



SZEGEDI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG

6722 Szeged, Tábor u. 4.

6701 Szeged, Pf.: 408. Tel.: 06-62-563-400

7.K.27.870/2014/9.

A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a

által képviselt

felperesnek

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Címzetes Főjegyzője

alperes ellen közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében meghozta a következő

V É G Z É S T :

A bíróság *a per tárgyalását felfüggeszti.*

I.

A bíróság az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrésze, a 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze, valamint a 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. rendelet (a továbbiakban: Ör.) Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát és az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

A bíróság kezdeményezi továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések általános és e bíróság előtt K.27.902/2014. – K.27.837/2014. számú ügyekben (összesen 66 ügyben) történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

II.

A bíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsánál kezdeményezi az Ör. 2. § „és jogi [...], továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre” szövegrésze és az Ör. 16. §-a jogszabályba ütközésének vizsgálatát és a jogszabály-ellenesség megállapítását.

A bíróság kezdeményezi továbbá a jogszabály-ellenes jogszabályi rendelkezések általános és e bíróság előtt K.27.902/2014. – K.27.837/2014. számú ügyekben (összesen 66 ügyben) történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IX/665-0/2015
Érkezett:	2015. MARCH 02.
Példány:	1
Melléklet:	9 db
Kezelőiroda: 	

I N D O K O L Á S :

I.

A felek által nem vitatott tényállás szerint:

A felperesi párt érdekében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását megelőzően, 2014. október 07. napján, a választási kampányidőszakban választási plakát volt elhelyezve Hódmezővásárhelyen, a Kutasi út 34-36. számnál a Simonyi utca felől lévő fedett buszmegállóban a tulajdonos önkormányzat hozzájárulása, engedélye nélkül. Ezzel az alperes szerint a felperes megsértette az Ör. 16. §-a szerint a közösségi együttélés alapvető szabályait figyelemmel a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. § (4) bekezdésére.

A fenti jogszabálysértés miatt a felperessel szemben hivatalból közigazgatási eljárás indult. Ennek során az alperes a 2014. november 12. napján kelt A-133-11066-3/2014. számú határozatával a felperest az Ör. 16. §-ának megsértése miatt, választási plakát engedély nélküli elhelyezése miatt 3.000,- Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte.

A felperes az alperes határozatával szemben közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti keresetet terjesztett elő, melyben kérte az alperes határozatának 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.

Az alperes a határozatában foglalt indokokkal egyezően kérte a felperes keresetének elutasítását.

II.

A bíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll eljárást kezdeményez az Alkotmánybíróságnál, továbbá a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást kezdeményez a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az alábbi indokok alapján.

Az Alaptörvény releváns rendelkezései:

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

32. cikk

(1)

a) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot.
(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az Mötv. releváns rendelkezései:

8. §

(1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

- a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;
- b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

143. §

(4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

- d) az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A Ve. releváns rendelkezései:

A Ve. VIII. fejezete (139-155. §) szabályozza a választási kampányra vonatkozó szabályokat.

144. § (Plakát)

(1) E § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

(2) A kampányidőszakban a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek plakátot.

(3) Plakát a kampányidőszakban - a (4)-(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel - korlátozás nélkül elhelyezhető.

(4) Épület falára, kerítésre plakátot elhelyezni kizárólag a tulajdonos, a bérelő, illetőleg - állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan esetén - a vagyongazdálkodási jog gyakorlójának hozzájárulásával lehet.

(5) Egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja. Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni tilos.

(6) A választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni.

(7) A plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölő szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátot az, aki elhelyezte vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő 30 napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.

218. §

(2) Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad

- d) a választási kampány szabályainak megsértése, illetve a 124. § (2) bekezdésében és a 155. §-ban foglalt kötelezettség megszegése esetén bírságot is kiszabhat.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) releváns rendelkezései:

2. §

(1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

(4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

- a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és
- d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

3. §

Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

4. §

Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

5. §

(1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni.

(3) 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.

Az Ör. releváns rendelkezései:

1. §

Jelen rendelet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése által a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásokat, illetve e magatartások elkövetőivel szemben alkalmazható szankciókat szabályozza.

2. §

A rendelet hatálya kiterjed a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város közigazgatási területén az e rendelet II. Fejezetében meghatározott magatartásokat megvalósító természetes és jogi személyre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre.

3. §

(1) Az e rendeletben szabályozott magatartások elkövetőivel szemben lefolytatott közigazgatási eljárásokban átruházott hatáskörben a jegyző jár el.

(2) A közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások elkövetőivel szemben a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból indul, a polgármesteri hivatal ügyintézője észlelése alapján, ide értve a bármely személy vagy szervezet jelzése alapján történő, a polgármesteri hivatal ügyintézője általi észlelést is.

(3) Az eljárás lefolytatására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

4. §

(1) Az e rendeletben meghatározott közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes

magatartások elkövetőivel szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság szabható ki.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott helyszíni bírságot 8 napon belül kell megfizetni az elkövető számára átadott csekkszelvényen. A kiszabott bírság meg nem fizetése esetén közigazgatási eljárás lefolytatásának van helye. A kiszabott közigazgatási bírságot az elkövető az első fokú határozat jogerőre emelkedését követő 15 napon belül köteles az önkormányzat bírságbevételei számlájára teljesíteni.

(4) A kiszabásra kerülő bírság mértékének megállapítására, továbbá az elévülésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.

Az Ör. 14. pontja szabályozza a választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartásokat.

16. §

Aki a választási plakátot elhelyezte, akinek érdekében elhelyezték, illetve aki hozzájárulást adott plakát elhelyezéséhez (tulajdonos, bérlő, vagyongazdálkodó jog gyakorlója), ha a közterületen – épületek közterületre néző homlokzatán elhelyezett plakátokat szavazást követő 30 napon belül nem távolítja el, illetve a közterületet valamint az épülethomlokzatát nem állítja helyre, továbbá, aki engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően helyezi el a plakátokat, a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg.

III.

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése az Mötv. korábban hatályban volt 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján a 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendeletében szabályozta a tiltott, közösségellenes magatartásokat. Ezen utóbbi rendelet 17. §-a a jelenleg hatályos Ör. 16. §-ával egyezően szabályozta a választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartásokat. Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendeletét a 40/2012. (11. 20.) Kgy. rendeletével hatályon kívül helyezte.

IV.

Az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza azt, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. Az indokolás alapján az önkormányzati törvény e szabályai arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széleskörű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a

jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, 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.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában elvi érveléssel rámutatott, hogy 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 képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátozhat alapjogot. [6/1999. (IV. 21.) AB határozat]

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény megszületése jelentős változást hozott 2012. április 15. napját követően: A települési (kerületi) önkormányzatoknak immár megszűnt az a lehetősége, hogy rendeletben nyilvánítsanak szabálysértéssé egyes magatartásokat. Az Mőtv. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglaltak értelmében ugyanakkor 2012. április 15. napját követően az egyes önkormányzatok rendeletben határozhatták meg és szankcionálhatták az általuk definiált, ún. tiltott, közösségellenes, illetve kirívóan közösségellenes magatartásokat. A szabályozás 2012. április 15-ei átalakítását követően az alapvető jogok biztosa indítványozta az Mőtv. fent hivatkozott rendelkezéseinek felülvizsgálatát, és megsemmisítését kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette – többek között – az Mőtv. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokat. 2013. január 01. napjától azonban hatályba léptek az Mőtv. a közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendelkezései.

Az Mőtv. 8. § (1) és (2) bekezdései és a 143. § (4) bekezdés d) pontja 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 bízta. Ezzel nem egyszerűen „visszaállt” az alkotmánybírósági határozat előtti, alkotmányosan aggályos jogi helyzet, hanem az idézett szabályok még a korábbi, az Alkotmánybíróság által megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonják meg a helyi rendszabályalkotás törvényi kereteit. Önmagában nem aggályos alkotmányosan az, hogy ha az önkormányzatok a közösségi együttélés szabályai vonatkozásában, azok megalkotására elvi szinten meghatározhatnak olyan szabályokat, amelyek a

békés egymás mellett élés alapjait fektetik le. A megfelelő törvényi keretszabályok hiánya miatt azonban az önkormányzati rendeletek alkotmányos alapjogok sérelméhez vezetnek, amely további súlyos anomáliákat hordoz magában a jogállami működés szempontjából.

