

Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Eredeti jogalkotói jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére kell utalni. [1995. évi LVII. tv. 44/C. §, 45. § (6) bek.; 2010. évi CXXX. tv. 8. § (2) bek.; 2012. évi CLXXXV. tv. 1. § (2) bek.; 61/2009. (XII. 14.) IRM r. 53. § (2) bek., 54. § (1) bek.]¹ KGD2015. 45.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottja* (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt Gagyapáti Község Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: érintett önkormányzat) a települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 4/2014. (III. 1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) tekintetében, amelyben indítványozta az Ör. hatályon kívül helyezését és az adott tárgyban a hatályos jogszabályoknak megfelelő új önkormányzati rendelet megalkotását.

Az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártát követően határidő hosszabbítás iránti kérelmet terjesztett elő, de annak indokát nem jelölte meg, a jogszabálysértés megszüntetése érdekében megtett intézkedést nem említette. A kormányhivatal a törvényességi felhívásban foglalt határidőt a határidő lejáratát után benyújtott kérelem tekintetében nem hosszabbította meg.

Az *indítvány* szerint a települési önkormányzatoknak a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtése tárgyában a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 45. § (6) bekezdése ad felhatalmazást jogalkotásra. Az Ör. bevezető része Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikkére és nem a Vgt.-re, hanem a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényre (a továbbiakban: Hgt.) utal. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 53. § (2) bekezdése értelmében az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére, mint az önkormányzat jogalkotó hatáskörét megállapító rendelkezésre akkor lehet hivatkozni, ha a képviselő-testület az önkormányzati rendeletet eredeti jogalkotói hatáskörében alkotja meg. A Jszt. 54. § (1) bekezdése pontosan meghatározza, hogy a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotandó rendelet bevezető részének mit kell tartalmaznia. Ennek nem felel meg az Ör., mivel olyan törvényre utal, amely nem ad a tárgy szerinti felhatalmazást. Az indítványozó hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.021/2013/4. határozatában kifejtett azon álláspontjára is, amely szerint a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék. Az indítványozó utalt arra, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 8. § (2) bekezdése szerint nem lehet módosítani a rendelet bevezető részét, így az önkormányzat a törvényt sértést csak a rendelet hatályon kívül helyezésével és új rendelet megalkotásával tudja megszüntetni.

Az indítványozó szerint az Ör. a jogszabály-szerkesztési előírásoknak más szempontból sem felelt meg. A Jszt. 4. § (2) bekezdése értelmében, egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatók, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki. A Vgt. szerint a közszolgáltatás tárgya a

¹ Megjelent: Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár 2015/3/52.

„nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz” begyűjtése, az Ör. azonban a „folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás” fogalmat használja, amely tartalma szerint nem azonos a Vgt. által szabályozott közszolgáltatással. Az eltérő fogalomhasználat értelmezési nehézséget okoz, megtevesztő, ezáltal sérti a jogbiztonságot. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy az Ör. formai tagoltsága és szerkezeti egységei sem felelnek meg a Jszt.-ben meghatározott jogszabály-szerkesztési előírásoknak.

Végezetül az indítványozó utalt arra is, hogy a Vgt. 45. § (6) bekezdése alapján a felhatalmazás kereteit a Vgt. 44/C. § (2) bekezdés a)-g) pontjai határozzák meg. Az ebben kapott felhatalmazásnak az Ör. több szempontból nem tesz eleget.

Az indítványozó szerint az Ör. - a fentiek alapján - a Vgt. és a Jszt. rendelkezéseivel ellentétes, ezért kérte az Ör. egészének megsemmisítését.

A *Kúria Önkormányzati Tanácsa* a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszt.) 52. §-a alapján felhívta az érintett önkormányzatot, hogy az indítványra állásfoglalást terjeszthet elő. A megadott határidőn belül az érintett önkormányzat az állásfoglalás benyújtásával kapcsolatos lehetőségével nem élt, a rendelettel kapcsolatban nem adott tájékoztatást.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alaptörvény e szabálya az eredeti és a származékos önkormányzati jogalkotói jogköréről szól. Ehhez igazodik a Jszt. 53. § (2) bekezdése, amely az Alaptörvény e szabályára utalást akkor teszi kötelezővé, ha az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében jár el. A Jszt. 54. § (1) bekezdése szerint a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.

