

DR. LEHÓCZKI BALÁZS,
 DR. SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR,
 DR. BALOGH ZSOLT,
 DR. DARÁK PÉTER PHD,
 DR. SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER PHD



Felsőbíróági Jogesetek

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA, A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖZIGAZGATÁSI TÁRGYÚ DÖNTÉSEI

I.a.)

Az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő ügyei:¹

BÍRÓSÁG

C-446/15 Signum Alfa Sped (Adózás)

A Bíróság korábbi ítéleteiben (lásd különösen a C-80/11 Mahagében és C-142/11 Dávid egyesített ügyeket) már kimondta, hogy valamely gazdasági szereplőtől az általa kifizetett számlák tekintetében csak akkor tagadható meg az áfa-levonás (az áfa uniós jogi megfelelője a hea: hozzáadottérték-adó) joga, ha az adóalany tudta, vagy kellő körültekintéssel tudnia kellett volna, hogy a levonási jog megalapozására felhozott ügylettel adócsalásban vesz részt.

A NAV ezen ítéletek után már nem azon az alapon utasítja el az áfa-levonás érvényesítését az általa gyanúsnak tartott ügyletek tekintetében, hogy a számlabefogadó nem győződött meg a számlakibocsátó jogszabályszerű magatartásáról, hanem azzal az indokkal, hogy a számlakibocsátó vonatkozásában végzett adóhatósági vizsgálatok feltárásai fényében a vitatott ügyletek alapjául szolgáló számlák nem származhatnak azok kibocsátójától, ami miatt magukat az ügyleteket is fiktívnek kell minősíteni.

A jelen ügy főszereplője egy olyan szállítási vállalkozás, amely fuvarozási szolgáltatásokat rendelt meg más cégektől. A partnereiről azonban a NAV később megállapította, hogy azok a fuvarozási szerződések teljesítésére ténylegesen nem alkalmas fantomcégek, így az ügyleteket fiktívnek minősítette, az adólevonás jogát pedig megtagadta.

A szállítási vállalkozás a NAV döntését bírósági úton támadta meg, egyrésztől azt állítva, hogy ő a partnerei kiválasztásánál kellő körültekintéssel járt el és a tekintetükben a NAV által utólag feltárt szabálytalanságokról a szerződéskö-

téskor nem tudott, másrésztől pedig hangsúlyozva, hogy az adólevonás alapját képező, áfával növelt vételárat e partnereknek bizonyíthatóan kifizette.

Az ügyben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy annak a ténynek az adóhatóság által megállapítása, hogy az adólevonás alapjául szolgáló ügylet nem jöhetett létre az ügyletre vonatkozó számlákban megjelölt felek között, együtt jár-e azzal, hogy a számlabefogadó az uniós hea-irányelv alapján elveszti az adólevonáshoz való jogát, függetlenül attól, hogy ő maga tisztességesen és körültekintően járt-e el.

T-554/15 Magyarország kontra Bizottság (Állami támogatások)

2015 februárjában Magyarország a dohányipari vállalkozásokat terhelő új adót vezetett be, egészségügyi hozzájárulás elnevezéssel, amelyet a dohánytermékek magyarországi gyártásából és kereskedelméből elért éves nettó árbevétel alapján vetnek ki. Ezen adó célja, hogy forrásokat biztosítson az egészségügyi rendszer finanszírozásához az egészségügyi szolgáltatások színvonalának emelése érdekében.

Az ezen új adónemhez kapcsolódó adókulcsok progresszíven növekednek, és azok mértéke 0,2 % az adóalap 30 millió forintot túllépő, de 30 milliárd forintot meg nem haladó része után, 2,5 % az adóalap 30 milliárd forintot túllépő, de 60 milliárd forintot meg nem haladó része után és 4,5 % az adóalap 60 milliárd forintot meghaladó része után. Az adófizetési kötelezettség csökkenthető, ha a vállalkozás beruházásokat végez tárgyi eszközökbe.

Miután a Bizottsághoz panasz érkezett ezen adóval kapcsolatban, a brüsszeli szerv egy előzetes vizsgálat keretében megállapította, hogy az adókulcsok jelentős mértékű progresszivitása, továbbá az adófizetési kötelezettség beruházások megtételéhez kötött csökkentése az uniós versenyjoggal össze nem egyeztethető állami támogatásnak minősülnek. A Bizottság szerint a progresszív adókulcsok különbséget tesznek a vállalkozások között azok árbevétele alapján és indokolat-

¹ A folyamatban lévő ügyekről az összeállítást LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

lan előnyt nyújtanak az alacsonyabb árbevétellel rendelkező vállalkozásoknak. Hasonlóképpen, az adófizetési kötelezettségnek a beruházásokkal összefüggő csökkentése indokolatlan, ráadásul az egészségügyi hozzájárulás célkitűzésével össze nem egyeztethető előnyt nyújt az ilyen beruházásokat megvalósító vállalkozásoknak.

Mindezek alapján a Bizottság úgy döntött, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indít és – mivel az adó már hatályban van – utasította Magyarországot arra, hogy ezen eljárás lezárásáig függesse fel a progresszív kulcsok, illetve a beruházás esetén való adókedvezmény alkalmazását.

Magyarország e felfüggesztő rendelkezés megsemmisítését kéri a Törvényszéktől.

I.b.)

Az Európai Unió Bíróságának döntései:²

I.

Ügyszám: *A Bíróság 2015. október 1-jei ítélete a C-230/14. sz. Weltimmo ügyben*

Tárgy: A természetes személyek védelme a személyes adatok kezelése vonatkozásában – 95/46/EK irányelv – Formálisan más tagállam területén letelepedett adatkezelő – A természetes személyek személyes adatainak védelméhez való jog megsértése egy másik tagállamban – Az alkalmazandó jog és a joghatósággal rendelkező felügyelő hatóság meghatározása – A felügyelő hatóság hatásköreinek gyakorlása – Szankcionálási jogkör

A döntés:

Valamely tagállam adatvédelmi szabályozása alkalmazható azon külföldi társaságra, amely tartós jelleggel valós és tényleges tevékenységet folytat e tagállamban.

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdése:

A személyes adatok védelméről szóló 95/46/EK irányelv előírja, hogy minden tagállam hatóságot vagy hatóságokat jelöl ki az irányelv alapján a tagállamok által elfogadott nemzeti rendelkezések területén történő alkalmazásának felügyeletére. E hatóságok hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy a területükön – a szóban forgó adatkezelésre alkalmazandó nemzeti jogtól függetlenül – többek között vizsgálati és beavatkozási jogköröket gyakoroljanak. Ezen felül valamely tagállam hatósága felkérheti egy másik tagállam hatóságát hatáskörének gyakorlására.

A Szlovákiában bejegyzett Weltimmo társaság olyan weboldalt üzemeltet, amelyen magyarországi ingatlanok hirdetései jelennek meg. Ennek keretében a hirdető személyes

adatait kezeli. A hirdetések egy hónapig ingyenesek, majd ezt követően a hirdetésért díjat kell fizetni. Számos hirdető az első hónap elteltét követően elektronikus levélben kérte a hirdetés és egyben a rá vonatkozó személyes adatok törlését. A Weltimmo azonban nem törölte ezeket az adatokat, és kiszámlázta az érintetteknek a szolgáltatásai díjait. A kiszámlázott díjak meg nem fizetése esetén az érintett hirdető személyes adatait követeléskezelő cégeknek továbbította a Weltimmo.

A hirdető panaszt nyújtottak be a magyar adatvédelmi hatósághoz. E hatóság az irányelvet átültető magyar törvény megsértése miatt tízmillió forint bírságot szabott ki a Weltimmo-ra.

