

**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata**

Az ügy száma: Köf.5030/2016/3.

A tanács tagja: Dr. Kozma György a tanács elnöke; Dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
Dr. Kalas Tibor bíró

Az indítványozó: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
(Miskolc, Városház tér 1.)

Az érintett önkormányzat: Sátoraljaújhely Város Önkormányzata
(Sátoraljaújhely, Kossuth tér 5.)

Az indítványozó képviselője: dr. Jerebák József jogtanácsos

Az ügy tárgya: lakcím-bejelentés és -nyilvántartás helyi szabályozása

Rendelkező rész

A Kúria

- megállapítja, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének az egészséges életvitel elősegítéséről szóló 12/2016. (III. 29.) rendelete törvénysértő, ezért azt kihirdetése napjára visszamenőleg – 2016. március 29-ei hatállyal – megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon – kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2013. szeptember 17-én meghozott Köf.5.030/2013/4. számú határozatában közjogi érvénytelenség miatt kihirdetése napjára történő visszaható hatállyal megsemmisítette Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a lakcímbejelentés helyi szabályairól szóló 37/2009. (XII. 1.) rendeletét.

[2] Ezt követően Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testülete megalkotta az egészséges életvitel elősegítéséről szóló 12/2016. (III.29.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.), amely tartalmában megismételte a Kúria által megsemmisített 37/2009. (XII. 1.) rendeletet azzal, hogy a rendeletet címét az egészséges életvitel elősegítése címre változtatta.

[3] Az Ör. elfogadására a 2016. március 24-ei képviselő-testületi ülésen került sor, annak ellenére, hogy az önkormányzat jegyzője írásbeli törvényességi észrevételt nyújtott be a rendelet-tervezet tárgyalásához. A jegyző (címzetes főjegyző) az Alaptörvény alapjogok korlátozására irányadó I. cikk (3) bekezdését, a mozgás- és tartózkodási hely megváltoztatását deklaráló Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdését, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. és 4. §-át idézte, majd megállapította, hogy az Ör. a lakcím bejelentése és nyilvántartása kapcsán magasabb szintű jogszabályokkal párhuzamos szabályokat rögzít, az önkormányzatnak e tárgykörben rendeletalkotásra nincs lehetősége, mert erre felhatalmazást nem kapott, és a tárgykört törvény és kormányrendelet szabályozza.

[4] A mindezek ellenére megalkotott Ör.-rel szemben a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltaknak megfelelően 2016. július 6-án kelt törvényességi felhívással élt és határidő tűzésével kezdeményezte, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzata helyezze hatályon kívül a több törvénnyel is ellentétes – a korábban már megsemmisített rendelettel tartalmában megegyező – Ör.-t.

[5] Sátoraljaújhely Város Önkormányzata a törvényességi felhívásban megjelölt határidőn túl – 2016. június 22-én – megtartott képviselő-testületi ülésen a 153/2016. (VI. 22.) határozatával úgy döntött, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az önkormányzati rendeletet nem helyezi hatályon kívül.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[6] A fenti előzmények után a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a Kúriához fordult, s az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontjára hivatkozva kérte, hogy a Kúria az Ör.-t vizsgálja felül és semmisítse meg.

[7] Az indítványozó szerint az Ör. ellentétes:

- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 15. § (1) bekezdésével, 26. § (1), (4) és (5a) bekezdésével;
- az Nytv. végrehajtására kiadott 146/1993. (X.26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 33. § (1) bekezdésével, 34. § (1) és (1a) bekezdésével;
- a Jat. 2. § (4) bekezdésével és 3. §-ával.

[8] Az indítványozó előadta, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok eredeti és származékos jogalkotói jogkörben alkothatnak rendeletet. Az Ör. bevezető része az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörére utal, ugyanakkor az Ör. célját meghatározó 1. §-án és a hatályba léptető 6. §-án kívül nincs olyan rendelkezése, amely ne valamely más magasabb szintű jogszabályt ismételne meg vagy egészítene ki.

[9] Az indítványozó rögzítette, hogy a felhatalmazás hiányában kiadott Ör. közjogi érvénytelenségben szenved.

[10] Az Ör. 2-4. §-ai a lakcím bejelentésének és nyilvántartásának helyi szabályait tartalmazzák. Az indítványozó idézte a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.039/2013/4. számú határozatát, amely szerint a lakcím-bejelentés és -nyilvántartás tárgyát az Nytv. és a Vhr. szabályozza, ezért az nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak. Az önkormányzatok a lakcímbejelentés helyi szabályairól csak erre vonatkozó törvényi felhatalmazás esetén alkothatnak rendeletet. Megállapítható azonban, hogy a tárgykört törvényi szinten rendező Nytv. (és a Vhr.) nem ad felhatalmazást a lakcímbejelentés helyi szabályozására semmilyen tárgyban, az így született önkormányzati rendelet felhatalmazás nélküli.

[11] Az Ör. 2-4. §-aival összefüggésben az indítványozó utalt arra, hogy azok tartalmukban sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, az alapjogok korlátozására irányadó, valamint az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében meghatározott, a mozgás- és tartózkodási hely megváltoztatásának alapjogát.

[12] Az indítványozó szerint a közjogi érvénytelenségen túl az Ör. valamennyi rendelkezése magasabb szintű jogszabályi rendelkezéssel ellentétes, ezért az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését is sérti. Így

- az Ör. 2. §-a tartalmában az Nytv. 26. § (1) bekezdését,
 - az Ör. 3. § (1) bekezdése az Nytv. 26. § (4) bekezdését és a Vhr. 33. § (1) bekezdését,
 - az Ör. 3. § (2) bekezdése az Nytv. 15. § (1) bekezdését,
 - az Ör. 5. § (1), (3), és (4) bekezdése az Nytv. értelmező rendelkezéseit,
 - az Ör. 5. § (2) bekezdése a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) értelmező rendelkezéseit
- ismétli meg.

[13] Az indítványozó utalt arra, hogy az Ör. 3. § (4) bekezdésébe foglalt lakcím valódiságának ellenőrzését a Vhr. 34. § (1a) bekezdése szabályozza, a lakcímadat érvénytelenségének és a bejelentkezés elutasításának eseteit az Nytv. 26. § (5) és (5a) bekezdései, valamint a Vhr. 34. § (1) bekezdése tartalmazza.

[14] A más jogszabályok által tartalmazott Ör.-beli szabályok a Jat. 3. §-ába ütköznek.

[15] Az Ör. 4. § (2) bekezdése – mintegy kiegészítő szabályként – a következőket tartalmazza: „A bejelentkezést akkor is el kell utasítani, ha a lakcímként feltüntetni kívánt lakás (szükséglakás) nem felel meg a magasabb szintű jogszabály, valamint a jelen rendeletben meghatározott követelményeknek és az egy főre eső lakrész mértéke – a lakás alapterületére és a nyilvántartás szerint oda már bejelentkezettek, illetve életvitelszerűen a lakásban lakók számára figyelemmel – nem éri el a 10 négyzetmétert.” Az indítványozó szerint az Nytv.-nek nem célja a lakhatás körülményeinek a vizsgálta, az Nytv. rendelkezéseinek Ör.-beli kiegészítése felhatalmazás nélküli, magasabb jogszabályokkal ellentétes, nem felel meg az Alaptörvényből eredő formai és tartalmi követelményeknek sem.

[16] A Jat. 2. § (4) bekezdése a jogszabályok megalkotásának alap-követelményeit határozza meg, az Ör. a Jat. e szabályának minden pontját sérti.

[17] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján megküldte az indítványt az önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[18] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.030/2013/4. számú határozatában közjogi érvénytelenség miatt, kihirdetésére visszamenő hatállyal megsemmisítette Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a lakcímbejelentés helyi szabályairól szóló 37/2009. (XII. 1.) rendeletét. A Kúria e döntése rámutatott, hogy a „Nytv. 26. § (1) bekezdése értelmében a polgárok lakcím és az értesítési cím bejelentése és nyilvántartása kapcsán létrejövő közigazgatási jogviszonyt alapvetően törvényi, a részletszabályok tekintetében pedig kormányrendeleti és miniszteri szintű szabályok rendezik. Ezzel a szabályozás tárgyát a törvényalkotó saját hatáskörébe vonta, azaz kivette a helyi társadalmi viszonyok, a helyi, települési közösséget érintő közügyek köréből. Így a lakcím és az értesítési cím bejelentésének és nyilvántartásának szabályozása nem helyi közügy. (...) Az Nytv. a Kormányt és a feladatkör szerinti hatáskörrel rendelkező minisztert hatalmazza fel az eljárási és anyagi részletszabályok megalkotására, azaz a törvényalkotó nem ismert el olyan helyi sajátosságokat, amelyek a helyi önkormányzatok jogalkotási jogkörének megalapozását tették volna szükségessé. A jelen esetben tehát az önkormányzatok származtatott jogkörben sem alkothatnak rendeleti szintű szabályokat.”

[19] Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a Kúria Köf.5.030/2013/4. számú – saját ügyében született – határozata alapján az Ör. megalkotását megelőzően tisztában kellett lennie azzal, hogy a lakcím-bejelentés és -nyilvántartás helyi szabályainak újraalkotása esetén törvényt sért.

[20] Megállapítható, hogy a jelen eljárásban vizsgált Ör., a Köf.5.030/2013/4.számú határozat által megsemmisített 37/2009. (XII. 1.) rendelet egyes szabályait szó szerint átvette. Így pl. a lakás és a szükséglakás fogalmát a megsemmisített rendelet 2. § (2) bekezdése tartalmazta, az Ör. 5. § (2) bekezdése ezt újra megismétli; a lakcím bejelentésének szabályait a megsemmisített rendelet 4. § (2)-(3) bekezdése tartalmazta, ugyan ezt újra rendeletbe foglalta az Ör. 3. § (1)-(2) bekezdése. A megsemmisített rendelet egyik kiemelt rendelkezése volt az a szabály, amely a bejelentkezés feltételéül a 4. § (5) bekezdésben előírta, hogy az érintett lakásban élők (bejelentettek és életvitelszerűen élők) mindegyikére legalább 10 nm alapterület jusson. Ezt a szabályt az Ör. 4. § (2) bekezdése vette át szó szerint stb.

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.030/2013/4.számú határozatában megállapította, hogy a Sátoraljaújhely Város Önkormányzata által alkotott 37/2009. (XII. 1.) rendelet a Nytv. és a Vhr. szabályait részben azzal sérti meg, hogy országos jogszabályok által szabályozott jogviszonyokat felhatalmazás nélkül rendez, részben pedig a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3.§-ában foglalt tilalom ellenére ismételi meg a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseit. Mindezek az érvek értelemszerűen az Ör. vonatkozásában is irányadók.

[22] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A demokratikus jogállamok egyik alapkritériuma, hogy a közhatalommal rendelkező szervek betartják a rájuk vonatkozó jogszabályokat, azok szerint alakítják szervezetüket és működésüket. Az Alkotmánybíróság számos esetben rámutatott: a jogállam elválaszthatatlan kritériuma, hogy a közhatalmi 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 tevékenységüket. [lásd pl. az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatot ABH 1991. 454., 456.] Jogállami alapkritérium a bírói döntések tiszteletben tartása és az abban foglaltak végrehajtása, érvényesítése. A Bszi. 6. §-a szerint a bíróság határozata mindenkire kötelező.

[23] A jogállamiság talaján álló jogrendszerben a helyi önkormányzatok működésére vonatkozóan sem kétséges, hogy a jogerős bírói döntések végrehajtása, a bírói döntésekben foglaltak követése elengedhetetlen (alap)követelmény. Amennyiben a közhatalommal rendelkező önkormányzati képviselő-testület a bírói döntésben foglaltakkal (a bírói döntés, továbbá a jegyző és a kormányhivatal ismételt felhívása ellenére is) tudatosan szembehelyezkedik, ez a testület nem várhatja el legitim módon, hogy saját döntéseit a címzettek kövessék, hogy döntéseit végrehajtsák.

[24] Az Alaptörvény és a Mötv. közvetlen és közvetett rendelkezéseket tartalmaz arra nézve, ha az önkormányzatok nem tartják be a bírói döntéseket, számol azzal, ha valamely önkormányzat Alaptörvény-ellenesen működik. Ezekre az esetekre az Alaptörvény – épp a jogállam védelmében – különböző jogintézményeket vezet be.

[25] Ilyen a rendeletpótlás intézménye. Alaptörvényi szinten, az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésében nyert rögzítést, hogy ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. A Mötv. 138. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatal által így megalkotott rendeletet az önkormányzat az adott választási ciklusban nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül.

[26] Az Alaptörvény és a Mötv. ugyan nem számol közvetlenül azzal az esettel – amint az jelen ügyben történt –, hogy a bíróság által egyszer már megsemmisített önkormányzati rendeletet a képviselő-testület tudatosan újra megalkotja, azonban számol az önkormányzat alaptörvényellenes működésével.

[27] A Kúria az önkormányzati rendeletek vizsgálatakor és megsemmisítésekor az Alaptörvényben foglalt hatáskörében jár el. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Nyilvánvaló, hogy az Alaptörvénnyel összhangban az áll, hogy az önkormányzat tiszteletben tartja az Alaptörvényben foglalt hatáskörben meghozott bírói döntést. Ezzel ellentétes magatartás – azaz, ha a képviselő-testület a bíróság által egyszer már Alaptörvény- és törvényellenesnek ítélt rendeletét újraalkotja – alaptörvényellenes működéshez vezethet. Az Alaptörvénnyel ellentétes önkormányzati működéssel azonban már

számol az Alaptörvény, az 1. cikk (2) bekezdés g) pontja ahhoz az önkormányzati képviselő-testület felosztatásának jogintézményét kapcsolja. A Mötv. 132. § (1) bekezdés f) pontja szerint ilyen javaslattal a kormányhivatal élhet. Így az Alaptörvény végső soron nemcsak a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásához (a passzív magatartáshoz), hanem a bírói döntéssel szembeszegülő önkormányzati működéshez (az aktív magatartáshoz) is fűz szankciót. Ez utóbbi erősebb.

[28] Látható tehát, hogy a bírói döntéssel való önkormányzati szembehelyezkedés számos Alaptörvényben foglalt rendelkezést érint, a probléma Alaptörvény-szintű (a jogállamiság absztrakt tételének megsértésén túl is).

[29] Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. egészét az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, közjogi érvénytelenség miatt a Bszi. 56. § (3) bekezdésében foglalt lehetőségével élve a kihirdetésére visszaható – 2016. március 29-ei – hatállyal megsemmisítette.

A döntés elvi tartalma:

[30] *Sérti az Alaptörvény számos rendelkezését, illetve az Alaptörvényen alapuló törvényes rendet, sérti továbbá a bírói döntések végrehajtásához fűződő jogbiztonság elemi érdekét, ha a helyi önkormányzat a bíróság által egyszer már megsemmisített önkormányzati rendeletet tartalmában újraalkot. Mindez – különösen ismétlődés esetén – alappal veti fel az önkormányzati képviselő-testület Alaptörvénnyel ellentétes működését.*

Alkalmazott jogszabályok

[31] 1992. évi LXVI. törvény 15. § (1) bekezdés, 26. § (1), (4) (5a) bekezdés;
2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdés, 3. §
2011. évi CLXI. törvény 6. §-a
146/1993. (X.26.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésével, 34. § (1) és (1a) bekezdés

Záró rész

[32] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[33] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2017. január 31.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke; Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Kalas Tibor sk. bíró

A kiadmány hitelélül:
tisztviselő