



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata**

Az ügy száma: Köf.5034/2015/3.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

Az érintett önkormányzat: Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata
(Hódmezővásárhely, Kossuth tér 1.)

Az ügy tárgya: közösségi együttélés szabályai

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02.05.) Kgy. rendelet 16. §-a törvénysértő, ezért e rendelkezést megsemmisíti;

- Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02.05.) Kgy. rendelet 2. §-a „és jogi” illetve „jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre” szövegrésze törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja;

- megállapítja, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02.05.) Kgy. rendelet 16. §-a a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő K.27.902/2014. illetve K.27.837/2014. számú perekben, valamint valamennyi, a törvénysértés megállapításának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő perben nem alkalmazható;

- 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. Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala több határozatot hozott, amelyekben a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 4/2013. (02.05) Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 16. §-a alapján az érintetteket választási plakát engedély nélküli elhelyezése miatt közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte.

2. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során eljáró Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az eljárást az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/B. §-a alapján felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés *b)* pontja, továbbá 8. § (2) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdés *d)* pontja meghatározott szövegrésze, illetve az Ör. egésze Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezve. Az indítványozó bíróság kezdeményezte az előtte lévő K.27.902/2014. és K.27.837/2014. számú ügyekben – a bírói kezdeményezés szerint ez összesen 66 ügyet érint – a fenti jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának az elrendelését is az Alkotmánybíróságnál.

3. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ugyan ezen végzésében a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése és a Pp. 155/C. §-a alapján kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 2. § „és jogi” illetve „jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre” szövegrésze, továbbá az Ör. 16. §-a törvénybe ütközésének vizsgálatát, valamint a K.27.902/2014. és K.27.837/2014. számú ügyekben való alkalmazási tilalom elrendelését.

4. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a hatáskörébe tartozó indítvány elbíráláshoz kapcsolódva megállapította, hogy az Ör. 2. §-a és a 16. §-a törvényellenességéről való döntés előfeltétele az Alkotmánybíróság döntése a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontja és 143. § (4) bekezdés *d)* pontja, valamint az Ör. egésze alkotmányellenességéről. Erre tekintettel az Önkormányzati Tanács a 2015. május 5-én meghozott végzésben az Ör. 2. §-a és 16. §-a törvényességi vizsgálatára irányuló eljárását az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügy elbírálásáig felfüggesztette.

5. Az Alkotmánybíróság a 2015. június 23-án meghozott III/665-4/2015. ügyszámú végzésében (3117/2015. (VII. 2.) AB végzés) a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze, 143. § (4) bekezdés *d)* pontjának „valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze, továbbá az Ör. Alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és a jogszabályok alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Mötv. hivatkozott rendelkezéseit a bírónak nem kell alkalmaznia az előtte folyamatban lévő, közigazgatási határozatok felülvizsgálatára irányuló ügyekben, így ezek Alaptörvény-ellenességének vizsgálatát és megsemmisítését az Alaptörvény 24. cikk *b)* pontja és Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján nem kérheti. Az Ör. egésze vonatkozásában pedig megállapította, hogy a felhatalmazó jogszabály – a Mötv. – Alaptörvény-ellenességével való összefüggésen túl az indítvány nem tartalmazott önálló indokolást az Ör. Alaptörvény-ellenessége vonatkozásában.

6. Mivel az Alkotmánybíróság előtt a felfüggesztés alapjául szolgáló ügy a fentiek szerint lezárult, ezért a Kúria a felfüggesztett eljárást folytatta.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

7. Az indítványozó az Ör. törvényellenességének a vizsgálatához kapcsolódva kifejtette, hogy a Mötv. 8. § (1)-(2) bekezdései és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontja alapján az önkormányzatok számára nem világos, hogy milyen közösségi együttélési alapvető szabályokat állapíthatnak meg, nincs meghatározva a felhatalmazás tárgya és kerete. Az Ör. 2. §-ának meghatározott szövegrésze, továbbá a 16. §-a a közösségi együttélés szabályait még a törvényhez képest is indokolatlanul tágan értelmezi.

8. Az Ör. 2. §-a a törvény hatályáról szól, ennek keretében a törvény hatályát a természetes személyeken túl kiterjeszti a jogi személyekre és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, amely véleménye szerint ellentétben áll a Mötv. 8. § (2) bekezdésébe és a 143. § (4) bekezdésébe foglalt felhatalmazással.

9. Szintén a Mötv. e szabályaival, továbbá a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. §-ával áll ellentétben az Ör. 16. §-a. Az Ör. e rendelkezése „A választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások” címet viseli, erre vonatkozóan állapít meg tényállást. Az indítványozó bíróság szerint a Ve. a választásokkal kapcsolatos szabályokat megfelelően rendezi, az önkormányzatoknak nincs felhatalmazásuk a tárgykör szabályozására. A Ve. szerint választási plakát – a törvényben foglalt kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető, az önkormányzatoknak e tárgyban nincs rendeletalkotási jogosultságuk.

A Kúria döntésének jogi indoka

10. Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

11. A Kúria elsőként rögzíti: az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában alkotmányellenesnek ítélte a Mötv. akkor hatályos azon szabályait [Mötv. egykori 51. § (4) bekezdés és 143. § (4) bekezdés *e*) pont], amelyek felhatalmazást adtak a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek arra, hogy rendeletben határozzák meg a közösségellenes, kirívóan közösségellenes magatartásokat és ezeket szankcionálhassák. Ezt követően alkotta meg az Országgyűlés a Mötv. jelen ügyben érintett 8. § (1) bekezdés *b*) pontját, továbbá 8. § (2) bekezdését, valamint 143. § (4) bekezdés *d*) pontját. Mivel az Ör. preambuluma is tartalmazza ezen felhatalmazó rendelkezéseket, úgy a Kúria – az eljárásának felfüggesztésével – be szeretne volna szerezni ebben az ügyben az Alkotmánybíróság állásfoglalását (döntését) a közösségi együttélés alapvető szabályainak megalkotására felhatalmazó új törvényi rendelkezések és az Ör. egésze Alaptörvénnyel való összhangjáról. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésre érdemi választ nem adott, így a Kúriának jelen ügyben az eljárást a hatályos törvényi szabályok alapján le kellett folytatnia az Ör. 2. §-a és 16. §-a törvényellenessége tekintetében.

12. Mindemellett megjegyzést érdemel, hogy az alapvető jogok biztosa indítványa alapján is eljárás indult az Alkotmánybíróság előtt a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja és a 8. § (2) bekezdése, valamint a 143. § (4) bekezdés *d*) pontja törvényességi vizsgálatára (alkotmánybírósági ügyszám: II/01219/2013.) Ezt követően a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5053/2013/7. számú ügyben felfüggesztette eljárását és szintén az Alkotmánybírósághoz fordult, amelyben kezdeményezte a Mötv. 8. § (2) bekezdése, valamint a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „(...) a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” fordulata Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát és az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Jelen ügy eldöntéséig az Alkotmánybíróság nem hozta meg és hirdette ki döntését a Mötv. fenti rendelkezései alkotmányosságának tárgyában, azonban a Kúriának a 3117/2015. (VII. 2.) AB végzésből adódóan folytatni kellett az eljárást. A Kúria eljárása az Ör. vizsgálatára vonatkozik.

13. Az Ör. 2. §-a értelmében „[a] rendelet hatálya kiterjed a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város közigazgatási területén az e rendelet II. Fejezetében meghatározott magatartásokat megvalósító természetes és jogi személyre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre.” Az indítványozó szerint a Mötv. 8. §-ából, illetve 143. § (4) bekezdés *d*) pontjából az következik, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozás személyi hatálya csak a természetes személyekre terjedhet ki, szervezetekre nem.

14. A Mötv. 8. § (1) bekezdés szerint „A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

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.”

15. A Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

16. Elsőként az állapítható meg, hogy a Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja a közösségi együttélés alapvető szabályait illetően nem korlátozza az ez alapján megalkotandó Ör. személyi hatályát. A Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontjába foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a közösségi együttélés szabályai kiterjedhetnek mind a természetes személyekre, mind a jogi személyekre, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is.

17. A Mötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közösség tagjairól szól, akiket a helyi önkormányzás alanyaként határoz meg a törvény e rendelkezése. A Mötv. más helyen rendelkezik arról, hogy ki tekinthető a helyi önkormányzás alanyának. A Mötv. 2. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzás a település, valamint a megye *választópolgárai közösségének joga*, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A Mötv. 3. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) *választópolgárainak közösségét* illeti meg.

18. A fentiek alapján a helyi önkormányzáshoz való jog a választópolgárok joga, amelyet közösségi jogként definiál a Mötv. [A helyi önkormányzáshoz való jogtól meg kell különböztetni az önkormányzati jogokat, amelyeket a helyi önkormányzati képviselő-testület gyakorol, s amely az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésben jelenik meg.]

19. Megállapítható tehát, hogy a Mötv. 8. § (1) bekezdése kötelezettséget megfogalmazó rendelkezés, amelyre vonatkozóan a helyi önkormányzat a 8. § (2) bekezdés alapján meghatározhatja a kötelezettség tartalmát és elmulasztásának jogkövetkezményei. Ugyanakkor a Mötv. 8. §-ában meghatározott rendelkezés nem zárja ki, hogy a közösségi együttélés önkormányzati szabályozása a helyi választópolgárokon túl más természetes személyekre is kiterjedjen, hiszen a közösségi együttélés szabályait (azok lényegéből adódóan) a természetes személyek körében sem csak a helyi választópolgároknak kell betartani. A közösségi együttélés előírásait meg tudja sérteni az is, aki nem rendelkezik az adott településen választójoggal. Ahogy a Mötv. 8. §-a a helyi választópolgárokon túl nem zárja ki azt, hogy más természetes személyekre is kiterjedjen a szabályozás, úgy azt sem zárja

ki, hogy – más felhatalmazó rendelkezés alapján – jogi személyekre és jogi személyiség nélküli szervezetekre is vonatkozzon. A tárgykör helyi önkormányzati szabályozására felhatalmazó rendelkezést pedig a Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja tartalmaz.

20. Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 2. §-a nem áll ellentétben a Mötv. 8. § és 143. § (4) bekezdés rendelkezéseivel ezért az Ör. 2. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

21. Az Ör. 16. §-a a következőképpen rendelkezik: „Aki a választási plakátot elhelyezte, akinek érdekében elhelyezték, illetve aki hozzájárulást adott plakát elhelyezéséhez (tulajdonos, bérlő, vagyonkezelő jog gyakorlója), ha a közterületen - épületek közterületre néző homlokzatán elhelyezett plakátokat szavazást követő 30 napon belül nem távolítja el, illetve a közterületet valamint az épülethomlokzatát nem állítja helyre, továbbá aki engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően helyezi el a plakátokat, a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg.”

22. Az indítványozó szerint az Ör. e rendelkezése ellentétes a Mötv. 8. § (2) bekezdésébe és a 143. § (4) bekezdésébe foglalt felhatalmazással, valamint a Ve. 144. §-ával. A Ve. e szabálya szerint:

„144. § (1) E § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

(2) A kampányidőszakban a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek plakátot.

(3) Plakát a kampányidőszakban - a (4)-(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel - korlátozás nélkül elhelyezhető.

(4) Épület falára, kerítésre plakátot elhelyezni kizárólag a tulajdonos, a bérlő, illetőleg - állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan esetén - a vagyonkezelői jog gyakorlójának hozzájárulásával lehet.

(5) Egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja. Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni tilos.

(6) A választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni.

(7) A plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölő szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátot az, aki elhelyezte vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő 30 napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.”

23. Látható tehát, hogy a Ve. 144. § (7) bekezdése rendelkezik a plakátok eltávolításáról és annak jogkövetkezményéről: ha a szavazást követő 30 napon belül aki elhelyezte vagy akinek érdekében elhelyezték nem távolítja el, úgy köteles az eltávolítás

költségeit viselni. Megállapítható, hogy a Ve. 144. §-a nem ad felhatalmazást arra, hogy a költségek viselése jogkövetkezményen túl a települési önkormányzat még a közösségi együttélés alapvető szabályaival is ellentétesnek minősítse a plakát eltávolításának elmaradását és ezt plusz szankcionálja. Az érintett önkormányzatnak nem volt felhatalmazása az Ör. 16. §-ban foglaltak meghatározására.

24. Mindez összhangban van a Kúriának a Ve. 144. §-ára vonatkozó értelmezésével. A Kúria legelőször a Kvk.III.37.399/2014/3. számú határozatában a következőket állapította meg: „[a Ve.] 144. §-ának helyes értelmezéséből következik, hogy választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadók. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályok alkalmazásának választási ügyben nincs helye, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot.”

25. Mivel a Ve. 144. §-a zárt rendszert alkot, s meghatározza a választási plakát eltávolítása elmulasztásának jogkövetkezményeit is, és mivel az önkormányzat a választási plakát elhelyezésével kapcsolatos közösségellenes magatartások szabályozásra felhatalmazást nem kapott (azaz arra vonatkozó felhatalmazást, hogy a zárt rendszerből e tekintetben kilépjen), ezért megállapítható, hogy az Ör. 16. §-a ellentétben áll a Ve. 144. §-ával. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényellenes rendelkezést a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

26. Jelen ügy bírói kezdeményezés. A Bszi. 56. § (5) bekezdése szerint „Ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.” Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Bszi. jelen határozatban megsemmisített rendelkezései nem alkalmazhatók a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő K.27.902/2014. illetve K.27.837/2014. számú ügyben, és valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

A döntés elvi tartalma:

27. *A helyi önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor a rendelet személyi hatályát a helyi választópolgárokon túl is meghatározhatja.*

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.

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

29. 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés b) pontja, továbbá 8. § (2) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdés d) pontja; 2013. évi XXXVI. törvény 144. §-a; 3117/2015. (VII. 2.) AB végzés

Záró rész

30. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor. Az általános alkalmazási tilalom a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján került elrendelésre.

31. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk.előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő