

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

III/922-7/2013.



MISKOLCI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG	
Az ügy száma:	24.K.26.879/2013
Érkezett:	2013 DEC. 20
Pld.	1. mell. — db
Btk. módja: pld. / gyűjtés / személyesen / online / társulmányi kezdeményezés / hivatali kapu	
Aláírta:	Jel

12

Az Alkotmánybíróság teljes ülése folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Putnok Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2012. (V. 23.) számú önkormányzati rendeletének 2012. november 30-ig hatályos 2. § (1) bekezdés b) pontja, (3) bekezdés b)-c) pontja, valamint (8) bekezdés b)-c) pontja alaptörvény-ellenes volt, így azok a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 24.K.26.879/2013. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazhatók.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 24.K.26.879/2013. szám alatt folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. A bíróság Putnok Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2012. (V. 23.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2012. november 30-ig hatályos 2. § (1) bekezdés b) pontja, (3) bekezdés b)-c) pontja, valamint (8) bekezdés b)-c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 24.K.26.879/2013. számú ügyben való alkalmazásának a kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítvány alapjául szolgáló közigazgatási ügy lényegét a bíróság az alábbiak szerint összegezte. A felperesek keresetet terjesztettek elő Putnok Város Önkormányzat Jegyzője alperes azon határozatainak felülvizsgálata iránt,

amelyekben őket Putnok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a lakcímbjelentés helyi szabályairól szóló 35/2009. (XII. 19.) számú önkormányzati rendeletében, valamint az Ör.-ben foglaltak megsértése miatt közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A bírság alapját a felperesek lakcímbjelentésének elmulasztása, az ingatlan udvarának rendezetlensége, a rágcsálóktól és kártevőktől történő mentesítésének elmulasztása, valamint az állattartás szabályainak megszegése képezte. Ezen magatartásokkal összefüggésben a bírság kiszabásának feltételeit és mértékét az Ör. tartalmazta. Az alperesi önkormányzat az Ör.-t Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján kapott felhatalmazás alapján alkotta meg. Az Alkotmánybíróság időközben a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegését szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről szóló 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a Mötv. fenti rendelkezéseiben az önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik, ezért alaptörvényellenes. Az Alkotmánybíróság döntését követően az alperesi önkormányzat az egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 24/2012. (XI. 30.) számú önkormányzati rendeletével az Ör.-t 2012. november 30-ával hatályon kívül helyezte. Az indítványozó szerint bár az Ör. a közigazgatási eljárás határozathozatalának az időpontjában hatályban volt, de az Abh.-ra tekintettel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, valamint 32. cikk (2) bekezdésének sérelme miatt alaptörvényellenes és a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy Putnok Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 24/2012. (XI. 30.) számú rendelete 2012. november 30-án hatályon kívül helyezte az Ör.-t. Az Abtv. 41. §-ának (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor is megállapíthatja, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak az előtte 24.K.26.879/2013. számon folyamatban lévő perben az Ör. már nem hatályos rendelkezéseit kellene alkalmaznia, az indítvány tárgya ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. már nem hatályos rendelkezései tekintetében folytatta le eljárását.

II.

1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„32. cikk (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

2. Az Ör.-nek az indítvánnyal érintett — 2012. november 30-ig hatályos — rendelkezései:

„2. § (1) Állattartással összefüggően tiltott, kirívóan közösségellenes magatartást követ el az, aki:

b) az ebtartással anyagi kárt okoz, mások testi épségét, egészségét veszélyezteti.

(3) Tiltott, kirívóan közösségellenes magatartást követ el az az ingatlan tulajdonos vagy használó aki:

b) nem gondoskodik az ingatlan rendben- és tisztántartásáról, lomtalanításáról, rágcsálóktól és kártevőktől való mentesítéséről,

c) nem gondoskodik az ingatlanhoz tartozó kert rendeltetésszerű használatáról, műveléséről, gondozásáról.

(8) Tiltott, kirívóan közösségellenes magatartást követ el az, aki:

a) a város címeréről és zászlójáról szóló 12/1992. önkormányzati rendeletben foglalt

előírásokat megszegi,

b) a lakcímbjelentés helyi szabályairól szóló 35/2009.(XII. 19.) önkormányzati rendeletben foglaltaknak nem tesz eleget.

c) Aki a beköltözés, vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve

tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel

céljából nem jelenti be.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során elsőként az vizsgálta meg, hogy az indítvány alapján van-e hatásköre az Ör. alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése az önkormányzati rendelet alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében ugyanis korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét: „37. § (1) Az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása”. Jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgya az, hogy — az alaptörvény-ellenesnek talált és emiatt megsemmisített törvényi felhatalmazó rendelkezések hiányában — az Ör. megfelel-e az Alaptörvény rendelkezéseinek. Mivel a bírói kezdeményezés kizárólag az

Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányul és egyéb normakollízióra nem hivatkozik, ezért az Abtv. 37. §-a alapján a vizsgálat lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. *preambuluma* szerint az Ör. megalkotására a Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontja adott felhatalmazást. A Mötv. 51. § (4) bekezdése arra hatalmazta fel a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartásokat megtiltson, és e magatartás elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelje el. A 143. § (4) bekezdés e) pontjában pedig némiképp eltérő szövegezéssel arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. A Mötv.-nek ezek a szabályai 2012. április 15-én a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.) hatályba lépésének napján váltak hatályossá, és a helyi önkormányzatok képviselő-testületét korábban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (régii Szabs.tv.) alapján megillető szabálysértés statuálási jogkör helyébe léptek. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította a Mötv. fenti rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét és azt 2012. november. 14. napjával megsemmisítette, mert ellentétes volt az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróság döntésében kifejtette, hogy „a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A »közösségellenes magatartás«, a »kirívóan közösségellenes magatartás« olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. (...) A törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket sem, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmak megszegői számára. Nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok (csak természetes személyek, vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. (...) A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen

szabályokat az önkormányzat csak — az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően — törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.” [Indokolás [83]. [88]-[90].]

2.1. A továbbiakban tehát az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a felhatalmazó rendelkezések megsemmisítése érinti-e az Ör. érvényességét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „önmagában a felhatalmazó rendelkezések hatályon kívül helyezése nem teszi kétségessé a »felhatalmazott« jogalkotó felhatalmazásának alkotmányosságát: a felhatalmazó rendelkezés megalkotásakor a »felhatalmazó« jogalkotó közhatalma teljességének birtokában jár el. Amennyiben azonban e jogalkotói hatáskör csorbát szenved, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan.” {109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941, 964.: megerősítette a 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [16], a 3026/2013. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [16]}

Tekintettel arra, hogy az Ör. preambuluma kifejezetten hivatkozik a Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontjára, mint felhatalmazó rendelkezésre, valamint arra, hogy az Ör. az egyes tiltott, kirívóan közösségellenes magatartások szabályait rögzíti, az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtettek alapján megállapította, hogy az Ör. is delegált jogalkotási hatáskörben született. A felhatalmazó rendelkezések alaptörvény-ellenessége így kihat a felhatalmazáson alapuló jogszabály alkotmányosságára is. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Mötv. felhatalmazó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége okán az Ör. már megalkotásakor sem rendelkezett az Alaptörvénynek megfelelő törvényi felhatalmazással, így az maga is alaptörvény-ellenes.

2.2. A következőkben az Alkotmánybíróság az alkalmazási tilalom kimondásának lehetőségét vizsgálta. Az Abtv. lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján, egyedi ügyben a jogszabály alkalmazhatatlanságát mondja ki. Az Abtv. 25. §-a szerint a bírónak lehetősége van az Alkotmánybíróságnál kezdeményezni a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene. Mivel nem hatályos normáról van szó, az alaptörvény-ellenesség folytán — élve az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazással, és figyelemmel a jogbiztonság követelményére — az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésnek az alkalmazási tilalom tekintetében is helyt adott, és kizárta az Ör. 2012. november 30-ig hatályos 2. § (1) bekezdés b) pontjának, (3) bekezdés b)-

c) pontjának, valamint (8) bekezdés b)-c) pontjának alkalmazhatóságát a rendelkező részben megjelölt peres eljárásban.

Budapest, 2013. december 16.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

A kiadmány hitelül:

