



**PEST MEGYEI  
KORMÁNYHIVATAL**

**KORMÁNYMEGBÍZOTT**

Tárgy: **Törvényességi észrevétel**

Ügyiratszám: **30PM-1386/1/2011.**

Hiv. szám: -

Ügyintéző: dr. Krähling Erzsébet

Telefon: (06 1) 235-17-80

Melléklet: -

**Dunakeszi Város Önkormányzat  
Képviselő-testülete részére**

Dunakeszi

Fő út 25.

2120

**Tisztelt Képviselő-testület!**

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (2) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva (a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 8. § a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján) megvizsgáltam Dunakeszi Város Önkormányzat Képviselő-testülete a dunakeszi repülőtér használatáról és hasznosításáról szóló 18/2011. (V. 31.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.). Vizsgálatom alapján az alábbi

**törvényességi észrevétellel**

élek.

Az Ör.-ben a képviselő-testület megállapította a tulajdonát képező repülőtér sport és gazdasági célú használatának szabályait. Mind a sport, mind pedig a gazdasági célú használatot repülőtér fenntartási hozzájárulás fizetéséhez kötötte, és meghatározta ennek összegét. Rögzítette a sport és gazdasági célú használat esetén kötetendő megállapodás tartalmát. Rendelkezett repülőtér parancsnok alkalmazásáról, illetve feladatairól, valamint a repülőtér jogellenes használatának eseteiről.

1. Az önkormányzati rendeletalkotás, azaz a helyi társadalmi viszonyok normatív jogi szabályozása az önkormányzathoz való alapjogok körébe tartozik. A rendeletalkotási hatáskör kereteit a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, valamint az Ötv. együttesen jelölik ki. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Valamely önkormányzati rendelet vizsgálatakor elsőként arra a kérdésre kell választ keresni, hogy a képviselő-testület rendelkezik-e az adott témakörben rendeletalkotási jogosultsággal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény

felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet. Az Ötv. előbbieken idézett rendelkezése értelmében az önkormányzati rendeletalkotásnak két esetköre van.

1.1. Az első csoportba a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése tartozik.

A légitözlekedésre és az azzal összefüggő tevékenységekre, a légitözlekedésben és az azzal összefüggő tevékenységekben részt vevő személyekkel, a légi járművekkel, a repülőterekkel és a légi közlekedéssel kapcsolatos létesítményekkel, berendezésekkel összefüggő jogviszonyokra vonatkozó szabályozást a légitözlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lktv.) tartalmazza. A témakör tehát nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak.

Figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában [pl. 17/1998. (V. 13.) számú határozat] megállapította: „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”

Ezzel összefüggésben azt vizsgáltam, hogy az Ör. által szabályozott életviszony helyi érdekű közügynek minősül-e. Az Ötv.-hez fűzött Kommentárban foglaltak szerint: „A helyi érdekű közügyek azok, amelyek egyfelől az adott önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartoznak, másfelől a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.” Az önkormányzati közügyek közé azok az Ötv. 8. § (1), valamint 8. § (4) bekezdésben felsorolt feladatok tartoznak, amelyek révén biztosítható az adott település működése, megvalósítható műszaki, technikai infrastruktúrája, valamint a lakosság kommunális és humánszolgáltatásokkal való legalább alapfokú ellátása. Az Ötv.-n kívül más törvények – így a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény, valamint a különböző ágazati törvények – is állapíthatnak meg önkormányzati feladatot. A repülőtér használatának szabályozásával kapcsolatos önkormányzati feladatot azonban sem az Ötv., sem az 1991. évi XX. törvény, sem pedig az Lktv., mint vonatkozó ágazati törvény nem állapít meg. A vizsgált tárgykör az előbbieken részletezettek alapján nem sorolható a helyi érdekű közügyek körébe, így az országos szintű szabályozáshoz képest még a kiegészítő jellegű helyi jogalkotás lehetősége sem biztosított.

1.2. A második csoportba a törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek tartoznak.

Önkormányzati rendeletalkotásra az Lktv. kizárólag a modellrepültetés vonatkozásában ad lehetőséget, amikor 6. § (5) bekezdésében kimondja, hogy a lakott terület felett a modellrepültetés a légitözlekedési hatóság engedélyén túlmenően csak a helyi önkormányzat által feladatkörében kiadott rendeletben kijelölt területen és feltételek mellett hajtható végre. Egyéb vonatkozásban a törvény önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezést nem tartalmaz.

Kétségtelen, hogy a repülőtér – mint önkormányzati tulajdon – hasznosítása terén az önkormányzat nagyfokú önállósággal rendelkezik. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi képviselő-testület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Ötv. 80. § (1) bekezdés szabályozása értelmében pedig a helyi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. Tulajdonosi minőségében eljárva az önkormányzatra a polgári jog szabályai vonatkoznak, az ilyen jogviszonyokba rendeletalkotási jogának – felhatalmazó rendelkezés hiányában történő – felhasználásával nem avatkozhat be.

Az előbbieken rögzítettek alapján megállapítható, hogy az Ör. rendeletalkotási jogosultság **hiányában** került megalkotásra, így önmagában ezen oknál fogva is törvénytört.

2. Az Ör. jogellenességét már önmagában a rendeletalkotási jogosultság hiánya is megalapozza, ennek ellenére a továbbiakban az Ör. tartalmilag jogsértőnek bizonyuló rendelkezéseit az alábbiak szerint taglalom:

### 2.1. Repülőtér fenntartási hozzájárulás

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (3) bekezdés kimondja, hogy fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét, továbbá előlegfizetési kötelezettséget megállapítani – a díj és a bírság kivételével – csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet. Az idézett törvényi rendelkezésből következően az önkormányzat rendeletében bármilyen elnevezéssel illetett fizetési kötelezettség kizárólag törvényi felhatalmazásra alapozva írható elő.

A nem nyilvános repülőterek – az Ör. 2. § (1) bekezdése tényként szögezi le, hogy a dunakeszi repülőtér nem nyilvános repülőtér – használatára vonatkozó fizetési kötelezettség előírására az Lktv. nem ad felhatalmazást, sőt a törvény 41. § (8) bekezdése leszögezi, hogy a nem nyilvános repülőtér használatáért ellenszolgáltatás nem kérhető. Ugyanakkor a nyilvános repülőtér légi jármű által történő igénybevételéért – az Lktv. 41. § (1) bekezdés szerint – díjat kell fizetni. A szabályozásbeli különbség arra enged következtetni, hogy a jogalkotó kizárólag a nyilvános repülőterek használatát kívánta ellenszolgáltatáshoz kötni.

### 2.2. Repülőtér parancsnok

A repülőtér parancsnok a vonatkozó hatályos jogszabályokban nem szereplő „jogintézmény”, ebből következően nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mely jogosultsággal hatalmazná fel. A repülőterekkel, illetve a légiközlekedéssel összefüggő feladatokat a jogszabályok a repülőtér üzemeltetőjéhez telepítik, az Lktv. kizárólag az üzemeltető fogalmát ismeri. A nem nyilvános repülőtér igénybevételét az Lktv. 41. § (8) bekezdés szerint az üzemeltető engedélyezi. Ugyancsak az üzemeltető feladata – az Lktv. 50/A. § (2) bekezdés szerint – a repülőtérrend kidolgozása. A repülőtérrendben foglalt szabályok megtartását pedig – az Lktv. 50/A. § (4) bekezdés szerint – a légiközlekedési hatóság ellenőrzi. A

rendelkezések megszegőivel szemben ugyancsak a légiközlekedési hatóság jogosult eljárni. Az előbbieken említett feladatok ellátása tehát nem ruházhatók a repülőtér parancsnokra. Nincs lehetőség arra sem, hogy használónak nem minősülő személyek, szervezetek repülőtéren való tartózkodását a repülőtér parancsnok engedélyezze. (Az engedélyezéssel kapcsolatosan megjegyezni kívánom, hogy a légiközlekedési hatóság jogszabályban biztosított ellenőrző tevékenysége során mindenféle engedély nélkül jogosult a repülőtérre belépni.)

Légiközlekedési, valamint légiközlekedéssel összefüggő tevékenység az Lktv. 22. §-ban foglaltak értelmében a légiközlekedési hatóság engedélyével folytatható. Légiközlekedéssel összefüggő tevékenység az Lktv. 71. § 12/d. pontja szerint a repülőtér és a légiközlekedést kiszolgáló földi létesítmények létesítése, fenntartása, üzembentartása. Az idézett jogszabályi rendelkezésekből következően hatósági engedélyt az üzembentartó, és nem a repülőtér parancsnok kap. Emellett az Lktv. 23. § (1) bekezdés értelmében a 22. §-ban meghatározott tevékenység végzésére engedélyt az ott megjelölt feltételek fennállása esetén a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező vagy – a 20/B. § (2) bekezdése szerinti esetben – az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban letelepedett gazdálkodó szervezet kaphat.

### 2.3. Üzembentartó

Ahogy arra az előző pontban már utaltam az Lktv., valamint a témakört szabályozó jogszabályok a repülőterekkel, illetve a légiközlekedéssel összefüggő feladatokat az üzembentartóhoz telepítik. Ebből az is következik, hogy az Lktv. 71. § 20. pontjában meghatározott, a törvény 22. §-a szerinti engedéllyel rendelkező üzembentartó igénybevétele – figyelemmel a repülőterekre vonatkozó szakmai követelmények megtartásának biztosítására is – nem csupán lehetőség az önkormányzat számára [Ör. 2. § (7) bekezdés], repülőteret kizárólag üzembentartó működtethet.

### 2.4. Zajhatás miatti panaszbejelentés esetén követendő eljárás

A motoros repülőgépek és helikopterek által rendszeresen használt repülőterek környezetében, a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet alapján zajgátló védőövezetet kell kijelölni. A Korm. rendelet meghatározza a repülőtér környezetében élőket érő zajterhelés enyhítésével kapcsolatos eljárásokat, üzembentartói feladatokat, valamint a különböző jelű övezetek kijelölésére vonatkozó előírásokat. A légi járművek okozta zajról rendelkezik a motoros légi járművek zajkibocsátásának korlátozásáról szóló 49/1999. (XII. 29.) KHVM rendelet is. Kétséget kizáróan az Lktv. szabályozása értelmében a nem nyilvános repülőtér a tulajdonos illetve üzembentartó engedélye alapján vehető igénybe, azonban a repülőtér használatának panaszbejelentéshez kötött korlátozása és tiltása esetén előfordulhat az is, hogy a légi járművel valamennyi zajkorlátozásra vonatkozó jogszabályi előírást betartanak, mégis korlátozásra kerül sor.

Ugyanakkor az Lktv. 50/A. § (4) bekezdésben foglaltak értelmében a repülőtérrendben foglalt szabályok, továbbá a légi járművek repülőtéren és a repülőtér körzetének légtérében való közlekedésének szabályozására vonatkozó előírások megtartását a légiközlekedési hatóság ellenőrzi. A rendelkezések

megszegőit figyelmezteti. A légitörvény hatóság az előírásokat ismételt megszegőt a repülőtér használatában, illetve tevékenységében korlátozza, vagy attól meghatározott időre eltiltja. A repülőtér használatának korlátozására, illetve a használatától való eltiltásra tehát jogszabályban rögzített esetekben a légitörvény hatóság jogosult.

Emellett az Lktv. 66/A. § (1) bekezdés az ott meghatározott magatartások szankciójaként légitörvény hatóság bírság kivetését teszi lehetővé. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a törvényben, a törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban és közösségi rendeletben előírt

- a) légitörvény hatóság, légitörvény hatósággal összefüggő tevékenységre,
- b) légitörvény hatóság lajstromozására, nyilvántartására, üzemben tartására, biztosítására,
- c) légitörvény hatóság akadályra,
- d) nyilvános repülőtérrendezvényre,
- e) szakszolgálati tevékenységre,
- f) adatszolgáltatásra, tájékoztatásra, bejelentésre,
- g) légitörvény hatóság védelmére,
- h) zajkorlátozásra

vonatkozó rendelkezések megsértőivel szemben 100.000.000 Ft-ig terjedő bírság szabható ki.

A bírsággal kapcsolatos eljárást – az Lktv. 66/A. § (2) bekezdés értelmében a légitörvény hatóság, a 66/A. § (1) bekezdés g) pontjába tartozó esetekben – amennyiben az eljárás a rendőrségnél indult – a rendőrség folytatja le.

## 2.5. Írásos megállapodás

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 226. § (1) bekezdés szabályozása értelmében jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. A Ptk. 685. § leszögezi, hogy a törvény alkalmazásában jogszabály a törvény, a kormányrendelet, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet. A Ptk. rendszerében a más jogszabályra történő utalás esetén, tehát ha a törvény szóhasználatában jogszabályt nevesít, az alatt törvényt, a törvény felhatalmazása alapján kiadott önkormányzati rendeletet és a kormányrendeletet kell érteni. A tárgykörben törvény „szerződési elemek”, szerződési tartalom önkormányzati rendeletben történő meghatározására felhatalmazást nem ad, így az önkormányzati rendelet ebben a vonatkozásban nem minősül jogszabálynak.

Ahogy arra észrevételem 1.2. pontjában már utaltam, az önkormányzat rendeletalkotási jogának felhasználásával „nem nyúlhat bele” mellérendeltségi pozíciót feltételező polgári jogi jogviszonyokba, jogszabály alkotási jogosultságát nem használhatja fel „szerződéskötési kényszer” előírására, illetve „szerződési tartalom” meghatározására.

Az Ötv. 99. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva felhívom a T. Képviselő-testületet, hogy a vonatkozó törvényességi észrevételt

**30 napon belül**

tűzze napirendjére, és a törvénysértést a 18/2011. (V. 31.) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezésével szüntesse meg.

Itt hívom fel a figyelmet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (1) bekezdésének szabályozására, amely szerint jogszabály módosító rendelkezése a hatálybalépéssel végrehajtottá válik, "beépül" az alapjogszabályba. Ennek megfelelően a Jat. 12. § (2) bekezdése bevezeti a joghatását már kifejtett módosító rendelkezések „automatikus” hatályvesztését, amikor leszögezi, hogy a jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.

**Kérem, hogy az Ötv. 99. § (1) bekezdésében foglaltak figyelembevételével a tett intézkedésről vagy egyet nem értésükről hivatalomat a testület ülésétől számított 5 napon belül külön levélben is tájékoztatni szíveskedjenek!**

Budapest, 2011. szeptember „12.”

Tisztelettel:

  
**dr. Tarnai Richárd**  
kormány megbízott

