

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 29/2015. (X. 2.) AB HATÁROZATA

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. §-a és 143. §-a egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezés alapján – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Kiss László*, *dr. Lévy Miklós* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 131. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] 1. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-a és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján jogszabály alaptörvény-ellenességének

utólagos vizsgálatára irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze és a 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 131. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

[2] Az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések azért ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, mert a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozóan törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozásra vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában sérül a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

[3] 2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélési alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) önkormányzati rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló eljárás során az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja és az Abtv. 25. §-a alapján eljárását felfüggesztve folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5053/2013/9. számú végzésében a Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélési alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Kezdeményezte továbbá e törvényi rendelkezések általános és a Kúria előtt Köf.5053/2013. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését. Az indítványozó szerint a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozó, a helyi önkormányzatok számára adott felhatalmazás beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét és a 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontját.

- [4] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a két indítvány tárgya egymással összefügg, és ezért együttes vizsgálat és elbírálás végett azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette.

II.

- [5] 1. Az Alaptörvénynek az indítványozók által felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„25. cikk (2) A bíróság dönt

[...]

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”

„32. cikk (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.”

- [6] 2. A Mötv.-nek az indítványokban támadott 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;"

- [7] 3.1. A Ket. indítványban támadott rendelkezésének a benyújtáskor hatályos szövege:

„131. § (1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.”

- [8] 3.2. A Ket. indítványban támadott rendelkezésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„131. § (1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján természetes személlyel szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.”

- [9] 4. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) érintett rendelkezései:

„5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. [...]

[...]

(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.”

III.

- [10] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányulnak, az egyik indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja alapján absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosult nyújtotta be, tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 24. § (2) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak; a másik indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezésére jogosult nyújtotta be, tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálása során elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény alapján megállapítható-e az Mötv. 8. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenessége, majd az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrésze vizsgálatára tért rá.
- [12] 2.1. A közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó önkormányzati rendelet általi szabályozhatóságának előzménye, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) – jelentős változásként a korábbi szabályozáshoz képest – megszüntette a szabálysértési tényállások háromszintű jogforrási szabályozását. Szabálysértési tényállást elsősorban a Szabstv. határoz meg; a 2012. április 15-én hatályát veszített, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet helyébe nem lépett új szabályozás; az önkormányzati rendeleti szabálysértési tényállásokat a Szabstv. 254. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni.
- [13] 2012. április 15-étől a Mötv. 51. § (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére önkormányzati rendeletében szankcióval sújthatta a helyi társadalmi normákat megszegőket, önkormányzati rendeletben meghatározva a tiltott, közösségtelenes magatartásokat. A Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján kaptak felhatalmazást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, hogy önkormányzati

rendeletben határozzák meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. Az országosan kialakult önkormányzati jogalkotási gyakorlat azt mutatta, hogy új magatartási szabályok normatív szabályozása mellett a helyi önkormányzatok képviselő-testületei a korábbi önkormányzati rendeleti szabálysértési tényállási szabályokat emelték át a tiltott, közösségellenes magatartások szabályozásakor, így a korábbi szabálysértési önkormányzati rendeletek szabályozása tovább élt.

- [14] A Möt. tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó rendelkezései arra hatalmazták fel a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy önkormányzati rendeletben megtiltsanak magasabb szintű szabályozás hiányában jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba az önkormányzati rendeletekben meghatározott tilalmak megszegőivel szemben. Azaz a helyi önkormányzati képviselő-testületek a helyi polgárok magánszférájába való beavatkozásra, cselekvési szabadságának korlátozására kaptak felhatalmazást, de a jogalkotás kapcsán a törvényalkotó a jogalkotói hatáskör terjedelmét, annak kereteit részletesen nem szabályozta. A „tiltott, közösségellenes magatartás” rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosított a képviselő-testületek számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és ebből következően szankcionálhatónak.
- [15] Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) 2012. november 15-i hatállyal megsemmisítette a Möt. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének e) pontját.
- [16] 2.2. A Möt. 51. § (4) bekezdésének megsemmisítését követően, 2013. január 1-jén hatályba lépett a Möt. új 8. §-a. A Möt. – hasonlóan a korábbi, tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályhoz – a közösségi együttélés alapvető szabályaira nem ad definíciót, azok meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta.
- [17] A Möt. 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.
- [18] Az alapvető jogok biztosa szerint a Möt. 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, mert a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozóan törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati

szabályozásra vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában sérül a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

- [19] A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjában „a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrészében a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozó, a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.
- [20] Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a felhatalmazásnak ez a módja összeegyeztethető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével.
- [21] 2.3. Az Abh. ehhez kapcsolódóan – a korábbi szabályozás tekintetében – kifejtette, hogy: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint: »A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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.« [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]” (ABh., Indokolás [71], [74])
- [22] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése – „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” – a korábbi kétszintű (Alkotmány, Ötv.) szabályozást felváltva, alaptörvényi szinten telepítette a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire az eredeti és származékos jogalkotási hatáskört. A helyi jogalkotási eredeti és származékos hatáskörei gyakorlásának törvényi kereteit a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a Mötv. jogalkotásra vonatkozó rendelkezései tartalmazzák.
- [23] Az ABh.-ban foglaltakra tekintettel, valamint abból, hogy az Alaptörvény az eredeti jogalkotási hatáskör mellett a származékos jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, az következik, hogy amennyiben törvény (jelen esetben a Mötv.) felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét mint jogalkotót valamely magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására,

úgy a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén, a képviselő-testületen kívül meg kell határoznia – a Jat. felhatalmazással szembeni kritériumokra vonatkozó előírásainak betartásával – a felhatalmazás tárgyát és kereteit is. Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a Mötv.-ben adott felhatalmazás megfeleljen a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének. A szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek alapjogi összefüggéseik révén törvényi szabályozást igényelnek [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

- [24] 2.4. Az Abh.-nak a fenti elvi megállapításait az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is fenntartotta. A vizsgált rendelkezésekre alkalmazhatóságuk tekintetében azonban figyelemmel volt a jelentősen megváltozott szabályozási környezetre.
- [25] Az Abh. meghozatalát követően az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának 8. cikkével újraszabályozta az Alaptörvény XXII. cikkét. A 2013. április 1-től hatályos XXII. cikk (3) bekezdése szerint „Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást”. Ugyan az alkotmányos szabály csak az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz konkrét rendelkezést, következményei ennél szélesebbek.
- [26] Az Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy az Abh.-nak a Mötv. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény – amelynek védelme az Alkotmánybíróság kötelessége – megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját.
- [27] Az Alaptörvény negyedik módosításának közvetett következménye az, hogy kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját. Ez összhangban van az Alaptörvény emberképével. Az Alkotmánybíróság már a korábbi határozataiban megállapította, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]]. Az Alaptörvény ugyanis az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [50]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indoklás [88]].

