

Beszűrés dátuma: 2021. ok. 14.!



dr. Sára Botond Attila kormány megbízott

BUDAPEST FŐVÁROS  
KORMÁNYHIVATALA  
KORMÁNYSZÓKÖZÖSÉG

ERK 20236/2021.

I. Városvezető  
I. Kabinet

Dr. László Imre polgármester úr  
részére

Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata

Köszönöm.

Iktatószám: BP/2800/00407-1/2021  
Ügyintéző: dr. Petró Adrienn  
Telefonszám: 235-1743  
E-mail: petro.adrienn@bfkh.gov.hu  
Tárgy: Törvényességi felhívás a 26/2010. (IX. 21.)  
önkormányzati rendelettel összefüggésben

Ez a levél a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre.

Tisztelt Polgármester Úr!

Budapest Főváros Kormányhivatala a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (1) bekezdésének a) pontjában a Kormányhivatal számára biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében, az Möt. 132. § (3) bekezdésének b) pontja alapján vizsgálta, hogy Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületének Újbuda közterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról és a várakozás díjáról szóló 26/2010. (IX. 21.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) hatályos szabályozása megfelel-e a magasabb szintű jogszabályoknak, különösen a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) előírásainak. A vizsgálat alapján az alábbi

**törvényességi felhívással**

élek.

I. A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.), majd a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel veszélyhelyzetet hirdetett ki, ennél fogva – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 51/A. §-a alapján – a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, rendeleti úton eltérhet a törvényi szabályoktól, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat.

A Kormány – élve az e helyzetben számára biztosított jogkörrel – a **járványhelyzetben a lakosságot sújtó terhek csökkentése érdekében** a hivatkozott Korm. rendeletben korlátozta az önkormányzatok

2021-es évre vonatkozó díjmegállapítási jogát. E rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében 2021. december 31. napjáig az önkormányzat által nyújtott szolgáltatásért, végzett tevékenységéért megállapított díj, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretében felmerülő díj, illetve egyéb díjfizetési kötelezettség mértéke sem lehet magasabb, mint a Korm. rendelet hatálybalépését (2020. december 19. napját) megelőző napon hatályos és alkalmazandó mérték volt.

A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése értelmében **a rendelet hatálybalépésének napjától** már megállapított új díj nem vezethető be, 2021. december 31. napjáig új díj nem állapítható meg, **meglévő díj új kötelezeti körre nem terjeszthető ki.**

A díjak bármilyen módon történő emelését a 2021-es évre megtiltó rendelkezések alól a Korm. rendelet mindössze két, az 1. § (3) és (4) bekezdésében foglalt esetben enged kivételt. A kivételi szabályok kiterjesztő értelmezésére azonban nincs lehetőség, alkalmazásukra csak az ott meghatározott feltételek fennállása esetén kerülhet sor.

II. Az Ör. 2021. évben három alkalommal módosult:

- az 54/2020 (XII.17.) ÖK rendelet (Első Módosító Ör.) 2021. január 1-jén,
- az 57/2020 (XII.30) ÖK rendelet (Második Módosító Ör.) 2021. január 1-jén,
- a 13/2021 (II.25.) ÖK. rendelet (Harmadik Módosító Ör.) 2021. március 1-jén lépett hatályba.

A törvényességi felügyeleti vizsgálat során az volt megállapítható, hogy az Ör. jelenleg hatályban lévő, (az alábbi 1-3. pontokban részletezett) szabályai nem felelnek meg a Korm. rendelet fentiekben hivatkozott, a helyi önkormányzatok 2021. évre vonatkozó díjemelését és a díjak kiterjesztését tiltó előírásainak a következők miatt.

#### 1. Ör. 2. § e) pont

Az Első Módosító Ör. 3. §-a módosította a várakozási övezet fogalmát, az Ör. 2. § e) pontjában foglalt új meghatározás szerint: *„várakozási övezet: a KRESZ 17. § (1) bekezdésének e/2. pontjában meghatározott módon kijelölt és jelen rendelet 1. számú mellékletével megállapított, olyan körülhatárolt terület, ahol díjfizetés ellenében, legfeljebb 4 óra időtartamig vagy időtartam korlátozás nélkül használható várakozásra.”*

A módosítást követően a „munkanapokon 8.00 és 18.00 óra között” szövegrész kikerült a meghatározásból, ennél fogva a várakozási övezet területén a korábban körülhatárolt időszak helyett a hét valamennyi napján, egész nap legfeljebb 4 órára vagy időtartam korlátozás nélkül díjfizetés ellenében lehet várakozni.

Az Ör-ben alkalmazott, hatályos szabályozási megoldás – figyelembe véve a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség 2021. február 25-i keltezésű, az önkormányzatok részére 2021. március 2-án továbbított szakmai tájékoztató anyagában foglaltakat is – ellentétben áll a Korm. rendeletben megjelenő jogalkotói szándékkal. Az Ör. ez irányú módosítása ugyanis **a díjfizetési kötelezettség időbeli kiterjesztése mellett szükségszerűen a kötelezeti kör bővülését is eredményezi**, ezáltal – a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésébe ütközése miatt – jogsértő.

Említést érdemel, hogy a várakozási övezet fogalmának módosulása az Ör. 4. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés tartalmi kiüresedését eredményezte, amely ennek következtében alkalmazhatatlanná vált. A normavilágosság biztosítása érdekében – a Jat. 22. § (2) bekezdésére is figyelemmel – szükséges lett volna a 4. § (1) bekezdésének módosítása vagy hatályon kívül helyezése.

## 2. Ör. 5. § b) és c) pont

Az Első Módosító Ör. bevezette az övezeten belüli zónákat, amelyekkel elsődlegesen az adott zónában élők megfelelő parkolási lehetőségeit kívánta biztosítani az önkormányzat, az Ör. 3. §-a ezért egy új (5) bekezdéssel egészült ki, amely szerint „A várakozási övezetekben zónák kerülnek kijelölésre. A zónák területét a 4. melléklet határozza meg.”

Az Első Módosító Ör. az Ör. 5. § b) pontját is módosította, amelynek eredményeként a lakossági várakozási hozzájárulások érvényességi területe jelentősen csökkent: az új előírás értelmében a várakozási övezet területén „csak az adott lakossági várakozási zónára érvényes lakossági várakozási hozzájárulással” lehet várakozni; a 8. § (4) bekezdése pedig kiegészült azzal, hogy „a lakossági várakozási hozzájárulás a 4. mellékletben megnevezett és körülhatárolt területre érvényes.”

A várakozási hozzájárulások érvényességére vonatkozó szabályokat a Harmadik Módosító Ör. tovább pontosította; az ismételt módosítást követően az Ör. jelenleg hatályos 5. § b) és c) pontja az alábbiak szerint rendelkezik a lakossági és gazdálkodói várakozási hozzájárulások érvényességéről, felhasználhatóságáról.

„5. § A várakozási övezet területén - a 6. §-ban meghatározott kivételekkel - kizárólag az alábbi esetekben lehet várakozni:

...

b) a lakóhely szerinti várakozási zónára érvényes lakossági várakozási hozzájárulással,

c) a székhely, telephely, vagy fióktelep szerinti várakozási zónára érvényes gazdálkodói várakozási hozzájárulás alapján a várakozási díj megfizetésével,”

Ezen felül a Harmadik Módosító Ör. pontosította az Ör. 8. § (4) bekezdésében és 9. § (3) bekezdésében meghatározott lakossági és gazdálkodói várakozási hozzájárulások érvényességi területét is: a várakozási hozzájárulás a 4. mellékletben meghatározott azon várakozási zónán belül érvényes, ahol a lakos/gazdálkodó állandó lakóhelye/székhelye, telephelye vagy fióktelepe található.

Az Ör. 2020. december 31-ig – az Ör. 5. § c) pontja esetében 2021. február 28-ig – érvényben lévő szabályozása a jelenleg hatályos szabályokkal szemben a várakozási övezet területén való kedvezményes várakozási jogot valamennyi, az Ör. 8. § (1) és 9. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek megfelelő lakos/gazdálkodó részére biztosította területi korlátozás nélkül:

„5. § A várakozási övezet területén - a 6. §-ban meghatározott kivételekkel - kizárólag az alábbi esetekben lehet várakozni:

...

b) lakossági várakozási hozzájárulással,

c) gazdálkodói várakozási hozzájárulás alapján a várakozási díj megfizetésével,”

A módosítást követően tehát a lakossági vagy gazdálkodói várakozói hozzájárulással rendelkezők a részükre biztosított kedvezményes várakozási lehetőséget jóval kisebb területen vehetik igénybe, a zónán kívül eső részeken már – ellentétben a korábbi szabályozással – díjfizetési kötelezettség hárul rájuk.

Az Ör. 5. § b) és c) pontja tehát azzal, hogy a várakozási hozzájárulás érvényességét, felhasználhatóságát területi alapon, várakozási zónához kötve korlátozza, egyrészt **ellentétes a Korm. rendelet** megalkotásának háttérét adó jogalkotó szándékkal, másrészt a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésébe ütközés miatt jogsértő, tekintettel arra, hogy egy már korábban létező **díjat új kötelezett körré** – azon lakossági és gazdálkodói várakozói hozzájárulással rendelkezőkre, akik állandó lakóhelye vagy székhelye nem az adott zónában található – **terjeszt ki**.



### 3. Ör. 8. § (2) bekezdés e) pont

Az Ör. 8. § (2) bekezdése a lakossági várakozási hozzájárulás kiadásának feltételeit határozza meg. A Harmadik Módosító Ör. 2021. március 1-jétől szigorította a lakossági várakozási hozzájárulás kiadásának feltételeit, amelynek következtében a kérelmezőnek – az Ör. által meghatározott egyéb feltételek teljesítése mellett – akkor adható várakozási hozzájárulás, ha

*„e) a kérelem beadásának időpontjában a kérelmezőnek helyi adó vagy más jogcímen Újbuda Önkormányzatával szemben tartozása nem áll fenn.”*

A módosítást megelőzően az Ör. azt várta el a kérelmezőtől, hogy a kérelem beadása időpontjában ne álljon fenn Újbuda Önkormányzatával szemben helyi adó jogcímen tartozása. A hatályos szabályozás ezt a követelményt bővíti: a kérelmezőnek a helyi adó mellett egyéb más jogcímen fennálló tartozása sem lehet a várakozási hozzájárulás iránti kérelem beadásakor.

Az Ör. 8. § (2) bekezdés e) pontja szerinti újabb feltétel bevezetése – a korábbi szabályozáshoz képest – tovább **szűkíti a várakozási hozzájárulás igénylésére jogosultak körét, ezért szintén a Korm. rendeletben** foglalt jogalkotói céllal **ellentétes szabályozást valósít meg**. Azon lakosok számára ugyanis, akik az új feltételnek már nem felelnek meg, megszűnik a kedvezmény igénybevételének lehetősége és a továbbiakban az egyéb vonatkozó előírásoknak megfelelően kötelesek a díjfizetésre. A rendelet ez irányú módosítása tehát szintén jogsértő, mert a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésébe ütköző módon **a díjfizetésre kötelezettek körét kiterjeszti**.

III. Az Ör. bevezető részének tartalmára és érvényességi kellekeire vonatkozó jogszabályi előírások – különösen a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) alábbiakban hivatkozott előírásainak – érvényesülésével kapcsolatban a következő észrevételeket teszem.

A JsZR. 54. § (1) bekezdése előírja, hogy *„a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják”*.

A JsZR. 55. § (1) bekezdés alapján *„a bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják”*; az (5) bekezdés pedig meghatározza, hogy *„önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköréiként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”*

Az Ör. alább idézett bevezető része a JsZR. hivatkozott előírásainak több szempontból sem felel meg:

*„Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében és a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet 13. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 8. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”*

**A parkolással összefüggő helyi szabályok megalkotására a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (5) bekezdése ad felhatalmazást**, amelynek értelmében: *„Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete - fővárosban a fővárosi közgyűlés - hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében*

*a) az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját,*

*b) várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot,*

c) a fizetendő várakozási díj mértékét,

d) a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,

e) a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy **a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.**"

Az Ör. bevezető része jogalkotásra felhatalmazó jogszabályként a Kkt. helyett a Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (2) bekezdése szerinti eredeti jogalkotói hatáskört, valamint a Föv. Kgy. rendeletet jelöli meg, megsértve ezzel a Jszt. 54. § (1) bekezdésében foglaltakat.

