

A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.008/2023/4. számú határozata

Az ügy száma: Köf.5.008/2023/4.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró, Dr. Dobó Viola bíró, Dr. Patyi András bíró, Dr. Varga Zs. András bíró

Az indítványozó: Fővárosi Törvényszék

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat (...)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Csontos Zsombor kamarai jogtanácsos

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a józsefvárosi természeti környezet védelméről szóló 28/2014. (VII.01.) önkormányzati rendelet 1. számú melléklet utolsó sorának az 500 %-os pótlásra vonatkozó rendelkezése más jogszabályba ütközik, ezért azt a kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal, 2020. október 1. napjával megsemmisíti;
- a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 19.K.702.223/2022. számon folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában bármely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;

- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a józsefvárosi természeti környezet védelméről szóló 28/2014. (VII.01.) önkormányzati rendelet 13. § (1) bekezdés c) pontja és 15. § (2) bekezdés utolsó mondata más jogszabályba ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: indítványozó bíróság) előtt 19.K.702.223/2022. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási per felperesét Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) jegyzője mint elsőfokú hatóság 2022. február 2. napján kelt 05/29-5/2022. iktatószámú határozatával kötelezte, hogy a alatti, nem közterületi besorolású, 34902 hrsz-ú ingatlanon összesen 12 fa engedély nélküli kivágása miatt kompenzációs intézkedésként fizessen meg 32.170.370 forint kompenzációs összeget. Kötelezte továbbá a felperest, hogy a kivágással érintett ingatlanon ültessen el 3 db, egyedenként legalább 6 cm törzsátmérőjű közönséges gyertyán faegyedet a tervezett létesítmény használatbavételi engedélye iránti kérelem benyújtásának időpontjáig.
- [2] A határozatában az elsőfokú hatóság megállapította, hogy az ingatlanon engedély nélkül 12 fát kivágtak, melyek összes törzsátmérője 420 cm volt. A Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a józsefvárosi természeti környezet védelméről szóló 28/2014. (VII.01.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) alapján a pótlás mértékét úgy határozta meg, hogy a 420 cm törzsátmérő 500%-os pótlása 350 db 6 cm törzsátmérőjű fának felel meg. Az ingatlanra természetben visszaültetésre kerül 3 db fa, azaz kompenzálandó 347 db fa. A fapótlási egységár 92.170 forint, így a fizetendő kompenzációs összeg 32.170.370 forint.
- [3] A felperes fellebbezése folytán eljáró képviselő-testület az elsőfokú határozatot – helyes indokainál fogva – a 2022. május 5. napján kelt, 05/29-7/2022. iktatószámú határozatával helybenhagyta.
- [4] A felperes ezt követően keresetet terjesztett elő a képviselő-testület határozatával szemben, amelyben többek között arra hivatkozott, hogy az ötszörös pótlási mérték előírása – figyelemmel a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 102/A. § (2) bekezdésére és a Kúria Önkormányzati Tanácsának BH2020.1.26. számon közzétett döntésére – törvénytört.

Az indítvány és az Önkormányzat védírata

- [5] Az indítványozó bíróság a 2023. április 6. napján kelt 19.K.702.223/2022/12. végzésében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 146. §-a alapján az Önkormányzati Tanács eljárását kezdeményezte és egyidejűleg a per tárgyalását a normakontroll eljárás jogerős befejezéséig felfüggesztette. Indítványozta az Ör. 13. § (1) bekezdés c) pontja, 15. § (2) bekezdésének utolsó mondata és 1. számú melléklet utolsó sorának a nem közterületi ingatlanokon történő 500 %-os pótlásra vonatkozó rendelkezése megsemmisítését, mivel azok más jogszabályba ütköznek.
- [6] Az indítványozó felidézte a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.037/2018/4. számú és a Köf.5.001/2019/4. számú határozatait, melyben a Kvtv. 102/A. § (2) bekezdés b) pont ba) és bb) alpontjai és a Korm. rendelet 8. § (4) bekezdése rendelkezéseinek alapulvételével már kimondta, hogy kompenzációs intézkedés rendeletben történő előírására az önkormányzat jogszabályi felhatalmazással bír, mely intézkedés mibenlétét és formáit, valamint az engedély nélküli fakivágás esetén alkalmazható szankciót a jogszabály nem határozza meg, ezért az önkormányzat származékos jogalkotási jogkörében szabadon dönthet annak lehetséges formáiról. Rámutatott ugyanakkor, hogy a pótlás mellett vagy helyett előírt kompenzáció nem tartalmazhat az engedély nélküli fakivágás, mint jogellenes cselekmény esetén alkalmazható egyéb szankciót.