- [28] A XXII. cikk (3) bekezdése egy konkrét államcél, a lakhatás feltételeinek, és a közszolgáltatásokhoz hozzáférés biztosításának tekintetében teszi lehetővé egy meglehetősen tág felhatalmazás kitöltését önkormányzati rendeletben. Ez viszont azzal jár, hogy az Alaptörvénynek az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni. Az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás ezért – ha a Jat. és a Mötv. önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályainak egyebekben megfelel – pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [29] 2.5. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a fenti megállapításokat a Mötv. hatályos szabályozására alkalmazta. A 8. § (2) bekezdésének és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontjának rendelkezései – többek között – arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy önkormányzati rendeletben meghatározhassák a közösségi együttélés alapvető szabályait, az azokban foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. A Mötv. javaslatának indokolása szerint: „Az emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.”
- [30] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata], és törvényi felhatalmazás alapján [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés második fordulata] a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyaránt lehetősége van az együttélés szabályait helyi szinten, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő jogalkotással szabályozni. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés második fordulata szerinti törvényi felhatalmazó rendelkezéseknek meg kell felelnie az Alaptörvény és a Jat. előírásainak, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata esetében – bár törvény nem szabályozza a helyi társadalmi viszony rendezését – törvényi rendelkezés korlátja lehet a partikuláris szabályozásnak.
- [31] Az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazása és a Mötv. érintett szabályainak értelmezésénél nem lehet eltekinteni a korábbi szabályok – a korábbi Alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány) és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), valamint az Alaptörvény és a Mötv. szabályozása közötti különbségtől. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási

jogát 2011. december 31-éig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szabályozta: „A helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes jogszabállyal.” Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint pedig „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alkotmány tehát csak az önkormányzati rendelet normahierarchiában elfoglalt helyéről rendelkezett, míg az Alaptörvény különbséget tesz az eredeti jogalkotói hatáskörben („törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére”), illetve a felhatalmazás alapján („törvényben kapott felhatalmazás alapján”) hozott rendeletek között.

- [32] Az Alaptörvény 32. cikkéhez hasonló rendelkezést korábban az Alkotmány felhatalmazása [43. § (2) bekezdése] alapján megalkotott Ötv. 16. § (1) bekezdése tartalmazott: „[a] képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alkotmány hatálya alatt tehát az Országgyűlés törvényhozó hatáskörében egyetlen különbséggel – „annak végrehajtására” – az Alaptörvény hatályos szövegével azonos szabályt alkotott. Jelentősége az eltérésnek, illetve annak van, hogy az Alaptörvényhez képest korlátozó szabály korábban törvényen és nem az Alkotmányon alapult. Következésképpen az Alkotmány hatálya alatt sem közvetlenül az Alkotmánnyal volt ellentétes, hanem a jogszabályi hierarchiát sértő törvényellenességet – így közvetve alkotmányellenességet – jelentett, ha egy önkormányzat a törvény felhatalmazó rendelkezését túllépő rendeletet alkotott. Az Alaptörvény azonban nem tartalmazza az „annak végrehajtására” fordulatot, és a Mötv. sem rendelkezik ilyen korlátról.
- [33] A korábbi szabályozásra is figyelemmel az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki.
- [34] Az Alaptörvénnyel összhangban áll az is, ha a Mötv. vagy más jogszabály az önkormányzatok számára adott konkrét rendeletalkotási felhatalmazást a magasabb szintű jogforrás részletesen megfogalmazott rendelkezéseinek végrehajtására korlátozza. Az sem ellentétes azonban az Alaptörvénnyel, ha a felhatalmazás általános, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza

meg, feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül. A közigazgatás törvény alá rendelése ezért akkor is megvalósul, ha az Országgyűlés a helyi önkormányzat számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazást kizárólag a törvényben pontosan megfogalmazott szabályok hatálybaléptetésére korlátozza, miként akkor is, ha a keret jellegű szabályozás kitöltését teljes egészében az önkormányzatokra bízta.

- [35] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított felhatalmazás olyan értelmezése – akár a Jat. szabályaira hivatkozással –, amely általános jelleggel kizárná, hogy az Országgyűlés szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatok számára, túlterjeszkedne az Alaptörvény szövegén. Sőt, a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is. Azt ugyanis az Alaptörvény 31. cikke értelmében a helyi közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása jelenti, mégpedig a jogintézmény nevéből adódóan önkormányzati jelleggel. Az tehát, hogy egy magatartást valamely önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályait sértőnek tekint és ezért rendelete kiterjed rá, míg mások ugyanazt a magatartást elfogadhatónak tartják, összhangban áll a hatalommegosztás Alaptörvényben meghatározott rendszerével és az önkormányzatiság alapvető értékével.
- [36] Ez az értelmezés áll összhangban az R) cikk (3) bekezdésében megjelölt történeti alkotmányunk vívmányaival is. Magyarország alkotmányossága hagyományosan az erős önkormányzatiságon nyugszik, még ha ennek terjedelme a szokásjogot összefoglaló Hármaskönyvtől a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikkig részleteiben többször változott is, amikor a politikai, gazdasági, biztonsági körülmények szükségessé tették az önkormányzati autonómia és a centralizált hatalomgyakorlás viszonyának (arányának) újragondolását.
- [37] Olyan értelmezés tehát, amely az önkormányzatok rendeletalkotási önállóságát általános jelleggel a törvényi szabályok formális hatálybaléptetésére szűkítené, ellentétes lenne az Alaptörvény 32. cikkével, illetve történeti alkotmányunk vívmányaival is. Ez ugyanis a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel vagy a Kormánnyal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét jelentené.
- [38] 2.6. A Möt.-ben alkalmazott jogfogalmak határozottsága és az Alaptörvény B) cikkének, illetve a jogállamiság jogalkotásra vonatkozó tartalmát részletező T) cikk tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy kizárólag az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által

biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák. Az önkényes joggyakorlás semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, mégis előfordulhat tévedésre visszavezethető alaptörvény- vagy törvénysértő értelmezés, sőt, akár szándékos törvénysértés is, mivel nem alkotható olyan szabály, amellyel ne lehetne visszaélni. Éppen ezekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot. A Kúriának az önkormányzati jogalkotás törvényessége, az Alkotmánybíróságnak pedig a jogalkotás és jogalkalmazás alkotmányossága tekintetében lehetősége van arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényt szerezzen.