A helyi önkormányzat eredeti jogalkotó hatásköréről akkor beszélünk, ha törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére alkot az önkormányzat rendeletet, ebben az esetben azonban nem áll fenn ez a helyzet. A parkolási tárgyú rendeletek megalkotása tekintetében a helyi önkormányzat jogalkotói hatásköre származékos, hiszen törvény a Kkt. hatalmazza fel a rendeletalkotásra. A Föv. Kgy. rendeletalkotásra felhatalmazó jogszabályként való megjelölése pedig szintén téves jogértelmezésen alapul, hiszen a **helyi önkormányzat származékos jogalkotási joga** – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – **csak törvényi felhatalmazáson alapulhat.**

A Föv. Kgy. rendelet előírásai a kerületi önkormányzat rendeleteihez képest nem tekinthetők sem magasabb szintű jogszabályoknak, sem jogalkotásra felhatalmazó normának. Ezt támasztja alá egyrészt az Möt. 22. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlőek, feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek; másrészt az Möt. 25. §-a is, amely szerint az Möt., továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet. Ennél fogva – amint azt az Möt. Kommentár is kiemeli – a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok kapcsolatai és jogszabályai sem lehetnek közhatalmi értelemben vett fölé, illetve alárendeltségi jellegűek. „Ennek folytán nem lehet a fővárosi közgyűlés rendeleteit a kerületi képviselő-testületek rendeleteihez képest magasabb szintű jogszabályoknak tekinteni.”

A fentiekkel összhangban lévő szabályt fogalmaz meg továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.). 5. § (7) bekezdése is, amely leszögezi, hogy: „A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra további felhatalmazást nem adhat.”

Az Ör. bevezető részében a Kkt. 48. § (1) bekezdés c) pontja, mint felhatalmazó rendelkezés mellett feladatkört megjelölő rendelkezésként az Möt. 23. § (5) bekezdés 3. pontjának feltüntetése lenne indokolt.

Az előzőekben kifejtettek alapján szükségesnek tartom a bevezető rész módosítását annak érdekében, hogy az a Jszt. és az Alaptörvény szabályainak is maradéktalanul megfeleljen.

**IV.** Fentiek mellett felhívom továbbá a figyelmet a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási tv.) 32. §-ában foglalt előírásra, amely alapján: „**Fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.**”

Tekintettel arra, hogy az **Első Módosító Ör.** a kihirdetést követő 15. napon lépett hatályba, a **Harmadik Módosító Ör.** kihirdetése és hatályba lépése között pedig 4 nap telt el, a rendeletek **hatályba lépésére a Stabilitási törvény 32. §-ának sérelmével került sor.**

**V.** Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja alapján az önkormányzati rendeletek, mint jogszabályok megalkotásakor is biztosítani kell, hogy azok illeszkedjenek a jogrendszer egységébe.

Az Ör. jelen felhívás I/1-3. pontjaiban kifogásolt előírásai a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésébe, ebből következően az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe, a Jat. 2. § (4) bekezdése b) pontjába, valamint a Stabilitási tv. 32. §-ba ütköző szabályozást tartalmaznak.

Az Ör. bevezető része a Jszt. 54. § (1) bekezdésében foglalt előírásokkal, valamint az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes tartalommal került megalkotásra, ezért szintén jogszabálysértő.

Az Möt. 134. § (1) bekezdése első mondatában foglaltak alapján felkérem a Tisztelt Polgármester Urat, hogy a felhívást, annak kézbesítésétől - azaz a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján, a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás céljára kialakított (a továbbiakban: TFÍK) informatikai rendszerbe történő feltöltésétől – számított

30 napon belül

vizsgálja meg, és a törvényességi felhívásban részletezett megállapításokra tekintettel, a fennálló jogszabálysértő helyzetet az Ör. módosításával szüntesse meg.

Kérem, hogy az Möt. 134. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségének eleget téve a törvényességi felhívás alapján tett intézkedéséről, vagy egyet nem értéséről a Kormányhivatalt – a fent megadott határidőn belül – a TFÍK informatikai rendszeren keresztül tájékoztatni szíveskedjék.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy az Möt. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközök alkalmazásáról mérlegelési jogkörömben hozok döntést.

*Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint*

Tisztelettel:

dr. Sára Botond