- [7] Továbbá hivatkozott arra, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa korábban úgy foglalt állást, hogy a 150 %-os mértékű pótlási kötelezettség előírása összeegyeztethető a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésével, míg engedély nélküli fakivágás esetén a pótlási kötelezettség háromszorosra növelése már szankciós tartalmú. Az indítványozó bíróság szerint az Ör.-ből nem állapítható meg annak ésszerű szakmai indoka, hogy engedély nélküli fakivágás esetén mi alapozza meg az ötszörös mértékű pótlási kötelezettséget.
- [8] Hivatkozott arra, hogy a Kvtv. szabályozása különbséget tesz a – károsodott környezeti elem vagy szolgáltatás becsült költségével megegyező mértékű – kompenzáció, illetve a jogellenes cselekmény esetén kiszabható környezetvédelmi bírság között. Ekörben kiemelte, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezéseiről szóló 18/2016. (VI. 02.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör2.) 14/G. §-a szerint aki Józsefváros közigazgatási területén közterületen fás szárú növényt, vagy nem közterületi besorolású ingatlanon fát engedély nélkül kivág, természetes személy esetén ötvenezer forinttól kettőszázezer forintig, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétszázezer forinttól kétfélmillió forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.
- [9] A szóban forgó önkormányzati szabályozás az indítványozó bíróság szerint azért is törvénytörő, mert a pénzbeli kompenzációnak – szemben a közigazgatási bírság szankcióval – nincs felső határa, és az engedély nélküli fakivágás esetén nem vizsgálja a cselekményhez kapcsolódó egyedi körülményeket, így a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 10. § (1) bekezdésében felsorolt mérlegelési szempontokat sem. Az önkormányzati szabályozás – magából a szabályozásból nem megállapítható okból – az ingatlanon kivágott fák törzskörméretét összeszámítani rendeli, ami a jelen ügyben is ahhoz vezetett, hogy a felperes kompenzációs kötelezettsége a legmagasabb, ötszörös mértékkel számítandó kategóriába esett.
- [10] Az indítványozó bíróság szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a honos növény- és állatfajok védelmével és megőrzésével kapcsolatban fogalmaz meg kötelezettséget az állammal és mindenki mással szemben. A nyugati ostorfa Észak-Amerikában őshonos, Magyarországon idegenhonos inváziós fajnak minősül. Ezt támasztja alá többek között az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet 3. számú melléklete is, mely idegenhonos inváziós fajnak minősíti a nyugati ostorfát.
- [11] A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 77/A. §-a tartalmazza az idegenhonos inváziós fajok elleni védekezés részletszabályait. A bíróság megítélése szerint a vitatott önkormányzati szabályozás nem egyeztethető össze a Tvt. 77/A. §-ával sem, mert a jelen esetben – az eset egyedi körülményeinek mérlegelési lehetősége nélkül – olyan cselekményt (a faj egyedének eltávolítása) „szankcionál”, amelyet más, azonos vagy magasabb szintű ágazati szabályok kifejezetten támogatnak.
- [12] Álláspontja szerint az érintett önkormányzati szabályozás nem kellően differenciált, ugyanis nem tesz különbséget azon fa- és cserjefajok között, amelyek idegenhonos fajoknak minősülnek és ezért megtelepedésüket, terjedésüket lehetőség szerint meg kell akadályozni és azon fajok között, amelyek honos növényfajnak számítanak. A vitatott önkormányzati szabályozás többek között olyan fák kivágása miatt ír elő túlzott, szakmailag nem indokolható mértékű pótlási kötelezettséget, amelyek esetében éppen azok elterjedésének megakadályozása az általános természetvédelmi elvárás.
- [13] Az indítványozó bíróság szerint tehát az Ör. perben alkalmazandó 13. § (1) bekezdés c) pontja, 15. § (2) bekezdés utolsó mondata és 1. számú melléklet utolsó sorának a nem közterületi ingatlanokon történő 500 %-os pótlásra vonatkozó rendelkezései sértik a Kvtv. 102/A. § (2) bekezdés b) pontját, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: a Korm. rendelet) 8.§ (1) bekezdését, valamint a Szankciótv. 10. § (1) bekezdését és a Tvt. 77/A. §-át.
- [14] Az Önkormányzati Tanács a Kp. 140. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [15] Az Önkormányzat védíratában az indítvány elutasítását kérte.
- [16] Előadta, hogy az Ör. mindenben megfelel a magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseknek. Vitatta, hogy az önkormányzatnak differenciálási kötelezettsége lenne azon fa- és cserjefajok között, amelyek idegenhonos fajoknak minősülnek és ezért megtelepedésüket, terjedésüket lehetőség szerint meg kell akadályozni és azon fajok között, amelyek honos növényfajnak számítanak. Álláspontja szerint sem a Tvt., sem a Kvtv. szabályaival nem ellentétes az Ör. Más jogszabályokban megjelenített invazivitást nem lehet városi környezetre alkalmazni. A Tvt. 10. § (2) bekezdése szerinti miniszeri rendelet hiányában nincs egységes szakmai álláspont e kérdésben, így a differenciálás nem indokolt.
- [17] A védírat szerint az ötszörös pótlási mérték nem magas, szakmailag megalapozott, az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének érvényre juttatását szolgálja. A kompenzáció célja ugyanis nem csak kiegyenlítés, hanem kárpótlás is. A Kvtv. 102/A §-a szerint a károsodott környezeti elemet annak becsült összegével és nem pedig annak

