

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3117/2015. (VII. 2.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze, 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze, továbbá Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02. 05.) Kgy. rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és a jogszabályok alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 7.K.27.870/2014. szám alatt folyamatban lévő, közigazgatási határozat felülvizsgálatára indított per tárgyalását felfüggesztette és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó bíró a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze, 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze, továbbá Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02. 05.) Kgy. rendelete (a továbbiakban: Ör.) alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, valamint a jogszabályi rendelkezések általános, és a bíróság előtt K.27.902/2014.–K.27.837/2014. számon folyamatban lévő ügyekben

(összesen 66 ügyben) történő alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.

- [2] 1.1. Az alapul fekvő ügyben, a felek által nem vitatott tényállás szerint a felperesi párt érdekében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását megelőzően, a választási kampányidőszakban választási plakátot helyeztek el Hódmezővásárhelyen, egy fedett buszmegállóban, a tulajdonos önkormányzat hozzájárulása, engedélye nélkül. Ezzel – az alperes szerint – a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (4) bekezdésére is figyelemmel, a felperes megsértette az Ör. 16. §-a szerinti, a közösségi együttélés alapvető szabályát. A jogszabálysértés miatt a felperessel szemben hivatalból közigazgatási eljárás indult, melynek során Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Címzetes Főjegyzője 2014. november 12. napján kelt A-133-11066-3/2014. számú határozatával a felperest az Ör. 16 §-ának megsértése, választási plakát engedély nélküli elhelyezése miatt 3 000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A felperes a határozattal szemben közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti keresetet terjesztett elő, melyben kérte annak hatályon kívül helyezését. A felperes a keresete indokolásában hivatkozott arra, hogy az Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontja, (2) bekezdése, 143. § (4) bekezdés *d)* pontja alaptörvény-ellenes és a felhatalmazó törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenessége miatt az Ör. egésze is alaptörvény-ellenes.
- [3] Az eljáró bíróság egyrészt egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál, másrészt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 48. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást kezdeményezett a Kúria Önkormányzati Tanácsánál.
- [4] 1.2. Az indítványozó bíró hivatkozott arra, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése az Mötv. korábban hatályban volt 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdés pontja alapján – az azóta hatályon kívül helyezett – 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendeletében szabályozta a tiltott, közösség-ellenes magatartásokat. A rendelet 17. §-a a hatályos Ör. 16. §-ával egyezően szabályozta a választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos tiltott, közösség-ellenes magatartásokat.
- [5] Az indítványozó bíró az Mötv. indítványban megjelölt rendelkezései alaptörvény-ellenességét több okból is állította. Rámutatott arra, hogy az Mötv. hivatkozott rendelkezései – az azokat hatályba léptető törvény indokolása alapján – arra adnak felhatalmazást az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület

– széleskörű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja. Az Mötv. megjelölt rendelkezései – álláspontja szerint – nem felelnek meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, ezen belül a jogbiztonság követelményének. Több, korábbi alkotmánybíróági határozatra hivatkozva kiemelte, hogy „a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [... A] jogbiztonság követelménye magában foglalja azt, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen, alkotmányellenes helyzet áll elő azáltal, hogy az önkormányzat képviselőtestülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátozhat alapjogot.”

- [6] Az indítványozó álláspontja szerint az Mötv. indítványban megjelölt rendelkezései – az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában alaptörvényellenesnek talált és megsemmisített Mötv. korábbi 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokkal megegyező módon – „nem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: nem írnak elő sem e közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával, vagy éppen az eljárásrenddel kapcsolatban keretszabályokat, így az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat, a helyi rendszabályok kialakítását lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízza.”
- [7] Az indítványozó rámutatott arra, hogy bár az Alaptörvény 32. cikke eredeti jogalkotási jogkörrel is felruházta a helyi önkormányzatokat, jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik ebbe a körbe, ilyen szabályokat az önkormányzat csak törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel. Összegezve: az indítványozó bíró álláspontja szerint az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja, 8. § (2) bekezdése és

