

## VIII. A Kúria határozatai

### A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.021/2022/7. számú határozata

**Az ügy száma:** Köf.5.021/2022/7.

**A tanács tagjai:** Dr. Patyi András a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Varga Eszter bíró, Dr. Varga Zs. András bíró

**Az indítványozó:** Pest Vármegyei Kormányhivatal (1052 Budapest, Városház u. 7.)

**Az indítványozó képviselője:** dr. Danka Ferenc kamarai jogtanácsos

**Az érintett önkormányzat:** Solymár Nagyközség Önkormányzat (2083 Solymár, József Attila utca 1.)

**Az érintett önkormányzat képviselője:** dr. Mihályi Szabolcs László ügyvéd (cím)

**Az ügy tárgya:** önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

#### Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Solymár Nagyközség Önkormányzatának kezelésében álló helyi közutak fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező igénybevétele miatti kártalanítási kötelezettség előírásáról, valamint az egyes behajtási engedéllyel érintett útszakaszok védelméről szóló 8/2022. (VI. 16.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközik, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon is kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

#### Indokolás

#### Az indítvány alapján szolgáló tényállás

- [1] Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete 2022. június 16. napján fogadta el, s 2022. július 1. napján lépett hatályba a Solymár Nagyközség Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) kezelésében álló helyi közutak fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező igénybevétele miatti kártalanítási kötelezettség előírásáról, valamint az egyes behajtási engedéllyel érintett útszakaszok védelméről szóló 8/2022. (VI. 16.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.).
- [2] A Pest Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) 2022. július 13. napján PE/030/009894/2022. ügyiratszámom a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. §-ában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívást bocsátott ki, melyben – határidő tűzése mellett – felhívta a Képviselő-testületet, hogy az Ör. hatályon kívül helyezésével szüntesse meg a törvénytételt.
- [3] Solymár Nagyközség Polgármestere (a továbbiakban: polgármester) határidő-hosszabbítást követően, 2022. október 11. napján kelt válaszában a törvényességi felhívásban foglalt jogi állásponttal nem értett egyet, a törvényes határidőn belül nem tett intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

#### Az indítvány és az Önkormányzat védirata

- [4] A fenti előzmények alapján az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve indítványával kezdeményezte a Kúriánál az Ör. jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát és megsemmisítését.

- [5] Az indítványozó felidézte, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősíti a helyi közutak és tartozékaik kialakítását és fenntartását. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33. § (1) bekezdés b) pontjának bb) alpontja a települési önkormányzatot jelöli ki a helyi közutak kezelőjének. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettségre vonatkozó szabályokat kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet előírni.
- [6] Megállapítása szerint fizetési kötelezettség önkormányzati rendeleti előírására tehát kizárólag törvényi felhatalmazás alapján kerülhet sor. Ugyanakkor a Kkt. nem tartalmaz olyan előírást, amely a helyi önkormányzatot felhatalmazná arra, hogy az általa létesített közút közlekedési célú használatáért, akár annak fokozott igénybevételért is úthasználati díjat, vagy bármilyen más elnevezéssel – jelen esetben kártalanítási kötelezettség – fizetési kötelezettséget állapítson meg.
- [7] Ezzel összefüggésben hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.005/2022/4., valamint Köf.5.051/2021/4. számú határozataira, melyek megállapították, hogy használati díj fizetésére vonatkozó kötelezettség, illetve a használaton alapuló díj megállapítására a Kkt. nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak. Továbbá a döntések hivatkoztak arra is, hogy a fizetési kötelezettség nevének önkormányzat általi megváltoztatása, a Kkt.-ban szereplő díj helyett másként történő elnevezése a fizetési kötelezettségnek a helyi közutakkal összefüggő jellegét nem szünteti meg és ezáltal azt nem is vonhatja ki a Kkt. hatálya alól. Valamint hivatkozott a Kúria Köf. 5.058/2021/5. számú határozatára is, mely elvi élel állapította meg, hogy: „Az esetlegesen, egyedi esetekben megalapozott, az engedély jogosultjával szemben érvényesítendő kárigény, önmagában nem alapozhat meg díj kiszabására (mint tulajdonképpeni kompenzációra) vonatkozó normatív szabályozást.”
- [8] Az indítványozó szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:519. §-a a felelősséget a károkozás tényéhez kapcsolja, azaz kártérítési (kártalanítási) kötelezettséget valamilyen kár bekövetkezése alapozhat meg. A kártérítés mértékét illetően a Ptk. 6:522. § (1) bekezdése leszögezi, hogy a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni, azaz a kártérítési kötelezettség terjedelme a bekövetkezett kár terjedelméhez igazodik, melynekösszege elölzetesen nem állapítható meg.
- [9] Mindezek alapján az indítványozó álláspontja az, hogy a települési önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása a helyi közúthálózat igénybevételével összefüggésben kártalanítási kötelezettség megállapítására.
- [10] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján az Önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [11] Az Önkormányzat védíratot terjesztett elő, melyben az indítvány elutasítását kérte. Kifejtette, hogy az Ör. széles körben mérlegelve a súlykorlátozással érintett útszakaszok túlsúlyos gépjárművel történő behajtását az önkormányzat és az igénybe vevő közötti kártalanítási megállapodáshoz köti. Így az indítványozó által vitatott szabály nem tekinthető a Ptk.-ban részletezett kártalanítással összefüggő eljárásrendnek, és az Ör.-ben részletezett kártalanítási tételek sem díjaknak, mivel e körben az önkormányzat semmilyen díjat nem alkalmaz a behajtásért.
- [12] Az Ör. lényegében kétoldalú megállapodások tartalmi elemeit és azokat a kártalanítási tételeket rögzíti (1. sz. mellékletében) amelyek szakmailag megalapozottan előzetesen megállapítják azt az amortizációt, amely a súlykorlátozás hatálya alatt behajtó tehergépjárművek által okozott fokozott amortizációval szemben kártalanítják az önkormányzatot. A védírat szerint az indítványozó egyáltalán nem veszi figyelembe azt, hogy az Ör. 1. sz. melléklete súlyhoz és időtartamhoz mérten növelve állapítja meg előzetesen a kártalanítási összegeket, figyelemmel a Kúria Köf.5058/2021/5. sz. határozatában foglaltakra is.

### **A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai**

- [13] Az indítvány megalapozott.
- [14] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. A Kp. 140. § (1) bekezdése alapján az indítványra a keresetlevél szabályait kell alkalmazni. A Kp. 37. § (1) bekezdés f) pontja szerint az indítványnak tartalmaznia kell a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával. Ha törvény másképp nem rendelkezik, az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendeletek vizsgálatát az indítvány és a védírat keretei között végzi el.
- [15] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.
- [16] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

- [17] A Gst. 29. § (1) bekezdése szerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékért megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.
- [18] Az Ör. indítvánnyal közvetlenül érintett hatályos rendelkezései a következők:
2. § (1) Az Önkormányzat hatáskörében eljárva, illetékességi területén a vagyonbiztonság fenntartása érdekében megállapítja és folyamatosan felülvizsgálja a közlekedés rendjét.
- (2) Az Önkormányzat közlekedés rendje szerint meghatározott súlykorlátozástól eltérő, azt meghaladó tehergépjárművek megengedett legnagyobb össztömegének utakra gyakorolt terhelését építkezés, felújítás, valamint túlméretes áruszállítás jogszerű igénybevétele miatt, a köztulajdon megóvása érdekében jogszerű károkozásnak tekinti.
- (3) Az Önkormányzat területén a 3.5 tonna megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépjárművek a közúthálózat fokozott elhasználódását, állagromlását és károsodását eredményező egyben jogszerű használata miatt, a közúthálózat használóját kártalanítási kötelezettség terheli a Ptk. 6:564. §-a alapján.
- (4) A közúthálózatot igénybe venni szándékozó Használóval az Önkormányzat – amennyiben a megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tengelyterheléssel fokozott elhasználódást és állagromlást valósít meg a Használó, de nem okoz balesetveszélyes és végleges rongálódást a közlekedési infrastruktúrában – Kártalanítási Megállapodást (a továbbiakban: Kártalanítási Megállapodás) köt a Ptk. 6:71. §-a (szerződéskötési kötelezettség) alapján. A Kártalanítási Megállapodás megkötése és a megállapodásban rögzített kártalanítási összeg megfizetése a Használó részéről a közúthálózat igénybevételének előfeltétele. A megállapodás szerinti befizetést igazoló bizonylat a Kártalanítási Megállapodás mellékletét képezi.
- (5) A Kártalanítási Megállapodásban rögzítésre kerül a Használó gépjárművének össztömege, a súlykorlátozástól eltérő, azt meghaladó gépjárművek megengedett legnagyobb össztömegének utakra gyakorolt tonnánkénti terhelése, a közút közlekedés rendjétől eltérő használatának időpontja, valamint a fizetendő kártalanítási összeg, amelynek mértékét jelen rendelet mellékletét képező 1. melléklet tartalmazza.

1. melléklet a 8/2022. (VI. 16.) önkormányzati rendelethez

**A helyi közutak közlekedés rendjétől eltérő, súlykorlátozást meghaladó gépjárművek megengedett legnagyobb össztömeg szerinti tengelyterhelésért fizetendő kártalanítási bruttó összeg**

Össztömeg	Kártalanítási összeg (1 nap)	Kártalanítási összeg (1 hét)	Kártalanítási összeg (30 nap)	Kártalanítási összeg (fél év)	Kártalanítási összeg (1 év)
tonna	forint				
3,5-nél nagyobb 7,5-ig	2.000.-	10.000.-	15.000.-	30.000.-	45.000.-
7,5-nél nagyobb 10-ig	4.000.-	20.000.-	29.000.-	58.000.-	87.000.-
10-nél nagyobb 20-ig	8.000.-	40.000.-	43.000.-	86.000.-	129.000.-
20-nél nagyobb 35-ig	10.000.-	50.000.-	70.000.-	140.000.-	200.000.-
35-nél nagyobb 40-ig	20.000.-	100.000.-	150.000.-	300.000.-	450.000.-

- [19] A Kúria korábbi gyakorlata szerint a helyi önkormányzat kezelésében álló közútra történő behajtási korlátozás bevezetése törvényi keretek között jogszerű közútkezelői intézkedés, de az engedélyezés díjfizetés feltételéhez kötése a Kkt. felhatalmazó rendelkezése hiányában törvénytört. A közútkezelői feladatok ellátásának finanszírozási nehézségei sem adnak felmentést a törvényi előírások betartása alól. (Köf.5.036/2021/4, Köf.5.053/2021/6.)
- [20] Az Ör. felhatalmazó rendelkezései körében az Alaptörvény és a Mötv. mellett a Ptk. 6:564. §-ára hivatkozott.
- [21] A Ptk. szabályai szerint a kártérítési (kártalanítási) igény feltétele a tényleges károkozás. A vitatott Ör. 2. § (4) bekezdése szerint a közúthálózatot igénybe venni szándékozó használóval az Önkormányzat Kártalanítási Megállapodást köt a Ptk. 6:71. §-a (szerződéskötési kötelezettség) alapján. A Kártalanítási Megállapodás megkötése és a megállapodásban rögzített kártalanítási összeg megfizetése a használó részéről a közúthálózat igénybevételének előfeltétele. Azaz az Ör. arra kötelezi a közúthálózatot igénybe vevő használót, hogy tényleges kár okozása nélkül kártalanítás fizessen az önkormányzat számára.

- [22] Az Ör. melléklete differenciált kártalanítási összegeket állapít meg a gépjárművek megengedett legnagyobb össztömeg szerinti tengelyterhelése és az időtartam alapján. Ez azonban nem alkalmas a kár tényleges összegének megállapítására. Ugyanis az Ör. nem veszi figyelembe, hogy az adott időtartam alatt hány alkalommal veszi ténylegesen igénybe az adott útszakaszt a használó. Nem is lenne erre jogszerűen lehetőség, mert a Ptk. szerinti kártalanítás feltétele a károkozás megtörténte, azaz csak a használatot követően állapítható meg, hogy mekkora kár keletkezett az adott közútban.
- [23] A fenti érvet erősíti az is, hogy az Ör. 3. §-a alapján a 2. § (4) bekezdése szerinti megállapodás és 1. mellékletben megállapított kártalanítási összegek 30%-a terheli azokat a vállalkozásokat, vállalkozókat és civil szervezeteket, amelyeknek cégnyilvántartásba, vagy egyéb nyilvántartásba bejegyzett székhelye, telephelye, fióktelepe az Önkormányzat közigazgatási területén található. Márpedig a kár összegének megállapítása (méréslése) körében bizonyára nem lehet jelentősége annak, hogy az adott károkozó székhelye, telephelye, fióktelepe az Önkormányzat közigazgatási területén található.
- [24] A Kúria kiemeli, hogy a behajtás által esetlegesen okozott kár megtérítésének kérdését el kell választani a jelen, közigazgatási perrendtartás szerinti eljárás tárgyát képező normakontrolltól. Ahogyan azt már a Köf.5014/2018/4. számú ügyben az Önkormányzati Tanács kifejtette, külön peres eljárásban, a károkozó és a károsult közötti polgári jogi jogvita elbírálása során megítélhető kártérítés kérdése eltérő jogviszonyokon keresztül realizálódik. Az esetlegesen, egyedi esetekben megalapozott, a használóval szemben érvényesítendő kárigény, önmagában nem alapozhat meg általános kártalanítási összeg kiszabására (mint tulajdonképpeni kompenzációra) vonatkozó normatív szabályozást – abban az esetben sem, ha nagyobb számú ilyen eset valószínűsíthető.
- [25] Tehát a tényleges károkozást követően az önkormányzatnak lehetősége van a Ptk. és az eljárási szabályok szerinti károk megtérítését kérni, de a kártalanítás összegét az önkormányzat normatív úton, rendeletben nem szabályozhatja.
- [26] Az Ör. rendelkezései a Ptk. szabályaira hivatkozva, kártalanítás megállapodási kötelezettséget írnak elő, ami tartalmilag a közút használatáért fizetendő díjnak tekinthető, és ennek a kötelezettségnek a teljesítése az Ör. egésze, de különösen 2. §-a és 3. melléklete alapján a behajtás feltétele. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogszabályba ütközés vizsgálatát az indítványban közvetlenül vitatott kártalanítási szabályokon túl ezért a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján az Ör. szövegösszefüggésére tételesen is kiterjesztette. Azzal a céllal, hogy értékelje, a jogalkotónak kifejezetten a behajtási engedélyre vonatkozó rendelkezései törvényesek-e a közúthasználat, valójában a fentiek szerint díjhoz kötött szabályozása tárgykörében.
- [27] A Kúria már több határozatában megállapította (többek között a Köf.5.055/2021/5. számú és a Köf.5.005/2022/4. határozatokban), hogy a fizetési kötelezettség nevének önkormányzat általi megváltoztatása nem törvényes. A Kkt.-ban szereplő díj útfenntartási hozzájárulásnak vagy útfenntartási díjnak történő elnevezése (jelen esetben ez „kártalanítási összeg”) a fizetési kötelezettségnek a helyi közutakkal összefüggő jellegét nem szünteti meg. Ilyen módon az adott kategóriát nem is vonhatja ki a Kkt. hatálya alól, mely – amint azt a Kúria fent kifejtette – nem ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak ilyen jellegű kötelezettség bevezetésére.
- [28] A fizetési kötelezettség a közterhekre alkalmazott olyan gyűjtőfogalom a Gst.-ben, ami annak típusa szerint az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli kötelezettségként (a), illetve az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatása, eljárása ellenében (b) fizetendő (Köf.5.055/2021/5., Köf.5.053/2021/6.). A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ör. 2. § (5) bekezdése szerinti kártalanítási összeg valójában közterhet, fizetési kötelezettség állapít meg.
- [29] Díjfizetési kötelezettség megállapítása tekintetében a Kkt. két területen ad felhatalmazást: díjfizetés (használati díj formájában) országos közutak közlekedési célú használata esetében írható elő (Kkt. 33/A. §–33/C. §), illetve a közutak nem közlekedési célú használatakor (Kkt. 37. §). Az előbbi esetben a felhatalmazás címzettje a kormány, illetve a közlekedésért felelős miniszter [Kkt. 33/B. §, Kkt. 48. § (3) bekezdés a) és g) pont], valamint a koncessziós társaság a közút koncesszió keretében történő üzemeltetése esetén [Kkt. 9/C. § (1) bekezdés].
- [30] A közutak nem közlekedési célú használata esetében a felhatalmazás címzettje a közlekedésért felelős miniszter [Kkt. 39. § (3) bekezdés]. Használati díj fizetésére vonatkozó kötelezettség, illetve a használaton alapuló díj megállapítására a Kkt. nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak, az önkormányzat által hivatkozott ITM rendelet szerinti helyi közutak tekintetében sem. A Kkt. 3. § (1) bekezdése egyes közutakra vonatkozóan a gyalogosok és járművek közlekedésének jogszabály általi korlátozhatóságáról szól, ezzel összefüggő díj megállapítására rendelkezést nem tartalmaz, mint ahogyan a Kkt. 9. § (2) bekezdése (közúti közlekedéssel összefüggő helyi önkormányzati feladatok), a Kkt. 34. § (1)–(2) bekezdései (közút kezelőjének feladatai, a közút forgalmi rendjének kialakítása) sem adnak erre vonatkozó felhatalmazást.



- [31] Az érintett önkormányzatnak tehát nincs törvényi felhatalmazása a közhatalom birtokában kiadott behajtási engedélyhez kötelezően kapcsolt fizetési kötelezettség megállapítására (Köf.5.005/2022/4.). A Kúria gyakorlata szerint a helyi önkormányzat kezelésében álló közútra történő behajtási korlátozás bevezetése törvényi keretek között jogszerű közútkezelői intézkedés, de az engedélyezés díjfizetés feltételéhez kötése a Kkt. felhatalmazó rendelkezése hiányában törvénytört. A közútkezelői feladatok ellátásának finanszírozási nehézségei sem adnak felmentést a törvényi előírások betartásának kötelezettsége alól (Köf.5.036/2021/4., Köf.5.053/2021/6.).
- [32] A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.-t a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendelkező rész szerint megsemmisítette.
- [33] A Kp. 146. § (3) bekezdése értelmében, a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.

### A döntés elvi tartalma

- [34] Az esetlegesen egyedileg felmerülő, az úthasználat jogosultjával szemben érvényesítendő kárigény önmagában nem alapozhat meg kártalanítási összeg kiszabására mint kompenzációra vonatkozó normatív szabályozást.

### Záró rész

- [35] A fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendeletben foglaltakra figyelemmel az alperes elnevezése időközben Pest Megyei Kormányhivatalról Pest Vármegyei Kormányhivatalra változott.
- [36] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdésére alapulóan tárgyaláson kívül bírálta el.
- [37] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (3) bekezdése alapján állapította meg.
- [38] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [39] Jelen eljárásban mint a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és költségeiket maguk viselik.
- [40] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. január 31.

Dr. Patyi András s.k. a tanács elnöke

Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

Dr. Varga Eszter s.k. bíró

Dr. Varga Zs. András s.k. bíró

---