azt, aki közterületen közhasználatú létesítményt szennyez, rongál (mivel ezt a magatartást már a szabálysértési törvény szabályozza), másrészt azt a tényállást, amely szankcionálja azt, aki közterületen lévő növényt szakszerűtlenül kezel (ez utóbbit a normavilágosság sérelme miatt). Az V. kerületi rendelet egyéb rendelkezéseinek törvényellenességét a Kúria nem állapította meg. A Kúria elvi összefoglalója szerint: „Az Mötv.-ben kapott, a közösségi együttélés szabályainak megsértése kapcsán megalkotott önkormányzati rendelet kerete és korláta az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése.” ([Köf.5052/2015/2.](#))
- Dömös Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló rendeletét vizsgálta a Kúria, de nem tartalmi, hanem formai okból, törvénysértést amiatt állapított meg, hogy a rendelet meghatározott rendelkezéseiből nem derül ki, hogy mely közösségi együttélési szabály vagy tilalom megsértését tűzte a szabályozás céljául az önkormányzati jogalkotó (a normavilágosság követelménye sérült). ([Köf.5042/2015/3.](#))
- A Kúria jelen határozatában törvénysértőnek ítélte a hódmezővásárhelyi rendeletet annyiban, hogy a választási plakát elhelyezésével összefüggő magatartást is a közösségi együttélés szabályaiba ütközőnek vélt, de nem találta törvénysértőnek, hogy a közösségi együttélés szabályainak a megsértését nemcsak természetes, hanem jogi személyek is elkövethetik. ([Köf.5034/2015/3.](#))

A közterületi életvitelszerű tartózkodás tilalmazása egyes közterületeken

- A Kúria a 2014-es évben két határozatában foglalkozott a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezésén alapuló fővárosi közgyűlési rendelet két mellékletének törvényességi vizsgálatával. A normakontroll eljárás alapjául szolgáló teszt a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezésének megszorító értelmezésén alapult. A megszorító értelmezés alatt a Kúria azt értette, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek (közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme) kifejezetten, tényszerűen, és igazolhatóan érvényesülést kívánnak. Egy közterület csak akkor, és abban a mértékben jelölhető ki tilalmazott közterületként, ahol az Alaptörvényben és a szabálysértési törvényben megjelölt értékek védelme az életvitelszerű tartózkodással szükségképpen együtt járó körülményekkel kifejezetten összeegyeztethetetlenek. Emellett a kizárt közterületek lehatárolásának – a szabálysértés jogi eszközének alkalmazása miatt – egyértelműnek kell lennie úgy a szabályozás hatálya alá tartozó alanyi kör, mint a szabálysértési hatóság számára. A vizsgálati szempontrendszer felállítását követően a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Fővárosi Közgyűlés rendeletének 1. mellékletét egy pontban, a 2. mellékletét pedig – annak részletes elemzése mellett - egészében törvénysértőnek ítélte a törvényi felhatalmazás kereteinek túllépése miatt, ezért megsemmisítette azokat. ([Köf.5020/2014/6.](#), [Köf.5055/2014/2.](#))

VI. Szociális segély feltétele

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa Érpatak Község Önkormányzatának a szociális ellátások helyi szabályairól szóló 9/2012. (VII.10.) önkormányzati rendelet egyes rendelkezései vizsgálata kapcsán – többek között – rámutatott: önkormányzati rendeletben nem lehet a szociális segély feltételévé tenni magánszféra körébe tartozó magatartásokat (pl.

tisztálkodás). A rendszeres tisztálkodás és a higiénikus ruhával való folyamatos ellátottság jogszabályi előírása a magánszférát érintő szabályozást eredményez. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 8. cikke rögzíti a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 428/1970. sz. határozata szerint e jog azt jelenti, hogy „mindenki saját életét élhesse és abba más csak minimális módon avatkozhat be. A magánszférában benne van a magánélet, a családi élet, az otthon, a fizikai és erkölcsi integritás, a becsület és a jó hírnév védelme, a jog arra, hogy ne kerüljünk hamis megvilágításba, hogy velünk kapcsolatban irreleváns vagy zavaró tényeket ne fedjenek fel...” [Resolution 428 (1970)[1] C/ 2]. A rendszeres tisztálkodás és a higiénikus ruházat viselésének kötelezettsége a magánszférát érinti, a személyek fizikai integritásával szoros összefüggésben áll. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. [23/1990. (X.31.) AB határozat]. A tisztálkodás és az öltözködés az egyének személyiségéhez és magánszférájához tartozik, annak milyensége több tényező függvénye. Az egyén személyiségéhez mélyen hozzátartozó kérdések csak kivételesen lehetnek jogi szabályozás tárgyai (a korlátozó rendelkezéseknek egyébként is meg kell felelniük a szükségesség-arányosság követelményének). Az önkormányzati rendelet 9. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt követelmény a segélyezés szempontjából irreleváns, valamint mások életébe, magánszférájába avatkozik be. Az állam, vagy az önkormányzat az általa nyújtott támogatás feltételeként nem vonhatja ellenőrzés alá a magánszféra teljességét. A látszólag mindenkire egyformán vonatkozó, de tartalmában meghatározott közösséget megőrző rendeletben foglalt kifejezések hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg. Az önkormányzati rendelet koncepciója kialakításánál és szövegezésénél sem hagyható figyelmen kívül, hogy az önkormányzati rendelet jogszabály, a helyi közhatalom-gyakorlás ennek révén kapcsolódik az Alaptörvényben meghatározott demokratikus jogállam jogalkotási rendjébe. ([Köf.5051/2012/6.](#))

A jogalkotói hatalom korlátai

- Nagy visszhangot kiváltó ügy (csoport) volt a miskolci – a szegregáció kérdését is felvető – lakásrendeleti szabályozás. Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló rendelete akként rendelkezett, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások leadása esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant, és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. Az ügynek mintegy folytatása, hogy egyes környező települések, ahová a Miskolcra ily módon kiköltözöttek települhettek (volna), szintén rendeletet alkottak „a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről” címmel (a Nemzeti Jogszabálytár szerint Szerencs, Sátoraljaújhely, Abaújszántó, Taktaharkány, Monok, Hangony és Vilyvitány települések). Ezen rendeletek – egyébként a rendeletekben is megjelölt – célja az volt, hogy „a más településeken beilleszkedni nem tudó személyek ne részesülhessenek előnyben az adott település közigazgatási területén az évek óta életvitelszerűen élő személyekkel szemben abban az esetben, ha nevezettek városunkban más önkormányzat által nyújtott támogatás révén kívánnak letelepedni, illetve telepedtek le”. A rendeletek lényegében egyes szociális juttatásokból zárták ki az ily módon beköltözni szándékozókat. ([Köf.5003/2015/4.](#))

Magánszférát érintő önkormányzati szabályozás

A határozat olyan önkormányzati rendeletet bírált el, amely a szociális ellátás feltételeként otthoni gondálgodást (burgonya és zöldségtermelést) írt elő. A határozat rámutatott, hogy a rászorultságon alapuló szociális ellátások körében a jog demokratikus társadalomban betöltött funkcióján túlmutat az egyének személyiségfejlődésének befolyásolására törekvés, a jog egyént nevelő szerepe.

- A Kúria úgy ítélte meg, hogy az elmúlt időszakban a kibontakozó, majd pedig általánossá váló gazdasági, pénzügyi válság, a rendelkezésre álló egyre szűkülő források, a költségvetések teherbíró képessége a szociális jogokhoz való viszonyban azt eredményezték, hogy az ideális alapjogi/alanyi jogi megközelítésnél erőteljesebbé vált a társadalmi igazságosság igényének érvényesítése. A szociális jogban, a korábbiakban az ellátások megszerzésének feltételeként ismert együttműködési kötelezettség a javak előállításában való részvétel, illetve az öngondoskodás kategóriáival egészült ki. Ezt jeleníti meg az Alaptörvény O) cikke, amikor kimondja, hogy „mindenki felelős önmagáért.”. A magánszféra tárgykört érintette a vizsgált önkormányzati rendelet a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve a szociális ellátások igénybe vételét a tulajdon meghatározott célú hasznosításához kötötte. Az Önkormányzati Tanács határozatában kifejtette, hogy „[a] 2011. évi CVI. törvény a feltételekhez kötött segélyezés elve mentén módosította a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) egyes rendelkezéseit. A módosítások több ponton érintették az aktív korúak ellátórendszerét. A feltételekhez kötött segélyezés elvét érvényesítő módosítás a szociális ellátások feltételrendszerében az érintett magánéletére, életvitelére vonatkozóan fogalmaz meg folyamatos elvárásokat (Sztv. 33. §). Az elvárások nem teljesítése a szociális ellátás megszerzését kizárja, illetve a megszerezett ellátás elvesztéséhez vezet (Sztv. 34. § 36. §, 37/B. §.). ([Köf.5008/2013/6.](#))

Önkormányzati segély

- Több község vonatkozásban felmerült, hogy nem alkották meg az ún. önkormányzati segélyre vonatkozó rendeletüket. A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvény módosult, az önkormányzati segély új ellátási forma lett, amelyben 2014. január 1-től összevonásra került az egyéni válsághelyzetek kezelésére szolgáló átmeneti segély, temetési segély és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás. Ha az önkormányzat nem alkotott új rendeletet, akkor a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítható. Az önkormányzati segélyre vonatkozó rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása a lakosság egy részének létfenntartását is veszélyeztetheti, ezért a mulasztást az önkormányzat a legrövidebb időn belül köteles pótolni ([Köm.5044/2014/5.](#))

Települési támogatás mérlegelésének tartalma

- A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte a Képviselő-testület pénzbeli és természetben nyújtott települési támogatásokról szóló 3/2015. (II. 26.) önkormányzati rendelete 2. § (2) pontjának a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.) 45. § (4) bekezdésébe ütköző törvényellenességének megállapítását. A bíróság úgy találta, hogy a szociális törvény fenti rendelkezéséhez képest az önkormányzati rendelet számottevő szűkítést tartalmaz, és ezzel jelentősen leszűkítette az igénybevételre jogosultak körét. Márpedig ez, álláspontja szerint, jogszabályellenes a Szoc. tv.-hez képest, továbbá sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdését. Utalt a bíróság arra is, hogy az alperesi önkormányzat 2014. óta folyamatosan szűkíti a rendkívüli méltánylást érdemlő esetek körét. Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés a)

pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. A törvényi felhatalmazás adta körben a helyi önkormányzat önként vállalhat feladatot. Az Mötv. 10. § (2) bekezdés első két mondata szerint: „A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.” A Szoc. tv. 45. §-a szerint a helyi önkormányzat rendkívüli települési támogatás feltételeit a törvény adta keretek között maga határozza meg. E rendelkezés tartalma kialakításával, az adott körben maga alakítja vállalt kötelezettségei mértékét. Szabadon vállalhat többet vagy kevesebbet forrásai terhére. Hogy többet vagy kevesebbet vállal, az ezen túlmenően a képviselő-testület akaratán, belátásán, helyi politikai preferenciáin múlik. Döntése nyomán ennek maradandó kifejezése az ennek megfelelő normatív szabályozás. A mérlegelési jog ebben a folyamatban az önkormányzás lényegéhez tartozik. Ennek pusztá gyakorlása önmagáért nem lehet jogellenes. A helyi mérlegelés tartalmának az egyébként jogszerű feltételek adta felhatalmazás keretei között való gyakorlása nem kifogásolható célszerűségi alapon, hiszen az a törvényi felhatalmazással ellentétes lenne. Jelen esetben az önkormányzati rendelet szabályozása a törvényi felhatalmazás adta körön belül szűkebb, de ettől még az teljességgel jogszerű marad. A szabályozás célszerűsége iránt a felelősséget csakis a választott szerv viselheti. Normakontrollnak ilyen alapon nem lehet helye. Mindezek alapján az indítvánnyal támadott önkormányzati rendeleti rendelkezés törvényellenessége és alkalmazása tilalmának kimondására irányuló indítványt a Kúria a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasítja. ([Köf.5001/2017/5.](#))

Gyógyszerkiadások viseléséhez nyújtott támogatás

- A helyi önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozó támogatások feltételeinek a törvényes keretek közötti megállapítása a Szoc. tv. alapvető tartalmú rendelkezéseit önmagában nem sérti. A magánszemély felperes kérelmet terjesztett elő óbudai gyógyszer-támogatás megállapítása céljából. Az indítvány szerint az önkormányzati rendelet Ör. vitatott rendelkezése a Szoc. tv. 1 §-ába ütközik. Az indítvány így fogalmazza 4. oldal 4. bekezdésében: (a)z önkormányzatok által települési támogatás címen meghatározható és nyújtható pénzügyi támogatások célját a Szoc. tv. 1. §-a szerinti, jogalkotó által tételezett altruisztikus támogatási formák meghatározása jelenti...”, „az önkormányzat tartsa meg a legfontosabb törvényi célt, (...) amely a szociális biztonságot tudja előmozdítani, a rászorulókat megsegítését”. Eszerint a szociális biztonság előmozdítása nem megfelelő az olyan feltételek kikötése útján, mint az egyéves időtartam előírása a nyilvántartásbeli lakó- vagy tartózkodási hely bejelentésétől és regisztrációtól számítottan, illetve a tényleges, életvitelszerű tartózkodásra nézve, továbbá ezek együttesen teljesítendő feltételként meghatározása. Az alapul fekvő ügyben a települési támogatások körébe tartozó gyógyszer-támogatás jogosultsági feltételei között az életvitelszerű ott tartózkodás ténye, illetve annak igazolása kérdéses. A kerületi önkormányzatnak jogszerűen igazolható szempontja a támogatottak személyi körének – törvényben szabályozott keretek közötti – meghatározása, figyelemmel az önkormányzat felelősségére is. A jelen szabályozás keretei között van lehetőség és egyébként elvárható a tényállás pontos felderítése az eljáró hatóság részéről, így különösen a kerületben való életvitelszerű tartózkodás tartalmát illetően. Erre nem feltétlenül csak a lakhatás tényei, hanem más körülmények is jellemzőek lehetnek, mint amilyen a kérelemhez csatolandó háziorvosi nyilatkozatból megállapítható körzethez tartozás vagy más releváns tények. Mindezek alapján az indítvánnyal támadott önkormányzati rendeleti rendelkezések alkalmazása tilalmának kimondására irányuló indítványt a Kúria a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasítja. ([Köf.5045/2016/3.](#))

Mozgáskorlátozottak esélyegyenlősége

- A Kúria megállapította, hogy az Alaptörvény, az esélyegyenlőségi törvény és a fogyatékosági törvény előírásaiból is az következik, hogy a mozgáskorlátozott személyeket esélyük növelése érdekében előnyben kell részesíteni. A pozitív diszkrimináció eszköze a mozgáskorlátozott személy díjmentes parkolásának lehetősége, amely a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 41. § (3) bekezdésén és 51/A. §-án alapul. A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványát a Korm. rend. szabályozza. A Korm. rend. 3. számú melléklete határozza meg a mozgásában korlátozott személy igazolványának adattartalmát. Az ügyben (is) felmerült diszkrimináció tilalom érvényesülésének egyik, az Alkotmánybíróság által korábban feltárt követelménye, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. E követelményt szem előtt tartva alappal merülhet fel, hogy nincs – az esélyegyenlőségi törvény 7. § (2) bekezdésében foglalt – ésszerű indoka annak a Fővárosi Közgyűlési rendeletben található szabályozásnak, hogy míg parkolójegy esetén a várakozási díj és a pótdíj alóli mentesítéssel járó utólagos bemutatásnak helye van (mintegy kedvezmény-szabály), addig a mozgáskorlátozott igazolvány nem megfelelő elhelyezése esetén (figyelembe véve az igazolvány kétoldali adattartalmát is) ilyen lehetőség nincs. A mozgáskorlátozottak vonatkozásában a kedvezmény-szabály hiánya az Alaptörvényben és a fenti törvényekben meghatározott előnyben részesítés ellen hat. ([Köf.5011/2013/6.](#))

