

Ügyszám: AJB-5350/2013
Előadó: dr. Láposy Attila
Melléklet: 1 db. jelentés
1 db. indítvány
1 db. rendelet

Kúria

1055 Budapest
Markó u. 16.

Tisztelt Kúria!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

k e z d e m é n y e z e m,

hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdésének f) pontja alapján a Kúria vizsgálja felül Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú rendeletét (a továbbiakban Ör.) más jogszabállyal való összhangját, és a Bszi. 55. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg

1. az Ör. 6. §-át, 7. §-át, 9. §-át, 10. §-át és 11. §-át, mivel azok ellentétesek a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés b) pontjával és 143. § (4) bekezdés d) pontjával, túlterjeszkednek ugyanis a közösségi együttélési szabályok megállapítására vonatkozó felhatalmazás keretein;
2. a) az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pontjának „*beszennyezi*” szövegrészét és az Ör. 9. § (1) bekezdés f) pontjának „*gazdátlan állatot környezetet szennyező*” szövegrészét, mivel az ellentétes a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 196. § (1) bekezdés a) pontjával;
b) az Ör. 11. § (1) bekezdés d) pontját, mivel az ellentétes a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (1) bekezdésével;
c) az Ör. 12. § (2) bekezdését, mivel az ellentétes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 13. § (3) bekezdésével.
3. az Ör. 4. § (1) bekezdés a) pontjának „*szakszerűtlenül kezeli*” szövegrészét, az Ör. 9. § (1) bekezdés f) pontjának „*vagy másokat zavaró módon etet*” szövegrészét, mivel azok ellentétesek a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

Az Ör. támadott rendelkezései:

„3. Közterület rendeltetéstől eltérő használata

3. §

(1) Aki

[...]

c.) közterületen a közhasználatú létesítményeket, berendezéseket [...] **beszennyezi.**

[...]

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

„4. Zöldterületek, zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használata 4. §

(1) Aki

a.) közterületen lévő növényzetet (fák, cserjék, virágok, gyep) és a zöldfelületek egyéb elemeit, tartozékait, felszerelési tárgyait **bármilyen módon szakszerűtlenül kezeli** [...].

[...]

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

„Üzletek nyitvatartási rendjének megszegése 6. §

(1) Aki

a.) az üzletek nyitvatartási idejével kapcsolatos jogszabályon alapuló bejelentési és tájékoztatási kötelezettségét megszegi,

b.) a palackozott, dobozos szeszesitalt forgalmazó kis- és nagykereskedelmi üzletek vagy a vendéglátó üzletek teraszainak nyitvatartási idejére vonatkozó korlátozást megszegi, százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„Szeszesital árusítással kapcsolatos szabályok megszegése 7. §

(1) Aki a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 36/2011. (X. 17.) sz. rendelete 2. § (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően a szeszesitalt forgalmazó 22.00 óra és 06.00 óra között nyitvatartó kis- és nagykereskedelmi üzlet 22.00 óra és 06.00 óra közötti időszakban történő nyitvatartása során

a.) nem gondoskodik az üzlet szeszes italt tartalmazó részének lezárásáról,

b.) az üzlethelység részleges zárva tartásáról,

c.) a szeszes ital árusításának 22.00 óra és 06.00 óra közötti szüneteltetéséről a vásárlókat nem tájékoztatja

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„9. Állattartási szabályok megszegése 9. §

(1) Aki a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az állattartás rendjéről szóló 16/2009. (IV. 23.) sz. rendelete szabályainak megszegésével

a.) az ebet a rendeletben foglaltaktól eltérően vezeti, sétáltatja,

b.) a lakóház közös használatú helységeiben, udvarán az eb által okozott szennyeződést nem távolítja el,

c.) az állatát a rendeletben foglaltaktól eltérően tartja,

d.) az állatot a rendeletben tiltott helyre beengedi vagy beviszi,

e.) a rendeletben felsorolt állatoktól eltérő állatokat tart a lakásban,

f.) **gazdátlan állatot környezetet szennyező módon vagy másokat zavaró módon etet, illetve madarat az épületbe szoktat**

százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„10. Hirdetményekkel kapcsolatos szabályok megszegése 10. §

(1) Aki a Belváros-Lipótváros Budapest V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a Belváros-Lipótvárosi Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 29/2004. (VI. 04.) sz. rendelete 8. §-ában és 18. §-ában meghatározott, hirdető-berendezések, reklámok, hirdetések elhelyezésére vonatkozó szabályokat megszegi szászötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„11. Zajjal kapcsolatos szabályok megszegése 11. §

(1) Aki

a) hétköznap 18 és 07 óra között, valamint szombaton, vasárnap és ünnepnapokon a nap bármely szakaszában zajhatással járó építkezési tevékenységet végez,

b) napközben 10 és 20 óra között a más jogszabályban előírt és e rendelet 2. § (1) bekezdésében szankcionált közterület-használati hozzájárulás nélkül énekel vagy zenél,

c) közterületen 20 és 10 óra között énekel vagy zenél,

d) közterületen 1000 fő alatti, szabadtéri rendezvényt 22 és 10 óra között tart,

e) egyéb technikai berendezéssel közterületen zenél,

f) 22 és 7 óra között lakóépület udvarán vagy kertjében, zenét szolgáltató vendéglátó egység kerthelységében, teraszán és közcélra átadott magánterületen zenét szolgáltató,

g) 22 és 7 óra között a zenét szolgáltató vendéglátó egységeket és a zenés-táncos rendezvényt tartó üzleteket nyitott nyílászáró mellett üzemeltet;

h) utcai mozgó és álló hangos reklámot működtet,

szászötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a Ket. alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

„12. Eljárási szabályok

12. § (2) Az e rendelet hatálya alá tartozó eljárások során az alábbi eltérésekkel a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni

a) Közigazgatási bírság helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a cselekmény az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől is kellő visszatartó hatás várható.

b) Fiatalkorúval szemben közigazgatási bírságot vagy helyszíni bírságot csak abban az esetben lehet kiszabni, ha önálló jövedelemmel rendelkezik, vagy amennyiben az önálló jövedelemmel nem rendelkező fiatalkorú annak megfizetését vállalja.

c) Abban az esetben, ha fiatalkorúval szemben a b) pontban foglaltakra tekintettel közigazgatási bírságot kiszabni nem lehet, vele szemben figyelmeztetést kell alkalmazni.

d) Ha a fiatalkorúval szemben előreláthatólag közigazgatási bírság kiszabására kerül sor, a fiatalkorú meghallgatásától nem lehet eltekinteni.

e) A fiatalkorú meghallgatásáról törvényes képviselőjét értesíteni kell.

f) A fiatalkorút lehetőség szerint törvényes képviselője jelenlétében kell meghallgatni.”

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az

önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. 34/A. § (2) bekezdése emellett azt írja, hogy az indítványnak tartalmaznia kell a Kúria által vizsgálendő önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, továbbá annak okát is, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

1. Az *AJB-6727/2012. számon* átfogó vizsgálatot folytattam az önkormányzatok helyi „rendszeralkotási” (tiltott közösségellenes magatartások, majd a közösségi együttélés szabályai) és szankcionálási gyakorlatával kapcsolatban. A 2013. január végén kiadott, a vizsgálat eredményeit és a megállapításaimat összegző, kezdeményezésemhez is mellékelt jelentésem 6.2 pontjában külön is kitértem a belvárosi önkormányzatnak a közösségi együttélés szabályait rögzítő rendeletének egyes aggályos elemeire. A vizsgálatom során ugyanis sajtóhírek alapján¹ értesültem arról, hogy a Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján Budapest Főváros V. Kerületének Önkormányzata elfogadta és 2013. január 1-étől hatályba is léptette – kezdeményezésemhez mellékelt – a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú rendeletét.

A jelentés rámutat arra, hogy az Ör. szövegében keverednek a szakigazgatási, így például a kereskedelmi vagy állattartási szabályok, közöttük számos olyan, ami még nagy jóindulattal sem nevezhető közösségi együttélés körébe tartozónak, a rendelet hatálya ráadásul például a rendeletbe ütköző cselekményeket elkövető jogi személyekre, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is kiterjed. A jelentésben ennek alapján felhívtam a figyelmet arra, hogy az Ör. ezen elemei nem felelnek meg az Möt. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában megállapított „laza” felhatalmazásnak, mivel a közösségi együttélés szabályait indokolatlanul tágan értelmezi. A jelentésben kiemeltém, hogy az Ör. felépítése, a benne meghatározott tényállások, illetve az alkalmazott eljárási szabályok és szankciók is több szempontból törvénysértőnek minősülnek. Az Ör. nem tartalmaz értelmező rendelkezéseket, számos szabályozási eleme, megfogalmazása nem világos, nem kellően egyértelmű. Aggályos, hogy az Ör. 12. § (2) bekezdésében szereplő, egyfajta alternatív szankcióként alkalmazható „figyelmeztetés” jogintézményét az eljárási keretszabályként hivatkozott Ket. nem ismeri. A jelentés rögzíti, hogy az önkormányzati rendelet számos eleme magasabb szintű szabálysértési vagy ágazati normában ütközik, mivel ismétli vagy kiegészíti azt, amivel egyben a kettős szankcionálás veszélye is felmerülhet.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú rendelet elfogadása, illetve annak tartalma – a felhatalmazással összefüggésben a jelentésben is jelzett alkotmányos aggályok mellett – több elemében is sérti a jogállamiság elvét és a belőle eredő jogbiztonság követelményét. Felkértem a Fővárosi Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy az Möt. 132. §-ában meghatározott törvényességi ellenőrzési jogkörében végezze el az Ör. vizsgálatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényesség helyreállítása érdekében.

A Fővárosi Kormányhivatal főigazgatója *válaszlevelében* arról tájékoztatót, hogy mind a tényállások tekintetében, mind a jelentés által kifogásolt eljárási kérdésekben kevés olyan egyértelmű törvényi támpont található, amely a törvényességi felügyeleti munka számára irányadó lenne, a tárgykör magasabb szinten nem szabályozott, a felhatalmazás keretei pedig teljesen hiányoznak, így a felhatalmazás tárgyát képező magatartási tényállások megállapítása az önkormányzatok jogalkotók számára bizonytalan. A főigazgató szerint az Möt. és a Ket. vonatkozó szabályai nem adnak egyértelmű eligazodást annak megítéléséhez,

¹ Lásd http://index.hu/belfold/2013/01/07/a_sirbol_is_visszajonnek_a_furcsa_tilalmak/

hogy a közösségi együttélési szabályok megállapítása és szankcionálása során jogsértő módon jártak-e el, azok kétséget kizáróan nem ütköztethetőek a tárgykörrel érintkező magasabb szintű jogszabályokkal. Mindezek alapján pedig a Fővárosi Kormányhivatal nem kívánta törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálni az Ör. kifogásolt rendelkezéseit.

Tekintettel arra, hogy Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjával és (2) bekezdésével, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjával, továbbá a Ket. 131. § (1a) bekezdésével összefüggésben azt állapítottam meg, hogy sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a felsorolt *törvényi szabályok alkotmánybírósági felülvizsgálatát kezdeményeztem* (az alkotmánybírósági indítványt jelen kezdeményezésemhez ugyancsak mellékeltem). Álláspontom szerint mindemellett szükséges és indokolt az is, hogy – az alkotmánybírósági indítvány egyidejű benyújtása mellett – a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt kezdeményezzem az Ör. törvénysértő rendelkezéseinek vizsgálatát. Megállapítható, hogy az Mötv. hivatkozott rendelkezései a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az egyértelmű felhatalmazás hiányában nem felelnek meg a jogállamiság elvének, a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltsége követelményének. Ezen túlmenően ugyanakkor megállapítható az is, hogy az Ör. szabályai indokolatlanul tág körre terjesztik ki és magasabb szintű jogszabályokat ismételve, eljárási garanciákat mellőzve határozzák meg a közösségi együttélés szabályait és szankcionálják azok megsértését.

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

Az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a *helyi közösség tagjai* a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény indokolása alapján az önkormányzati törvény e szabályai arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja. Problémát jelent, hogy ebben a körben a közigazgatási bírság kiszabása az objektív felelősség körébe sorolható, a szankció nem függ a személyes felrőhatóságtól, hanem a normasértés maga megalapozza.

Továbbra is fenntartom azt az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését megalapozó álláspontomat, hogy az Mötv. idézett szabályai mellett továbbra sincsenek a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek az ún. közösségi együttélési szabályok megállapításával összefüggésben megsznának az önkormányzatok statuuálási, szankcionálási jogkörének kereteit, anyagi jogi garanciákat biztosítanának a tilalmakat megszegő személyek számára. Ezzel együtt a Fővárosi Kormányhivatal álláspontjával szemben úgy látom, hogy az Mötv. rendelkezésére álló tömör szabályai is adnak egy olyan minimális jogi keretet, amelyek betartása még jelen pillanatban is számon kérhető az önkormányzati rendeleteken, így az Ör. által alkalmazott jogi megoldásokon is.

Álláspontom szerint az Mötv. idézett rendelkezései arra adnak lehetőséget, hogy a helyi közügyek intézése keretében, önkormányzati igazgatási hatáskörben az önkormányzatok

– magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott körben – a helyi közösség tagjai vonatkozásában és a helyi, települési sajátosságokra figyelemmel állapítsanak meg együttélési rendszabályokat. Ennek megfelelően a belvárosi kerületi rendelet tilalmazza a közterületek meghatározott területein, például utcabútorzaton, lépcsőkön való gördeszakázást (Ör. 3. § (1) bekezdés a) pont) vagy nem engedi a helyi zöldterületeken a járművek mosását (Ör. 4. § (1) bekezdés d) pont), illetve meghatározott közterületeken szeszesital fogyasztását (Ör. 8. §). Közös elem ezekben, hogy kapcsolatban állnak a helyi közösségi együttélési normákkal, ilyen típusú tilalmak meghatározása nem tekinthető aggályosnak: elvi szinten minden közösség meghatározhat olyan szabályokat, amelyek a békés egymás mellett élés alapjait fektetik le.

Az Ör. már rendelkezései alapján azonban az önkormányzat a „közösségi együttélés alapvető szabályai” kiterjesztő módon értelmezi, mert ebbe a körbe vonja az önkormányzat által magasabb szintű szakigazgatási jogszabályok által adott felhatalmazás alapján rendeletben foglalt szakigazgatási anyagi jogi normák (zajvédelem, kereskedelem, állattartás) betartását is számon kéri és közigazgatási bírság kiszabásával szankcionálja. Ide sorolhatóak az *üzletek nyitvatartási rendjére vonatkozó szabályok* (6. §), a *szeszesital árusítással kapcsolatos szabályok* (7. §), *állattartási szabályok* (9. §), a *hirdetményekkel kapcsolatos szabályok* (10. §), valamint a *zajjal kapcsolatos szabályok* (11. §) megszegésével összefüggő egyes Ör. tényállások. Problémát jelent ugyanis, hogy ezek nem klasszikus önkormányzati igazgatási, hanem speciális államigazgatási-szakigazgatási hatáskörben alkotott normák.² A közösségi együttélési szabályok elmulasztásához – szemben az objektív felelősségre épülő szakigazgatási bírságolási szabályokra – ugyanakkor jellegüket tekintve minden esetben csak a felróhatóság, szándékos vagy gondatlan elkövetés esetén fűzhető szankció.

Álláspontom szerint a magasabb szintű jogszabályok felhatalmazása alapján alkotott államigazgatási-szakigazgatási normák megsértése – még ha közvetve össze is függenek a közösségi együttéléssel – nem tilalmazhatóak és szankcionálhatóak a közösségi együttélés alapvető szabályai körében. Az önkormányzat túlterjeszkedik az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében rögzített kereteken akkor, amikor az egyes helyi szakigazgatási szabályok megsértésének szankcionálását e körben lehetővé teszi, egy folyamatosan bővülő, vegyes „bírságkódexben” egybeemelve az alapvető közösségi együttélési szabályokkal. A funkciózavart nem igazolja, hogy a helyi szakigazgatási szabályok betartatása kapcsolatban áll a helyi közösség életével és nyugalmával, miután ez valamennyi helyi közügy esetében így van, a kiterjesztő értelmezés – amellet, hogy az önkormányzatok anyagilag érdekeltek a bírságkiszabásban – teljességgel parttalan tényállás-alkotáshoz vezet. Mindezek alapján álláspontom szerint nem összeegyeztethetőek az Ör. felsorolt tényállásai az Mötv. idézett felhatalmazó rendelkezéseivel, azon túlmenően állapítanak meg kötelezettségeket.

Mindezzel szorosan összefügg az a probléma, hogy az Ör. 1. §-a alapján a közösségi együttélés szabályai az önkormányzat területén nemcsak az ott élő vagy tartózkodó természetes személyekre, hanem *a jogi személyre, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is kiterjed*. Bár a közösségi együttélési szabályok közé vegyült szakigazgatási jellegű normák betartása adott esetben jogi személyeken is számon kérhető (pl. az üzletek nyitvatartási rendjére vagy a szeszesital árusítására vonatkozó szabályok megsértése), de éppen ezek azok a rendelkezések, amelyek túlmennek az Mötv. felhatalmazásán. Alapvető kérdés ennek kapcsán az is, hogy a jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek egyáltalán a helyi közösség tagjai körébe sorolhatóak-e, vagy ilyen jellegű szabályok csak természetes személyekre vonatkozhatnak.

² Például a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 12. § (5) bekezdése ad felhatalmazást a települési, kerületi önkormányzat képviselő-testületének, hogy az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozza. Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdése pedig felhatalmazást ad a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testületének, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg.

3. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés értelmében *az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes*. A Kúria Önkormányzati Tanácsa eddigi döntéseiben több alkalommal is rögzítette, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályhoz méri. Az Önkormányzati Tanács a Köf.5031/2012/11. számú határozatában³ lefektetett hatáskör-értelmezése szerint feladata a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel elsődlegesen az, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa”.

A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy szabálysértés csak olyan a *törvény által* büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás lehet, amely veszélyes a társadalomra, a 254. § (2) bekezdése alapján pedig az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Az idézett törvényi szabályok álláspontom szerint egyben azt is jelentik, hogy az önkormányzatok rendszabály-alkotási tevékenységének egyik alapvető korlátja az, hogy a közösségi együttélési szabályok körében nincs lehetőség a Szabs. tv., valamint a Btk. által megállapított tényállásokat részben vagy egészben ismétlő, azokat kiegészítő, szűkebb körre konkretizáló, felülíró tényállások megalkotására. Továbbra is irányadónak tartom azt az alkotmánybírói megállapítást, amely szerint az önkormányzati rendeletben meghatározott tényállásoknak (korábban még a szabálysértési tényállásoknak) összhangban kell lenniük a magasabb szintű jogszabályokkal, mindenekelőtt a Szabs. tv.-ben foglaltakkal.⁴

Az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az eltérő normatartalom és jogkövetkezmény arra vezethet továbbá, hogy a jogalkalmazó diszkrecionális döntésén múlik, az adott cselekményt melyik jogszabályi rendelkezés alapján ítéli meg, és nem zárható ki az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetés sem. A szabálysértési jog, akárcsak a büntetőjog, bűnösség alapján a természetes személy által a múltban elkövetett anyagi jogi normasértést szankcionálja. Bár az Ör. nem szabálysértési tényállásokat, hanem a közösségi együttélés alapvető szabályait rögzíti és azok megsértőit közigazgatási bírsággal sújtja, azokban az esetekben törvénytörő helyzet áll elő, amikor az Ör.-ben az önkormányzat olyan magatartásokat kíván közösségi együttélési szabály megsértéseként szankcionálni, amelyek szabálysértésnek, bűncselekménynek minősülnek. Hasonlóképpen aggályosak az Ör. azon elemei, amelyek más a kérdésben irányadó törvényi rendelkezésekre nincsenek figyelemmel,

Vizsgálatom során észleltem azt, hogy Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzata az Ör. hatályára vonatkozó rendelkezését módosította, az Ör. 1. §-a 2013. június 26-ától hatályos szövege kiegészült azzal, hogy akkor lehet csak rendeletbe ütköző cselekményt elkövetni, „*amennyiben az szabálysértést nem valósít meg*”.⁵ Ezzel az önkormányzat – a módosítás indokolása szerint – a generálklauzula beépítésével kívánta kizárni a kettős szankcionálás elvi lehetőségét, illetve a felmerülő jogalkalmazási vitákat. Álláspontom szerint ugyanakkor egyfelől a kollízió lehetősége a kriminális tényállásokhoz hasonló, azokat ismétlő, specializáló tényállások esetében továbbra is fennáll. Bár a probléma felismerése értékelendő, önmagában ezzel a jogi megoldással nem kerülhető el a jogbiztonság, valamint a jogszabályi hierarchia sérelme abban az esetben, ha az Ör. tényállása részben vagy egészben a magasabb szintű Szabs. tv. tényállásokat ismétli, specializálja, konkretizálja. Megjegyzem, hogy ilyen esetben maga a közösségi együttélési szabály megállapítása is kiüresedik.

A fenti indokok alapján kérem, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálja felül és semmisítse meg az Ör. következő, magasabb szintű jogszabállyal, a Szabs. tv., a Gytv. és a Ket. rendelkezéseivel ellentétes egyes szabályait és szövegrészeit.

³ Lásd MK 2012. évi 76. szám

⁴ Lásd például 123/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1280

⁵ Lásd Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 21/2013. (VI.25.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII.21.) önkormányzati rendelet módosításáról (Örmód.).

3.1 Az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pontja alapján az, aki közterületen a közhasználatú létesítményeket, berendezéseket a rendeltetéstől eltérő módon használja vagy beszennyezi százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható. Az Ör. 9. § (1) bekezdés f) pontja alapján pedig ugyancsak százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság szabható ki arra, ki gazdátlan állatot „környezetet szennyező módon” etet. A Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontja ugyanakkor azt írja elő, hogy köztisztasági szabálysértést követ el az a személy, aki a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi, szabálysértést követ el. Az Ör. hivatkozott rendelkezései ezzel a köztisztasági szabálysértés tényállását ismétli, specializálja. Álláspontom szerint az Ör. hivatkozott módosítása nem teszi okafogyottá a kezdeményezés ezen elemét, a magasabb szintű, törvényi szabályozással való ellentét ugyanis továbbra is fennáll. Jelen esetben ugyanis a tényállás egyezése miatt kizárt az olyan helyzet, amikor az Ör. elkövetése egyben ne valósítana meg a Szabs. tv. szerinti köztisztasági szabálysértést is.

3.2 A beadványomban már más okból kifogásolt Ör. 11. § (1) d) pontja alapján az, aki közterületen 1000 fő alatti, szabadtéri rendezvényt 22 és 10 óra között tart százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható. A Gytv. 2. § (1) bekezdése ezzel szemben – az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összhangban – azt írja elő, hogy a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések, azaz rendezvények tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. Az Ör. idézett rendelkezése nem differenciál abban a tekintetben, hogy pontosan milyen típusú szabadtéri rendezvények megtartására vonatkozik a tilalom, így határozott aggályokat vethet fel a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben. A Gytv. a hatálya alá tartozó közterületen, „szabadtéren” zajló rendezvények vonatkozásában rögzíti az előzetes bejelentési kötelezettséget és annak határidejét, valamint a gyűlés megtartásával kapcsolatos alapvető feltételeket (pl. a fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés tilalmát). A gyülekezési törvény ugyanakkor semmilyen időbeli vagy létszámbeli korlátozást tartalmaz a rendezvények megtartásával kapcsolatban, ilyent pedig – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal összhangban – önkormányzati rendelet sem állapíthat meg. Az egyes helyi önkormányzatok nem egészíthetik ki további elemekkel a gyülekezési törvényben meghatározott feltételrendszert, nem szűkíthetik e jog gyakorlását. A Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények jogi feltételeinek szabályozására sem e törvény, sem más jogszabály jogalkotási felhatalmazást nem ad, önálló szabályozási jogköre a helyi önkormányzatnak a gyülekezési jog tekintetében pedig nincs. Mindezek alapján az Ör. 11. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő indokolatlanul széleskörű tilalom nem összeegyeztethető a Gytv. rendelkezéseivel.

