

Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
24.K.26.879/2013/10. szám

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

1015 Budapest, I. kerület
Donáti utca 35-45

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III 822-0/2013
Érkezett:	2013 JÚN 12.
Példány:	2
Kezelőiroda:	
Melléklet:	1 db bírói... a... du

Jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés

A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a [redacted] Ügyvédi Iroda ([redacted]
[redacted]) ügyintéző: dr. [redacted]
[redacted] ügyvéd által képviselt [redacted] ([redacted]
szám alatti lakos) I.r. és [redacted] ([redacted]
szám alatti lakos) III.r., valamint a személyesen eljáró [redacted]
([redacted] szám alatti lakos) II.r. felpereseknek – a
[redacted] Ügyvédi Iroda ([redacted] szám)
ügyintéző: dr. [redacted] ügyvéd által képviselt [redacted] Város
Önkormányzat Jegyzője ([redacted] szám) alperes ellen
közigazgatási bírság megfizetése tárgyában hozott közigazgatási
határozat felülvizsgálata iránt indított perében

kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot,

hogy a 2012. november 14. napján kelt a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről szóló 38/2012 (XI.14.) AB határozat rendelkező részének 2. pontjában a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51.§ (4) bekezdése valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és az ehhez kapcsolódó határozati indokolás III. részében kifejtett álláspontja figyelembevételével szíveskedjenek megállapítani, hogy a Putnok Város Önkormányzatának – az időközben már hatályon kívül helyezett – az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásról szóló 13/2012. (V.23.) számú önkormányzati rendeletének 2. § (1) bekezdés b) pontja, 2. § (3) bekezdés b) és c) pontja, 2. § (8) bekezdés b) és c) pontja alkotmányellenes, ezért a jelen perben nem alkalmazható.

Az egyesített perek rövid tényállása:

Az elsőfokú hatóság 2012. június 21. napján helyszíni ellenőrzést végzett a [REDACTED] szám alatti ingatlanon, amelynek megállapításait a 3166/2012. számú jegyzőkönyv tartalmazza. Ezen jegyzőkönyv tanúsága szerint a helyszíni ellenőrzés kiterjedt az ingatlan udvarának rendben tartására, tisztán tartására, lomtalanítására, kártevő mentesítésére, az ingatlan rendeltetésszerű használatának ellenőrzésére, valamint a lakók lakcímének bejelentésére, illetőleg annak elmulasztására. Ezt követően a hatóság jelen per II.r. felperesét végzésben szólította fel a jegyzőkönyv megállapításaiban foglaltakra tekintettel az ingatlan udvarának rendben tartására, valamint felhívta a figyelmet az ingatlanban lakókat érintő lakcím bejelentési kötelezettségre.

A hatóság ezt követően 2012. augusztus 9. napján ismételt helyszíni ellenőrzést tartott, melynek megállapításait a 3166-4/2012. számú jegyzőkönyv tartalmazza.

Az elsőfokú hatóság a 2012. augusztus 31. napján kelt 3807-2/2012. számú határozatában az I.r. felperest, ugyanezen a napon kelt 3808-2/2012. számú határozatában a II.r. felperest 50-50 ezer Ft közigazgatási bírsággal sújtotta a lakcímbejelentésének elmulasztásával összefüggésben a lakcím bejelentés helyi szabályairól szóló Putnok Város Önkormányzat Képviselő-testület 35/2009 (XII.19.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Önk.Rend.I.) 2. § (1) bekezdés, valamint az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásról szóló 13/2012. (V.23) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Önk.Rend.II.) 2. § (8) bekezdés b) pontja alapján.

Alperes 2012. augusztus 28. napján kelt 3166-5/2012 számú határozatában jelen per II.r. felperesét 150.000 – Ft közigazgatási bírsággal sújtotta az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásról szóló 13/2012. (V.23) önkormányzati rendelete 2. § (1) bekezdés b), valamint 2. § (3) bekezdés b) és c) pontja alapján.

A bírság kiszabására vonatkozó határozatokkal szemben a felperesek keresettel éltek, amelyben a határozat hatályon kívül helyezését kérték. A felperesek keresetükben indítványozták a Pp. 155/C § alapján a per tárgyalásának felfüggesztését és a Kúriánál a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény IV. fejezetében szabályozott eljárásban az Önk.rend.I. valamint Önk.rend.II. megsemmisítésére vonatkozó kezdeményezést. E körben pedig előadták, hogy álláspontjuk szerint a rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközik, mely szerint „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”. A lakcímbejelentés szabályaira vonatkozó 1992. évi LXVI. törvény valamint a

végrehajtására vonatkozó 146/1993. Kormányrendelet nem ad felhatalmazást e tárgyban önkormányzati rendelet megalkotására, amelyre tekintettel megállapítható, hogy az jogellenes. Ennek figyelembevételével azonban az önkormányzatnak nem volt felhatalmazása figyelemmel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében foglaltakra e tárgyban rendelet megalkotására sem.

Alperes érdemi ellenkérelmében a határozatát jogszerűnek tartva a felperesek keresetének elutasítását kérte.

A jelen egyesített perekben kiszabott bírság alapját a felperesek lakcímbeljelentésének elmulasztása, valamint a megadott lakcímen az ingatlan udvarának rendezetlensége, a rágcsálók és kártevőktől történő mentesítésének elmulasztása részben pedig az állattartás szabályainak megszegése képezte. Ezen magatartásokkal összefüggésben pedig a bírság kiszabásának feltételeit és mértékét a Putnok Város Önkormányzat 13/2013 (V.23.) számú önkormányzati rendelet tartalmazza.

A közigazgatási bírságra vonatkozó határozat alapját képező jogszabályok:

Putnok Város Önkormányzat Képviselő-testülete a korábban hatályban lévő a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1948. évi XX. tv. (a továbbiakban Alkotmány) 44/A § (2) bekezdésében valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján alkotta meg a lakcímbeljelentés helyi szabályairól szóló 35/2009. (XII.19.) számú önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Önk.r.l.).

Az Alkotmány) 44/A § (2) bekezdése akként rendelkezett, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésének hatályos rendelkezése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az Önk.r.l. 4. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén élő e törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után 3 munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

A 4. § (2) bekezdése szerint a lakcímbeljelentéshez a lakás tulajdonosának vagy a lakás használatára egyéb jogcímen jogosultnak a hozzájárulása szükséges. Az Önk.r.l. 4. § (4) bekezdése szerint a bejelentett lakcím valódiságát az adatok alapján a jegyző ellenőrzi.

A rendelet 5. § szerint a lakcím-bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999 (XII.28) Kormányrendelet 29. § (1) bekezdés és (2) bekezdésben meghatározott jogkövetkezményeket kell alkalmazni.

A 2012. április 14. napjáig hatályban volt az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999 (XII.28.) Kormányrendelet 2009. (XII.31.) napján hatályos 29. § (1) – (2) bekezdése szerint aki a lakcímbejelentésre előírt rendelkezéseknek nem tesz eleget, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete hivatalának erre felhatalmazott ügyintézője helyszíni bírságot szabhat ki.

Alperes 2012. május 23. napján alkotta meg az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2012. (V.23) önkormányzati rendelet ét (a továbbiakban: Önk.r. II.) a Magyarország helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés e) pontja valamint a szabálysértésekről és szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 254. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján.

A 2011. évi CLXXXIX. törvény 2012. november 14. napjáig hatályos 143. § (4) bekezdés e) pontja akként rendelkezett, hogy felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. A 2012. évi II. törvény 254. § (2) bekezdése szerint az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket.

Az Önk.rend.II. többek között az állattartással, köztisztasággal, közterületek elnevezésével, közterületek használatával, temetkezési tevékenységgel, levegő minőségének védelmével összefüggésben állapított meg tiltott és kirívóan közösségellenes magatartásokat. A rendelet 3. § (3) bekezdésében a tiltott és kirívóan közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben 150.000 – Ft-ig terjedő közigazgatási bírságot állapított meg, amely ismételhető.

Az Alkotmánybíróság 38/2013. AB számú határozatára tekintettel megváltozott jogszabályi körülmények:

Az Alkotmánybíróság „A közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről” szóló fenti határozatának 2. pontjában megállapította, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló **2011. évi CLXXXIX. törvény** (a továbbiakban: Möt.) **51. § (4) bekezdése** valamint a **143. § (4)**

bekezdésének e) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette. A megsemmisítést megelőzően az önkormányzati törvény 51. § (4) bekezdése akként rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben 50.000 – Ft-g terjedő helyszíni bírság, illetve 150.000 Ft-ig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

Az Alkotmánybíróság határozatának 3. részében, amely a már idézett megsemmisített rendelkezések indokolását tartalmazza részletesen kifejtette, hogy az időközben hatályba lépett szabálysértési törvény szabálysértési fogalmából eredően - mely szerint az a büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra - megállapítható, hogy csak törvény minősíthet valamely magatartást szabálysértéssé megszüntetve ezzel a kormány, illetve a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát. A szabálysértés fogalmi elemévé vált a személyes szabadság korlátozásában megnyilvánuló elzárás, büntetés, vagy a járművezetéstől eltiltás alkalmazása, bár a szabálysértések többségének pénzbírság a szankciója, amelynek alkalmazása közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. A Möt. 51. § (4) bekezdése valamint a 143. § (4) bekezdés e) pontja felhatalmazza az önkormányzat képviselő-testületét a korábban régi szabálysértési törvény alapján megillető szabálysértési tényállás statuálására, amely rendelkezés 2012. április 15-én a szabálysértési törvény hatályba lépésének napján vált hatályossá. Az Alkotmánybíróság határozata indokolásban kifejtette, hogy ezen rendeletalkotási jog nem felel meg az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelményének és nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. A felhatalmazás nem ad részletes útmutatást arra vonatkozóan, hogy mely magatartások minősülnek közösségellenesnek, illetőleg kirívóan közösségellenesnek. A rendelkezések megfelelő értelmezését pedig nehezíti a szabálysértési törvény 170. §-a, amely a garázdaság tényállását olyan kirívóan közösségellenes magatartás tanúsításában definiálja, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást, vagy riadalmat keltsen. Nem értelmezhető mindezek alapján az, hogy a helyi önkormányzatok számára adott felhatalmazás mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki, és nem tartalmazza a törvényi szabályozás azokat a keretrendelkezéseket sem, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmat megszegők számára. Nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok magatartásának szabályozására, objektív vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki.

Putnok Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2012. november 30. napján kelt 24/2012. (XI.30.) számú önkormányzati rendeletének 1 §-ban az

Önk.rend.I., Önk.rend.II. helyi önkormányzati rendeleteket hatályon kívül helyezte.

A per elbírálására irányadó jogi szabályozás:

A jelen közigazgatási eljárás iratanyaga alapján megállapítható, hogy per elbírálásának alapját képező közigazgatási eljárás valamint a határozathozatal időpontjában az Önk.rend.I. és Önk.rend.II. hatályban voltak. A közigazgatási eljárás iratanyagából az is megállapítható ugyanakkor, hogy a hatóság lakcímbelentés tárgyában hozott határozatát a helyszíni szemle megállapításai, valamint a lakcímnnyilvántartás hivatalos adatai alapján hozta meg, amelyből megállapítható, hogy a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] szám alatti címen az ott lakók lakcímbelentése nem történt meg, illetőleg a lakcímnnyilvántartásban más lakcím szerepel. A bíróság az l.r. felperes személyes meghallgatása és az általa csatolt okiratok alapján ugyanakkor azt is megállapította, hogy a felperes adásvételi szerződéssel rendelkezik a perbeli lakcímbelentés elmulasztásának alapját képező ingatlanra vonatkozóan, azonban ügyvédi ellenjegyzés hiányában az ingatlannyilvántartásban a tulajdonosváltás átvezetésére nem került sor. A közigazgatási perben nincs helye az adásvételi szerződés megkötésének körülményei vizsgálatának, illetőleg esetlegesen az adásvételi szerződés érvényessége, vagy érvénytelensége kérdésében történő állásfoglalásnak. A tiltott és kirívóan közösségellenes magatartás a bíróság álláspontja szerint szándékos vagy gondatlan magatartást feltételez az adott bírság alapját képező cselekmény tekintetében. Figyelemmel a felperesi személyes előadásban foglaltakra - mely szerint az ingatlan eladója jelenleg nem elérhető, de megpróbálták hollétét felkutatni, illetőleg az általuk lakott ingatlan tekintetében adásvételi szerződéssel rendelkeznek - a bíróság számára ezen tényállás alapján is aggályos részben a tényállás felderítetlensége okán, hogy a féllel szemben bírság kiszabása megalapozott-e olyan körülmények között, hogy **időközben a bírság alapját képező rendeletre felhatalmazást nyújtó jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisítette.**