Egyéb szociális tárgyú döntések

- Egerfarmos Község Önkormányzatának a szociális célú tüzelőanyag-támogatásról szóló rendelet vizsgálata kapcsán – ismét (2012-től immár több ízben) megállapította, hogy az önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat (ebben az ügyben a szociális juttatás feltétele volt, hogy az igénylőnek ne legyen az önkormányzattal szemben tartozása). ([Köf.5019/2015/5.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2015. szeptember 22-én meghozott határozatában megsemmisítette Szerencs Város Önkormányzata által alkotott, a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló rendeletét (megjegyzendő, hogy az [njt.hu](#) honlapon, még mindig úgy szerepel, mint hatályos rendelet). A Kúria elvi éllal állapította meg, hogy „A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem szolgálhat arra, hogy az önkormányzat meghatározott társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak.” A Kúria döntése, illetve a kormányhivatali törvényességi felhívás nyomán a fentebb jelölt önkormányzatok hatályon kívül helyezték az e tárgyban alkotott rendeleteiket, így a probléma a szabályozás szintjén megoldódott. ([Köf.5017/2015/3.](#))
- A szociális ellátások törvényben meg nem engedett feltételekhez kötése a 2015. évben is előfordult. Az Önkormányzati Tanács – Kiskorpad Község szociális rendeletének vizsgálata kapcsán – rámutatott, hogy a települési önkormányzat nem írhatja elő szociális

ellátás igénybevételének feltételeként azt, hogy a kérelmező családja kertművelést folytasson. ([Köf.5051/2014/3.](#))

VII. Környezetvédelem

- A zajvédelemmel összefüggésben a Kúria nyomatékosította, hogy az üzletek éjszakai nyitva tartásának szabályozása során a helyi önkormányzatok figyelembe vehetik az ott lakók pihenéshez, egészséges környezethez való jogát. A határozat bírói kezdeményezés alapján született. Az eljárás során az érintett önkormányzat kifejtette, hogy a rendelet megalkotása azért vált szükségessé, mert a közigazgatási hatósági út nem adott megfelelő választ az üzletek éjszakai működéséből eredő helyi társadalmi feszültségek kezelésére. ([Köf.5037/2016/4.](#))
- A hulladékgazdálkodás kapcsán a Kúria a rámutatott, hogy a helyi önkormányzat a hulladékgazdálkodás szabályozása során valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteles eleget tenni a felhatalmazás kereteinek betartásával. ([Köm.5001/2016/3.](#))
- Mulasztásban megnyilvánuló törvényellenesség vizsgálata kapcsán a Kúria kiemelte, hogy a vízgazdálkodásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat köteles rendeletet alkotni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, amennyiben az adott településen találhatók szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok. ([Köm.5059/2015/4.](#),([Köm.5060/2015/4.](#))
- A helyi önkormányzatok a környezetvédelmi törvény felhatalmazása alapján alkothatnak – alkalmi rendezvényeket is érintő – helyi zajvédelmi szabályokat. A Kúria ezt az elvi megállapítást a Budapest Főváros III. Óbuda Békásmegyer Önkormányzata által alkotott a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló rendelet vizsgálata kapcsán fogalmazta meg (a „Sziget Fesztivál” zajkibocsátásának korlátozása). ([Köf.5050/2015/4.](#))

VIII. Egyéb döntések

Közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatok etetése

- Az Alapvető Jogok Biztosa indítványával kezdeményezett ügyben a Kúria megsemmisítette az Újpesti Önkormányzat rendeletének azon rendelkezését is, amely tiltja és bírsággal sújtja közterületen az állatok etetését, illetve közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatok etetését. A párhuzamos jogalkotás problémája itt a szabálysértési törvény köztisztasági célú rendelkezései, illetve Budapest Főváros köztisztasági rendelete vonatkozásában merült fel. ([Köf.5026/2017/3.](#))

Házasságkötési eljárás díjai

A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény 7. § (7) bekezdése iktatta az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. (a továbbiakban: At.) rendelkezései közé a hivatali helyiség, a házasságkötés és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helyszíne címet. E módosítás eredményeként a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötéshez és az ilyen módon történő bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéshez az önkormányzati szabályozása elengedhetetlen. Meg kell határozni az At. 42/A. § (4) bekezdés a) pontjából eredő többlétszolgáltatás szabályait, és az At. 42/A. § (4) bekezdés b) pontjából következően ezen többlétszolgáltatásokért az önkormányzat, illetve az anyakönyvvezető részére fizetendő díj mértékét.

- A Kúria 2013-ban meghozott határozatában a Kúria rámutatott, hogy az önkormányzati szabályozás hiányában a házasságkötés valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének ezen módjai akadályba ütköznek. A szabályozási kötelezettséget támasztja alá, hogy az At. 15/A. § (6a) bekezdése értelmében az anyakönyvvezető kizárólag akkor működik közre, ha a többlétszolgáltatás ellentételezéseként megállapított díjat megfizették. Az At. 42/A. § (4) bekezdése a díj mértékének meghatározását önkormányzati szabályozási körbe utalta. Ennek hiányában a hivatalos helyiségen és a munkaidőn kívüli házasságkötésre vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére jogszerűen nincs mód. Ezért az önkormányzati rendeleti szabályozás a felhatalmazó rendelkezésekből kényszerítően következik. ([Köm.5084/2012/3.](#))

Lakcím bejelentés és nyilvántartás helyi szabályozása

- Sérti az Alaptörvény számos rendelkezését, illetve az Alaptörvényen alapuló törvényes rendet, sérti továbbá a bírói döntések végrehajtásához fűződő jogbiztonság elemi érdekét, ha a helyi önkormányzat a bíróság által egyszer már megsemmisített önkormányzati rendeletet tartalmában újraalkot. Mindez – különösen ismétlődés esetén – alappal veti fel az önkormányzati képviselő-testület Alaptörvénnyel ellentétes működését. ([Köf.5030/2016/3.](#))