pontos költségével megegyező környezeti elemmel kell pótolni. Tehát a jogszabály becsült értékről és legalább azonos területi borításról rendelkezik. A Korm.rendelet pedig nem tiltja, hogy az új területi borítás meghaladja a korábbi területi borítás nagyságát, azt jóval meg is haladhatja.

- [18] Az Önkormányzat hivatkozott arra is, hogy a kiszabott összeg nem közigazgatási szankció, nem közigazgatási bírság, hanem az Ör. által meghatározott kompenzációs összeg, így az indítványozó Szankciótv.-re történő hivatkozása alaptalan.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokai

- [19] Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.
- [20] A Kp. 85. § (2) bekezdése alapján a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.
- [21] A Kúria Önkormányzati Tanácsának a bírói indítványban foglaltak alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a nem közterületi ingatlanon engedély nélküli fakivágás, mint jogellenes cselekmény szankcionálása milyen módon lehet törvényes: a kompenzáció – mértéke alapján – mikor válik bírságjellegűvé, illetve szükséges-e a kompenzáció mértékének felső határát a vonatkozó Ör.-ben megállapítani.
- [22] A Kvtv. 48. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg. E törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg az Önkormányzat az Ör.-t.
- [23] Az Ör. indítványozó előtti perekben alkalmazandó rendelkezései a következők:
 Ör. 13. § (1) A 12. § tekintetében a visszapótlásra telepítendő fák számának meghatározásához:
 c) engedély nélküli kivágás esetén az 1. számú mellékletben meghatározott mértékű össz törzsátmérőt.
 Ör. 15. § (2) A nem közterületen történő fakivágáshoz kapcsolódó természetbeni pótlási kötelezettség, amennyiben a 13. § szerinti pótlás – részben vagy egészben – nem írható elő, vagy az más okból nem teljesül, a kérelmezőt, engedély nélküli fakivágás esetén az ingatlan tulajdonosát, a határozathozatal időpontjában érvényes fapótlási egységár alapulvételével számított pénzösszeg (kompenzációs intézkedés) megfizetésére kell kötelezni. A megváltási összeget a pótlásként előírt, vagy abból megváltani kívánt össz törzsátmérőből képzett darabszám és az adott évi fapótlási egységár alapulvételével kell meghatározni.
 Ör. 1. sz. melléklete: ha a kivágandó fák összes törzsátmérője eléri a 40,0 cm-t, akkor az előírandó pótlás mértéke nem közterületi ingatlan esetén az össz törzsátmérő 500 %-a.
- [24] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.037/2018/4. számú, majd a Köf.5.001/2019/4. határozataiban a Kvt. 102/A. § (2) bekezdés b) pont ba) és bb) alpontjai és a Korm. rendelet 8. § (4) bekezdés rendelkezéseinek alapulvételével már kimondta, hogy „kompenzációs intézkedés rendeletben történő előírására az önkormányzat jogszabályi felhatalmazással bír, mely intézkedés mibenlétét és formáit, valamint az engedély nélküli fakivágás esetén alkalmazható szankciót a jogszabály nem határozza meg, ezért az önkormányzat származékos jogalkotási jogkörében szabadon dönthet annak lehetséges formáiról.” Így kompenzációs intézkedésként pénzbeli megváltás előírása az Ör. indítványban megjelölt 13. § (1) bekezdése és 15. § (2) bekezdése önmagában nem jogszabálysértő, a Kúria Önkormányzati Tanácsa ezért e rendelkezések más jogszabályba ütközésének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.
- [25] Az Ör.-ben az indítvány által támadott 1. számú melléklet utolsó sora szerint ha a kivágandó fák összes törzsátmérője eléri a 40,0 cm-t, az előírandó pótlás mértéke nem közterületi és közterületi ingatlan esetén egyaránt 500 %. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az engedély nélküli fakivágás esetén megállapított ezen pótlási kötelezettség, a mértékét tekintve nem áll összhangban a Kvtv. 102/A. § (2) bekezdés b) pontjával.
- [26] A vonatkozó Kvtv.-beli szabályozás a fentiek szerint különbséget tesz a – károsodott környezeti elem vagy szolgáltatás becsült költségével megegyező mértékű – kompenzáció, illetve jogellenes cselekmény esetén kiszabható környezetvédelmi bírság között. A Kúria a Köf. 5.037/2018/4. számú határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy a nem közterületi ingatlanon engedéllyel vagy engedély nélkül végzett fakivágás esetén a pótlás mellett vagy helyett kompenzációs intézkedésként a károsult környezeti elem becsült költségével egyenértékű pénzbeli megváltás is előírható. A kompenzáció az engedély nélküli kivágás esetén sem tehető szankciós jellegűvé. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a védíráttal egyezően mutat rá arra, hogy a kompenzáció alapvetően/vagy köznapi értelemben kiegyenlítő, ellenszolgáltatást, megtérítést, ellensúlyozást jelent, ugyanakkor nem a jogellenes cselekményhez kapcsolódó jogkövetkezmény, ebből következően nem kapcsolódik hozzá büntető jelleg. Ezzel ellentétben a környezetvédelmi bírság, mely a közigazgatási bírság körébe tartozik, egyértelműen jogellenes cselekményhez kapcsolódó, a címzett számára hátrányos jogkövetkezményt, azaz szankciót jelent, melyben a büntetés (annak objektív és szubjektív célja) nyilvánvalóan kifejeződik (Köf.5.001/2019/4., Köf.5.024/2019/4.).

- [27] A Köf.5.024/2019/4. számú ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy foglalt állást, hogy az a szabályozás mely a pótlási mértéket az ösztörzskörméret két és félszeresében állapítja meg az lényegében büntetést, szankcionálást ír elő. A Kúria fenti gyakorlatából egyértelműen levezethető, hogy az a szabályozás, amely a pótlás mértékét az ösztörzskörméret ötszörösében állapítja meg nem a „megtérítést, kiegyenlítést” tűzi célul, hanem a büntetést/szankcionálást.
- [28] A fentiek alapján a jogellenes cselekmény jogkövetkezménye a jogsértés súlyával arányban álló közigazgatási bírság kiszabása (környezetvédelmi bírság) lehet, melynek kiszabására 2018. január 1-et követően a Mötv. 142/C. § (1) és (2) bekezdésének szabályai adnak felhatalmazást az önkormányzat számára.
- [29] A két jogintézmény, azaz a kompenzáció (megállapítása), és a bírság (kiszabása) tehát nem szabályozható azonos feltételek mentén, tekintettel arra, hogy eltérő a céljuk, ebből következően a mértékük is. Az indítványban hivatkozott „felső határ” kötelező megállapítása a Ket. és a Mötv. alapján csak a közigazgatási bírsághoz kapcsolódik, a kompenzáció esetén ezek a szabályok nem kötik a jogalkotó önkormányzatot.
- [30] A Kúria Önkormányzati Tanácsa mindezek alapján azt állapította meg, hogy az Ör. 1. számú mellékletének támadott előírása által az engedély nélkül kivágott fák pótlási mértéke szankciós jellegűvé vált mivel a pótlási kötelezettséget a fák törzskörméretét tekintve az engedélyezett fakivágás esetére előírt mértékű pótláshoz viszonyítva „környezetvédelmen alapuló igazoló indok nélkül” ötszörösére növeli. Ennek következtében engedély nélküli fakivágás esetére az Ör. 1. számú melléklete ezen rendelkezése alapján meghatározott pénzbeli megváltás részben bírság jellegű szankciót tartalmaz.
- [31] Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 1. számú melléklete utolsó sorának az 500 %-os pótlásra vonatkozó rendelkezése jogszabálysértő, így azt a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. A megsemmisítés folytán a rendelkezés további jogszabályi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségét nem vizsgálta.
- [32] A Kp. 147. § (1) bekezdése értelmében, ha az önkormányzati rendelet rendelkezésének megsemmisítésére bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a bíróság és más bíróságok előtt folyamatban lévő egyedi ügyekben.

A döntés elvi tartalma

- [33] Az engedély nélkül kivágott fák pótlási mértéke nem tehető szankciós jellegűvé.

Záró rész

- [34] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdésére alapuló tárgyaláson kívül bírálta el.
- [35] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 147. § (1) bekezdése alapján állapította meg. A Kúria az általános alkalmazási tilalom elrendelését a Kp. 147. § (1) bekezdésére figyelemmel mellőzte.
- [36] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [37] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és saját költségeiket maguk viselik.
- [38] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. július 4.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

Dr. Patyi András s.k.
bíró

Dr. Varga Zs. András s.k.
bíró