Az Mötv. e végzés rendelkező részében vitatott rendelkezései arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak – e szabályok hiányában – jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba a tilalmak megszegőivel szemben. Azaz, a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségi együttélés alapvető szabályai” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzat számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. A törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy az Ör. 4. § (3) bekezdése gazdasági érdekeltséget is teremt az önkormányzat számára azzal, hogy e rendelet alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzat bevételeit képezik. A törvényi garanciák nélküli gazdasági érdekeltség arra sarkallhatja az önkormányzatot, hogy bevételi forrásai növelése érdekében minél szélesebb körben írjon elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjon ki, illetőleg ily módon biztosítson közmunkásokat feladatai ellátásához. Az Alkotmánybíróság a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában a korlátok nélküli jogalkotási felhatalmazás alkotmányellenességének megállapítását többek között arra is alapította, hogy a törvényhozó nem volt figyelemmel a helyi önkormányzatnak a díjmegállapításban fennálló gazdasági érdekeltségére. (ABH 2009, 941, 962.)

Az önkormányzat által megtiltható magatartások körének az Mötv. 8. § (1) és (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az Alkotmánybíróság – működésének kezdeteitől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi éllal mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Előszőr: 26/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 135, 142.]

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – 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.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy a felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják az önkormányzat rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. Az Alkotmánybíróság szerint nem volt értelmezhető, hogy pontosan mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára a

tiltott, közösségellenes magatartások szankcionálása kapcsán adott rendeletalkotási felhatalmazás. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott, hogy az általa vizsgált törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmakat megszegők számára. Így különösen nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. Az Alkotmánybíróság szerint jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítására, állami kényszer alkalmazására vonatkozó önkormányzati jogalkotás kizárólag a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban a jogállami követelményekkel.

Az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés d) pontja a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat, ezen belül az Abh. által felállított jogállami követelményekkel nem egyeztethető össze. Egyfelől továbbra sincsenek a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek az ún. közösségi együttélési szabályok megállapításával összefüggésben megszabnák az önkormányzatok statuálási, szankcionálási jogkörének kereteit, valamint – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) egyes vonatkozó, változatlan tartalmú eljárási szabályai mellett – anyagi jogi garanciákat biztosítanak a tilalmakat megszegő személyek számára (akik nem is feltétlenül helyi lakosok).

Az eljárási szabályok hiányosságai és a Ket. irányadó rendelkezéseinek részleges és „szelektív” alkalmazása mellett a legnagyobb alkotmányossági aggály egyértelműen és továbbra is a rendkívül széles, parttalan és diszkrecionális rendeletalkotási jogkör biztosítása: az önkormányzatok önkényesen, vélt közérdeksérelemre hivatkozva erőteljesen beavatkoznak kényszerintézkedésekkel a területükön élő, illetve tartózkodó személyek életébe. Az utóbbi években – a nem rendeltetésszerű közterület-használat, majd tiltott, közösségellenes magatartások, végül a közösségi együttélési szabályok megsértése elnevezéssel – egy olyan sajátos helyi, igen eltérő vonásokat mutató rendszabály-réteg alakult ki a legtöbb településen, amelyekben az önkormányzatok a legváltozatosabb, a magasabb szintű jogszabályok szerint nem jogellenes magatartásokat szankcionálhatják. Vagy ezzel ellentétesen éppen a magasabb szintű szabálysértési, szakigazgatási szabályoknak teremtenek „konkurenciát”, a tiltott magatartásokat helyben külön is szankcionálják, például a köztisztasági szabályszegés tényállását specializálják. Továbbra is jelen van az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban is problematizált szempont: a gazdasági érdekesség arra sarkallhatja az önkormányzatot, hogy minél szélesebb körben írjon elő rendszabályokat, jelentős összegű bírságokat írjon elő.

A kormányhivatal a törvényi mérce ilyen szintű bizonytalansága miatt nem képes eleget tenni e területen törvényességi ellenőrzései feladatainak, még a Ket. szabályainak vonatkozásában sem. Nincs olyan törvényi szintű korlátozás vagy keretszabály, ami egyértelműen felhívható lenne a közösségi együttélési szabályok megállapítása és a szankciók alkalmazása terén annak ellenére, hogy egy eleve sajátos, szabálysértési-közigazgatási szakterületről van szó.