Parkolás

- A parkolással kapcsolatos közszolgáltatási szerződéses viszony törvényi alapja a helyi önkormányzatokról szóló törvény közszolgáltatási kötelezettséget megállapító rendelkezései, és a közúti közlekedésre vonatkozó törvényi szabályok. E törvények és az általuk meghatározott keretek között megalkotott önkormányzati rendelet adja a parkolás üzemeltető és a közszolgáltatást igénybe vevő közötti szerződés tartalmi elemeit. ([Köf.5007/2016/3.](#))
- A Kúria Önkormányzati Tanácsa bírói kezdeményezésre indult eljárásában vizsgálta - és törvénysértőnek minősítette - a Fővárosi Közgyűlés parkolási rendeletének egyes rendelkezéseit. Döntése értelmében a közúti várakozás közszolgáltatási szerződés, amelyben a helyi önkormányzat a közszolgáltatás biztosítására köteles, a gépjármű üzemeltetője pedig a fogyasztó. A szerződéses viszonyra tekintettel a szolgáltatásnak és az ellenszolgáltatásnak arányosnak kell lennie. Emellett a helyi önkormányzat a közszolgáltatási szerződés normatív, kötelező tartalmi elemeit csak törvényi felhatalmazás keretei között állapíthatja meg. A Kúria hivatkozott döntésében arra a következtetésre jutott, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendelete túllépett a törvényi felhatalmazás keretein. A kifogásolt rendelet szabályai értelmében akárhányszor veszi igénybe a gépjármű üzemben tartója az érintett önkormányzat által biztosított közszolgáltatást, parkolási közszolgáltatási szerződés jön létre a parkolás üzemeltető és a fogyasztó között. Ennek ellenére a Fővárosi Közgyűlés hatályos parkolási rendelete havonként csupán egy alkalommal és az ellenőrzéstől számított 5 napon belül teszi lehetővé annak igazolását, hogy a közszolgáltatás ellenértékét a fogyasztó megfizette. ([Köf.5018/2014/6.](#))

3.) A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntései A-tól Z-ig

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntéseit táblázatos formába rendeztük. A tárgyszavas táblázat a **2012 és a 2019. március 31.** közötti időszakban megjelent határozatokat tartalmazza.

Tárgymutató a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntéseiről 2012-2019.

	A döntés tárgyköre	A döntés száma
A	Adómentesség megvonása	5036/2016/5.
	Alkalmi rendezvény	5024/2014/11.
	Anyakönyvi eljárás	5084/2012/3.
		5011/2018/3.
Á	Avar és kerti hulladékok nyílttéri égetése	5015/2012/6.
	Állattartás	
	<i>állattartó épületek elhelyezése</i>	5048/2016/3.
	<i>ebtenyészet működése</i>	5046/2013/7.
	<i>haszonállat tartása</i>	5005/2017/3.
	<i>kedvtelésből tartott állatok tartása</i>	5073/2013/4.
	<i>kóbor vagy vadon élő állatok etetése</i>	5026/2017/3.
	<i>övezetekben tartható ebek száma</i>	5075/2013/4.
Cs	Csatornadíj	5065/2015/4.
	<i>bérlőre történő áthárítás</i>	5013/2018/6.
		5013/2018/6.
E	Egyéb, pervezetési döntések	5022/2013/9.
		5034/2013/7.
		5021/2014/4.
		5035/2014/4.
		5036/2014/4.
		5037/2014/4.
É	Esélyegyenlőségi megkülönböztetés	5009/2018/9.
	Építményadó	
	<i>ésszerű teherviselő-képesség követelménye</i>	5035/2017/3.
	<i>hátrányos megkülönböztetés</i>	5002/2016/6.
		5008/2017/4.
		5022/2018/4.
		5025/2018/4.
		5033/2018/4.
	<i>mentesülés állandó lakos esetén</i>	5017/2012/8.
		5076/2012/4.
		5025/2014/4.
		5023/2015/5.
		5048/2015/3.
		5039/2015/5.
		5006/2017/3.
		5017/2018/3.
		5035/2018/3.

	<i>mentesülés vállalkozó által használt építmény esetén</i>	5017/2012/8. 5034/2017/5. 5002/2018/5.
	<i>mértékének módosítása</i>	5027/2016/4.
	<i>telekadóval együttes kivetése (adótöbbszörözés)</i>	5039/2014/4. 5011/2017/4. 5012/2017/6. 5031/2018/5.
F	Fakivágás	5037/2018/4.
	Folyékony hulladék gyűjtése	
	jogalkotási kötelezettség elmulasztása	5007/2014/3. 5008/2014/3. 5009/2014/3. 5010/2014/3. 5011/2014/3. 5012/2014/3. 5013/2014/3. 5014/2014/3.
H	Helyi építési szabályzat	
	<i>bányabővítés tervezett területe</i>	5003/2014/4.
	<i>engedélyezési dokumentáció</i>	5031/2012/11.
	<i>építési engedély kiadás feltétele</i>	5038/2014/8. 5028/2015/7.
	<i>építménymagassági mutatószám</i>	5028/2012/5. 5005/2013/4. 5041/2016/4.
	<i>gépkocsik tárolására szolgáló helyiségek</i>	5040/2012/6.
	<i>hatályon kívül helyezés</i>	5058/2015/4.
	<i>helyi tervtanács működése</i>	5059/2013/4.
	<i>jelkulcsok alkalmazása</i>	5002/2012/13.
	<i>jogalkotási kötelezettség elmulasztása</i>	5025/2013/7. 5053/2015/4.
	<i>közterületből történő kivonás</i>	5007/2013/4.
	<i>közzététele</i>	5040/2015/5.
	<i>módosítása</i>	5010/2015/3. 5019/2017/3.
	<i>Natura 2000 jelölt terület</i>	5023/2012/9.
	<i>országos településrendezési tervvel való összhangba</i>	5020/2017/3.
	<i>övezeti besorolás mérlegelése</i>	5018/2017/3.
	<i>övezeteken belüli telekalakítások</i>	5071/2012/8. 5012/2016/4. 5016/2018/4.
	<i>parti sáv</i>	5069/2012/3. 5082/2012/4.

