

**Bene Enikő**

hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

### **A Kúria önkormányzati rendeleteket felülbíráló jogköre esetjogi megközelítésben<sup>1</sup>**

Debreceni Jogi Műhely, 2016. évi (XIII. évfolyam) 3-4. szám (2016. december 31.)

#### **I. Bevezetés**

A Kúria 2012-ben hívta életre a Kúria Önkormányzati Tanácsát, amely azóta is elvitathatatlan részét képezi a normakontrollt végző szervek együttesének, mellette az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság működik önkormányzati normák feletti objektív, nemperes eljárás révén a jogszabályi kollíziók felszámolása tükrében. Ezen kollízió a tekintetben oszlik meg és kerül egyik vagy másik bíróság elé a vitás rendelet, hogy törvényességi vagy alkotmányossági aggály merül-e fel vele szemben. A bíróság tevékenységének a célja, hogy fenntartsa és megerősítse az önkormányzati autonómiát, kiküszöbölje a helyi igazgatás jogsértéseit, oltalomban részesítse a helyi lakosokat, utat mutasson a helyi szintű jogalkotók részére.<sup>2</sup> A felügyelet működésének alapját az új Alaptörvény képezi, amely a továbbiakban sarkalatos törvényekre és kormányrendeletekre bízta az eljárás egyéb kérdéseit. A kúriai felülvizsgálat létrejötté előtt csak egy oldalról működött az orvoslás, így a tekintetben csak az Alkotmánybíróság volt hivatott intézkedni. A tanulmány igyekszik górcső alá venni néhány, nem elhanyagolható szempontot, amelyek rávezetnek azon álláspont kialakítására, hogy az Alkotmánybíróság tehermentesítése mellett még miért lehetett igény a hatáskörök megosztására az új Alaptörvény bevezetésével. A megalakulást követően viszont még nem vázolható fel teljesen egységes kép a gyakorlati dimenziót tekintve, azonban azt meg lehet állapítani, hogy igyekszik az Alkotmánybíróság által már kitaposott úton maradni. A Kúria sajátos jogértelmezése és az általa tett elvi megállapítások következetes megtétele mindenképpen arra enged következtetni, hogy egy hosszú életű és az önkormányzati jogalkotást az autonómia előmozdítása fényében helyes irányba terelő intézmény jött létre. Dolgozatomban is erre igyekszem a legtöbb figyelmet szentelni, hogy megvizsgáljam, melyek azok a legfontosabb elvi megállapítások, amelyek jelentőséggel bírnak a későbbi gyakorlat számára. Különös figyelmet a közösségi együttélés alapvető szabályait meghatározó helyi normáknak szenteltem, amely normák tekintetében esetjogi szemszögből vizsgálom azokat a dilemmákat, amelyek leginkább megfordulnak a bíróság előtt. Végkövetkeztetésként azt kívánom levonni, hogy ezen dilemmák milyen hatással vannak helyi szinten a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározására és annak betartására, miként értelmezi a bíróság a helyi közügyet mint a jogalkotás elvi felhatalmazását. A tapasztalati kérdések tükrében arról adok számot, hogy az olyan kérdéseket, mint a normavilágosság vagy a kellő idő követelménye, milyen értelmezési síkon kezeli a Kúria. Rendszereztem és nevesítettem az egyes problémaköröket, amelyek a közösségellenes magatartásokat szankcionáló helyi normák körében előfordulhatott mint törvényességi aggály. Ezek köréből csak néhányat említve a jogszabályi felhatalmazás kereteinek a túllépése, jogalkotói értelmezésbeli tévedés, rendeletalkotási funkciózavar, körültekintés hiánya vagy maga a tiltott, közösségellenes magatartás definíciójának megítélése, amely körében szintén nem található sem egységes törvényi meghatározás, sem egységes szakirodalmi definíció. A konklúzió levonása végett segítségül hívtam a magyar közigazgatási és alkotmányjogi jogirodalom képviselőit, amelyek eltérő, azonban kimerítő válasszal bíró állásfoglalásait egybevetve arra ösztönzött, hogy saját álláspontomat hozzáfűzve fogalmazzam meg a témához kötődő azon véleményemet, amely egyrészt a tiltott, közösségellenes magatartások helyi kezelésére reflektál, másrészt de lege ferenda javaslatokkal összevetve gondoltam tovább a joggyakorlat által bennem

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> TILK Péter: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014, 7.

megfogalmazódott kérdéseket, mint, hogy miért élvez prioritást a képviselő-testület a parlamenttel szemben egy egyébként egész társadalmat érintő problémában vagy miért távolodik a bíróság a jogi formalizmustól a konstruktív jogértelmezés felé tendálva.

## II. A Kúria Önkormányzati Tanácsa

A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2012-ben kezdte meg munkáját a Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium alatt, amely szerv alapvető feladatát a normakontroll tevékenység teszi ki, amelyet önkormányzati rendeletek felett végez. Lényeges, hogy a tanács 2012 előtt nem létezett, így az ilyen jellegű kérdésekkel csak az Alkotmánybíróság foglalkozott. Az Alkotmánybíróság tevékenysége azonban nem tűnt el teljes mértékben, hanem feladatköri megosztásban eljár mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság attól függően, hogy törvényességi vagy alkotmányossági aggály merül fel a megalkotott rendelettel szemben. Megemlíthető még a normakontroll tekintetében a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, amely szintén eljár normakontroll funkcióban, azonban csak határozatokat vizsgál felül, nem pedig rendeleteket. A tanács bírái között szerepelt Marosi Ildikó is, akit 2016 novemberében választottak be az Alkotmánybíróság tagjai közé is, továbbá Balogh Zsolt, Kalas Tibor és Kozma György, az elnök. Normakontroll tevékenységre tekintettel fontos kiemelni, hogy az előzetes normakontroll rendeletek esetében kizárt, itt csak utólagos normakontrollról lehet beszélni. Azonban a tekintetben, hogy absztrakt vagy utólagos normakontroll indítható-e a bíróság előtt, már megoszlik a lehetőség, mivel mindkettő indítható, az előbbi a kormányhivatal vagy 2013 óta az alapvető jogok biztosa kezdeményezése alapján, az utóbbi bírói kezdeményezésre indul. A Kúria által olyan elvi jellegű megállapítások kerülnek lefektetésre, amelyek a későbbi döntésekre precedens-jelleggel fognak hatni, illetve fontos az, hogy a jogalkotás, a rendeletalkotás is olyan iránymutatáshoz jut ezáltal, amely végső soron elengedhetetlen ahhoz, hogy a demokrácia helyi szinten is megvalósuljon. Az önkormányzati jogalkotás az, amely a téma szempontjából bővebben kerül kifejtésre, így ennek kapcsán állapítom meg azt, hogy az önkormányzati autonómia legfőbb jellemvonása, hogy a helyi szint saját magát oly módon tudja irányítani, hogy abba beletartozzon és szerves részét képezze a képviselő-testületi jogalkotás. A Kúria általam eddig feltárt gyakorlatának eredményeként azt a következtetést vontam le, hogy az önkormányzati autonómia és önállóság a lehető legszélesebb körben jut előmozdításra a bíróság jogalkalmazói tevékenysége folytán. A rendeletalkotás a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit érinti leginkább, ezért is lehet indokolt az, hogy nem csak a Kúria, hanem az Alkotmánybíróság is igyekszik kihatással lenni a jogalkotás attitűdjére. Ezt két úton teheti meg, egyrészt a felülvizsgálat szolgálja azt a funkciót, hogy az esetleges alkotmányellenességgel szemben legyen fórum, amely a választópolgárok védelmét teremti meg a rendeletek alkotmányos szintet érintően hátrányos jellegével szemben, másrészt az Alaptörvény jelöli ki és deklarálja azokat a kereteket, amelyeket figyelembe kell venni a helyi szintű jogalkotás kapcsán.<sup>3</sup> A jogalkalmazásra visszatérve a bíróság eljárására tulajdonképpen ráhúzható a közigazgatási quasi bíráskodás, de legalábbis annak az egyik alfaját képezi. Nemperes eljárásban jár el, jogszabályi kollíziók felszámolása végett, amely eljárásnak nem az alanyi jog megítélése, egyedi ügyek eldöntése a lényege, hanem az, hogy a sajátos jogértelmezést jogforrási hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő normák összeütközése folytán fektesse le. A döntés azért is elüt, mert erga omnes hatállyal bír, ami azt jelenti, hogy mindenkire érvényes, ezáltal mindenki kötelezve lesz. Lényegében a Kúria jogértelmezése során azon tapasztalat fedezhető fel, hogy gyakori a korábbi Alkotmánybírósági határozatokra való hivatkozás, amely azt jelenti, hogy nem szakít véglegesen a normakontroll tükrében már kialakult gyakorlattal, hanem valamilyen formában azt viszi tovább és ráépíti vagy belefoglalja a Kúria jelen gyakorlatába.<sup>4</sup> A Kúria által meghatározott azon cél, amely „*az Alaptörvényben karakterizált önállóság*”<sup>5</sup> kiteljesedésére épít, ennek előre mutató és megvalósulni látszó tendenciáját alátámasztják az általam leszűrt azon következmények, mely szerint a „nem egyedi ügyek elbírálása” még inkább lehetővé teszi és meg is kívánja azt, hogy a bírák az értelmezés tekintetében

<sup>3</sup> BEKÉNYI József: AZ önkormányzatiság és az Alkotmánybíróság, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010, 2.szám

<sup>4</sup> TILK Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014, 7-35.

<sup>5</sup>Kúria Köf.I.5.019/2014.

bátrabban lépjenek ki az adekvát jogszabály mögül és annak szellemét is figyelembe vegyék.

### III. A Kúria gyakorlatának elméleti olvasata

A Kúria elvi megállapításai végső soron egy irányba haladnak. Az önkormányzati autonómia előmozdítása képezi a célját, amelyet azzal kíván megvalósítani, hogy a gyakorlat során kiterjesztően értelmez minden olyan jogszabályhelyet, amely felhatalmazást juttat az önkormányzatnak rendeltben szabályozni saját ügyeit.

Az Alkotmány, amely szólt önkormányzati alapjogokról, olyan tág körben tette lehetővé az autonómia megvalósulását, hogy kritikus hangok övezték ennek a lefektetését. A helyi közügyek intézésének önálló lehetősége olyan széles körben jutott kifejezésre, amely kiemelkedett az európai országok sorából. Azonban az új Alaptörvény már az önkormányzati alapjogokat is elhagyja, különös tekintettel az önkormányzathoz való jogra, amely lényegében az önkormányzati autonómia jogalkotói szűkítéséről ad számot, továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsának bírójá, Balogh Zsolt álláspontja szerint a szintén alaptörvényi szinten rögzített rendeletpótlási lehetőség, amely azt jelenti, hogyha a képviselő-testület elmulasztja a törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettségének történő elégtételt, abban az esetben a kormányhivatal jogosult lesz helyette megalkotni az adott rendeletet. A kormányhivatal rendeletalkotási aktusát megelőzően az önkormányzat kap ugyan még egy „lehetőséget” arra nézve, hogy pótolja mulasztását határidőtűzés mellett, azonban ha ezt sem tartja be és nem tesz eleget kötelezettségének, akkor a kormányhivatal vezetője teszi azt meg helyette. Balogh Zsolt előadta, hogy a helyi jogalkotás szerves részét képezi az önkormányzati autonómia feltétlen érvényesülésének, amely ezáltal korlátokba fog ütközni. Az önkormányzati autonómiának az új Alaptörvény tehát jóval szűkebb értelmezési módját juttatja kifejezésre, azonban látni kell bizonyos esetekben, hogy az autonómiába történő beavatkozás mindenképpen valamely legitim cél előmozdítására irányul, amely végső soron képes igazolhatóvá tenni a leszűkült értelmezési módot.<sup>6</sup> Sente Zoltán is szólt arról, hogy az önkormányzatiság erősen leépülőben van az Európai viszonylathoz képest, így ún. demokratikus deficit van jelen helyi szinten.<sup>7</sup> Gajdushek György szerint viszont az autonómia érvényesülése annak a függvénye, hogy mennyire erős a törvényességi felülvizsgálat. Az ellenőrzés tekintetében az volt elmondható, hogy igen gyenge felülvizsgálati jelleggel bírt, így ezzel is indokolható az, hogy a 2012-es új Alaptörvény hatályba lépése előtt jóval szélesebb körben volt értelmezendő az önkormányzatok autonóm jelleme.<sup>8</sup>

### IV. Törvényességi felügyelet

A kúriai eljárás létjogosultságát nyújtó törvényességi aggály lényegében a Kormány és a helyi önkormányzatok kapcsolatát juttatja kifejezésre. Az Alaptörvény deklarálja azt a releváns szabályt, mely szerint a helyi önkormányzat megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatal számára a megalkotott rendeletet. Ez juttatja kifejezésre azt a szintén Alaptörvényben megjelenő elvárást, hogy az állami szervek és a helyi önkormányzat kötelesek együttműködni a közérdek érdekében. A törvényességi felügyelet legjelentősebb elhatárolási pontja az ellenőrzéstől, hogy az előbbi révén lehetőség van érdemben is cselekedni a kormánynak azon túl, hogy beszerzi a szükséges adatokat a helyi önkormányzattól. Az Alaptörvényen túl továbbiakban sarkalatos törvények rendezik a gyakorlatra vonatkozó egyéb kérdéseket, ilyen törvény a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá releváns jogszabály még a 119/2012 (VI. 26.) kormányrendelet. Az Möt. az a jogszabály, amely felsorolja a törvényességi felügyelet eszközeit, mint például a törvényességi felhívás, a képviselő-testület

<sup>6</sup> BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem, In: Fundamentum, 2012, 2.szám

<sup>7</sup> SZENTE Zoltán: AZ önkormányzati rendszer átalakítása, In: Fundamentum, 2012, 2.szám

<sup>8</sup> GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: Egy értelmezési kísérlet, In: Fundamentum, 2012, 2.szám

összehívásának kezdeményezése vagy lehetőség van törvényességi felügyeleti bírság kiszabására.<sup>9</sup>

Az Alkotmánybíróság eljárása az Abtv.-n alapul, eszerint csak abban az esetben van lehetőség Alkotmánybírósághoz fordulni, hogyha a vizsgálat tárgya az Alaptörvénnyel való összhang. Az alkotmányellenesség megállapítása esetén a rendelet megsemmisítésére van lehetőség. Főszabály ennek esetében az *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítés, de kivételes esetben - ilyen eset a különösen súlyos alkotmányellenesség - a norma *ex tunc* hatállyal is megsemmisíthető, továbbá lehetőség van *pro futuro* megsemmisítésre is, amely főként a jogalkotóra nézve kínál kedvezőbb módot, ugyanis a megsemmisítés ellenére hatályban marad a norma, majd egy jövőbeli időpont után válik semmissé, addig is időt engedve a jogalkotó részére arra nézve, hogy a megsemmisítés során esetlegesen keletkezett joghézagot valamilyen formában feloldja.<sup>10</sup>

Kérdés azonban az, hogy abban az esetben, amikor egyszerre áll fent a rendelettel szemben törvényességi és alkotmányossági aggály, melyik szerv az, amelyik létjogosultsággal bír az eljárás tekintetében? A választ a vegyes indítványokat érintő vitában a 3097/2012 (VII. 26.) AB végzés,<sup>11</sup> amely azt mondja ki, hogy az Abtv. 37§-a szerint az Alkotmánybíróság csak abban az esetben szerez eljárási jogosultságot, hogyha a vizsgálat tárgya Alaptörvénnyel való összhang, így minden olyan tárgykörű vizsgálat a Kúria hatáskörébe tartozik, amely tekintetében nem csak kizárólag az Alaptörvényt kell alapul venni.<sup>12</sup>

A Kúria Önkormányzati Tanácsának bírója, Balogh Zsolt álláspontját áttekintve – amellyel én is egyetértek - a legnagyobb problémája a törvényességi felügyeletnek az indítványozói kör. Ugyanis a rendeletek legfőbb érintettjei a helyi lakosság, akiket közvetlenül is érint és kötelez minden egyes képviselő-testület által alkotott jogszabály, így értelmesebbnek tűnne az, ha az általuk észlelt aggály folytán felügyeleti kezdeményezési jogkört kölcsönözne számukra a jogalkotó. Ezzel szemben eljárás kezdeményezésére jogosult az egyedi ügyben eljáró bíró, a kormányhivatal, és 2013 óta az alapvető jogok biztosa.<sup>13</sup> A biztos indítványozói jogköre az *actio popularis* eltörlésének ellensúlyozására szolgál, amellyel valamennyire viszonzozza az alapvető jogok biztosa azt, hogy a lakosság közvetlenül nem kezdeményezhet eljárást, ugyanis a biztos teszi ezt meg a lakosság nevében.<sup>14</sup>

## V. Felülvizsgálat az Alkotmánybíróság tükrében

Az Alkotmánybíróság – mint azt már hangsúlyoztam – 2012 előtt oly módon volt releváns a felülvizsgálat tekintetében, hogy egyetlen szervként járt el normakontroll funkcióban mind a törvényellenes, mind az alkotmányellenes rendeletek felülvizsgálata tekintetében.

Ennek kapcsán felmerült annak a lehetősége már jóval korábban, 1991-ben, hogy érdemes lenne hatásköri megosztásban eljárni a rendeletek felülvizsgálatát tekintve. Az AB ún. közjogi tanácsban bírálta el az önkormányzati rendeleteket felülvizsgálati jogkörében. 1991 környékén az akkor még Legfelsőbb Bírósághoz kívánta áttelepíteni az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát végző funkcióját, ez azonban a Legfelsőbb Bíróság részéről vetett fel olyan aggályokat, hogy mennyiben van lehetősége az alkotmányellenesség tekintetében eljárni. Holló András elképzelése szerint ez egy olyan jellegű de lege ferenda javaslat volt, amely talán leginkább állt közel a jogalkotó gondolataihoz is, ugyanis az ő álláspontja volt az, hogy a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság eljárása épüljön egymásra, vagyis a rendes bíróság után fordulni lehessen az Alkotmánybírósághoz. A hatásköri megosztás lehetőségének felmerülését azonban leginkább az indokolhatja, hogy az Alkotmánybíróság túlterhelt az ügyeik számát tekintve. További ok lehetett az *actio popularis* fennállta, amely azt volt hivatott elősegíteni, hogy bárki

<sup>9</sup> ÁRVA Zsuzsanna: A közigazgatási quasi bíraskodási tevékenysége, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 170-173.

<sup>10</sup> ÁRVA *i.m.* 167-168.

<sup>11</sup> TILK *i.m.* 22.

<sup>12</sup> BALOGH *i.m.* 17.

<sup>13</sup> BALOGH *i.m.* 17.

<sup>14</sup> SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról, In: Fundamentum, 2012, 2.szám

kezdeményezhessen eljárást az Alkotmánybíróság előtt. A bíróság eljárásának szabályozatlan volta is közrejátszhatott, valamint kérdéses az is, hogy mi van abban az esetben, ha nem a megalkotott rendelet a törvényt sértő, hanem a magasabb rendű jogszabály, így kérdés az, hogy hány hatáskör által célszerűbb elbírálni a felmerülő jogszabályi kollíziót. Lehetséges indokként merült fel még az is a hatáskörök megosztására nézve, hogy „az állami irányítás egyéb jogi eszközei” tekintetében azért lenne érdemesebb esetleg egy rendes bíróságot mozgósítani, mert ezen normák a közigazgatásban közvetlenül is jelen vannak alkalmazás szintjén, így a szoros kapcsolatból kifolyólag indokolt az, hogy ezen normák felett ne az Alkotmánybíróság gyakoroljon hatáskört. Nagyvonalakban Darák Péter és Patyi András elemzése szerint ezek voltak azon indokok, amelyek végül életre hívták a hatásköri megosztást, felváltva az igen sok helyen problémás normakontroll monopóliumot. Végző soron pedig a közigazgatási bírászkodás erősítése lenne a legfőbb cél.<sup>15</sup>

Tekintettel a jelen helyzetre, arra, hogy végül megszületett a hatásköri megosztás, voltak olyanok is, akik nem értettek egyet teljes mértékben a fennálló helyzettel, ugyanis Kiss László alkotmánybíró egyik előadása alkalmával számot adott azon álláspontjáról, mely szerint nem volt szükségzerű a törvényességi és az alkotmányossági aggályt egymástól elválasztani és külön-külön szervhez telepíteni a felülvizsgálatot, amelyet azzal magyaráz, hogy nagyon nagy nehézséggel jár a gyakorlatban elválasztani egymástól a két problémakört, másodsor a törvényellenesség és az alaptörvény-ellenesség a tapasztalatok alapján legtöbbször együtt járnak, amely szintén azt indokolja, hogy elhagyható a két szervhez való telepítés.<sup>16</sup>

A 2011. évi CLI. törvény rendelkezik arról, hogy milyen módon kerülhet egy-egy önkormányzati rendelet az Alkotmánybíróság elé. Az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll iránti kezdeményezési lehetősége csak akkor lehetséges, hogyha nincs az adott ügyben res iudicata. A bírónak is lehetősége van eljárást kezdeményezni egyedi ügyben, amikor a rendelet alkotmányosságát egy egyedi ügy tekintetében kell megvizsgálni az Alkotmánybíróságnak, lehetséges egyedi ügyben érintett személy kezdeményezésére, amely tekintetében nem kritérium, hogy az ügyben bírói döntés szülessen, ugyanis a 26§ (2) bekezdés lehetővé teszi, hogy a már hatályba lépett, de bíró által nem alkalmazott rendelet megsemmisítésre kerüljön. De az Abtv. e tekintetben leginkább mérvadó rendelkezése a 37§, amely az ún. 22-es csapdája, mivel az AB csak akkor járhat el, hogyha az Alkotmánnyal való összhang a felülvizsgálat tárgya, tehát törvényellenesség esetében az ügy átkerül a Kúria Önkormányzati Tanácsához, azonban csak akkor tud érdemben eljárni a Kúria, hogyha az indítványozónak a Kúria eljárására nézve is van indítványozói jogosultsága, mert ha csak az AB elé utaláshoz volt felhatalmazása az indítványozónak, abban az esetben a Kúria nem jogosult érdemben eljárni és az eljárást megszünteti.

A döntések tekintetében az állapítható meg, hogy kb. 8-10 olyan tárgykör van, amely körében leginkább jellemző az Alkotmánybíróság elé kerülés, ezek a következők: járművel várakozás rendjének egységes kialakítása, a várakozás díjának a meghatározása, az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozása, helyi adók, építmény-és telekadó, helyi építési szabályok, közterület-használat, távhőszolgáltatás, személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatás, hirdetések, illetve hirdető-berendezések elhelyezésével kapcsolatos rendeletek, továbbá a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló rendeletek. Az eljárás tekintetében az állapítható meg, hogy gyakori volt az ügyek visszautasítása leginkább azért, mert hatáskör hiánya állt fent és a Kúria volt jogosult eljárni vagy nem kifejezetten alapjogi, alkotmányossági kérdésben volt szükség a felülvizsgálatra.

Az alkotmányossági normakontroll elsődleges célja az, hogy elősegítse a demokratikus jogállam érvényesülését, vagyis hogy ne kerüljön sor alkotmány-ellenes önkormányzati rendeletek alkalmazására. Csak néhány ügy került a tanács megszületése óta az AB elé, amely valószínűleg azzal indokolható, hogy a kormányhivatalok szakmailag is eredményesebb megelőző munkát végeznek a rendeletek kapcsán.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> DARÁK Péter – PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010, 2. szám

<sup>16</sup> KISS László: Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai c. előadása a Kúrián, 2014 tavaszán rendezett konferencián

<sup>17</sup> KISS László: Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai c. előadás a Kúrián, 2014 tavaszán rendezett konferencián

## VI. A helyi jogalkotás vitás területei, kitekintéssel a tiltott, közösségellenes magatartásokra

A helyi jogalkotásra nézve a törvényességi felügyeleti hatáskör a legnagyobb hatást gyakorolja. Időigényes kutatói feladat annak összegyűjtése, hogy a felügyelet során melyek azok a javaslatok, ajánlások, amelyek érdemben beépíthetők a jogalkotásba is.

Érdeemes elsőként kiemelni azt az Alaptörvényi rendelkezést, amely felhatalmazza az önkormányzatokat, hogy : „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeleteket alkot.”<sup>18</sup> Ez a rendelkezés kifejezi az eredeti és a származékos jogalkotói hatásköröket. Alapvető annak a megemlítése, hogy a rendelet nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és más, magasabb szintű jogszabállyal sem. Mindezekre tekintettel érvényesül a bírói védelem elve az önkormányzati rendeletek kapcsán, vagyis ez utal arra, hogy a bíróság végzi ezen rendeletek helyes megalkotásának felülvizsgálatát.<sup>19</sup>Vannak olyan ún. kodifikációs hibák, amelyek esetében a jogalkotó olyan tárgyköröket is szabályoz, amelyek esetében egyébként nincsen szükség sem törvény, sem más norma általi rendezettségére. A jogalkotás egyik fő problémájaként nevezhető meg az, hogy az egy azon életviszonyok ne kerüljenek külön-külön normába, hanem azok egy és ugyanaz norma által legyenek szabályozva. A rendeletalkotás során azonban lényeges hibát képeznek még a szerkesztésbeli kérdések, amely például megjelenhet abban, hogy tévesen jelöli meg a jogalkotó a felhatalmazó rendelkezéseket, a jogalkotót vagy téves annak nevének a megjelölése. Gyakran felmerülő dilemma az is, amikor a rendeletalkotó magasabb szintű jogszabályok szövegéből vesz át bizonyos részeket, azonban mikor a magasabb szintű jogszabály módosulására kerül sor, akkor a helyi jogalkotó ezt már nem veszi figyelembe, ezáltal semmis lesz az egész rendelet. Hibaként fordul elő az is, hogy a jogalkotó keveri egymással a köz-és magánjogi jogkövetkezményeket, vagy jellemzően fordul elő a jogalkotás kapcsán olyan rendeletek alkotása, amelyek diszkriminációt valósítanak meg. Tartalmi dilemmát vet fel az például, hogy mennyiben jogosult a normaalkotó beavatkozni az egyéni magánszférába, hol húzódik az a határ, ahol már nem legitim cél a közérdekből való beavatkozás és nem igazolhatóvá válik ezáltal a magánszféra sérelme.<sup>20</sup>Ez a kérdéskör tovább bonyolítható azokkal a felvetésekkel, amely szerint felmerül, hogy van-e értelme ezeknek a preventív, kiegészítő jogszabályok megalkotásának. Miért nem elegendő például egy szomszédjogi jogviszony szabályozása esetén a Ptk. rendelkezéseit alkalmazni, miért kell külön jogszabályban szabályozni a kérdést.<sup>21</sup>

Jól példázza a kérdés aktualitását, hogy a november végén, Ásotthalmon elfogadott rendelet, amely véleményem szerint a törvényellenesség mércéjét biztosan megüti, de az alkotmányellenesség határait is súrolja súlyosan vallásszabadságot és diszkriminációt sértő volta miatt. A jogszabály azt írja elő, hogy műezzin nem tevékenykedhet és tilos a melegházasság propagálása, valamint tilos az Alaptörvénytől eltérő családkép népszerűsítése. Toroczka László polgármester szerint a rendelet célja a bevándorlás során veszélybe kerülő közösség és közösségi hagyomány biztonságban tartása, azonban véleményem szerint ilyen mértékű és alapjogot érintő korlátozásra nem képez legitim indokot a polgármester érvelése.<sup>22</sup>

### VI.1. Tiltott, közösségellenes magatartások dilemmái

Ugyanezen fent említett dilemmák relevánsak, sőt inkább azt lehet mondani, hogy fokozottan érvényesülnek a tiltott, közösségellenes magatartások esetében. Az Alkotmánybíróság több ponton is foglalkozott azzal, hogy van-e jogalapja a rendeletalkotásnak ezen tárgykörben. Először a 38/2012 (XI. 14.) Alkotmánybírósági határozatban semmisítette meg a testület az Möt. felhatalmazást juttató

<sup>18</sup> Magyarország Alaptörvénye

<sup>19</sup> SOLYMOSI Veronika – IVANCSICS Ágnes: Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról, In: Kodifikáció, 2012, 2.szám, 82-85.

<sup>20</sup> SOLYMOSI *i.m.* 84-85.

<sup>21</sup> KOVÁCS Virág – TEREY Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010, 2.szám, 68-69.

<sup>22</sup><http://index.hu/belfold/2016/11/25/ha-akartak-volna-se-tudtak-volna-alkotmanysertobb-rendeletet-irni-asotthalmon/> (letöltés: 2016. 12. 10.)

rendelkezéseit, továbbá a hajléktalanság szankcionálására felhatalmazást nyújtó rendelkezéseket tekintette az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek, ennek nyomán megsemmisítette azt a felhatalmazást is. Az Alkotmánybíróság azzal indokolt, hogy nem igazolható oly módon beavatkozni a magánszférába, hogy annak során olyan magatartás vagy tevékenység válik büntetetté, amely olyan élethelyzetben történik, amelyet nem az elkövető idézett elő, büntetőjogi terminológiával élve, nem szándékos magatartáson alapszik.<sup>23</sup> 2015-ben az Alkotmánybíróság a 29/2015 (X. 2.) Alkotmánybírósági határozatában azt vizsgálta, hogy az Mötv. két rendelkezése, amely felhatalmazást ad a közösségi együttélés viszonyaira nézve rendeletalkotásra, majd a rendelet betartását is lehetővé teszi. Ez a szabályozás az Alkotmánybíróság szerint az önkormányzati autonómia, még tágabban az önkormányzashoz való jog mint a történeti alkotmányunk vívmánya leképeződését jelenti.<sup>24</sup> A TASZ jogvédő szervezet szintén állásfoglalást tett közzé a témával kapcsolatban, ugyanis az Alaptörvény negyedik módosítása lehetővé tette azt, hogy a hajléktalansággal járó különböző közösségellenes tevékenységek szankcionálandóvá váljanak, ám ennek fennállását a TASZ a jogállamiság elvébe ütközőnek találta, miután rendeleti szintű szankcionálás nem fér bele a jogbiztonság körébe, mivel alapvető jogok sérelmét vonja maga után.<sup>25</sup> Egy 2016-ban meghozott Alkotmánybírósági döntés pedig amiatt született, mert egy bizonyos kaposvári rendelet tiltotta a hajléktalanok részéről azt, hogy ingóságaikat elhelyezzék közterületen. Az Alkotmánybíróság döntése azért tekinthető furcsának, mert azt az indoklást adta elő, hogy a rendelet nem a hajléktalanokra vonatkozik, tehát rájuk nem terjed ki a jogszabály hatálya. Ezentúl felmerült a normavilágosság kérdése is a testület előtt, amely kapcsán az került megállapításra, hogy amíg a jogalkalmazó szervek számára nem okoz problémát a normaszöveg értelmezése és nem ad alapot önkényes jogalkalmazásra, mindaddig megfelel a normavilágosság követelményének a rendelet.<sup>26</sup>

Lényeges az alkotmányos kérdéseken túl megvizsgálni bizonyos gyakorlati aspektusból releváns kérdést, ilyen például annak feltétlen ismerete, hogy a szabálysértési törvény mely tárgyköröket vont szabályozási körébe, ugyanis azok tekintetében már nem bír felhatalmazási jogosultsággal a képviselő-testület. Továbbá lényeges, szintén elhatárolási szempont a kihívóan és a kirívóan közösségellenes magatartás egymástól való megkülönböztetése. A nyelvi értelmezés fényében a kihívóan közösségellenes magatartások azok, amelyek veszélyesek a társadalomra és amelyek elhatárolásra szorulnak mind a büntetőjog, mind pedig a szabálysértési jog tényállásától. A kirívóan szó definíciója szintén nyelvi értelmezés szerint inkább a jó ízléssel való szemben állóságot juttatja kifejezésre. Tehát a kihívóan közösségellenes magatartás meghatározása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkotó mely magatartást szabályoz Garázdaság tényállásaként, vagy esetleg szóba jöhet a közösség tagja elleni erőszak is mint elhatárolási szempont, ugyanis mindkettő tényállásnak fogalmi eleme a kihívóan közösségellenes magatartás tanúsítása.<sup>27</sup> Az Alapvető Jogok Biztosa jelentésében is felvetett néhány jogalkotási javaslatot. Biankó jellegűnek nevezte az önkormányzatok számára juttatott felhatalmazást, miután tetszőleges módon választja meg az önkormányzat, mely magatartásokat minősít szankcionálhatónak, ezáltal azt az álláspontot képviseli, hogy egyrészt nem helyt álló az önkormányzati felhatalmazás, másrészt a jogbiztonság érdekét szolgálja annak elhatárolása, hogy mi minősül ténylegesen társadalomra veszélyes magatartásnak, vagy mi az, ami csak erkölcsi megfontolásokról tekinthető szankcionálandónak. Az Alapvető Jogok Biztosának álláspontja szerint önmagában a felhatalmazás nem jogellenes, azonban követelmény vele szemben az, hogy a jogbiztonságot, emberi méltóságot és alapvető jogokat ne sértse. Gyakori hibák az Alapvető Jogok Biztosa szerint ezen rendeletekben a felhatalmazó rendelkezések összhangjának a hiánya, amikor a jogalkotó nem jelöli meg pontosan, mely rendelkezések azok, amelyek révén felhatalmazással bírt e rendelet megalkotására. További problémát jelenthet az is, hogy a közösségellenesség definíciója nincs rögzítve, így

<sup>23</sup> 38/2012 (XI. 14.) AB határozat

<sup>24</sup> 29/2015 (X. 2.) AB határozat

<sup>25</sup> A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet álláspontja a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10749. számú törvényjavaslatról

<sup>26</sup> 3/2016 (II. 22.) AB határozat Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013 (III. 4.) önkormányzati rendelete 7§ (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

<sup>27</sup> SIKET Judit: Önkormányzati rendeletalkotás a kirívóan közösségellenes magatartásokról, In: Közigazgatás a gyakorlatban, 2012, 3.szám, 25-26.

a jogalkotó önkényes belátásán múlik, hogy melyek azok a magatartások, amelyeket ilyenek minősít. A kirívóan közösségellenesség értelmezése is gondot okoz, ugyanis a „tiltott, közösségellenes” meghatározás 2 elemből áll, a tiltott és a közösségellenes jelleget is külön-külön felhatalmazásnak tekinthetik egyes jogalkotók, így a tiltott magatartás, mely bármely magatartás magában foglal, amely veszélyes a társadalomra, vagy a közösségellenes magatartás, mely leginkább azon magatartásokat foglalja magában, amelyek egy bizonyos közönség előtt kerültek elkövetésre. Így két különböző, de egymással egybemosódó tényállás még szélesebbre húzhatja adott esetben a felhatalmazás kereteit. További problémaként jelentkeztek a rendeletek jogsértő magatartást meghatározó rendelkezéseinek ellentmondásossága, az alanyi kör tisztázatlansága, a vétkességi fok hiánya, valamint a rendeletalkotási funkciózavar, amely azt jelenti, hogy a rendeletalkotó olyan tárgykört is szabályozása körébe vont, amelyek összefüggésben sem álltak a közösségi együttélés és magasabb szintű jogszabály esetleg már szabályozási körébe vonta.<sup>28</sup>

## VI.2. A Kúria előtt felmerült gyakorlati dilemmák

Gyakran felmerülő probléma a normavilágosság kérdésének megítélése, amely itt konkrét esetben annak kapcsán merült fel, hogy a gyomirtás mennyiben képezi részét a tisztántartásnak. Az indítványozó megjelölt egy bizonyos együttes rendeletet, amelyben nyilvánvalóvá válik, hogy a tisztántartásnak nem fogalmi eleme a gyomirtás, továbbá felvetette a normavilágosság sérelmét is. A Kúria az együttes rendelet kapcsán azt jegyezte meg, hogy az lehetővé teszi a rendelkezéseitől való eltérést jogszabály eltérő rendelkezése esetén, az önkormányzatnak pedig van rendeletalkotási felhatalmazottsága az Mötv.-re utalva. A Kúria világossá tette azt is, hogy a gyommentesítés milyen célokat szolgál, amely célok között fontos utalni az egészséges környezethez való joghoz, továbbá a környezetszétika kérdését is, amelyet az indítványozó vetett fel, inkább utólagos, nem releváns célként nevezte meg. Végül soron a Kúria a normavilágosság kérdését a jogalkotói célból kiindulva értelmezi, vagyis akkor közérthető egy norma a jogkövető polgárok számára, ha annak célja mindenki számára világos.<sup>29</sup> Egy másik ügyben, de ugyanebben a tárgykörben hozott döntésben is hasonló következtetésekre jutott a bíróság. A Kúria eljárása során a gyakorlatát követte, amelyben szintén a normavilágosság kérdéséből indul ki, amely kérdés révén azt kell vizsgálni, hogy „miként hat ki a normaalkalmazásra és okoz-e jogbizonytalanságot a jogértelmezés során” az adott norma. A szankciót meghatározó rendelkezés kapcsán a Kúria szerint fokozottabban kell, hogy érvényesüljön a világos normatartalom követelménye. A szankció kapcsán a Ket. a Kúria értelmezése szerint egy arányossági kritériumot határoz meg azzal, hogy a szankció meghatározása során annak arányban kell állnia a jogsértés jellegével. A Kúria álláspontja szerint a helyi közügy olyan közérdekű szinten fontossággal bíró alapvető érdek, amely során az Alaptörvényben vagy más törvényben kapott felhatalmazás révén is alkothat kiegészítő jelleggel, amely jogszabály egyetlen korlátja, hogy ne legyen ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Ezzel az értelmezéssel a Kúria az önkormányzati jogalkotás lehetőségére nézve kiterjesztőleg tekint, amely így azt eredményezi, hogy a képviselő-testület a helyi közügyeket szabályozó kérdésekben a legtágabb körben alkothat szabályokat.<sup>30</sup>

Fontos kérdést jelent a felhatalmazás keretei legitimitásának tisztázása, amely kapcsán a már említett 2015 évi Alkotmánybírósági döntés releváns, azonban ennek ügyében a Kúria is állást foglalt. A Kúria szerint az Alaptörvény 32. cikkével az önkormányzatok eredeti jogkörben alkothatnak rendeletet abban a törvény által nem rendezett helyi viszonyok tekintetében, amely felhatalmazás korlátjaként a Kúria az alaptörvény azon rendelkezését jelöli meg, amely azt írja elő, hogy az alapvető jogokat csak törvény által szabályozhat és meghatározza az alapvető jog korlátozásának feltételeit, amely a szükségesség-arányosság kritériuma, de ez már az adott törvényre releváns. Tehát ez alapján megállapítható, hogy az önkormányzat minden egyes tárgykörben rendeletet alkothat, amely nem alapjogot érint, ezzel a Kúria szintén kiterjesztően értelmezi a felhatalmazási körét az önkormányzatoknak, ugyanis a legtágabban enged beavatkozni a helyi közösség ügyeinek körébe, csak alapjogokat nem érinthet, de ennek érintése a törvény által is csak alaptörvényi kritériumok oltárán tehető meg.<sup>31</sup> Szintén a felhatalmazás kereteinek tekintetében a Kúria érvelésében utalt

<sup>28</sup> Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB.6727/2012. számú ügyben

<sup>29</sup>Köf.5010/2016/4.szám

<sup>30</sup>Köf.5042/2015/3.

<sup>31</sup>Köf.5052/2015/2



a korábbi 38/2012 (XI.14.) AB határozatra, amely még megsemmisítette az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseit az önkormányzat számára közösségellenes magatartásokat rendeletben szabályozni engedő jogszabály-hely kapcsán, ám az Alkotmánybíróság ezen ügy lefolyása alatt vizsgálta éppen az új Mötv. két vitatott rendelkezését a felhatalmazás tekintetében. Az indítványozó a következő jogszabályhelyet vélte ellentétesnek az Mötv.-vel: „...*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.*” Ezzel szemben a választási törvény a következőképpen rendelkezik: 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. A Kúria gyakorlata szerint „a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak. 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.” Ennek alapján, mivel a Ve. szabályrendszere oly módon zárt a Kúria jogértelmezését nézve, hogy a választási plakátokról való önkormányzati rendeletben való rendelkezés a zárt rendszerből kilépést vonna maga után.<sup>32</sup>

Külön kérdést képez az is, hogy mi van abban az esetben, hogyha ugyanazon rendelet esetén egyszerre kerül kezdeményezésre törvényességi és alkotmányossági felülvizsgálat is. A Kúria egy ügyben kimondta, hogy miután a rendelet tekintetében párhuzamos eljárás folyik (az Alkotmánybíróság előtt és a Kúria előtt), nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybírósági döntés kihatással lesz majd a kúriai döntésre, a Kúriának tehát be kell várni az Alkotmánybíróság vizsgálatát, mivel neki nincs felhatalmazása alkotmányossági vizsgálat lefolytatására, csak törvényességre. Mindezek fényében a Kúria megállapította, hogy mivel egy előkérdés eldöntése, amely az Alkotmánybíróság részéről fog megtörténni feltétele és befolyásoló tényezője a Kúria törvényességi döntésének, mert... az önkormányzati tanács az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben - ideértve az eljárás megszüntetését is - végzéssel dönt. „A határozattal és a végzéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs...” törvényhelyet a Kúria akként értelmezi, hogy abba beleértendő „a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának felfüggesztése, ha az önkormányzati rendelet törvényessége vizsgálata során meghozandó döntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amely valamely hatóság, más bíróság, vagy az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban van. Az eljárás felfüggesztésének lehetősége a megalapozott – alkotmányos és törvényes – döntés meghozatalához adott esetben elengedhetetlen”.<sup>33</sup>Másik ügyben, de szintén ezen dilemmával kapcsolatban úgy határozott a Kúria, hogy az általa folytatott eljárás sui generis eljárás, amelyet az Alaptörvénnyel és az Abtv. bírói kezdeményezésre vonatkozó szabályával összhangban kell értelmezni (ha a bíró olyan szabályt alkalmaz, amely alkotmányos aggálllyal bír, annak alkalmazását ki kell zárni valamennyi bíróság előtt zajló egyedi ügy elbírálása során), akképpen értelmezhető, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyó alkotmányossági vita (amely a Kúria eljárása szempontjából azért releváns, mert a törvény és annak alkotmányos sorsa érdemben befolyásolja a döntés végkimenetelét) prioritást élvez a törvényességi vizsgálattal szemben, tehát értelemszerűen az alkotmányossági eljárás kizárja a törvényességit.<sup>34</sup>

Gyakoriak a bíróság elé kerülő azon ügyek, amelyek a diszkrimináció kérdését vetik fel. Ilyen ügy volt az is, amikor a szerencsi önkormányzat olyan rendeletet alkotott, amely a Szerencs városán kívül élők, akik más városban beilleszkedni nem tudtak, az ő városuk által számukra juttatott támogatás révén nem juthatnak előnyhöz Szerencs városában az ott életvitelszerűen élőkkel szemben. A Kúria elsőként arra mutatott rá, hogy a rendeletben nevezett személyi kört hátrányos megkülönböztetés sújtja, nem pedig „csak” előnytől való elzárást. A Kúria a diszkriminációtilalom alkotmányos értékéből kiindulva utalt arra, hogy akár az Alkotmánybíróság, akár a strasbourgi bíróság az alapjogokat érintő megkülönböztetés során a szükségességi-arányossági teszt alkalmazandó, továbbá a Kúria az amerikai jogrendszerre utalva azt is megjegyezte, hogy hátrányos megkülönböztetés esetén szankció is alkalmazható abban az esetben, ha a megkülönböztetés alapja valamilyen „gyanús indok (suspect classification)”. Mindezek fényében a bíróság

<sup>32</sup>Köf.5034/2015/3.

<sup>33</sup>Köf.5008/2015/3.

<sup>34</sup>Köf.5004/2015/4.

arra a megállapításra jutott, hogy a jelen rendelet által történő megkülönböztetésnek nincs legitím célja.<sup>35</sup>

A Kúria értelmezte a szabálysértési törvény azon rendelkezéseit is, amely lehetővé teszi, hogy bizonyos alapvető értékek, mint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében, valamint a közterületnek egy bizonyos részét konkrét meghatározása esetén szankcionálhatóak az életvitelszerűen közterületen tartózkodók. A Kúria a lakhatási szegénység alapos vizsgálata érdekében annak fejlődéstörténeti szempontjaira is kitért. Megállapította, hogy a közösségellenes magatartások és az életvitelszerű közterületi tartózkodás alapvetően a helyi közügy fogalmi kereteibe tartozik, ebből következően pedig értelemszerű ezen a szinten szabályozni a kérdést, azonban az Alkotmánybíróság is többször foglalkozott az ügyvel érdemben, amelynél fogva azt állapította meg, hogy az ezzel összefüggésben tanúsított magatartások kriminalizációja nem egyeztethető össze az emberi méltóság, illetve a jogállamiság elveivel: „*A lakhatási szegénység - és az azszal szoros összefüggésben álló guberálás - létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitím okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás avagy a büntetés/szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom. A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azszal járó körülmények látványától*”. A Kúria kimondta, hogy a felhatalmazás keretei megszorítóan értelmezendők, vagyis a védendő értékek „tényszerűen igazolható érvényesülést kívánnak. A Kúria levezetése folytán a megszorító értelmezésnek további két elemre bontható: egyrészt alkotmányossági követelmény az, hogy a hajléktalan személyek nem rekeszthetők ki a település egészéből, másrészt a rendelet a normavilágosság követelményét is tartsa szem előtt, az esetleges jogbizonytalanságok megelőzése céljából. Végül a Kúria a rendeletnek bizonyos parkolóterületek tekintetében tilalmat meghatározó mellékletét felülvizsgálva érvelt azzal, hogy az Alkotmánybíróság révén már előzetesen megfogalmazott elvi tétel, mely szerint a parkolók mint közjavak mindenki számára hozzáférhetővé tétele alapvető fontosságú a helyi viszonyok között, amelynél fogva indokolt viszont az a tekintetben ésszerű gazdálkodás, illetve a túlszűfoltóságának megelőzése. Ebből az aspektusból elindulva ez a kérdés egy önálló társadalmi, gazdasági relevanciával bíró dilemma, amelyhez képest a hajléktalanság kérdésköre egy külön kontextusban vizsgálendő, de szintén társadalmi szinten bír létfontossággal. Ezért nem igazolható és a felhatalmazás keretein való túllépést valósít meg az a szabály, amely lényegében egy kontextusban foglalkozik mindkét tárgykörrel.<sup>36</sup>

## VII. Konklúzió

A Kúria Önkormányzati Tanácsa által folytatott normákat felülvizsgáló gyakorlat arról ad számot, hogy az önkormányzati jogalkotás mennyire tekinthető egységesnek. Az elvi megállapítások és iránymutatások viszont helyes irányba próbálják mozdítani a jogalkotási struktúrát. Az általam elsőként levont következtetés mindenképpen annak megállapítására irányul, hogy a Kúria célkitűzése az önkormányzati autonómia előmozdítása oly módon, hogy az inkább erősnek mondható felügyelet valamilyen formában mégis ellensúlyozva legyen azzal, hogy a bíróság érvényesíteni kívánja az egyébként inkább háttérbe szorított – az Alaptörvény hatályba lépése és annak változásai nyomán – önálló önkormányzati jelleget. Erre mutat rá az is, hogy az alapvetően nem az önkormányzatiság fényében született Alaptörvény és sarkalatos törvények, kormányrendeletek terén véleményem szerint a Kúria sajátos jogértelmezést folytat, amely túllép a rekonstruktív jellegű jogértelmezési módokon és a konstruktív értelmezést követi, melyet példáz az, hogy számos esetben jelenik meg a teleologikus, alkotmány-konform, és jogösszehasonlító értelmezés is. A Kúria álláspontom szerint a helyi közügy-kérdés tekintetében megfelelően példázza a fentebb megállapítottakat és rámutat arra, hogy minden olyan kérdés helyi közügy részét képezi, amely valamilyen formában érinti és befolyásolja a helyi választópolgárok ügyeit. Az ügyek körét áttekintve az állapítható meg, hogy a kérdések a jogalkotó részéről való téves vagy hiányos értelmezés következtében merülnek fel. A Kúria e téren is igyekszik precedens-jelleggel egy bizonyos jogértelmezési síkra terelni a jogalkotókat. Jelentősséggel bír a „közösségi együttélés” kiterjesztő vagy megszorító jellegű értelmezése,

<sup>35</sup>Köf.5017/2015/3.

<sup>36</sup>Köf. 5020/2014/6.

ezen kérdés azért is releváns, mert sem törvény, sem jogirodalom nem tartalmaz megfelelő definíciót rá, így annak a veszélye merül fel, hogy minden egyes önkormányzat más-más tartalmat kölcsönöz a fogalomnak és eltérő lesz a szankcionált magatartások köre. Nagy jelentőséggel bír a helyi szintű szabályozás volta, ennek kapcsán Salamon László alkotmánybíró álláspontjával értek egyet, miszerint általában véve nem aggályos alkotmányosan a közösségi együttélés alapvető szabályainak helyi szintű meghatározása, mivel az önkormányzati demokrácia is magán hordozza azt a lehetőséget, hogy minden önkormányzat saját magára nézve alkosson meg kényszerítő szabályokat, azonban tekintettel a „közösségi együttélés alapvető szabályai” jogfogalmára, az egy oly módon diszkrecionális felhatalmazást nyújtó meghatározás az önkormányzatok számára, hogy az Möt. egyébként a mai napig vitás, két felhatalmazó rendelkezése, a 8§ (2) bekezdés és a 143§ (4) bekezdés d) pontja általi megjelölés túlságosan széles önkényt juttat a képviselő-testületre, ez azért is nem helyt álló, mert a közösségi együttélés körében szabályozott rendelkezések túl sok életviszonyt érinthetnek ahhoz, hogy ezen „biankó” jellegű felhatalmazás megállja a helyét. Végző soron pedig az önkéntes jogkövetés erodálásához vezet.<sup>37</sup> Mindezekre tekintettel álláspontom szerint jogalkotási szintű kérdés az Möt. 8§ (2) bekezdés és a 143§ (4) bekezdés d) pontjának módosítása, amelyre nézve minimumkövetelménynek tartom a „közösségi együttélés szabályainak” fogalmi lefektetését törvényi szinten, miután ez a jogállami klauzula érvényének alapvető garanciája. Úgy vélem továbbá, hogy a helyi demokrácia megköveteli a közösségi együttélés alapvető szabályainak közösségre formált módon való lefektetését – így semmi nem igazolná a tárgykör parlamenti szintű kezelését -, viszont ennek módja és kerete már kimunkálást igényel, amely viszont a parlament hatáskörébe tartozó feladat.

### **Summary – Authority of the review of Self Government regulations by the Curia of Hungary with a Special Emphasis on case-law**

The Council of Self-Government Affairs of the Curia of Hungary, which was established in 2012, has the power to review judicial norms beside the Constitutional Court of Hungary in order to abolish the collision between them. The division between the issues of the collision is determined up on the fact whether the question is statutory or a constitutional. The specific interpretation of the Curia and its consistent, conceptual statements that have already been made, leads to the conclusion, that such an institution was created that is able to promote the autonomy of the legislation of self-governments in the right direction. This is the issue that I would like to focus in my paper the most, and to examine what are those most important and conceptual statements, which are also important from a practical perspective. I extended my observation particularly on the legal standards regulating the basic rules of coexistence, where I examined the standards in respect of the most common dilemmas from a case-lawpoint of view.

### **Irodalomjegyzék**

ÁRVA Zsuzsanna: A közigazgatási quasi bíraskodási tevékenysége, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 170-173.

BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem, In: Fundamentum, 2012, 2. szám

BEKÉNYI József: AZ önkormányzatiság és az Alkotmánybíróság, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010, 2. szám

DARÁK Péter – Patyi András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010, 2. szám

GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben: Egy értelmezési kísérlet, In: Fundamentum, 2012, 2. szám

KISS László: Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai c.

---

<sup>37</sup> 29/2015 (X.2.) AB határozat

előadás a Kúrián, 2014 tavaszán rendezett konferencián

KOVÁCS Virág – TÉREY Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010, 2. szám, 68-69.

SIKET Judit: Önkormányzati rendeletalkotás a kirívóan közösségellenes magatartásokról, In: Közigazgatás a gyakorlatban, 2012, 3. szám, 25-26.

SOLYMOSI Veronika – IVANCSICS Ágnes: Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról, In: Kodifikáció, 2012, 2. szám, 82-85.

SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról, In: Fundamentum, 2012, 2.szám

SZENTE Zoltán: AZ önkormányzati rendszer átalakítása, In: Fundamentum, 2012, 2. szám

TILK Péter: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014, 7-35.

Kúriai döntések:

Kúria Köf.I.5.019/2014

Köf.5010/2016/4

Köf.5042/2015/3.

Köf.5052/2015/2

Köf.5034/2015/3.

Köf.5008/2015/3.

Köf.5004/2015/4.

Köf.5017/2015/3.

Köf. 5020/2014/6.

Jogszabályok, jelentések, határozatok

3/2016 (II. 22.) AB határozat Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013 (III. 4.) önkormányzati rendelete 7§ (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

38/2012 (XI. 14.) AB határozat

29/2015 (X. 2.) AB határozat

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet álláspontja a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10749. számú törvényjavaslatról

Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB.6727/2012. számú ügyben

Internetes oldalak:

[http://index.hu/belfold/2016/11/25/ha\\_akartak\\_volna\\_se\\_tudtak\\_volna\\_alkotmanysertobb\\_rendeletet\\_irni\\_asotthalmon/](http://index.hu/belfold/2016/11/25/ha_akartak_volna_se_tudtak_volna_alkotmanysertobb_rendeletet_irni_asotthalmon/) (letöltés: 2016. 12. 10.)