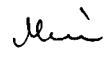


**A KÚRIA
Önkormányzati tanácsa**

Köf.5053/2013/9.szám

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/716-0/2014	
Érkezett: 2014 ÁPR 01.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	

A Kúria Önkormányzati Tanácsa
dr. Székely László, az alapvető jogok biztosa (1051 Budapest, Nádor u. 22.) indítványozónak, a dr. Dr. Sélley Zoltán jegyző által képviselt Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat (1051 Budapest, Erzsébet tér 4.) ellen a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú önkormányzati rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban meghozta az alábbi

v é g z é s t

1. A Kúria az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján az eljárását felfüggeszti és kezdeményezi Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdése, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjának „(...) a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” fordulata Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát és az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

2. A Kúria kezdeményezi továbbá az alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezések általános és a Kúria előtt Köf.5053/2013. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s:

1. Az alapvető jogok biztosa eljárást kezdeményezett a

Köf.5053/2013/9.szám

Kúria előtt a „Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú önkormányzati rendelete, egységes szerkezetben a módosításáról szóló 8/2013. (II. 21.) önkormányzati rendelettel és a 21/2013. (VI. 25.) önkormányzati rendelettel” (a továbbiakban: Ör.) törvényességi felülvizsgálata iránt.

Az indítványozó az Ör. 13 rendelkezésének szinte mindegyikét támadta arra hivatkozással, hogy az azokban meghatározott magatartások szabálysértési, büntetőjogi tényállásokat fogalmaznak meg, ütköznek a gyülekezéshez való jog törvényi szabályaival, a szabályozott jogkövetkezmények pedig jogalkalmazói diszkréciót biztosítanak.

Az indítványozó utalt arra, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) felhatalmazó rendelkezéseinek alkotmányosságával összefüggésben eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróság előtt.

2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a értelmében pedig „[h]a a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.” Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint „[h]a az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.”

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében „[a] bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.” A 26. cikk (1) bekezdése szerint „[a] bírák függetlenek, és csak a

Köf.5053/2013/9.szám

törvénynek vannak alárendelve (...)."

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéséből megállapíthatóan a bíróságok hatáskörébe az egyedi ügyek eldöntésén túl beletartozik az önkormányzati jogalkotás törvényességi felülvizsgálata is. E hatáskör keretében a bíróság normát normával, az Alaptörvény értelmében az önkormányzati rendeletet törvénnyel, illetve tágabb értelemben - és figyelemmel az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésére és a T) cikkekre is - önkormányzati rendeletet más jogszabállyal vet össze. Más jogszabályba ütközés megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet, vagy valamely rendelkezését megsemmisíti.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló hatáskört a Kúria, azon belül pedig a 24. § (2) bekezdése az önkormányzati tanács hatáskörébe helyezi. Az önkormányzati tanács normakontroll eljárásnak szabályait a Bszi. IV. fejezetének 15. pontja a felfüggesztésre vonatkozó tételes szabályok nélkül rendezi, a polgári perrendtartást pedig csak meghatározott jogintézmények tekintetében rendeli háttérjogszabályként alkalmazni.

Az Alaptörvény és az Abtv. ugyanakkor nem tesz különbséget az egyedi ügyben és a normakontroll eljárásban ítélező bíró között. Ezért a bírót az ügy tárgyától függetlenül terheli annak kötelezettsége, hogy határozatait az alkotmányos, alaptörvény-konform jogszabályok alapján hozza meg. Ez pedig azt feltételezi, hogy módot kell találnia az alkalmazandó jogszabállyal kapcsolatos alkotmányossági aggályainak alkotmánybírói megmérettetésére.

Az Alkotmánybíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésével szövegszerűen egyező Alkotmány 50. § (3) bekezdéséhez fűzött értelmező gyakorlatában kifejezetten rögzítette, hogy a bíró csak az Alkotmánnyal összhangban álló törvénynek van alárendelve, amelynek garanciája az utólagos normakontroll keretében meglévő bírói kezdeményezés. Az Alkotmánybíró előtti bírói kezdeményezés hatáskör - egyben a bíró kötelezettsége -, amely részben a bíró ítélezésben megnyilvánuló függetlenségének részeként értelmezendő, végső fokon pedig a jogértelmezéssel feloldhatatlan alkotmányellenesség esetén a peres fél törvényes bíróhoz való jogával áll

Köf.5053/2013/9.szám

összefüggésben. [ABH 2011, 205, 215-216.]

Összességében tehát a Kúria Önkormányzati Tanácsa alkotmánybírósági normakontroll eljárást kezdeményez, ennek jogalapját pedig - a Bszi. tételes rendelkezéseinek hiányában - az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjára, a 26. cikk (2) bekezdésére, valamint az Abtv. 25. §-ára alapítja.

3. Az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja értelmében „[a] helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek (...) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.” A (2) bekezdés szerint „[a] helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”

Az Mötv. 143. §-a felhatalmazó rendelkezéseket tartalmaz. Ennek megfelelően a (4) bekezdés d) pontja szerint „[f]elhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg (...) a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit”.

Az Alaptörvény - az Alkotmányhoz hasonlóan - felállítja az anyagi és alaki jogforrások rendjét és az alaki jogforrásokat, a zártság igényével hierarchiába rendezi. Ennek részeként értékelendő az I. cikk (3) bekezdése, amelynek értelmében „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” De ebben a körben értékelendő a 32. cikk (2) bekezdése is, amely szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”, amely önkormányzati rendelet a 32. cikk (3) bekezdése értelmében „(...) más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

Az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jétől a tárgykörben folytatott gyakorlata alapján megállapítható, hogy a jogforrási rendre vonatkozó korábban kimunkált elvek és gyakorlat továbbél: a felhatalmazó rendelkezésnek és a felhatalmazáson alapuló normának is illeszkednie kell az Alaptörvény által felállított jogforrási rendbe, mert ezt követeli meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságon alapuló jogbiztonság elve.

A jogforrási hierarchia alaki jogforrásokra vonatkozó

Köf.5053/2013/9.szám

zártságának dogmatikáját alkalmazta az Alkotmánybíróság például a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, (Indokolás, [58]), a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (Indokolás, [66]-[90]), a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában (Indokolás, [99]-[101]) avagy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában (Indokolás, [104]-[105]).

4. Az Alaptörvény jogállamiság klauzulája magában foglalja a jogbiztonság kritériumát. A jogbiztonság a közhatalom gyakorlásának kiszámíthatóságát jelenti. Követelmény, amely szerint a közhatalmat gyakorló állami szervek „a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által meghatározott működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” [elsőként: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 1991, 454, 456.; legutóbb: 13/2013. (VI. 17.), Indokolás [80]] Az általános magatartási szabályok alkotása, azaz a jogalkotás alaptörvényi felhatalmazáson alapuló közhatalom birtokában végzett tevékenység, ezért arra a fenti követelmények kiterjednek.

A jogrend kiszámíthatóságába beletartozik az is, hogy ha egy törvény - mint például az Möt. - valamely magatartás szabályozására felhatalmazza a helyi önkormányzati jogalkotót, úgy a címzetten kívül határozza meg a felhatalmazás tárgyát és kereteit is. A szabályozási tárgy és a szabályozási keretek meghatározása nélkül ugyanis a helyi önkormányzat olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek alapjogi összefüggéseik révén törvényi szabályozást igényelnek. Ez a helyzet önmagában is ellentétes az Alaptörvény I) cikk (3) bekezdésével, hiszen az alapjogok szabályozása törvényhozás tárgykörbe tartozik. Emellett pedig a felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányossága akadályát képezi a norma érdemi felülvizsgálhatóságának: szűkebb értelemben nincsenek mércéi a kereteket túllépő szabályozásnak, tágabb értelemben a mérce kiterjed az egész jogrendre.

Az Alaptörvény 2. pontban hivatkozott rendelkezései alapján a Kúria érdemben nem e mércék felállításával, hanem a felhatalmazó törvényi rendelkezések megtartásának ellenőrzésével gyakorolja hatáskörét. A végrehajtási jogszabályok tárgya és keretei, azaz e mércék meghatározása törvényalkotási kompetenciába tartoznak.

A kifejtettek értelmében a tágran megadott felhatalmazás

Köf.5053/2013/9.szám

beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási jogkör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének is. Ezért az ilyen felhatalmazás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, valamint a 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába ütközően alaptörvényt sértő.

5. A jog Alaptörvényben szabályozott rendjét szolgálja egyebekben a felhatalmazó rendelkezések tekintetében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. §-a is. A Jat. 5. § (1) bekezdése értelmében ahhoz, hogy egy végrehajtási jellegű norma illeszkedjen a jogforrási rendbe, meg kell felelnie a felhatalmazásban megjelölt kereteknek. A (3) bekezdés értelmében „[a] szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.”

A Jat. hivatkozott rendelkezéseinek sem tud a Kúria Önkormányzati Tanácsa érvényt szerezni akkor, ha a végrehajtási jelleggel megalkotott helyi önkormányzati rendelet törvényi keretei bizonytalanok.

6. A jelen esetben az Mötv. 8. § (1) bekezdése valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontja szabályozási koncepcióként a „közösségi együttélés alapvető szabályainak”, e kötelezettségek tartalmának normatív meghatározására hatalmazza fel a helyi önkormányzati jogalkotókat.

A törvényi felhatalmazás egyértelművé teszi azt, hogy a helyi önkormányzatok végrehajtó jogalkotási jogkörben járnak el. Ugyanakkor a „közösségi együttélés” úgy a politikai közösség szintjén, mint helyi szinten is számos, a gyakorlatban korlátlan területet érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságra vezetnek.

E mellett az Mötv.-beli felhatalmazás gyakorlatilag korlátlan a jogkövetkezmények meghatározása tekintetében is. Ebben a körben a jogalkotás önkényességének lehetősége párosul a jogalkalmazás önkényességének lehetőségével, mert a felhatalmazás révén a települési önkormányzat jogosult az általa felállított fórumrendszeren keresztül az általa meghatározott jogkövetkezmények (például a

Köf.5053/2013/9.szám

törvényi korlátok nélküli bírságmértékek), felelősségi rend kikényszerítésére is.

7. A kifejtettek alapján összességében a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az Mötv. 8. § (2) bekezdésében, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjában (a rendelkező részben megjelölt fordulat) a helyi önkormányzatoknak adott jogalkotási felhatalmazás nem elégíti ki az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket és a 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában ütközően akadályozza a Kúria normakontroll hatáskörének gyakorlását. Ezért indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság e törvényi rendelkezéseket semmisítse meg.

Kezdeményezi továbbá az Abtv. 45. § (2) bekezdés szerinti általános, valamint a Kúria előtt folyamatban lévő Köf.5053/2013. számú ügyben a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának elrendelését.

Budapest, 2014. január 9.

Dr. Kozma György sk.
a tanács elnöke

**Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.**
előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

Janusz
tisztviselő

