



BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL

Iktatószám: BO/13/02501-4/2019.

Tárgy: Tájékoztatás a közösségi együttélés alapvető szabályai, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményei tárgyában alkotott önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán

dr. Jovánovics Eszter

Egyenlőség Projekt-vezető
részére

Társaság a Szabadságjogokért

Budapest

Tátra u. 15/B.

1136

Tisztelt Projekt-vezető Asszony!

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Hatósági Főosztály Törvényességi Felügyeleti Osztályára érkezett, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei települések közösségi együttélési rendeletei egyes rendelkezései törvényességének vizsgálata tárgyú beadványa vonatkozásában az alábbiakról tájékoztatom.

A BO/13/08026-3/2018. iktatószámú tájékoztatásban foglaltaknak megfelelően a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 133. § (1) bekezdése szerinti információkérésben megkeresett jegyzők adatszolgáltatása alapján megküldött önkormányzati rendeletek felülvizsgálata befejeződött.

A Kormányhivatal a helyi szabályozás jogszerűségének megítélése során az alábbiakra különös figyelmet fordított.

Az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) AB határozatának (a továbbiakban: AB határozat) indokolása tartalmazza azt a szabályozási környezetet, amelyre az önkormányzatoknak tekintettel kell lenniük a közösségi együttélési rendeletek megalkotása során. 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 jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: 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. (AB határozat 30. pont)

Az önkormányzatok közösségi együttélési rendeletek alkotásra való felhatalmazásának 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 (AB határozat 39. pont).

A helyi szabályozás jogszerűségét tekintve 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 (AB határozat 42. pont).

A helyi önkormányzat képviselő-testülete a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában a közösségi együttélés alapvető szabályainak, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményei rendeletben történő szabályozására kapott felhatalmazást.

A Kúria a Köf.5032/2017/4. határozatában megállapította, hogy meghatározott cselekmény vonatkozásában a többes jogkövetkezmény kilátásba helyezése önmagában nem jogellenes, hiszen elvileg egyidejűleg különböző felelősségi alakzatok valósulhatnak meg (szabálysértési tényállás, kárfelelősség, objektív felelősség stb.) Ugyanazon felelősségi alakzat tekintetében a többes szankcionálás azonban már sérti a jogbiztonság elvét, azáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes. A Kúria álláspontja szerint, ha ténylegesen teljesen azonos a tényállás és a felelősségi alakzat is, akkor a Jat. 3. §-a miatt a helyi szabályozás jogellenes. Ha nem teljesen, de nem tisztázott, hogy pontosan mi az eltérés alapja és indoka, akkor a Jat. 2. § (1) bekezdés szerinti normavilágosság követelménye sérül.

A Kúria tárgyban hozott határozatai alapján megállapítható, hogy csak azokban az esetekben indokolt az önkormányzati rendeletalkotás, ha nincs magasabb szintű jogszabály, amely szabályozná, lefedné, magába foglalná a helyi közösség által sérelmezett normaszegést.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei települések közösségi együttélési rendeletei törvényességének vizsgálata során jellemző jogszabálysértésként a következők jelentek meg.

Az önkormányzati rendeletek többsége szerint az ingatlan tulajdonosa köteles az ingatlan tisztántartásáról, rendben tartásáról gondoskodni, azt megművelni, hulladéktól, gyomtól megtisztíttatni. Az ingatlan fogalmába a lakóház is beletartozik, mely a tulajdonos magánszférájához tartozik. Az ingatlantulajdonosok lakásának belseje, annak tisztántartása, higiéniája nincsen összefüggésben semmilyen közérdekkel, sőt, azok a magánszféra és a védett otthon elemei, és mint ilyenek, az Alaptörvény és törvények által egyértelműen védettek a beavatkozással szemben.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmát. Az ingatlan megművelését előíró szabályok átlépik a közösségi együttélés legalapvetőbb szabályaira vonatkozó, a 29/2015. (X. 2.) AB határozat által kijelölt kereteket és annál jóval többet várnak el az ingatlan tulajdonosától. Az előírt rendben tartási, tisztántartási kötelezettség a művelési kötelezettség nélkül is teljesíthető. A „megművelés” nem pusztán rendben tartást jelent, hanem annál jóval több, ugyanakkor bizonytalan/nem kellően konkrét tartalmú kötelezettséget. A füves kert rendben tartásával a lakó megszegi a művelési kötelezettséget, hiszen a kertjét parlagon hagyja.

Az önkormányzati rendeletek többnyire ellentétesek a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. § (5) bekezdésével, mely értelmében a bírságfizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak el kell telnie.

A Jat. 3. §-a alapján a szabályozás nem lehet indokolatlanul többszintű, valamint a jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Ez jelenik meg az önkormányzati rendeletekben, amikor szabálysértési tényállásokat minősít közösségi együttélés szabályait megszegő cselekménynek.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 200. § (1) bekezdés a) pontja szerint, aki a szeszes ital árusítására vagy a közterületen történő fogyasztására vonatkozó – törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott – tilalmat megszegi, szabálysértést követ el. Ezért nem minősíthető közösségi együttélés szabályait megszegő cselekménynek és nem szankcionálható közigazgatási bírsággal a közterületen történő szeszes ital fogyasztása vagy árusítása.