A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert - ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította - ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Köf.5.021/2013/4. határozat szerint „a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.”

Jelen ügyben megállapítható, hogy az Ör. nem a tárgy szerint vonatkozó törvényt, azaz nem a Vgt.-t jelöli meg bevezető részében, hanem a Hgt.-t, de a Hgt.-nek sem utal konkrét felhatalmazó rendelkezésre. Megjegyzést érdemel, hogy a Hgt. 35. §-a is ad felhatalmazást önkormányzati rendeleti szabályozásra. A Hgt. 1. §-a a törvény hatályát érintően állapít meg szabályokat. Az Ör.-ben szabályozott, a szennyvízkezeléssel kapcsolatos közszolgáltatás önkormányzati szabályozására nem a Hgt. rendelkezései az irányadók, e tárgyban nem a Hgt. ad felhatalmazást, hanem a Vgt. 45. § (6) bekezdése.

Mivel az Ör. bevezető része olyan törvényre utal, amely az adott tárgyban felhatalmazást nem ad önkormányzati rendeleti szabályozásra, ezért az Ör. a Jszt. 54. § (1) bekezdésével ellentétes.

Az Ör. bevezetője megjelöli az Alaptörvény 32. §-át is. Az Alaptörvény 32. §-a hat bekezdésből áll, a helyi önkormányzat hatáskörcsoportjainak a felsorolásától kezdve az önkormányzati rendelet jogforrástani besorolásáig számos rendelkezést tartalmaz. A Kúria megállapította, hogy az Alaptörvény e rendelkezésére való általános utalás - ahogy a rossz törvényi hivatkozás is - jogbizonytalanságot eredményez.

A Jat. 8. § (2) bekezdése értelmében „[n]em lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét ...” Ez alapján megalapozott az indítványozó azon állítása, hogy az Ör. bevezetőjében jelölt jogszabálysértést nem módosítással, hanem új önkormányzati rendelet megalkotásával lehet orvosolni. Ezen kívül a rendelet „A települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás” címet viseli, azonban a Vgt. IX/A. Fejezete szerinti tárgy: „A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás”. Így sem az Ör. címe, sem pedig bevezetője nem korrigálható módosítással.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megvizsgálta az indítványozó egyes tartalmi kifogásait is. A Vgt. 45. § (6) bekezdése értelmében „Felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy a törvény 44/C. § (2) bekezdésében meghatározottakat rendeletben szabályozza.” A Vgt. 44/C. § (2) bekezdése a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás körében több tárgykört is megjelöl az önkormányzati szabályozást illetően.

A Vgt. 44/C. § (2) szerint „A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

- a) a közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait;
- b) a közszolgáltató megnevezését, valamint annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen ellátni köteles és az ártalmatlanítás céljából történő átadási helyet;
- c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét, módját és időtartamát, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit;
- d) a közszolgáltatás igénybevitelére vonatkozó kötelezettséget, a közszolgáltatás igénybevitelének módját és feltételeit;
- e) az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények és a szolgáltatás ingyenességének eseteit;
- f) az üdülőingatlanokra, az időlegesen használt és a nem használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- g) a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.”

A jelen eljárásban vizsgált Ör. mindösszesen hat szakaszból áll. Nem tartalmazza - többek között - a Vgt. szerinti közszolgáltató megnevezését, az ártalmatlanítás céljából történő átadási helyet, a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit és az alkalmazható díj legmagasabb mértékét sem, tehát megállapítható, hogy az Ör. tartalmában sem felel meg a szabályozás tárgykörével kapcsolatos követelményeknek.

Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. ellentétben áll a Jszer. 54. § (1) bekezdésével, a Hgt. 1. § (2) bekezdés a) pontjával, valamint a Vgt. 45. § (6) bekezdésével és 44/C. §-ával. A formai és tartalmi törvényellenességre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Ör. egészét megsemmisítette. (Kúria Köf.5.031/2014/3.)