3.3 Az Ör. 12. § (2) bekezdése rögzíti azt, hogy e rendelet hatálya alá tartozó eljárások során milyen eltérésekkel kell alkalmazni a Ket. rendelkezéseit: ezek közt külön is nevesíti a figyelmeztetés intézményét, valamint a fiatalok személyek felelősségre vonásával, meghallgatásával kapcsolatos, a szabálysértési jogból eredő garanciális szabályokat. A Ket. alapján a közösségi együttélési szabályok betartatása közigazgatási hatósági ügynek, az ügyekben az Ör. 12. § (1) bekezdése alapján eljáró jegyző pedig közigazgatási hatóságnak minősül. A Ket. 13. § (3) bekezdése az eljárási szabályok alkalmazásával összefüggésben egyértelműen fogalmaz: a Ket.-ben külön fel nem sorolt közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi (önkormányzati rendelet számára eleve nem enged eltérést). Mindezek alapján az Ör. 12. § (2) bekezdése törvénysértő: nem felel meg a Ket. 13. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amikor önmagának felhatalmazás nélkül eltérést enged a jogkövetkezmények alkalmazásával vagy az eljárás más elemével összefüggésben. A törvénysértés annak ellenére fennáll, hogy maguk a szabályok tartalmilag eljárási garanciákat jelenthetnek, illetve enyhébb jogkövetkezmények kilátásba helyezését biztosítják.

4. Az Önkormányzati Tanács a Köf.5015/2012/6. számú határozatában⁶ arra hívta fel a figyelmet, hogy a Jat. 2. § (1) bekezdése értelmében a jogszabálynak *a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie*. A törvény hatálya értelmében pedig az önkormányzati jogalkotók számára kötelező törvényi előírássá vált a jogállamiság, jobbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság követelménye. A törvényalkotó tehát a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette a jogalkotási törvénybe, ami pedig megadja annak a lehetőségét, hogy az *Önkormányzati Tanács a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse*.

Álláspontom szerint a Jat. 2. § (1) bekezdésében kiemelt normavilágosság és egyértelműség követelményének az Ör. több rendelkezése sem felel meg. Az alkotmánybíróági gyakorlatra is figyelemmel pedig hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bírság kiszabását lehetővé tevő tényállások meghatározása esetében, amikor a szankció kiszabása függ a pontos megfogalmazástól, fokozottan érvényesülnie kell az említett jogállami követelményének.⁷

4.1 A beadványomban már említett Ör. 4. § (1) bekezdésének a) pontja tartalmazza, hogy közigazgatási bírsággal sújtható az a személy is, aki közterületen lévő növényzetet (fák, cserjék, virágok, gyep) és a zöldfelületek egyéb elemeit, tartozékait, felszerelési tárgyait *bármilyen módon szakszerűtlenül kezeli*. Ez alapján nem egyértelmű, hogy valóban csak az sújtható bírsággal, aki kifejezetten a növényzet sérelmét okozó magatartást tanúsít (letépi az ágakat vagy virágokat) vagy az is, aki jó szándékból, de nem megfelelő módon ápolja a növényzetet (például a déli hőségben meglocsolja). Álláspontom szerint a megjelölt általános elkövetési magatartás, azaz a növényzet sérelmét nem okozó „bármilyen módon szakszerűtlenül kezelés” szövegrész ugyancsak aggályos a Jat. 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelménye szempontjából, nem egyértelmű, hogy mely magatartások tartozhatnak ebbe a körbe, következésképpen szankcionálhatóak közigazgatási bírság kiszabásával.

4.2 A beadványomban már más okból kifogásolt Ör. 9. § (1) bekezdésén belül az f) pont rögzíti, hogy közigazgatási bírsággal sújtható az is, aki *gazdátlan állatot „másokat zavaró módon” etet*. Álláspontom szerint nem egyeztethető össze a normavilágosság és az egyértelműség követelményével az olyan tényállás megállapítása, amely pusztán mások „zavarása” miatt szankcionálná a gazdátlan állatok etetését. A „másokat zavaró módon” történő elkövetés különösen bizonytalan tartalmú, indokolatlanul széles körben teszi lehetővé a közigazgatási bírság kiszabását, a mások „zavarása” igen szubjektív tartalmú kategória.

5. A beadványban foglaltakat összegezve kérem a Kúriát, hogy az Ör. magasabb szintű törvényi szabályba ütköző, az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseibe foglaltakon túlterjeszkedő, illetve a normavilágosság és az egyértelműség jogalkotási törvényben meghatározott követelményeivel ellentétes rendelkezéseit vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté

⁶ Lásd MK 2012. évi 134. szám.

⁷ Vö. 73/2006. (XII. 15.) AB határozat, valamint 31/2008. (III. 12.) AB határozat.