	<i>rendezett telek fogalma</i>	5031/2012/11.
	<i>szabályzattól való eltérés</i>	5043/2016/6.
	<i>telek övezeti besorolása</i>	5016/2014/5.
	<i>településképi bejelentési eljárás</i>	5040/2014/4.
	<i>üdülõházas övezet</i>	5027/2014/3.
	<i>változtatási tilalom</i>	5033/2012/6.
	<i>véleményeztetési eljárás</i>	5002/2012/13.
		5013/2013/7.
		5055/2013/9.
		5027/2015/3.
		5044/2016/3.
	<i>zárt kapun belüli részek</i>	5068/2013/4.
	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos díjhátralék	5047/2014/4.
I	Idegenforgalmi adó	5017/2016/5.
	Indítvány	
	<i>benyújtásának határideje</i>	5026/2013/2.
		5048/2013/6.
		5062/2013/6.
		5063/2013/4.
		5071/2013/2.
	<i>benyújtásának jogosultja</i>	5054/2012/2.
		5041/2013/2.
		5058/2013/2.
		5056/2014/2.
	<i>bírói kezdeményezés</i>	5003/2013/4.
		5006/2013/3.
		5052/2013/7.
	<i>elbírálása kötelező jogi képviselte költségei</i>	5036/2012/6.
	<i>eljárás megszüntetése</i>	5054/2013/4.
		5061/2013/6.
		5067/2013/6.
		5001/2014/5.
		5002/2014/4.
		5042/2014/4.
	Iparüzési adó kutatás-fejlesztés kedvezmény	5019/2013/8.
J	Jogszabály-szerkesztési előírások betartása	
	<i>felhatalmazó jogszabály megjelölése</i>	5027/2012/15.
		5021/2013/4.
		5030/2014/4.
		5031/2014/3.
		5032/2014/3.
	<i>hatályba-léptetés törvényessége</i>	5042/2015/3.
	<i>hatályát vesztt jogszabály módosítási tilalma</i>	5065/2012/10.

K

<i>magasabb szintű jogszabály átvétele tilalma</i>	5056/2012/5.
<i>rendelet megalkotás valós körülményeinek feltárása</i>	5086/2012/5.
Kommunális adó	5022/2015/4.
<i>helyi sajátossága nem állandó lakos adóterhe esetén</i>	5036/2017/4.
Költségvetés	
<i>eljárás megszüntetése</i>	5064/2013/6.
	5041/2014/4.
<i>jogalkotási kötelezettség elmulasztása</i>	5072/2013/3.
<i>költségvetési rendelet előkészítése</i>	5067/2012/4.
<i>költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása</i>	5012/2018/3.
<i>költségvetési rendelet összeállításának részletes szabályai</i>	5056/2012/5.
<i>kötelezettség vállalás és ellenjegyzés</i>	5067/2012/4.
<i>közös önkormányzati hivatal működésének támogatása</i>	5048/2014/3.
<i>módosító indítványhoz kapcsolódó egyeztetési kötelezettség</i>	5026/2012/9.
<i>személyhez fűződő jogok védelme</i>	5040/2013/4.
Közcélú érdekeltségi hozzájárulás (csatorna)	5069/2013/4.
Közösségi együttélés	
<i>hátrányos megkülönböztetés</i>	5006/2018/3.
<i>helyi szabályai</i>	5019/2014/4.
<i>indokolatlanul párhuzamos szabályozás</i>	5026/2017/3.
<i>szabályainak megsértése</i>	5052/2015/2.
	5010/2016/4.
	5047/2016/2.
<i>kisvasút szolgáltatás</i>	5032/2017/4.
Közszolgálati külön juttatás	5020/2013/5.
Közterület	
<i>fogalmának helyi meghatározása</i>	5023/2014/3.
<i>használati díj</i>	5039/2018/7.
<i>használat engedélyezése</i>	5004/2012/7.
<i>használat szabályozása</i>	5044/2015/3.
	5030/2017/3.
<i>helyreállítása érdekében pénzügyi letét</i>	5074/2012/6.
<i>közigazgatási jogorvoslat elvonása</i>	5033/2017/4.
<i>plakát-elhelyezés</i>	5005/2012/6.
	5020/2014/6.
	5020/2014/7.
	5034/2015/3.
	5049/2015/4.
	5036/2018/3.
<i>tartózkodás jogellenessége</i>	5055/2014/2.
<i>tartózkodás korlátozása</i>	5040/2016/3.
<i>tisztán tartása</i>	5049/2013/7.
	5070/2013/6.
<i>üzemképtelen járművek tárolása</i>	5011/2013/6.