- [39] A Mötv. vizsgált rendelkezései meghatározzák a felhatalmazás címzettjeit (a helyi önkormányzatokat), valamint a megalkotandó rendeletek tárgyát (a közösségi együttélés alapvető szabályai, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményei). A felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki, amelyekkel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes.
- [40] Az Alkotmánybíróság a Mötv. indítványokkal érintett önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezései alkotmányosságának megítélése során figyelemmel volt arra is, hogy vannak a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszabják a helyi önkormányzatok szankció statuuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához. A Ket. VI/A. fejezete tartalmazza a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait, a 94/A. § (1a) bekezdésében külön is meghatározza a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határát. „[E]nek következtében a Ket. az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciókkal azonos szabályokat állapít meg az önkormányzatok által statuuált szankciók alkalmazására. Így az önkormányzatok által statuuált szankciók alkalmazására ugyanazok a kiegészítő jellegű szubszidiárius keretszabályok az irányadók, mint az ágazati anyagi jogi szankciók szabályozására, amelyek esetében törvény, vagy kormányrendelet alapvetően szabályozza a szankció alkalmazásának feltételeit és szabályait.” (ABh., Indokolás [79])
- [41] A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány biztosítja a fővárosi és megyei kormányhivatal útján. Ennek megfelelően a Mötv. 132. § (1) bekezdése szerint a kormány-

hivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, és kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásában a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működésének jogszerűségét vizsgálja.

[42] A Kúria vizsgálhatja, hogy a megalkotott rendeletek a Mötv.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban vannak-e. Az Alkotmánybíróság számára pedig több fajta eljárás is lehetőséget biztosít a felhatalmazás alapján alkotott egyes önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálatára még a keretjellegű felhatalmazások esetén is. Esetenként vizsgálható és vizsgálandó, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e. Ezen belül vizsgálható és vizsgálandó, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit.

[43] 2.7. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze nem ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért a rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

[44] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a Mötv. kifogásolt rendelkezéseit, az alkalmazási tilalom kimondására sincs lehetősége, ezért arról önállóan nem kellett döntenie.

[45] 3. Az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll kezdeményezése a Ket. 131. § (1a) bekezdését az alábbiak szerint tartotta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek: „A »közösségi együttélési szabályok megszegése« és a közösségellenes magatartások kategóriája közötti átfedés miatt a Ket. 131. § (1a) bekezdése súlyos bizonytalanságot teremt a pénzbírságnál súlyosabb jogkorlátozással járó szankciók, a közérdekű munkavégzés előírása és

alkalmazása terén, így a jogállamiság sérelme miatt az Abh.-ban az elkobzás alkalmazása kapcsán kifejtett érvelés mentén indokolt e rendelkezés alkotmánybíróági felülvizsgálata.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. hivatkozott rendelkezését a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 10. § (22) bekezdés *i*) pontja 2014. január 1-jétől módosította, a jogszabály már nem tartalmazza a „közösségi együttélési szabályok megszegése” szövegrészt. Az indítványozó nem nyújtott be indítvány-kiegészítést a Ket. módosított szövegének vizsgálatára vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a Ket. 131. § (1a) bekezdésének az indítvány benyújtásakor szövege már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben, az Abtv. 64. § e) pontja alapján visszautasította.

[46] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. szeptember 29.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[47] A határozatot támogatom, de az indokolás kiegészítését tartom szükségesnek. Az indokolás helyesen fejt ki, hogy a Kúria az önkormányzati rendeletek

vizsgálatát alapvetően a törvényesség szempontjaiból vizsgálja meg, ám ezután nem viszi végig az érvelését abba az irányba, hogy az Alkotmánybíróság – mint minden bírói döntést – a Kúria ilyen tárgyú döntéseit is felülvizsgálhatja az alaptörvényben biztosított jogok vonatkozásában. Így az indokolásban rögzíteni kellett volna, hogy az önkormányzatok, melyeknek rendeletét esetleg megsemmisíti a Kúria, alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. Ennek kimondása azért is fontos lenne, mert a régi Alkotmány szabályozása idején egy olyan alkotmánybírósági gyakorlat jött létre, mely megtiltotta az önkormányzatoknak az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségét. Akkor a populáris akcióval bárki által benyújtható alkotmányjogi panasz léte mellett ez nem jelentett gondot, másrészt mivel nem volt lehetőség a bírói döntések megtámadására alkotmányjogi panasszal, így az önkormányzatok ebből kizárása nem jelentett alkotmányos feszültséget. Ám az Alaptörvény 2012-ben történt hatálybalépése alapvetően megváltoztatta a helyzetet. Az önkormányzati rendeletek felett már a Kúria kapott törvényességi okokból megsemmisítési jogot, és így mint ahogy minden bírói döntés felett az Alkotmánybíróságnak kell kontrollt gyakorolnia, úgy e téren sem tagadható meg ez az önkormányzatoktól. Ha egy önkormányzat Alaptörvényben biztosított jogát látja sérülni egy kúriai döntés által, akkor az Alkotmánybírósághoz fordulhat ennek orvoslásáért. Mivel a régi Alkotmány idején kialakult alkotmánybírósági gyakorlat ezt még ma is akadályozza, így a mostani ügy kapcsán kellett volna kimondani e gyakorlat elvetését, és elvi élel rögzíteni azt, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasszal élhetnek a Kúria döntése ellen, mely megsemmisítette az önkormányzati rendeletüket.

Budapest, 2015. szeptember 29.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [48] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával az alábbi indokok miatt.
- [49] 1. Álláspontom szerint a Mötv. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét az Abh.-ban foglalt szempontrendszerhez mérten kellett volna vizsgálni, és a többségi álláspont megalapozatlanul jutott arra a következtetésre, hogy

„[a]z Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy az Abh.-nak a Mötv. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény – amelynek védelme az Alkotmánybíróság kötelessége – megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját”.