A bíróság álláspontja és indítványa:

Az Alaptörvény 32. B cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között rendeletet alkot.

A 32. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

- Az Alkotmánybíróság határozata indokolásában kifejtette, hogy a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására is lehetőséget ad nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályt az önkormányzat figyelemmel az Alaptörvény 3. cikk (2) bekezdésének 2. fordulatra csak törvényi felhatalmazás alapján és annak keretei között alkothat. Ilyen jogalkotás azonban csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett állnak összhangban az alaptörvény B cikk (1) bekezdésben meghatározott jogállami követelményekkel.

A bíróság álláspontja szerint a jelen ügyben kiszabott, mintegy 250.000 Ft összegű bírság alapját képező cselekmények meghatározására és a bírság kiszabására helyi önkormányzati rendelet alapján került sor anélkül, hogy rendelkezésre állt volna olyan törvényi felhatalmazás, amely világosan és egyértelműen meghatározza az önkormányzat számára annak kereteit, hogy mely magatartásokat nyilváníthat jogellenessé és szankcionálhat. A felhatalmazás a helyi önkormányzatok szabad belátására bízta annak megítélését, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében mely magatartásokat értékelnek olyan mértékben közösségellenesnek, amelyek az elkövetők szankcióval való sújtását indokolják. A jogállamiság elvéből következik, hogy a jog egésze és egyes részterületei is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek az adott címzettjei számára (az Alkotmánybíróság 9/1992 (I.30.) AB határozat). A bíróság osztja az Alkotmánybíróság határozata indokolásában foglaltakat mely szerint a „közösségellenes magatartás”, „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzat számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait tiltottnak és bírsággal sújthatónak lehetőséget ad arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül és állami kényszereszközzel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. Annak figyelembevételével, hogy a bírságok teljes mértékben az önkormányzat bevételét képezik annak veszélye is fenn áll, hogy az önkormányzat bevételi forrása növelése érdekében minél szélesebb körben ír elő tilalmakat és minél magasabb összegű bírságot szab ki az erre vonatkozó törvényi keretek meghatározásának hiányában. Összességében a bíróság álláspontja szerint a jelen perben I.r.-II.r. és III.r. felperessel szemben kiszabott bírságok alapját képező önkormányzati rendelet 2. § (1) bekezdés b) pont, 2. § (3) bekezdés a) és c) pont, valamint (8) bekezdés b) pontjában foglaltak az alaptörvény B cikk (1) bekezdésébe és az alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésébe ütköznek, erre figyelemmel alkotmányellenesek.

Bírói kezdeményezés:

A bíróság a fentiekben kifejtett álláspontjának figyelembevételével az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény **25. § alapján** kéri, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság szíveskedjék megállapítani, hogy jelen K. 26.879/2013. számú egyesített perben a Putnok Város Önkormányzat egyes tiltott közösségellenes magatartásokról szóló 13/2012. (V.23.) önkormányzati rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja, (3) bekezdés b)-c) pontja és (8) bekezdés b) és c) pontja jelen perben nem alkalmazható.

A bíróság mellékelten felterjeszti Tisztelt Alkotmánybíróság részére a per teljes iratanyagát.

Miskolc, 2013. évi május hó 23. napján



dr. Szilas Judit
bíró