



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata**

Az ügy száma: Köf.5042/2015/3.

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

Az indítványozó: Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal kormány megbízott
(Tatabánya, Bárdos L. utca 2.)

Az indítványozó képviselője: dr. Rácz Vanda jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Dömös Község Önkormányzata
(Dömös, Táncsics u. 2.)

Az ügy tárgya: jogszabályszerkesztés, hatályba-léptetés törvényessége

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Dömös Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 9/2015. (III. 24.) önkormányzati rendelet 6. § b) pontjának az „1. § (2) bekezdésében” szövegrésze, valamint a 14. § (1) bekezdés „1. §-ban” szövegrésze törvényellenes, ezért e rendelkezéseket megsemmisíti;
- Dömös Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 9/2015. (III. 24.) önkormányzati rendelet 14. § (2) bekezdése és 15. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés *a*) pontja és 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt Dömös Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megsértésének jogkövetkezményeiről szóló 9/2015. (III. 24.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezéseivel kapcsolatban. A kormány megbízott a jogszabálysértés megszüntetésére 2015. május 30. napjáig biztosított határidőt az érintett önkormányzatnak, amelyet a polgármester kérésére 2015. június 30. napjáig meghosszabbított. Ezen határidő (is) eredménytelenül telt el, a polgármester a meghosszabbított határidőig tájékoztatást nem adott, a jogsértés orvoslása nem történt meg.

[2] A fenti tényállás alapján a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (1) bekezdése alapján indítvánnyal fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[3] Az indítványozó az Ör. 6. § *b*) pontjának az „1. § (2) bekezdésében” szövegrésze, valamint a 14. § (1) bekezdés „1. §-ban” szövegrésze, továbbá a 14. § (2) bekezdése és végül a 15. §-a törvényellenességének vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte, a következők szerint:

[4] Az indítványozó álláspontja, hogy az Ör. 6. § *b*) pontjának az „1. § (2) bekezdésében” szövegrésze ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésével, mert olyan jogszabályhelyre hivatkozik, amelyet az Ör. nem tartalmaz, ugyanis az Ör. 1. §-ának nincs (2) bekezdése. Az indítványozó a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalommal kapcsolatos alkotmánybíróági határozatokból idézett, s arra a következtetésre jutott, hogy az Ör. ezen rendelkezése a Jat. 2. § (1) bekezdésén keresztül sérti a jogbiztonság elvét.

[5] Az indítványozó szerint az Ör. 14. § (1) bekezdésében az „1. §-ban” szövegrész szintén a Jat. 2. § (1) bekezdésével ellentétes. Az Ör. 14. § (1) bekezdése pénzbírság kiszabásáról rendelkezik az 1. §-ban foglalt szabályok megszegése esetén, az 1. § viszont tényállást nem állapít meg.

[6] Az indítványozó vizsgálni és megsemmisíteni kérte az Ör. 14. § (2) bekezdését a Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontjában és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94/A. § (1a) és (4) bekezdésbe foglalt szabályok megsértése miatt. Az Ör. 14. § (2) bekezdése a bírság összegének megállapításakor figyelembe veendő szempontokat sorolja fel, amelyre felhatalmazást a Mötv. jelölt szabálya nem adott, az eljárást pedig a Ket. szabályozza. A Ket. 94/A. § (1a) bekezdése csak a közigazgatási bírság felső határának önkormányzati szabályozására ad felhatalmazást, az önkormányzatnak nincs lehetősége, hogy a pénzbírság összegének megállapítására vonatkozóan a Ket.-től eltérő szabályokat állapítson meg. Érvei alátámasztására az indítványozó több alkotmánybírószági határozatból, többek között a 38/2012. (XI.14.) AB határozatból idézett.

[7] Az indítványozó véleménye szerint végül az Ör. 15. §-a – amely az Ör. hatálybalépéséről rendelkezik – ellentétes a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilizációs tv.) 38/B. § (5) bekezdésével. Az Ör. 15. §-a szerint a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, ezzel szemben a Stabilizációs tv. 38/B. § (5) bekezdése bírságfizetési kötelezettséget megállapító rendelkezés esetén a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között minimum 15 napos határidő biztosítását ír elő.

[8] A fentiek alapján kérte az indítványozó, hogy a Kúria vizsgálja felül és semmisítse meg az Ör. 6. § *b)* pontjának az „1. § (2) bekezdésében” szövegrészét, valamint a 14. § (1) bekezdés „1. §-ban” szövegrészét, továbbá a 14. § (2) bekezdését és 15. §-át.

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

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[10] Az Ör. 6. § *b)* pontja értelmében: „Megsérti a közösségi együttélés szabályait, aki a rendelet 1. § (2) bekezdésben írt szabályt megszegi, a tilalmat nem tartja be.” Megállapítható, hogy az Ör. 1. §-a nem áll bekezdésekből, így helyesen állapította meg az indítványozó, hogy az Ör. 6. § *b)* pontja olyan szabályra utal vissza, amely nem lelhető fel a rendeletben.

[11] A Kúria Önkormányzati Tanácsa már elbírált hasonló jogszabály-szerkesztési hibát. Az állandó gyakorlat szerint a Jat. 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének az önkormányzati rendeletek vizsgálatához kapcsolódó érvényesítése során figyelembe kell venni, hogy az indítványozó által jelölt nem megfelelően értelmezhető normatartalom kihat-e és miként hat ki a normaalkalmazásra, jogbizonytalanságot okoz-e a jogértelmezés során. A Kúria megsemmisíti azt az önkormányzati rendeleti rendelkezést, amely a jogalkalmazásban valós jogbizonytalanságot eredményez. Így a Köf.5.040/2014/4. számú határozatban a Kúria a vizsgált szabálynak a Jat. 2. § (1) bekezdésébe ütközését

állapította meg a miatt, mert az önkormányzati rendeleti rendelkezés „Korm. rendelet”-re utalt, viszont e szakaszban, illetve a rendelet egészében sem határozta meg, hogy „Korm. rendelet” alatt mely Kormányrendeletet kell érteni, továbbá ez az önkormányzati rendelet a 4. számú mellékletére hivatkozott, viszont a rendeletnek nem volt 4. számú melléklete.

[12] A fenti esetekben az önkormányzati rendelet olyan szabályokra utalt, amelyek tartalma nem tárható fel teljes biztonsággal, illetve nem illeszthető be szabályai közé.

[13] Jelen esetben hasonló utaló szabályt tartalmaz az Ör. 6. § b) pontja. E rendelkezésből nem derül ki egyértelműen, hogy milyen közösségi együttélési szabály vagy tilalom megsértését tűzte a szabályozás céljául az önkormányzati jogalkotó. A Jat. 2. § (1) bekezdése értelmében „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” Ez az egyértelmű szabályozási tartalom az Ör. 6. § b) pontjából hiányzik.

[14] Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 6. § b) pontja „1. § (2) bekezdésében” szövegrészének a Jat. 2. § (1) bekezdésébe ütközést megállapította, és e rendelkezést a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

[15] Az indítványozó kezdeményezte az Ör. 14. § (1) bekezdésében az „1. §-ban” szövegrész megsemmisítést is, szintén a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom Jat. 2. § (1) bekezdésbe foglalt szabályának sérelme miatt.

[16] Az Ör. 14. § (1) bekezdése szerint: „Aki a rendeletben az 1. §-ban és a 2-13. §-ban meghatározott a közösségi együttélés magatartási szabályai bármelyikét megszegi vagy megsérti, így betartását vagy betartatását elmulasztja százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

[17] Az Ör. 1. §-a a következőképpen szól: „1. § A rendelet alkalmazásában a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartás az a cselekmény vagy mulasztás, amely más jogszabály szerint nem minősül szabálysértésnek vagy bűncselekménynek, de az e rendeletben meghatározott közösségi együttélés szabályait sérti.”

[18] Az Ör. 2-13. §-ai valóban a közösségellenes magatartások tényállásait szabályozzák (a közterület-használatára vonatkozó magatartási szabályoktól, a köztemető használatával kapcsolatos szabályok megsértéséig). Az 1. § azonban nem tartalmaz tényállást, általánosan az Ör.-ben meghatározott közösségi együttélés szabályaira utal. A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében. Így

mivel az Ör alkalmazásában az Ör. 14. §-a a pénzbírság (a konkrét szankció) alkalmazhatóságának alapszabálya, ezért e rendelkezésben az Ör. 1. §-ára való utalás nem egyeztethető össze a Jat. 2. § (1) bekezdésével, az egyébként egzakt tényállások mellett túl általánossá és bizonytalaná teszi a szankció alkalmazhatóságát.

[19] Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 14. § (1) bekezdés az „1. §-ban” szövegrészenek a Jat. 2. § (1) bekezdésébe ütközését megállapította, és e rendelkezést a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

[20] Az Ör. 14. § (2) bekezdése értelmében „[a] bírság összegének megállapításakor figyelemmel kell lenni a közösségi együttélés szabályaiba ütköző magatartás súlyára, veszélyességének jellegére és mértékére. A bírság kiszabásánál súlyosító körülményként kell értékelni, ha a magatartást tanúsító személyt korábban hasonló cselekmény vagy mulasztás miatt a rendelet szerinti jogkövetkezmények bármelyikével sújtották.” Az indítványozó szerint e szabály a Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontját és a Ket. 94/A. § (1a) és (4) bekezdését sérti.

[21] A Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja szerint: felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg (...) a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A Kúria Önkormányzati Tanácsának megítélése szerint figyelembe kell még venni a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontját is, amely kimondja, hogy a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

[22] A Ket. 94/A. § (1a) bekezdés értelmében „A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.” A 94/A. § (4) bekezdése pedig kimondja, hogy: „Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.”

[23] A Mötv. 143. § (4) bekezdés *d)* pontja általános felhatalmazást ad a közösségi együttélés szabályai és ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek önkormányzati szabályozására. Az indítványozó által hivatkozott 38/2012. (XI. 14.) AB határozat a korábbi, közösség elleni magatartás önkormányzati szabályozására felhatalmazó rendelkezést semmisítette meg, az új szabályozás vizsgálata kapcsán – az alapvető jogok biztosa és a Kúria Önkormányzati Tanácsa indítványára – meghozott 29/2015. (X. 2.) AB határozat szerint a Mötv. felhatalmazása már nem alkotmányellenes.

[24] Az indítványozó által hivatkozott Ket. 94/A. § (1a) bekezdés első mondata a bírság felső határának megállapítására ad felhatalmazást. Ezt az Ör. 14. § (1) bekezdése tartalmazza, amely szerint a közösségi együttélés magatartási szabályainak megsértése esetén a szabály megszegője százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható. A Ket. 94/A. § (1a) bekezdés a felhatalmazás körében tartalmaz még egy szabályt, nevezetesen: a közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani. Bár a felső határral összefüggésben, de látható, hogy a Ket. tartalmaz egy arányossági kritériumot is.

[25] Az Ör. 14. § (2) bekezdése is egy arányossági kritériumot fogalmaz meg, amikor a magatartás súlyát, veszélyességét, jellegét, mértékét, ismétlődését is megjelöli a bírság kiszabásánál figyelembe veendő szempontoknál. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a Köf.5024/2014/11. számú határozata óta követett gyakorlata szerint amennyiben helyi közügyről van szó, az önkormányzati képviselő-testület közvetlenül az Alaptörvényben biztosított jogkörében, vagy az adott tárgyában rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás alapján is jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra. A Kúria megítélése szerint ilyen kiegészítő, magasabb szintű jogszabályokkal nem ellentétes rendelkezést tartalmaz az Ör. 14. § (2) bekezdése, ezért a Kúria ezen rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.

[26] A Kúria a hatályba-léptetés törvényességi problémája kapcsán a következőkre mutat rá: Az Ör. 15. §-a szerint a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba. Az indítványozó a Stabilizációs tv. 38. § (5) bekezdésére hivatkozott. A Stabilizációs tv. V. Fejezete a közteherviselés alapvető szabályait, a pénzügyi joghátránnyal járó jogkövetkezményre vonatkozó szabályokat tartalmazza. A 8/B. pont a bírságfizetési kötelezettségről rendelkezik, amelyen belül a 38. § (5) bekezdése kimondja: „[a] bírságfizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhére növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak el kell telnie.” Az Ör. 15. §-ának a Stabilizációs tv. 38. § (5) bekezdésével való összevetése alapján megállapítható, hogy a Stabilizációs tv. 38. § (5) bekezdésébe foglalt követelmény nem teljesült.

[27] Ide vonható még a Jat. 2. § (3) bekezdése is, amely szerint „a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”

[28] A Kúria megítélése szerint az Ör. 15. §-át érintő jogkövetkezmény tekintetében figyelembe kell venni, hogy a jogszabályok hatályba-léptető rendelkezésének speciális státuszt rendel a Jat. A jogszabály hatályba-léptető rendelkezésének megléte a jogszabály érvényességi feltétele. A Jat. 7. § (1) bekezdése értelmében „[a] jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap

lehet.” A Jat. 8. § (2) bekezdése értelmében nem lehet módosítani – többek között – a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatályba-léptető rendelkezését. Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa önmagában nem semmisítheti meg az önkormányzati rendelet hatályba-léptető rendelkezését, mivel ezzel a rendelet egészét érvénytelenítené, azaz az önkormányzati rendelet egésze megsemmisítésére kellene, hogy sor kerüljön. Hatályba-léptető rendelkezés megsemmisítése esetén ugyanis az érintett önkormányzat a Jat. 8. § (2) bekezdésből eredően azt nem is pótolhatná.

[29] Így a hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését vonja maga után, vagy a felkészülési idő szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása.

[30] A Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy bár a kihirdetést követő napon való hatályba-léptetés a Stabilizációs tv. 38. § (5) bekezdésébe foglalt követelménynek nem felel meg, azonban ez jelen ügyben – a jogbiztonságot szem előtt tartva – nem vezethet olyan eredményre, amely az Ör egészének megsemmisítését vonja maga után.

[31] A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 15. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt a a Bszi. 55. § (3) bekezdése alapján elutasította.

A döntés elvi tartalma:

[32] *A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni a szankciót megállapító önkormányzati rendeleti rendelkezés esetében.*

[33] *A helyi önkormányzat a helyi közügyek körében a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat.*

[34] *A hatályba-léptető rendelkezés törvényességi vizsgálatakor a Kúria Önkormányzati Tanácsának a jogbiztonságra tekintettel kell mérlegelni: a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiánya olyan fokú jogbizonytalanságot teremtett-e, hogy az az önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését vonja maga után, vagy a felkészülési idő szűkös volta miatti megsemmisítéssel keletkezik olyan jogbizonytalanság, amely súlyosabb, mint a rendelet hatályában való fenntartása.*

Alkalmazott jogszabályok

[35] 2004. évi CXL. törvény 94/A. § (1a) és (4) bekezdés; 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése; 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés d) pont; 2011. évi CXCV. törvény 38/B. § (5) bekezdés

Záró rész

[36] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) pontján, az önkormányzati rendelettel azonos közzététel a Bszi. 55. § (2) bekezdés c) pontján alapul.

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

Budapest, 2015. november 17.

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

A kiadmány hitelül:
tisztviselő