- [50] Az Alaptörvény negyedik módosításával ugyanis a jogalkotó arról rendelkezett, hogy „[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett [...] nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében [ezért] törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.” (az Alaptörvény negyedik módosításához fűzött indokolás)
- [51] A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXLIX. törvény ezért szabálysértésként definiálta az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást azzal, hogy e magatartás csak akkor lehet jogellenes, ha a következő két konjunktív feltétel teljesül: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembevételével kijelölt közterületrészen valósul meg, és a szabálysértést elkövető a kijelölt közterületet a szabálysértési hatóságok képviselői felkérésére önként nem hagyja el.
- [52] A jogalkotó a 2013. évi CXLIX. törvényhez fűzött indokolásában lényegesnek tartotta kiemelni, hogy „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, a tiltást csak az Alaptörvény által szabott keretek között, egyes meghatározott területeken és a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében tehetik meg.”
- [53] A fentiek alapján látható, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása kizárólag az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, ezért nem értek egyet azzal, hogy a szabályozás „következményei ennél szélesebbek”, és „az Alaptörvénynek az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni”.
- [54] 2. Az előbbiekből következően ezért az Abh.-ban foglaltakat – a közösségi együttélés alapvető szabályozásával összefüggésben – irányadónak kell

tekinteni, mert az Alaptörvény módosítása nem érintette az önkormányzatoknak a közösségi együttélés alapvető szabályaival összefüggő rendeletalkotási jogát. A többségi álláspont ezért álláspontom szerint nem hagyhatta volna figyelmen kívül az Abh.-ban lefektetett szempontokat. Ennek keretében pedig azt, hogy a jogállamiság elve alapján az önkormányzatok jogalkotásának korlátait – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően – a jogbiztonság követelménye határozza meg.

[55] 2.1. A jogbiztonsággal összefüggésben az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint ebben az ügyben is irányadó – gyakorlatában az vált hangsúlyossá, hogy „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonsággal kapcsolatos gyakorlatából az adott ügy megítélése szempontjából a jogalkotási felhatalmazással és a keretjellegű szabályozással összefüggő alkotmányos követelmények mélyrehatóbb elemzése indokolt.

[56] 2.2. Az Alkotmánybíróság a jogalkotási felhatalmazással összefüggésben jellemzően azt emelte ki határozataiban, hogy alkotmányos követelmény: „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” [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94.]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az adott ügyben megállapította, hogy „a törvényhozó nem tett eleget jogalkotói feladatának, [mert] nem határozta meg [...] a díjmegállapítási jogkör gyakorlásának törvényi garanciáit. A garanciális szabályok megállapításának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, mert a [támadott szabályozás] korlátozás nélküli, az önkormányzatok számára teljes diszkrecionális jogkört biztosító felhatalmazást adott, amely lehetőséget nyújt arra, hogy az önkormányzat önkényesen, [az érintettek] jogait, jogos érdekeit és az Alkotmány[t] sértő módon állapítsa meg a településtartásági közszolgáltatás díját” (ABH 1999, 90, 98.). Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalomban felszámítható legmagasabb árát illetően nem adható

általános, korlátozás nélküli – az ármegállapítás lényeges szempontjait, az ármegállapító hatóság megnevezését és egyedi határozatának jellemzőit sem tartalmazó – felhatalmazás arra, hogy a Kormány a hatósági ár megállapításának szabályait teljes egészében, belátása szerint szabályozza, mert ez jogbizonytalanságot okoz” [19/2004. (V. 24.) AB határozat, ABH 2004, 321, 354.].

- [57] Az Alkotmánybíróság más ügyekben azt hangsúlyozta, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban pontosan meg kell határozni a felhatalmazás tárgyát. Ennek megfelelően rámutatott, hogy „[a] helyi önkormányzat képviselő-testületének jogalkotói hatásköre a lakásbérleti jogviszonyok szabályozása tekintetében nem korlátlan, csak törvény felhatalmazása alapján rendelkezik a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel” [57/2003. (XI. 21.) AB határozat, ABH 2003, 871, 886.]. Az Alkotmánybíróság ezért a 3/1999. (III. 24.) AB határozatában a lakásbérleti jogviszonyt szabályzó önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán megállapította, hogy „törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzat a bérleti jogviszony létrejöttének feltételeként óvadék megfizetésének kötelezettségét rendeletében jogszerűen nem írhatja elő.” [ABH 1999, 375., 378.; lásd még: 10/2000. (III. 21.) AB határozat, ABH 2000, 405, 408; 43/2001. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2001, 711, 718.]
- [58] Nagyon fontosnak tartom az önkormányzati demokrácia érvényesülését, azt, hogy az állampolgárok – akár közvetlenül, akár választott képviselőik, vagyis a képviselő-testület útján – helyi szinten döntsenek a saját közös dolgaikról. Azokról az ügyekről, amelyek a saját közösségükben napi problémaként jelentkeznek, az adott közösségben a legégetőbb dilemmák, és helyben, közvetlenül az önkormányzati, partikuláris rendeletalkotás, jogszabályalkotás útján nyerjenek megoldást. A területi, földrajzi, településszerkezeti és egyéb sajátosságok és különbségek feltétlenül szükségessé teszik, hogy önkormányzati rendeletekkel rendezzék az elsősorban egy-egy településre jellemző társadalmi viszonyokat, és ezáltal megvalósítsák a helyi közakaratot, érvényre juttassák a népfeltség elvét. Azonban a jogbiztonság követelményét a helyi rendeletalkotás során is érvényre kell juttatni.
- [59] Álláspontom szerint a Mötv. 8. §-ában a jogszabályalkotásra adott felhatalmazás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, mert abban félreérthetetlenül kellett volna meghatározni a rendeletalkotás lényeges szempontjait. Ennek hiányában a támadott szabályozás valójában korlátozás nélküli, teljes diszkrecionális jogkört biztosító felhatalmazást adott az önkormányzatok részére, amely magában hordozza annak lehetőségét, hogy az önkormányzat tetszése szerint, illetve az érintettek alapvető jogait érintő módon határozza meg

a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ebből is következően, véleményem szerint, a Mötv. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is, mert ennek értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag törvény állapíthat meg.

[60] 2.3. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonsággal összefüggésben több határozatában kiemelte, hogy „a jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza” (544/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 589.). „Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört” (847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.). Ez utóbbi határozatában utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy „esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet” (ABH 1996, 644, 645.). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy „gyakori, hogy a jogszabály úgynevezett határozatlan jogi fogalmakra utal (pl. különösen indokolt esetben, kivételes méltányosságból, városképi okból) avagy meghatározott tényállás esetén az eljáró szerv mérlegelésére bízta, hogy a jogszabályban meghatározott intézkedések közül melyiket alkalmazza” (ABH 1996, 644, 645.). „A jogalkotónak tehát – az alaptörvény keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van az alkalmazni kívánt szabályozási technika megválasztásában, ezért sem a példálózó felsorolás alkalmazása, sem az eljáró szerv mérlegelési jogkörrel való felruházása önmagában véve nem alkotmányellenes” (ABH 1996, 644, 645.). Az Alkotmánybíróság emellett azonban rámutatott, hogy „[a] jogorvoslati rendszernek – egyebek mellett – éppen az a rendeltetése, hogy megakadályozza a viszonylag rugalmas szabályozási módok önkényes, ötletszerű, a jogalkotó által elérni kívánt céltól eltérő alkalmazását” (ABH 1996, 644, 645.).

[61] Ez utóbbi szempontra is tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában kifejezetten hivatkozott arra: a helyi önkormányzatok rendeletalkotási és szankcionálási gyakorlatát több jelentésében is vizsgálta. Ezen vizsgálatokkal összefüggésben pedig az egyes kormányhivatalok vezetői jellemzően azt az észrevételt tették, hogy „álláspontjuk szerint sem felelnek meg a jogállami garanciáknak az Mötv. rendelkezései, ami – mérce híján – akadályozza egyben azt is, hogy megfelelően eleget tudjanak tenni e tárgy körében törvényességi ellenőrzési feladatuknak”. Ezzel egyezően a Kúria Önkormányzati

Tanácsa is azt fejtette ki indítványában, hogy a helyi önkormányzatoknak adott jogalkotási felhatalmazás az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába ütközően „akadályozza a Kúria normakontroll hatáskörének gyakorlását”. A „közösségi együttélés” ugyanis mind a politikai közösség szintjén, mind a helyi szinten számos, a gyakorlatban korlátlan területet érinthet. A Kúria ezért arra mutatott rá, hogy a „szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságra vezetnek”.

- [62] Figyelemmel a fentiekre, álláspontom szerint az indítványok elutasításának nem lehetett volna indoka: a kormányhivatalok és a Kúria a garanciája annak, hogy a megalkotott rendeletek az Möt.v.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban lesznek, hiszen e szervek – közvetlenül vagy közvetve – éppen azért fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert az általuk alaptörvény-ellenesnek állított szabályozásban hatáskörük gyakorlásának akadályát látják.
- [63] 2.4. Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a közigazgatás törvény alá rendelésének követelményét. Jellemzően azt hangsúlyozta, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy – miután a helyi önkormányzatok közhatalommal rendelkező szervek – egyúttal a képviselő-testület kötelezettsége is a jogállamiság követelményének érvényesítése. Ennek alapján az adott ügyben azt állapította meg: „alkotmányellenes helyzet állt elő, mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben” (ABH 1991, 454, 456.).
- [64] A fenti megállapításokkal egyező előírásokat tartalmaz az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2007) 7. számú ajánlása is. Eszerint a jó közigazgatás alapelvei közé tartozik a joghoz kötöttség alapelve. Eszerint a közigazgatási hatóságok „hatáskörüket csak akkor gyakorolhatják, ha a megalapozott tények és az alkalmazandó jog feljogosítja őket erre, s kizárólag azon cél érdekében, melynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták” [2. cikk (4) bekezdés].

- [65] A fentiek alapján álláspontom szerint a szabályozás nem felel meg az Alkotmánybíróság által a közigazgatás törvény alá rendeltségével összefüggésben meghatározott követelményeknek, és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásában foglaltaknak sem. A Mötv. támadott rendelkezései alapján ugyanis nem állapítható meg az, hogy az önkormányzatok pontosan milyen keretek között gyakorolhatják hatáskörüket. Nem egyértelmű sem az a cél, amelynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták, sem annak a törvényi rendelkezésnek a pontos tartalma, amely erre feljogosítja őket.
- [66] 3. A Mötv. 8. §-ához fűzött indokolás szerint „[a]z emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja”.
- [67] Annak ellenére, hogy a jogalkotó a Mötv. 8. §-ához fűzött indokolásban egyértelműen hangsúlyozta: a képviselő-testület a legalapvetőbb szabályokat széleskörű társadalmi támogatottsággal foglalhatja rendeletbe, és azok megszegését „szigorúan” alkotmányos keretek között gyakorolhatja, ennek anyagi jogi garanciáit mégsem teremtette meg.
- [68] Az alapvető jogok biztosa széles körben vizsgálta az önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatát (AJB-6727/2012. számú jelentés). Az indítványában foglaltak szerint ebből az tűnik ki, hogy a vizsgált rendeletekben keverednek a kereskedelmi és állattartási szabályok, közöttük számos olyan, ami egyébként nem lenne közösségi együttélés körébe tartozónak tekinthető. „Az önkormányzatok helyi rendszabályalkotása magasabb szintű szabályszerűségi, ágazati normákat ismétel, kiegészítve azokat, ami egyben a kettős, párhuzamos szankcionálás veszélyét is felveti”. Tapasztalatait összegezve előadta: „az önkormányzatok – nem egy esetben a helyi bevételek növelése érdekében – egészen »abszurd« és szokatlan közösségi együttélési szabályokat is alkotnak, amelyek nyomán pedig jelentős összegű bírságokat szabnak ki a szabályok ellen vétőkre”.
- [69] Álláspontom szerint a fentiek is mutatják, hogy a szabályozási tárgykör pontos meghatározásának hiányában az önkormányzatok sokszor olyan cselekményeket nyilvánítanak a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütközőnek, amelyek – a Szabstv. 1. §-ában foglalt meghatározás szerint – valójában szabályszerűségi. Különösen aggályos ez a gyakorlat annak tükrében, hogy az Szabstv. hivatkozott rendelkezése értelmében szabályszerűsést kizárólag törvény határozhatja meg.

Ennek hátterében pedig az a tudatos jogalkotási koncepció áll, amely szerint „a jövőben már csak törvény állapíthat meg szabálysértési tényállást, önkormányzati rendelet nem” (Szabstv. 1. §-ához fűzött indokolás).