a 143. § (4) bekezdés *d*) pontja a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat által felállított jogállami követelményekkel nem egyeztethető össze, alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. Az alaptörvény-ellenes törvényi felhatalmazó rendelkezésen alapuló Ör. egésze is alaptörvény-ellenes az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján. A bíróság ezért indítványozta a hivatkozott jogszabályi rendelkezések megsemmisítését és alkalmazási tilalom kimondását. A bíróság az Ör., vagy annak valamely rendelkezése alaptörvény-ellenességének alátámasztására – az Alkotmánybíróóság előtti eljárás vonatkozásában – más indokokat nem jelölt meg.

- [8] 2. Az Alkotmánybíróóság először azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben előírt feltételeknek, érdemi elbírálásra alkalmas-e. Az Alkotmánybíróóság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében (a továbbiakban: ABv.) összefoglalta az indítványok érdemi elbírálhatóságának feltételeit. A bírói kezdeményezésekkel kapcsolatban az alábbi, a jelen ügy szempontjából releváns megállapításokat tette: az Alaptörvény „24. cikk (2) bekezdésének felsorolás[á]ban *b*) pont alatt szerepel az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata iránti bírói kezdeményezés. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – »Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt« – meghatározza az ügýtípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. [...] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében a bíró akkor fordulhat az Alkotmánybíróósághoz, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróóság már megállapította. [...] Az Alkotmánybíróóság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az »Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*« {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]}. [...] Az Alkotmánybíróóság több határozatában értelmezte az indítványok további formai és tartalmi feltételeit (*conditiones speciales ratione materiae*). A kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia

kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel [...]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy »az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) üggyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll 'egyedi vagy konkrét' jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege« {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]}." {ABv., Indokolás [15]–[16], [18], [19], [22]}

- [9] 3. Jelen ügyben az indítványozó bíró egyrészt az Mötv. azon rendelkezéseinek az alkotmányossági felülvizsgálatát kérte, amelyek rendeletalkotásra hatalmazzák fel az önkormányzatokat a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározására (és a megsértésük esetére szankciók megállapítására), másrészt pedig az Ör. egészének az alaptörvény-ellenessége megállapítását indítványozta a megfelelő, alkotmányos felhatalmazás hiánya miatt. A bírói kezdeményezésből egyértelműen megállapítható, hogy az Mötv. hivatkozott rendelkezéseit a bírónak nyilvánvalóan nem kell alkalmaznia az előtte folyamatban lévő, közigazgatási határozatok felülvizsgálatára irányuló ügyekben, így ezek alaptörvény-ellenességének vizsgálatát és megsemmisítését az Alaptörvény 24. cikk *b*) pontja és Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján nem kérheti.
- [10] Az indítványozó bíró az Ör. egésze – és nemcsak az általa alkalmazandó Ör. 16. §-a – alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte, éspedig kifejezetten csak a felhatalmazó jogszabály – az Mötv. – alaptörvény-ellenességével összefüggésben. Nem tartalmazott tehát semmilyen további, önálló alkotmányossági indokolást az Ör. alaptörvény-ellenessége vonatkozásában. Az Ör.-re vonatkozó indítványi elem így nem felel meg az Alaptörvény 24. cikk *b*) pontjában és az Abtv. 25. § (1) bekezdésében

megfogalmazott azon feltételnek, hogy a bíró az általa alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát kérheti, hiszen az Ör. egészét, amely 14 különböző tiltott, közösségellenes magatartást határoz meg, a konkrét (a bíróság által felfüggesztett) perben nyilvánvalóan nem kell a bíróságnak alkalmaznia.

- [11] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felel meg az Alaptörvény 24. cikk *b)* pontjában, az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés *e)* pontjában foglalt feltételeknek, ezért azt az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. június 23.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/665/2015.