	Közútkezelői hozzájárulás	5014/2012/8.
L	Lakbértámogatás	5075/2012/4.
	Lakcímbjelentés helyi szabályozása	5024/2013/7.
		5030/2013/4.
		5039/2013/4.
		5030/2016/3.
	Lakáshasználat	
	<i>lakás bérbeadása</i>	5059/2014/4.
		5034/2016/7.
		5013/2018/6.
	<i>lakásbérleti jogviszony megszűnése</i>	5003/2015/4.
	<i>lakáshasználati díj</i>	5017/2013/3.
	Lakások és helyiségek elidegenítése	5007/2012/6.
		5008/2012/8.
M	Mezőöri járulékról szóló rendelet	5022/2016/4.
	Mozgókép jogalkotási kötelezettség	5074/2013/4.
N	Népszavazás területszervezési ügyekben	5018/2012/8.
P	Parkolás	
	<i>felhatalmazó rendelkezés hiánya</i>	5057/2013/8.
	<i>felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa</i>	5043/2012/3.
	<i>jogalkotási kötelezettség elmulasztása</i>	5018/2014/6.
	<i>parkolási rendszerre vonatkozó szabályozás</i>	5029/2016/6.
	<i>parkolójegy utólagos bemutatása</i>	5014/2015/4.
		5007/2016/3.
	<i>pótdíj megállapítása</i>	5028/2014/4.
R	Rendelet	
	<i>bevezető rendelkezés módosítása</i>	5025/2017/5.
	<i>ismételt elfogadása</i>	5043/2015/4.
	<i>megalkotásának elmulasztása</i>	5050/2014/3.
		5059/2015/4.
		5060/2015/4.
		5016/2017/4.
	<i>hatálybalépése</i>	5025/2015/4.
	<i>megalkotásának rendje</i>	5023/2016/3.
	<i>pótlás elrendelése</i>	5054/2014/3.
	Repülőtér használata	5049/2012/6.
Sz	Szervezeti és működési szabályzat	
	<i>alpolgármester jogviszonya</i>	5022/2017/4.
	<i>bizottság elnöke kötelezettség vállalása, ellenjegyzése</i>	5067/2012/4.
	<i>bizottság jogköre társulási intézmény esetében</i>	5030/2012/9.
	<i>bizottság pótélőirányzat véleményezési jogköre</i>	5067/2012/4.
	<i>bizottság ülésén tisztségviselő részvétele</i>	5030/2012/9.
	<i>döntés számozása</i>	5055/2012/8.
	<i>döntési formák</i>	5055/2012/8.

<i>hatáskör átruházása képviselőre</i>	5056/2012/5.
<i>hatáskör-gyakorlás módja</i>	5051/2016/4.
<i>hűségjuttatás</i>	5041/2015/4.
<i>képviselési megbízás határozatlan időre</i>	5056/2012/5.
<i>képviselői tiszteletdíj sorrendisége</i>	5017/2014/4.
<i>magasabb szintű jogszabály átvétele tilalma</i>	5056/2012/5.
<i>polgármester személyes érintettsége</i>	5026/2012/9.
<i>szabad mandátum</i>	5026/2012/9.
	5030/2012/9.
<i>távsvavazás</i>	5003/2012/9.
<i>ülés más időpontra való áthelyezése</i>	5045/2012/5.
<i>ülés napirendjének elfogadása</i>	5046/2016/8.
<i>ülés nyilvánossága</i>	5019/2016/3.
	5020/2016/3.
<i>ülés összehívása</i>	5030/2012/9.
	5036/2012/6.
	5067/2012/4.
<i>ülés székhelyen kívüli összehívása</i>	5036/2012/6.
<i>ülés vezetésének átadása</i>	5056/2012/5.
<i>ülésvezetés jogköre</i>	5056/2012/5.
Szilárd hulladékkezelés	
<i>díj felhatalmazás nélküli megállapítása</i>	5015/2014/3.
<i>díjfizetési jogalkotási kötelezettség elmulasztása</i>	5004/2014/3.
	5005/2014/3.
<i>gazdasági tevékenység során keletkezett települési hulladék</i>	5009/2012/5.
<i>gazdálkodó szervezet szerződéskötési kötelezettsége</i>	5053/2012/4.
<i>gyűjtőedények legkisebb mérete</i>	5056/2013/3.
<i>párhuzamos szabályozása</i>	5001/2016/3.
<i>társasház vagy szövetkezeti lakás települési hulladéka</i>	5013/2012/7.
<i>2012. december 31-én alkalmazott díj</i>	5012/2013/4.
	5016/2013/4.
	5015/2013/6.
	5076/2013/3.
Szmogriadó-terv	5018/2013/6.
Szociális ellátás	
<i>feltételei</i>	5017/2015/3.
	5019/2015/5.
<i>gyermekétkeztetési és gyermekjóléti alapellátások</i>	5044/2013/12.
<i>gyógyszerkiadások viseléséhez nyújtott támogatás</i>	5045/2016/3.
<i>lakókörnyezet kerthasznosítása</i>	5008/2013/6.
	5051/2014/3.
<i>lakókörnyezet tisztán tartása</i>	5051/2012/6.
	5014/2013/4.
<i>lakrész egy főre eső mértéke</i>	5014/2013/4.

	<i>szociális rendelet megalkotásának elmulasztása</i>	5046/2012/6.
		5044/2014/5.
	<i>települési támogatás feltételei</i>	5001/2017/5.
T	Taxiállomások	
	<i>használata</i>	5055/2015/3.
	<i>létesítése</i>	5085/2012/4.
	Telekadó	
	<i>adóalanyok közötti megkülönböztetés</i>	5062/2014/3.
		5009/2018/9.
		5010/2018/3.
	<i>elfogadásakor hatályos jogszabályi környezet</i>	5023/2012/9.
		5067/2012/4.
	<i>helyi sajátosság figyelembe vételének elvei</i>	5038/2013/3.
	<i>helyi sajátossága gazdálkodás esetén</i>	5038/2012/8.
		5045/2013/6.
		5034/2014/5.
		5063/2014/6.
		5013/2015/5.
		5018/2015/3.
		5020/2015/6.
		5021/2015/7.
		5024/2015/5.
		5026/2015/4.
		5046/2015/4.
		5008/2016/4.
		5042/2016/5.
		5049/2016/7.
		5002/2017/5.
		5003/2017/4.
		5012/2017/6.
		5013/2017/4.
		5021/2017/4.
		5021/2018/4.
		5029/2018/5.
		5019/2018/4.
		5026/2018/4.
		5027/2018/4.
		5032/2018/4.
		5038/2018/5.
		5040/2018/4.
	<i>helyi sajátossága köztemető esetén</i>	5081/2012/4.
		5051/2013/4.
		5022/2014/4.
		5033/2014/4.

	5043/2014/5.
	5057/2014/4.
	5060/2014/4
	5061/2014/3.
	5064/2014/5.
	5066/2014/4.
<i>helyi sajátossága közút létesítése esetén</i>	5010/2013/4.
	5021/2016/3.
<i>helyi sajátossága mezőgazdasági művelés esetén</i>	5038/2013/3.
	5007/2018/4.
<i>helyi sajátossága övezetes adómérték esetén</i>	5001/2013/6.
	5046/2014/5.
<i>helyi sajátossága környezeti hatás esetén</i>	5014/2018/4.
<i>helyi sajátossága teljesítőképesség esetén</i>	5001/2018/5.
<i>jogalkotói jogkörének tiszteletben tartását</i>	5043/2013/2.
<i>jogalkotói jogkör valós körülményeinek feltárása</i>	5027/2012/15.
<i>kedvezmény első tulajdonú telek esetén</i>	5045/2014/5.
<i>kellő felkészülési idő követelményének a sérelme</i>	5029/2014/4.
<i>kilátó építési magassága</i>	5064/2015/6.
<i>külterületi ingatlanok mentesítése</i>	5066/2013/4.
<i>mentesség</i>	5053/2014/3.
	5047/2015/3.
	5054/2015/3.
<i>mértéke</i>	5011/2015/4.
	5036/2015/4.
	5038/2015/4.
	5009/2016/4.
	5015/2016/17.
	5016/2016/4.
	5018/2016/4.
	5033/2016/3.
	5024/2016/5.
	5034/2018/4.
<i>tárgya</i>	5049/2014/5.
	5062/2014/3.
	5026/2016/4.
	5007/2017/4.
<i>teherbíró képesség figyelembe vétele</i>	5081/2012/4.
Telekalakítási megállapodás	5014/2017/4
Település nevének használata	5058/2014/5.
Települési adó	
<i>eljárás megszüntetése</i>	5067/2015/4.
	5070/2015/4.
<i>hatályba lépése</i>	5025/2016/4.

	<i>helyi sajátossága mezőgazdasági művelés esetén</i>	5035/2015/4.
		5068/2015/4.
		5069/2015/4.
		5028/2016/4.
		5037/2017/4.
	<i>megállapításának feltétele</i>	5027/2017/4.
	<i>mértéke</i>	5028/2017/4.
	Településképi kötelezési eljárás	5050/2016/4.
	Településképi rendelalkotási kötelezettség	5030/2018/3.
	Természeti területek helyi védettsége	5058/2012/2.
Ú	Útépítési hozzájárulás	5012/2017/6.
Ü	Üzletek nyitva tartása	5011/2012/7.
		5037/2012/7.
		5011/2016/4.
		5037/2016/4.
V	Vagyongazdálkodás	
	<i>korlátozottan forgalomképes (csatorna) vagyontárgy</i>	5047/2013/3.
	<i>óvadékkal kapcsolatos szabályozás</i>	5042/2013/5.
	<i>vagyongazdálkodási jog létesítése</i>	5042/2013/5.
	<i>vagyontárgyak együttes értéke</i>	5005/2015/3.
	Versenyeztetés forgalmi értéke	5042/2013/5.
	Versenytárgyalás mellőzése	5083/2012/4.
Z	Zaj- és rezgésvédelem	
	<i>illetékességi terület</i>	5025/2012/5.
	<i>rendezvényekkel kapcsolatos zajrendelet</i>	5050/2015/4.
	Zárszámadás rendelalkotási kötelezettség	5064/2012/3.
		5009/2013/3.
		5023/2013/6.
		5060/2013/5.
		5031/2016/6.
		5032/2016/8.
		5017/2017/6.
		5023/2017/6.
		5024/2017/4.
		5038/2017/5.
		5003/2018/5.
		5016/2018/4.
		5023/2018/3.
		5042/2018/3.

Tárgymutató lezárása: 2019. március 31.

Összeállította: Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály

Budapest, 2019. április 10.

**Az Önkormányzati
Hírlevél kiadásáért
felel:**

• **Dr. Bekényi József**, Belügyminisztérium,
Önkormányzati Főosztály

Szerkesztésért felel:

• **Dr. Barabás Zoltán**, Belügyminisztérium,
Önkormányzati Főosztály

Szerkeszti:

• **az Önkormányzati Hírlevél
szerkesztőbizottsága**

Szerkesztőbizottság címe:

Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály
1903. Budapest, Pf. 314.



E-mailcím:

onkormanyzati_hirlevel@bm.gov.hu



Telefon:

+36 1 441 1127