A fentiek alapján jogszabálysértők az önkormányzati rendeletek azon rendelkezései is, melyek a Szabstv. 196. §-ban köztisztasági szabálysértés körében szabályozásra kerültek.

Visszatérő jogszabálysértő rendelkezés a közterületen történő hulladék elhelyezés közösségi együttélés szabályait megszegő cselekménynek minősítése és szankcionálása. A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001.(XII.21.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerinti esetekben a jegyző hulladékgazdálkodási bírság kiszabására jogosult. A dupla szankció elkerülése érdekében szükséges felülvizsgálni az önkormányzati rendeleteket.

Az önkormányzati rendeletek nagy része nyílt téri égetés körében légszennyezési bírság alá eső tevékenységről rendelkezik, mely eljárásra a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény valamint a levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet szabályait kell alkalmazni. Tilos a légszennyezés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz. Az önkormányzati rendeletek olyan rendelkezése - mely lábon álló növényzet, tarló égetését minősíti a közösségi együttélés szabályaiba ütközőnek - fedi a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 7. §-ában foglaltakat, mely alapján a tűzvédelmi előírások megszegése esetén tűzvédelmi bírságot kell kiszabni.

A fentiekben kifejtettek alapján jogszabálysértő az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás is, mely állattartást érintő közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásnak minősít olyan tevékenységet, mulasztást, amely az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) bekezdés és az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII.31.) Korm. rendelet alapján állatvédelmi bírsággal sújtandó.

Gyakran jelentkező jogszabálysértés, a Jat. 3. §-ával ellentétes az olyan önkormányzati rendeleti rendelkezés, mely értelmében a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg, aki „ a választási plakátot élő fára, növényzetre, közterületi szobrokra, valamint a helyi önkormányzati rendeletben foglaltak megsértésével helyez ki”. A Kúria Köf.5034/2015/3. határozatában törvénysértőnek ítélte egy önkormányzati rendeletet a választási plakát elhelyezésével összefüggő szabályozás kapcsán. A határozatban megállapította, hogy a „[28.] A helyi önkormányzat a választási plakát elhelyezésével összefüggésben nem határozhat meg a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásként külön tényállást. A választási eljárásról szóló törvény a választási plakát szabályozása körében zárt rendszert alkot.”

A Szabstv. 178/A. §-a kimondja, hogy aki közterületen a tulajdonos vagy a rendelkezésre jogosult hozzájárulása nélkül építményt épít, szabálysértést követ el, ezért jogszabálysértő az ilyen cselekmény közösségi együttélés szabályait megszegő cselekménynek minősítése.

Amennyiben az önkormányzat a reklámok elhelyezése kapcsán a településkép védelmi rendeletben településkép-védelmi bírság kiszabását rendeli el, úgy jogszabálysértő az önkormányzati rendelet engedély nélkül hirdetőtábla, reklám kihelyezése körében megfogalmazott tényállása.

A leírt szempontok figyelembe vételével elvégzett vizsgálatunk megállapításai, valamint az annak lefolytatása során megállapított jogszabálysértések okán alkalmazott törvényességi felügyeleti intézkedéseink eredményei az alábbiak:

Az Önök korábbi beadványában kifogásolt összesen 32 önkormányzati rendelet közül 31 rendelet felülvizsgálatát végeztük el tekintettel arra, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről szóló 35/2013. (X.1.) önkormányzati rendelete vonatkozásában tett korábbi indítványunkat a Kúria Köf. 5.047/2016/2. számú határozatával 2017. január 31. napján elbíráltta, mely döntésnek az érintettek, így a Kormányhivatalra és a törvényességi felügyelete alá tartozó önkormányzatra nézve is kötelező ereje van.

31 önkormányzati rendelet esetében a Möt. 133. § (3) bekezdésében, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés b) pontjában, valamint az (5) bekezdésében előírtak alapján a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszában szóbeli szakmai segítségnyújtás keretében kezdeményeztük az önkormányzatoknál a jogszabálysértések megszüntetését.

Az érintettek közül 26 önkormányzat teljeskörűen megszüntette a Kormányhivatal által feltárt jogszabálysértést, melynek 5 önkormányzat a kifogásolt rendelet hatályon kívül helyezésével, 21 önkormányzat a jogsértő rendelkezések megfelelő módosításával tett eleget.

5 önkormányzati rendelet tekintetében a jogszerű szabályozás maradéktalan megteremtése további pontosítást és egyeztetést igényel. Ennek megvalósítása céljából a Kormányhivatal újabb szakmai konzultációt folytatott le az érintett jegyzőkkel, tájékoztatva őket a korrekció szükségességéről.

Figyelemmel arra, hogy ezen települések összesen két önkormányzati hivatalhoz (1 önálló, 1 közös) tartoznak, így a hivatalokat vezető jegyzők, valamint a velük bonyolított konzultációk száma, és a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések önkormányzati rendeleteinek hasonlósága arra enged következtetni, hogy a jogsértés megszüntetéséhez szükséges teendők elvégzésére zökkenőmentesen, és minél hamarabb sor fog kerülni az érintettek részéről.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Miskolc, 2019. október 11.

Tisztelettel:

Demeter Ervin

kormány megbízott