- [70] A Mötv. jogalkotásra felhatalmazó rendelkezéseiben ezért – e szempontokra is figyelemmel – kifejezetten meg kellett volna határozni a konkrét szabályozási tárgyköröket, és ennek keretében azt, hogy melyek azok a társadalmi viszonyok, amelyeket az önkormányzat a helyi sajátosságok meghatározó jellege folytán rendeletben szabályozhat.
- [71] Meg kellett volna határozni, hogy a felhatalmazás mely jogalanyok magatartásának szabályozására terjed ki: kizárólag a helyi (esetleg: helyben tartózkodó) lakosokra (természetes személyek), vagy szervezetekre is.
- [72] Meg kellett volna határozni, hogy a jogkövetkezmények (szankciók) alkalmazásának szubjektív vagy objektív felelősségi rendszere van-e. Ennek keretében figyelemmel kellett volna lenni az Alkotmánybíróságnak arra a gyakorlatára, amely szerint jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítására, állami kényszer alkalmazására vonatkozó önkormányzati rendeletalkotás kizárólag a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.
- [73] Álláspontom szerint a Mötv. 8. §-ának a megsemmisíteni kért rendelkezései nem felelnek meg e jogállami követelményeknek, ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.
- [74] 4. Nem értek egyet végül a határozat azon indokolásával sem, amely szerint „[o]lyan értelmezés tehát, amely az önkormányzatok rendeletalkotási önállóságát általános jelleggel a törvényi szabályok formális hatálybaléptetésére szűkítené, ellentétes lenne az Alaptörvény 32. cikkével, illetve történeti alkotmányunk vívmányaival is. Ez ugyanis a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel vagy a Kormánnyal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét jelentené.”
- [75] Az Alaptörvény 32. cikkében foglaltak és történeti alkotmányunk vívmányai mellett azonban, véleményem szerint, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Mötv. megalkotásakor kifejezetten az volt a jogalkotási koncepció: „[n]apjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul. Az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére, és az ehhez kapcsoló szervezeti változásokra. [...] Általános cél

egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának”. (Mötv. általános indokolása) Álláspontom szerint a Mötv. 8. §-ában foglalt felhatalmazás nehezíti annak a tudatos jogalkotási szándéknak a megvalósulását, amely szigorúbb kereteket kívánt szabni az önkormányzati autonómiának.

- [76] A fentiek alapján fontosnak tartom kiemelni, hogy a Mötv. 8. §-ának támadott rendelkezéseit nem önmagában azért tartom alaptörvény-ellenesnek, mert az keretjellegű (általános) felhatalmazást ad az önkormányzatok részére a közösségi együttélésnek a helyi sajátosságokra tekintettel történő megvalósítására, hanem azért, mert a felhatalmazás módja kizárja, hogy az önkormányzatok egyértelműen fel tudják mérni a szabályozás alkotmányos kereteit, és akadályozza, hogy a törvényességi felügyeleti szervek hatáskörüket megfelelően tudják gyakorolni. Ez a jogalkotói és jogalkalmazói bizonytalanság pedig ellehetetleníti azt, hogy az önkormányzatok valóban az „önkormányzatiság lényegével összhangban álló” szabályozást valósítsanak meg a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor.

Budapest, 2015. szeptember 29.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [77] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, amely jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezés alapján indított eljárásban a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Álláspontom szerint az alábbi indokok miatt a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének, valamint alkalmazási tilalma elrendelésének lett volna helye.

II.

- [78] 1. A határozat többségi indokolása szerint: „A korábbi szabályozásra is figyelemmel az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki.” (Indokolás [33]) Ezzel az érveléssel nem értek egyet.
- [79] A többségi határozat is hivatkozik a Jat. 5. § (1) bekezdésére, amely szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja és a (2) bekezdése szabályozza az helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét, továbbá a 31. cikk (3) bekezdése utal a Mötv.-re, amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ez is a jogrendszerünknek azt a felépítését mutatja, amely szerint az Alaptörvény – jelen esetben – az állami berendezkedésre vonatkozó általános szabályokat tartalmazza, és az egyes állami szervekre – és így a helyi önkormányzatokra mint a közigazgatás egyik alrendszerére – vonatkozó részletes szabályokról külön törvények – a helyi önkormányzatok esetében sarkalatos törvény, a Mötv. – rendelkeznek. Ebből következően álláspontom szerint – figyelemmel a Jat. 5. § (1) bekezdésére is – a jelen ügyben az önkormányzati rendeletalkotás kereteit a Mötv.-nek mint felhatalmazó törvénynek kell szabályoznia. Az Alaptörvény – többségi határozatban hivatkozott – I. cikk (3) bekezdése pedig nem tekinthető olyan szabálynak, amely megfelelne a Jat. 5. § (1) bekezdése kritériumainak. A jogalkotás alapvető követelményeként a Jat. 3. §-ában is nevesített kodifikációs alapelv, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. Ilyen életviszonynak tekinthető egy adott tárgykörben a helyi önkormányzatok rendeletalkotási történő felhatalmazása. Ebből következően – mivel a Mötv. – és nem az Alaptörvény – tartalmazza a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó partikuláris

jogalkotás során a felhatalmazás jogosultját és tárgyát, a partikuláris jogalkotás kereteit is a Mötv.-ben kell szabályoznia a jogalkotónak.

- [80] A többségi határozat azonban e tárgykörben az Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálja és nem veti górcső alá a Mötv. indítványokkal támadott rendelkezéseit, azok alkotmányossági vizsgálatát nem is végzi el, és ezzel figyelmen kívül hagyja az indítványhoz kötöttség elvét, amely szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik [Abtv. 52. § (2) bekezdése].
- [81] 2. Az alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó kérelem tárgya a Mötv. hivatkozott rendelkezései, és nem pedig a helyi önkormányzatok vélelmezett visszaélészerű jogalkotása (lásd többségi határozat: „az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendeletalkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák”, Indokolás [38]). Az eseti visszaélészerű helyi jogalkotás korrigálására a Mötv. helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályai alkalmazandók, ahol az eljárást a megyei/fővárosi kormányhivatal kezdeményezi.
- [82] Nem értek egyet a többségi határozat azon megállapításával sem, amely szerint a közösségi együttélés alapvető szabályaira, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeire megalkotandó önkormányzati rendelet vonatkozásában a „felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki”. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó általános rendelkezése, és az ehhez kapcsolódó I. cikk (3) bekezdésben foglalt általános alapjogvédelmi teszt (a szükségesség-arányosság mércéje) nem a Jat. 5. § (1) bekezdésében meghatározott helyi jogalkotási felhatalmazás kereteit tartalmazó szabályozás. Megjegyzem, hogy a többségi határozat adós marad a konkrét ügyben a vonatkozó „közvetítő jogszabályok” nevesítésével is. Véleményem szerint jelen ügyben a többségi határozat által nem vizsgált Mötv. maga a „közvetítő jogszabály”.
- [83] 3. Végezetül hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, így annak vizsgálata sem tartozik a feladatkörébe, hogy az adott helyi önkormányzat illetékességi területén mi minősül helyi sajátosságnak és e helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit (lásd többségi határozat Indokolás [42] bekezdés utolsó mondata).

[84] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróságnak ezért a Mötv. indítványokkal érintett önkormányzati rendeletalkotásra való felhatalmazó rendelkezései alkotmányosságának megítélése során vizsgálnia kellett volna, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják a helyi önkormányzatok rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei által önkormányzati rendeletben a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások körének a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *d*) pontjában foglalt megjelölése álláspontom szerint 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 élel 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.] Nem értelmezhető, hogy pontosan mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára a közösségi együttélés alapvető szabályai megszegésének szankcionálása kapcsán adott rendeletalkotási felhatalmazás. A „közösségi együttélés alapvető szabályai” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezésménnyel sújthatónak. A „közösségi együttélés” számos, a gyakorlatban korlátlan életviszonyt/területet érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságára/felülvizsgálat-hiányra vezethet. Az egyes településeken az érintett képviselő-testületek a helyi rendszabályok kialakításakor szabad mérlegelés alapján különböző magatartásokat vagy akár azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétesnek, amelyek az érintett – településen élő helyi közösség tagjai vagy a településen átmenetileg tartózkodó – jogalanyok önkéntes jogkövetésének lehetőségét nehezítik meg a hatályos helyi jog megismerhetősége és a településeken eltérő közösségi együttélés alapvető szabályaihoz való alkalmazkodhatóságát illetően. A helyi rendeletalkotásra való felhatalmazás alkotmányos kereteinek hiánya továbbá megakadályozza azt, hogy a Kormány – a területi általános hatáskörű államigazgatási szervei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján – megfelelően eleget tudjon tenni

a Mötv. VII. fejezetében meghatározott törvényességi ellenőrzési felügyeletéből adódó feladatainak.

- [85] Mindezek alapján – figyelemmel a hasonló tárgykörű helyi rendeletalkotás kapcsán hozott 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (ABH 2012, 185.) megfogalmazott irányadó általános megállapításokra – az Alkotmánybíróságnak a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességét meg kellett volna állapítania, e rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie és alkalmazásuk tilalmát el kellett volna rendelnie.

Budapest, 2015. szeptember 29.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

- [86] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. szeptember 29.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [87] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványok elutasítása mellett, az alább kifejtett érvekre tekintettel, az Abtv. 46. §-a alapján – hivatalból eljárva – meg kellett volna állapítania a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát.

- [88] 1. A Mötv. jelen ügyben alaptörvény-ellenesnek állított rendelkezései alkotmánybírói vizsgálatának szempontjából fontosnak tartom azt a tényt, hogy az Alkotmánybíróság korábban, az ABh.-ban megsemmisítette a Mötv. hasonló tartalmú rendelkezéseit. Az Alaptörvény az ABh. meghozatalát követően – a jelen ügyre potenciális kihatással – csak annyiban változott, hogy beiktatásra került a XXII. cikk (3) bekezdése. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése kifejezetten csak az életvitelszerűen megvalósuló közterületen tartózkodást emeli ki olyan

cselekményként, amelyet akár törvény, akár a helyi önkormányzat rendelete jogellenesnek minősíthet, ezért más, szabálysértés jellegű cselekmények rendeletben történő jogellenessé nyilvánítására az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak. Ebből következően – arra tekintettel, hogy nem változtak az Alaptörvénynek azok a rendelkezései, amelyek alapján a vitatott szabályozás alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell – az ABh.-ban foglalt vizsgálati szempontok, megállapítások nézetem szerint a jelen ügyben is teljes körűen irányadóak.

[89] 2. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére vagy törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Jelen esetben az Alkotmánybíróság az önkormányzatokat jogalkotásra felhatalmazó jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét vizsgálta. A Mötv. vizsgált szabályai alapján megalkotott önkormányzati rendeletek nem az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése első fordulata szerinti (eredeti), hanem a második fordulat szerinti (származékos) jogalkotói hatáskörben meghozott jogszabályok. Éppen ezért az Alkotmánybíróságnak – az indítványok alapján – vizsgálnia kellett, hogy a Mötv. rendeletalkotásra felhatalmazó szabályai megfelelnek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, jobbiztonság elvének. E körben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a felhatalmazó jogszabálynak meg kell felelnie a JAt.-ban foglalt követelményeknek is; meg kell határoznia a felhatalmazás tárgyát és kereteit is, mivel – ahogy azt a határozat is megállapítja –: „Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a Mötv.-ben adott felhatalmazás megfeleljen a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének.” (Indokolás [23]) A Mötv.-re vetítve: a megfelelően pontos felhatalmazás nélkül az önkormányzati rendelet olyan magatartásokat is jogellenessé nyilváníthatna vagy olyan szankciókat is megállapíthatna, amelyek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével való közvetlen kapcsolat miatt törvényi szintű szabályozást igényelnének. A felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányossága – a kereteket túllépő szabályozás mércéinek hiánya miatt – ráadásul akadályát képezheti az önkormányzati rendelet normatív rendelkezése érdemi felülvizsgálhatóságának is.

[90] 3. Ahogyan azt a határozat is megállapítja, az ABh. által megsemmisített Mötv. korábbi 51. § (4) bekezdését követően hatályba lépett Mötv. 8. §-a sem ad definíciót a „közösségi együttélés szabályaira”, és ezzel azok meghatározását a helyi önkormányzatokra bízza. Annak vizsgálatakor, hogy a felhatalmazásnak

ez a módja összeegyeztethető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével, az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják a helyi önkormányzatok rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. Ugyanis csak annak ismeretében bírálható el az indítvány, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszüntetik a helyi önkormányzatok szankció statuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatok a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

[91] 3.1. Nézetem szerint önmagában nem aggályos alkotmányosan az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozást alkot, mivel elvi szinten minden közösség meghatározhat olyan helyi szabályokat, amelyek az emberi együttélés normáit rendezik. Álláspontom szerint azonban a helyi önkormányzatok képviselő-testületei által önkormányzati rendeletben a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások körének a Möt. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *d)* pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének. Nem értelmezhető ugyanis, hogy közelebről mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Möt. vitatott rendelkezéseiben adott rendeletalkotási felhatalmazás. A „közösségi együttélés alapvető szabályai” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezéssel sújthatónak. A „közösségi együttélés” számos életviszonyt érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálatlanságára, az érdemi felülvizsgálat lehetőségének hiányára vezethet. Az egyes településeken az érintett képviselő-testületek a helyi rendszabályok kialakításakor szabad mérlegelés alapján különböző magatartásokat, vagy akár azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétesnek. Ez megnehezíti az egyedi jellegű, illetve az egymástól eltérő közösségi együttélési szabályokhoz való alkalmazkodást, vagyis az érintett jogalanyok, különösen a településen átmenetileg tartózkodók önkéntes jogkövetését.

[92] 3.2. Az ABh. már rámutatott: „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 jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.” (ABh., Indokolás [89]) A Mötv.-beli törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmak megszegői számára. Nem állapítható meg például, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely területekre (csak közterület vagy köz- és magánterület), mely jogalanyok (csak természetes személyek vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. A Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdésének *d*) pontja a helyi önkormányzatok szabad belátására bízva, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai elmulasztásának milyen jogkövetkezményei legyenek. A Mötv. vitatott rendelkezései szerinti felhatalmazás gyakorlatilag korlátlan a jogkövetkezmények fajtáinak meghatározása tekintetében is. Ezért vizsgálni kell, hogy vannak-e a jogrendszerben más, a szankciók szempontjából törvényi garanciákat nyújtó szabályok is. E körben (a Mötv.-ben foglalt felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendeletekben meghatározható szankciókkal kapcsolatban) álláspontom szerint fontos kitékinteni a Ket. szabályaira. A Ket. VI/A. fejezete tartalmazza a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait. Tekintettel arra, hogy a Ket.-nek az ABh.-ban vizsgált szabályai lényegüket tekintve nem változtak, ezért az ABh. megállapításait e vonatkozásban is irányadónak tartom. „A Szabs.tv.mód. [a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvény] beépítette a helyi önkormányzat által szabályozott bírságokat és a helyszíni bírságot a Ket. VI/A. fejezetébe, s ennek következtében a Ket. az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciókkal azonos szabályokat állapít meg az önkormányzatok által statuált szankciók alkalmazására. Így az önkormányzatok által statuált szankciók alkalmazására ugyanazok a kiegészítő jellegű szubszidiárius keretszabályok az irányadók, mint az ágazati anyagi jogi szankciók szabályozására, amelyek esetében törvény, vagy kormányrendelet

alapvetően szabályozza a szankció alkalmazásának feltételeit és szabályait.” (ABh., Indokolás [79]) A Ket. 100. § (1) bekezdés g) pontja szerint nincs helye fellebbezésnek a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint alkalmazható, közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen, így a Mötv. vitatott rendelkezései alapján önkormányzati rendeletben szankcióként megállapított közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen sem. „Ez a szabályozás eltér a Ket. jogorvoslati rendszerének önkormányzati hatósági ügyekben irányadó szabályaitól, s azzal, hogy kizárja a rendes jogorvoslat lehetőségét, gyengíti az eljárásjog garanciális szerepét is.” (ABh., Indokolás [80]) Összességében vizsgálva a Ket. szabályozását, az tartalmaz ugyan eljárásjogi garanciákat, azok azonban – ahogy arra az ABh. is rámutat – „a felhatalmazás hiányosságait nem pótolják, a jogalkotással szemben nem biztosítanak garanciákat a polgárok számára.” (ABh., Indokolás [82]) A Ket. a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján kiszabott közigazgatási bírságról rendelkezik csak külön: a 94/A. § (1a) bekezdésében maximálja annak a természetes, illetve a jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kiszabható mértékét. A 131. § (1a) bekezdésében meghatározza, hogy a természetes személlyel szemben kiszabott bírság meg nem fizetése esetén annak közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet a bírságot kiszabó hatóság, kiváltva ezzel a kötelezett vagyontárgyának végrehajtás alá vonását. Ezek alapján tehát levonható az a következtetés, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai megsértésének szankciója mindenképpen lehet – meghatározott mértékű – pénzbírság, és ennek meg nem fizetése esetén közérdekű munka, illetve vagyontárgy végrehajtás alá vonása; meghatározza a meg nem fizetett bírság közérdekű munkára történő átváltásának módját, de más szabályt nem tartalmaz a kiszabható szankciók vonatkozásában.

[93] 3.3. Az előzőekben kifejtettekben következően tehát, a felhatalmazásnak a Mötv. vitatott rendelkezései szerinti módja – mivel a törvényalkotó nem szabályozta a helyi rendeletalkotási hatáskör terjedelmét, annak kereteit, nem írt elő sem a közösségi alapvető együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatban keretszabályokat – a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára rendkívül széles, parttalan és diszkrecionális rendeletalkotási jogkört biztosít. Ezzel lehetőséget ad a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek arra, hogy esetlegesen a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül éljenek a közhatalom gyakorlására szóló

felhatalmazással, állami kényszereszközökkel avatkozzanak be az adott helyi önkormányzat területén élő, illetve tartózkodó polgárok életébe és a magasabb szintű jogszabályok szerint nem jogellenes magatartásokat is szankcionálhassanak.

- [94] 4. Ismételten hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint önmagában nem az az alaptörvény-ellenes, hogy törvény a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozás megalkotására felhatalmazás adott, hanem az, hogy a jogalkotó nem hozott meg a jogbiztonság szempontjából szükséges részletszabályokat. Nézetem szerint a törvényi szabályozás azáltal, hogy az önkormányzatokat megillető jogalkotási hatáskör terjedelmének és korlátainak egyértelmű meghatározását elmulasztotta, nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének és adott esetben megakadályozhatja a 25. cikk (2) bekezdése c) pontjának érvényesülését is.
- [95] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. A (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Álláspontom szerint a jelen esetben ez utóbbi helyzet áll fenn.
- [96] Mindezeket figyelembe véve nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazással kapcsolatban mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, és – megfelelő határidő kitűzésével – fel kellett volna hívnia az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget.

Budapest, 2015. szeptember 29.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1219/2013.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 142. számában.