Nem világos annak a tartalma, hogy milyen körben vonhatóak meg a közösségi együttélés szabályai (kikre vonatkozhatnak ezek a kötelezettségek, csak a helyi közterületre terjedhetnek ki).

Mindezeket figyelembe véve a bíróság álláspontja szerint az Mötv. 8. § (1) bekezdésében „és betartatni” szövegrésze, valamint a 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás 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 indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság a végzés rendelkező részében foglalt jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg. Kezdeményezi továbbá az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerinti általános, valamint a bíróság előtt folyamatban lévő összesen 66 ügyben a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának elrendelését.

V.

Az Alaptörvény a helyi közügyeket meghatározó cikkben szabályozza a rendeletalkotással kapcsolatos alkotmányi szintet igénylő kérdéseket. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmány szövegével egyezően akként rendelkezik, hogy a jogalkotás rendjét külön sarkalatos törvény (Jat.) tartalmazza, így e körben irányadók az Alkotmánybíróságnak a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában megfogalmazott elvei. E szerint a jogalkotás rendje nem a jogforrási rendszer meghatározását jelenti, hanem a mai alkotmányos rendszerben a jogalkotás rendje fogalmán egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők.

Az Alaptörvény ennek megfelelően a helyi önkormányzatok kapcsán megfogalmazza, hogy a helyi önkormányzatok milyen tárgykörben alkothatnak rendeletet. A szabályozás szerkezete e tekintetben is hasonlatos a Kormányéhoz, mivel a helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre szintén lehet eredeti és származékos. Eredetiről beszélünk, ha törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére alkot az önkormányzat rendeletet, míg származékos, ha törvény felhatalmazása alapján.

Az Alaptörvény is előírja egyrészt, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal, másrészt az alapvető társadalmi viszonyok szabályozása törvényi szinten kell, hogy megtörténjen az Alaptörvény alapján. Kiegészítő szabályok megalkotására azonban e tekintetben is lehetőség van.

Az Mötv. 8. § (1)-(2) bekezdései és a 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján az önkormányzatok számára nem világos, hogy a törvény alapján milyen közösségi együttélési alapvető szabályokat állapíthatnak meg. Ennek értelmében a Jat. 5. § (1) bekezdése alapján nincs meghatározva a felhatalmazás tárgya és kerete. Az önkormányzat két esetben alkothat rendeletet: 1./ törvényben kapott felhatalmazás alapján vagy 2./ törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére. Jelen esetben a felhatalmazás tárgya és kerete nincs meghatározva, ezért elvben a 2. pontban foglaltak jöhetnének számításba. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként azonban büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. A választási plakáttal kapcsolatos szabályokat a Ve. megfelelően rendezi, ezért az Ör. erre vonatkozó szabályozást nem is tartalmazhat. [vö. 55/1992. (XI. 4.) AB határozat]

Az Ör. 2. §-ának „és jogi [...], továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre” szövegrésze és az Ör. 16. §-a nem felelnek meg az Mötv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában megállapított „laza” felhatalmazásnak, mivel a közösségi együttélés szabályait indokolatlanul tágan értelmezi. A közösségi együttélés szabályait kizárólag természetes személyek sérthetik meg. Az Ör. 16. §-a magasabb szintű ágazati normába, a Ve. 144. §-ába ütközik, mivel ismétli vagy kiegészíti azt, amivel egyben a kettős szankcionálás veszélye is felmerülhet figyelemmel a Ve. 218. § (2) bekezdés d) pontjára.

Az Ör. 16. §-a indokolatlanul tág körre terjeszti ki és magasabb szintű jogszabályt ismételve,

eljárási garanciákat mellőzve határozza meg a közösségi együttélés szabályait és szankcionálja azok megsértését.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján pedig feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. A közösségi együttélés alapvető szabályainak megállapítására, azok elmulasztásának szankcionálására vonatkozó szabályokat tartalmazó rendeleteket az önkormányzatok származékos jogalkotói hatáskörben, a törvényi felhatalmazás keretei között alkothatják meg.

Az Ör.-ben problémát jelent, hogy ebben a körben a közigazgatási bírság kiszabása az objektív felelősség körébe sorolható, a szankció nem függ a személyes felróhatóságtól, hanem a normasértés maga megalapozza.

Továbbra is fenntartva azt az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezését megalapozó álláspontot, hogy az Mötv. idézett szabályai mellett továbbra sincsenek a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek az ún. közösségi együttélési szabályok megállapításával összefüggésben megszabnák az önkormányzatok statuálási, szankcionálási jogkörének kereteit, anyagi jogi garanciákat biztosítanak a tilalmakat megszegő személyek számára. Ezzel együtt azonban az Mötv. rendelkezésére álló tömör szabályai is adnak egy olyan minimális jogi keretet, amelyek betartása még jelen pillanatban is számon kérhető az önkormányzati rendeleteken, így az Ör. által alkalmazott jogi megoldásokon is.

Az Mötv. idézett rendelkezései arra adnak lehetőséget, hogy a helyi közügyek intézése keretében, önkormányzati igazgatási hatáskörben az önkormányzatok – magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott körben – a helyi közösség tagjai vonatkozásában és a helyi, települési sajátosságokra figyelemmel állapítsanak meg együttélési rendszabályokat.

Az önkormányzat a „közösségi együttélés alapvető szabályai”-t kiterjesztő módon értelmezi, mert ebbe a körbe vonja a Ve. 144. §-ába foglalt anyagi jogi normákat, betartását is számon kéri és közigazgatási bírság kiszabásával szankcionálja.

A bíróság álláspontja szerint a magasabb szintű jogszabály megsértése (Ve. 144. §-a) – még ha közvetve össze is függ a közösségi együttéléssel – nem tilalmazhatóak és szankcionálhatóak a közösségi együttélés alapvető szabályai körében. Az önkormányzat túlterjeszkedik az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében rögzített kereteken akkor, amikor a Ve. választási kampányra vonatkozó szabályai megsértésének szankcionálását e körben lehetővé teszi, egy folyamatosan bővülő, vegyes „bírságkódexben” egybemosva az alapvető közösségi együttélési szabályokkal. A funkciózavart nem igazolja, hogy a választási kampányra vonatkozó szabályok betartatása kapcsolatban áll a helyi közösség életével és nyugalmával, miután ez valamennyi helyi közügy esetében így van, a kiterjesztő értelmezés – amellet, hogy az önkormányzatok anyagilag érdekeltek a bírságkiszabásban – teljességgel parttalan tényállás-alkotáshoz vezet. Mindezek alapján nem összeegyeztethető az Ör. 16. §-a az Mötv. idézett felhatalmazó rendelkezéseivel, azon túlmenően állapítanak meg kötelezettségeket.

A jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek egyáltalán nem sorolhatóak a helyi közösség tagjai körébe, ilyen jellegű szabályok csak természetes személyekre vonatkozhatnak.

A választási plakát elhelyezésére vonatkozó szabályokat a Ve. VIII., a választási kampányról szóló fejezetének 144. §-a tartalmazza. A választási plakát tekintetében a Ve. 144. § (3) bekezdése azt az általános szabályt rögzíti, hogy a plakát a kampányidőszakban - a (4)-(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel - korlátozás nélkül elhelyezhető. Ez a szabályozás összhangban áll azzal, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre, melynek egyik eszköze a plakátok készítése, elhelyezése [az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata], a választási kampány a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája [az Alkotmánybíróság 39/2002. (IX. 25.) AB határozata és 60/2003. (XI. 26.) AB határozata].

A Ve. 144. § helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadók. A választási szervek az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó szabályokat nem alkalmazhatják, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot. [vö. KGD 2015. 6.]

Mindezeket figyelembe véve a bíróság álláspontja szerint az Ör. 2. §-ának hivatkozott rendelkezései és 16. §-a jogszabály-ellenes, sérti a Jat. 2. § (1) bekezdését, (4) bekezdés a) pontját, 3. §-át, 4. §-át, 5. § (1) és (3) bekezdésit.

A bíróság ezért indítványozza, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 2. § „és jogi [...], továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre” szövegrészét és az Ör. 16. §-át semmisítse meg. Kezdeményezi továbbá a Bszi. 56. § (5) bekezdése szerinti általános, valamint a bíróság előtt folyamatban lévő összesen 66 ügyben a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. [Pp. 155/B. § (4) bekezdése, 155/C. § (4) bekezdése]

Szeged, 2015. február 23. napján



Dr. Szabó László s. k.
b í r ó

A kiadmány hitelül:



