



Kúria
Önkormányzati Tanácsa

Köf.5039/2013/4.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a dr. Jerebák József főosztályvezető által képviselt Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalnak (3525 Miskolc, Városház tér 1.) a dr. Gyulai Iván ügyvéd (.....) által képviselt Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott a lakcímbejelentés helyi szabályairól szóló 38/2009. (XII.2.) számú rendelete törvényellenességének vizsgálatára irányuló indítványa alapján - nemperes eljárásban - meghozta az alábbi:

h a t á r o z a t o t:

1. A Kúria megállapítja, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott a lakcímbejelentés helyi szabályairól szóló 38/2009. (XII.2.) számú rendelet törvényellenes, ezért azt kihirdetésére - 2009. december 2-ra - visszaható hatállyal megsemmisíti.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét, illetve 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 további jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

I.

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (1) bekezdése valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 136. §-a alapján indítványozta Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott a lakcímbjelentés helyi szabályairól szóló 38/2009. (XII.2.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) törvényellenességének vizsgálatát és megsemmisítését.

Az indítványozó az Alkotmány alapjog-korlátozásra irányadó 8. §-nak, és az Alaptörvény alapjog-korlátozásra irányadó I. cikk (3) bekezdésének valamint az Alkotmány mozgásszabadság és tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát deklaráló 58. § (1) bekezdésnek, és az Alaptörvény ugyanezen jogot megfogalmazó XXVII. cikk (1) bekezdésnek – továbbá alkotmánybíróági határozatok - felhívásával kifejtette, hogy alapvető jog korlátozása törvényi szintű szabályt igényel, így a helyi önkormányzat a szabad mozgás jogának korlátozását rendeletben nem szabályozhatja. Az indítványozó külön is kiemelte az Ör. 4. § (5) bekezdésének azt a szövegrészét, amely szerint a bejelentkezést akkor is el kell utasítani, ha a lakcímként feltüntetni kívánt lakás (szükséglakás) nem felel meg a magasabb szintű jogi szabályozásnak, valamint a jelen rendeletben meghatározott követelményeknek és az egy főre eső lakrész mértéke - a lakás alapterületére és a nyilvántartás szerint oda már bejelentkezettek számára figyelemmel - nem éri el a 6 négyzetmétert.

Az indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 32. cikkébe foglalt az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó szabály alapján úgy vélte, hogy az önkormányzatnak a lakcímbjelentés tárgykörében nincs lehetősége arra, hogy szabályozza e társadalmi viszonyt. Ezt a társadalmi viszonyt a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) szabályozza. Ezek a jogszabályok a lakcímbjelentést mint államigazgatási hatósági ügyet szabályozzák, amelyben a hatáskör címzettje a jegyző. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása nem az önkormányzati igazgatás része, nem az önkormányzati rendeletalkotás tárgya, erre irányadó felhatalmazással az önkormányzat nem rendelkezik.

Az indítványozó hivatkozott továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §-ára, amely tiltja a magasabb jogszabály szövegének átvételét. A vizsgálni kért Ör. a Jat. ezen rendelkezésével is ellentétes.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Bszi. 52. §-a alapján megküldte az érintett önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Az érintett önkormányzat a Bszi. 52. §-ában foglalt lehetőségével élt.

Az állásfoglalás szerint az indítványban nem egyértelmű, hogy az indítványozó a rendelet teljes terjedelmét vagy csak a 4. § (5) bekezdését kéri megsemmisíteni. Az állásfoglalás értelmében Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata 2009. november 26-tól ezen rendelet szerint jár el, a rendelet ellen ezidáig kifogás nem érkezett.

Az érintett önkormányzat szerint az Ör. nem törvénysértő és nem sérti a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát sem. Az önkormányzat kifejtette továbbá, hogy az Ör.-ben a magasabb jogszabályok megismétlése pontos utalással történik, ez a jogtechnikai megoldás nem ellentétes a Jat. indítványozó által felhívott rendelkezésével.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a Köf. 5031/2012/11. számú határozata óta követett gyakorlata szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. A Kúria Önkormányzati Tanácsának - az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva - az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.

A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványozónak az Alaptörvényre és a hatályos törvényekre való hivatkozását vette alapul az Ör. megítélése során.

II.

Az indítvány megalapozott.

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elsőként azt állapította meg, hogy az indítvány határozott kérelmet az Ör. egészének megsemmisítésére tartalmaz. Az Ör. 4.§-ára utalás a határozott kérelmet követő indokolás része.

2. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

2.1. Az Ör. preambuluma az Alaptörvény fenti szabályát korábban tartalmazó Ötv. 16. § (1) bekezdésben foglalt felhatalmazásra utal. A Kúria megállapította, hogy az Ör. szerinti tárgykört az Nytv. és a Vhr. szabályozza, ezért az nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak. Ebből következően az érintett önkormányzat a lakcímbejelentés helyi szabályairól csak erre vonatkozó törvényi felhatalmazás esetén alkothat rendeletet. Megállapítható azonban, hogy a tárgykört törvényi szinten rendező Nytv. (és a Vhr.) nem ad felhatalmazást a lakcímbejelentés helyi szabályozására semmilyen

tárgyban, így az Ör. - preambulumaival ellentétben – felhatalmazás nélkül született. Az Ör. vonatkozásában tehát nem teljesült az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésbe foglalt - a helyi rendeletalkotás alaptörvényi kereteit meghatározó - egyik feltétel sem.

2.2. A Kúria gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.]. A fentiekkel összhangban a Kúria több határozatában - így a Köf.5045/2012/5. számú határozatban - kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között - meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele (Indokolás II/7. pont).

2.3. Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályának tekinthető az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésben foglaltak. Ezen garanciális szabály megsértése - azaz jogalkotó hatáskör nélküli rendeletalkotás – az így megalkotott rendelet közjogi érvényességét vonja maga után.

3. A Jat. 3. §-a szerint „az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.” A Kúria Önkormányzati Tanácsa már értelmezte a Jat. e rendelkezését. A Köf.5056/2012/5. számú határozat értelmében „a Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkeznek. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes. A Jat. 3. §-a az ismétlést, azaz a szó szerinti átvételt tiltja” (Indokolás 3. pont).

Jelen ügyben azonban nem a Köf.5056/2012/5. számú határozattal elbírált esettel állunk szemben. Az Ör. az Nytv. és a Vhr. egyes rendelkezéseiből összeszerkesztve alkot egy új rendeletet, amelyhez – felhatalmazás nélkül – helyi szabályokat kapcsol. Azonban a helyi szabályozásként feltüntetett rendelkezések egy részéről is megállapítható, hogy azok törvényi alapúak. Így az Ör. 2. § (2) bekezdése meghatározza a rendelet alkalmazásában a lakás és a szükséglakás fogalmát. E fogalmakat a jogrendszerben a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 91/A. § 1. és 6. pontja határozza meg. Az Ör. 2. § (2) bekezdésben

önálló helyi szabályként jelölt szükséglakás fogalma megegyezik az Ltv. 91/A. § 6. pontjában foglaltakkal, míg a lakás fogalma eltér. Azonban mind az egyezőség, mind az eltérő szabályozási tartalom törvénysértő, mert sérti a Jat. 3. §-át. Mindemellett jogbizonytalanságot eredményez, hogy a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele.

4. A Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja értelmében „ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti (...)”. Az 56. § (3) bekezdése felhatalmazza az Önkormányzati Tanácsot arra, hogy a főszabálytól „eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa absztrakt normakontroll hatáskörében eljárva megállapította, hogy az Ör.-rel szemben közjogi érvénytelenség áll fenn - azaz az érintett Önkormányzat jogalkotói jogkör hiányában fogadta azt el - ,illetve az Ör. több szempontból is törvénysértő. Így a megsemmisítés jogkövetkezményét ex tunc hatállyal vonta le.

A határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) pontján alapul.

A jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárta ki.

Budapest, 2013. október 1.

Dr. Kozma György sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.
bíró

A kiadmány hitelélül:

tisztviselőü