A Weltimmo a magyar bíróságok előtt megtámadta a magyar adatvédelmi hatóság határozatát. A felülvizsgálati eljárásban eljáró Kúria azt a kérdést intézte az Európai Bírósághoz, hogy a jelen ügyben az irányelv lehetővé teszi-e a magyar adatvédelmi hatóság számára az irányelv alapján elfogadott magyar törvény alkalmazását és az e törvényben előírt bírság kiszabását.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

Ítéletében a Bíróság emlékeztet arra, hogy az irányelv értelmében a személyes adatok kezelésére minden tagállamnak az irányelvnek megfelelően elfogadott rendelkezéseket kell alkalmaznia, amennyiben az adatkezelést a területén az adatkezelő szervezete tevékenységeinek keretében végzik. A Bíróság ezzel kapcsolatban rámutat arra, hogy egyetlen képviselő jelenléte bizonyos körülmények között elegendő lehet a letelepedés, illetve a szervezet fennállásához, ha a képviselő a kérdéses tagállamban kellő mértékű állandósággal jár el az érintett konkrét szolgáltatások nyújtása során. Ezen túlmenően a Bíróság kifejti, hogy a „letelepedés” fogalma kiterjed minden, akár csekély mértékű valós és tényleges tevékenységre, amelyet tartós jelleggel folytatnak.

A jelen ügyben a Bíróság megállapítja, hogy a Weltimmo vitathatatlanul valós és tényleges tevékenységet folytat Magyarországon. A magyar adatvédelmi hatóság által adott pontosításokból továbbá kiderül, hogy a Weltimmo képviselővel rendelkezik Magyarországon, aki magyarországi lakcímmel szerepel a szlovák cégnyilvántartásban, és aki a meg nem fizetett követelések megfizetése céljából egyeztetéseket folytatott a hirdetővel. E képviselő biztosított kapcsolatot a társaság és a hirdető között, valamint képviselte a társaságot a hatósági és a bírósági eljárásban. A Weltimmo továbbá bankszámlát nyitott Magyarországon a követelések behajtása céljából, és a folyó ügyeinek vitelére postafiókkal rendelkezik e tagállam területén.

Ezen információk alapján – amelyeket a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia – megállapítható az irányelv értelmében vett „letelepedés” Magyarország területén. Amennyiben ez az eset áll fenn, a Weltimmo tevékenységére a magyar adatvédelmi szabályozás vonatkozik.

A Bíróság kiemeli, hogy a tagállamok által létrehozott felügyelő hatóságok felügyelik az adott tagállam területén a bármely tagállam által az irányelv értelmében elfogadott

² A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3.) SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

rendelkezések tiszteletben tartását. Következésképpen a felügyelő hatóságok foglalkoznak a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének jogainak vagy szabadságainak védelmével kapcsolatos, bármely személy által benyújtott kérelmekkel, még akkor is, ha az ezen adatkezelésre alkalmazandó jog valamely másik tagállam joga.

Valamely más tagállam jogának alkalmazása esetén azonban a felügyelő hatóságnak a beavatkozási jogköreit a többi tagállam területi szuverenitásának tiszteletben tartása mellett kell gyakorolnia, és így a felügyelő hatóság nem szabhat ki szankciókat a saját tagállamának területén kívül.

Következésképpen abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a Weltimmo nem „letelepített” az irányelv értelmében Magyarország területén, és hogy a szóban forgó adatkezelésre alkalmazandó jog valamely más tagállam joga, a magyar adatvédelmi hatóság nem gyakorolhatja a magyar jog által rá ruházott szankcionálási jogköröket.

Az irányelvben foglalt együttműködési kötelezettség alapján azonban e hatóság feladata a másik érintett tagállam felügyelő hatóságát felkérni, hogy állapítsa meg e tagállam jogának esetleges megsértését, és hogy az e jogban esetlegesen előírt szankciókat szabja ki.

2.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2015. szeptember 30-ai végzése a C-424/14. sz. ügyben

Tárgy: Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Héa – 2006/112/EK irányelv – 213. és 214. cikk – Tevékenység megkezdésére vonatkozó bejelentés hiánya – A kisvállalkozásokat megillető mentesség – Szankció.

Az ügy:

A NAV ellenőrei egy internetes adatgyűjtés alapján megállapították, hogy egy magánszemély egy internetes portálon rendszeresen értékesít gyermekruházati termékeket. Az ellenőrök álnéven egy tolltartót rendeltek az érintett férfitől, majd a termék átvételére találkoztak szerveztek, amelynek során az eladó nem adott a részükre nyugtát vagy számlát.

Az ellenőrzés eredményeként a NAV megállapította, hogy az illető bejelentés nélkül végzett gazdasági tevékenységet, amiért mulasztási bírság megfizetésére kötelezték. A férfi azonban vitatja az adóhatóság határozatát, azt állítva, hogy nem követett el jogsértést.

A felek között nem vitatott, hogy a férfit az értékesítési tekintetben nem terheli személyi jövedelemadó-fizetési kötelezettség, mivel azok összértéke nem haladja meg az adókötelezettség keletkezéséhez szükséges 600 000 forintot.

A NAV viszont úgy véli, hogy az áfára és az adózás rendjére vonatkozó szabályok alapján a férfinak, mint gazdasági tevékenységet folytatónak be kellett volna jelentenie a tevékenységét. A megbírságot eladó szerint viszont őt a magyar áfa-szabályok alapján is adómentesség illeti meg, mivel termékértékesítései ellenértékének összege nem haladja meg a 600 000 forintot. A magyar áfa-törvény alapján ezen értékhatár alatt adómentesség – más feltételek teljesülése mel-

lett – akkor lehet kérni, ha a kérelmező előzetesen felszámított adó levonására nem jogosult.

Az ügyet tárgyaló Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt szeretné megtudni az Európai Bíróságtól, hogy a magyar áfa-szabályok alapjául szolgáló uniós héa- (hozzáadottérték-adó) irányelv értelmében megkövetelhető-e a tevékenységének bejelentése egy, az adólevonási jog gyakorlására nem jogosult személytől.

A döntés:

- 1) A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv 213. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely abban az esetben is előírja az adóalanyokkal szemben valamely gazdasági tevékenység megkezdésének bejelentését, ha az e tevékenységből származó bevétel nem lépi túl a kisvállalkozások tekintetében előírt mentesség felső határát, és az adóalany nem kíván adóköteles tevékenységet folytatni.
- 2) Az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan közigazgatási bíróság, amely abban az esetben is szankcionálja az adóalanyokat valamely gazdasági tevékenység megkezdésének bejelentésére vonatkozó kötelezettségük elmulasztása miatt, ha az e tevékenységből származó bevétel nem lépi túl a kisvállalkozások tekintetében előírt mentesség felső határát. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapügyben az alkalmazott szankció összeegyeztethető-e az arányosság elvével.

A döntés indokolása:

2015. szeptember 30-án meghozott végzésében³ a Bíróság megállapította, hogy a jelen ügyben érintett magánszemély gazdasági tevékenységet folytatott, és így a héa-irányelv értelmében adóalanyként minősül. Márpedig ezen irányelv főszabály szerint minden adóalannyal szemben előírja a tevékenysége bejelentését. Következésképpen nem ellentétes az irányelvvel az olyan nemzeti szabályozás, amely abban az esetben is előírja az adóalanyok számára valamely gazdasági tevékenység megkezdésének bejelentését, ha az e tevékenységből származó bevétel nem lépi túl az adómentesség tekintetében megállapított felső határt, és az adóalany nem kíván adóköteles tevékenységet folytatni.

Hasonlóképpen, a Bíróság szerint nem ellentétes az uniós joggal a bejelentési kötelezettség elmulasztásának bírság kiszabásával való szankcionálása, feltéve, hogy az alkalmazott szankció összeegyeztethető az arányosság elvével.

³ Eljárási szabályzatának 99. cikke értelmében, ha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek, a Bíróság az eloadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor – ítélet helyett – indokolt végzéssel határozhat.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2015. február 26-ai ítélete a C-472/13. sz. ügyben*

Tárgy: A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 9. cikke (2) bekezdésének és 12. cikke (2) bekezdésének értelmezése – A menekültnek tekintés feltételei – Az Egyesült Államoknak az iraki háborúban való szolgálatot megtagadó katonájával szembeni büntetőjogi szankciók.

Az ügy:

Andre Shepherd, aki amerikai katona, 2008 augusztusában menedékjogot kérelmezett Németországban. A Németországban állomásozó egységét 2007 áprilisában hagyta el, az Irakba szóló második bevetési parancs kézhezvételét követően. A Shepherd úgy vélte, hogy többé nem kötelessége részt venni egy általa jogellenesnek tartott háborúban, és azokban a háborús bűncselekményekben, amelyeket álláspontja szerint Irakban elkövetnek. Az első iraki bevetése során, Tikrit közelében 2004 szeptembere és 2005 februárja között nem vett rész közvetlenül sem katonai akciókban, sem harci bevetéseken, hanem gépszerelekként helikoptereket tartott karban. Ezen bevetésből való visszatérésekor meghosszabbította az amerikai hadseregnél való szolgálatát, melyet 2003 decemberében kezdett meg, kezdetben 15 hónapos időtartamra szólóan. A Shepherd a menedékjog iránti kérelmének alátámasztása érdekében azzal érvel, hogy a katonai szolgálat megtagadása miatt büntetőeljárás fenyegeti. Ezenfelül, mivel a katonai szolgálat megtagadása amerikai szempontból főbenjáró bűncselekmény, az az országában való társadalmi megvetésnek teszi ki.

Mivel a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (német szövetségi migrációs és menekültügyi hivatal) elutasította a menedékjog iránti kérelmét, A. Shepherd a Bayerisches Verwaltungsgericht München-hez (müncheni közigazgatási bíróság) fordult e határozat megsemmisítése, valamint a menekült jogállás megszerzése érdekében. E bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy értelmezze a menekült jogállásról szóló uniós irányelvet⁴.

Ezen irányelv szerint bizonyos feltételek mellett menekültként ismerhető el a harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől megalapozottan fél. Az irányelv többek között meghatározza azokat a tényezőket, amelyek alapján egyes cselekmények üldözésnek minősülnek.

⁴ A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv.

Így az irányelv értelmében az üldözés többek között a következő cselekmény formájában jelenhet meg: „konfliktushelyzetben történő katonai szolgálatmegtagadás miatti büntetőeljárás vagy büntetés, amennyiben a katonai szolgálat teljesítése bűncselekmény [...] elkövetésével járna”⁵.

A döntés:

- 1) A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 9. cikke (2) bekezdése e) pontjának rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy:
 - azok a teljes katonai személyzetre kiterjednek, beleértve következképpen y védelmet kizár, kivéve ha az említett kérelmező bizonyítja, hogy a konkrét helyzetben a számára semmilyen ilyen jellegű eljárás nem lett volna igénybe vehető.
- 2) A 2004/83 irányelv 9. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában foglalt rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy az olyan körülmények között, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, nem tűnik úgy, hogy azok az intézkedések, amelyeknek a katona a szolgálat megtagadása miatt ki van téve – mint például a szabadságvesztés-büntetés kiszabása, vagy a hadseregből való elbocsátás –, az érintett állam fegyveres erők fenntartására vonatkozó jogának az ezen állam által történő jogszerű gyakorlása tekintetében aránytalanok lennének, vagy hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg oly módon, hogy azok az e rendelkezésekben említett üldözési cselekmények közé tartozzanak. Ennek vizsgálatában azonban a nemzeti hatóságok feladata.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletével a következőket állapítja meg:

- az ilyen esetekre előírt védelem a teljes katonai személyzetre kiterjed, beleértve a logisztikai vagy kiegészítő személyzetet is;
- az arra a helyzetre vonatkozik, melyben a végrehajtott katonai szolgálat maga feltételezné egy meghatározott konfliktusban a háborús bűncselekmények elkövetését, ideértve azokat a helyzeteket, amelyekben a menekült jogállás kérelmezője csak közvetetten venne részt ilyen bűncselekmények elkövetésében, mivel fennáll az ésszerű valószínűsége annak, hogy a feladatainak a végrehajtásával e bűncselekmények előkészítéséhez vagy végrehajtásához elengedhetetlen segítséget nyújtana;
- az nem kizárólag azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben bizonyított, hogy a háborús bűncselekményeket már elkövették, vagy azok a Nemzetközi Büntetőbíróság hatáskörébe tartoznának, hanem azokra a

⁵ Az irányelv 9. cikke (2) bekezdésének e) pontja.

helyzetekre is, amelyekben a menekült jogállás kérelmezője alá tudja támasztani azt, hogy nagy a valószínűsége ilyen bűncselekmények elkövetésének;

- a kizárólag a nemzeti hatóságok által, bírósági felülvizsgálat mellett, az érintett szolgálati helyzet minősítése céljából elvégzendő ténybeli értékelésnek olyan valószínűsítő körülmények együttesén kell alapulnia, amelyek a kérdéses körülmények összességére tekintettel (különösen ideértve a kérelemre vonatkozó határozat meghozatalának időpontjában a származási országra vonatkozóan fennálló valamennyi releváns tény, valamint a kérelmező egyéni helyzetét és személyes körülményeit) bizonyítják, hogy e szolgálati helyzet valószínűvé teszi ilyen cselekedetek elkövetését;
- az, hogy egyrészt valamely katonai beavatkozásra az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának a felhatalmazása alapján vagy a nemzetközi közösség egyetértésével került sor, és másrészt a műveleteket vezető állam vagy államok üldözik a háborús bűncselekményeket, figyelembe veendő⁶ a nemzeti hatóságok által elvégzendő értékelés keretében;
- a katonai szolgálat megtagadásának az egyetlen olyan eszköznek kell minősülnie, amely a menekült jogállást kérelmező számára lehetővé teszi az állítólagos háborús bűncselekményekben való részvétel kikerülését⁷, és következképpen abban az esetben, ha a kérelmező nem élt a katonai szolgálatot lelkiismereti okokból megtagadó személy jogállásának a megszerzésére irányuló eljárással, az ilyen körülmény a jelen ügyben vizsgált rendelkezés szerinti bármely védelmet kizár, kivéve ha a kérelmező bizonyítja, hogy a konkrét helyzetében a számára semmilyen ilyen jellegű eljárás nem lett volna igénybe vehető.

Abban az esetben, ha nem bizonyított, hogy az A. Shepherd által megtagadott szolgálat háborús bűncselekmények elkövetését feltételezi, a Verwaltungsgericht azt is kéri a Bíróságtól, hogy pontosítsa azokat a feltételeket, amelyek feljogosítanak az irányelv által két más esetre vonatkozóan előírt védelemre. Az irányelv szerint ugyanis akkor is megvalósulhatnak üldözési cselekmények, ha a hatóságok hátrányosan megkülönböztető vagy aránytalan cselekményeket követnek el.⁸

⁶ A Bíróság megállapítja, hogy a Biztonsági Tanács határozata alapján végrehajtott fegyveres beavatkozás főszabály szerint biztosítékot nyújt arra, hogy annak során nem kerül sor háborús bűncselekmények elkövetésére, és ugyanez vonatkozik főszabály szerint az olyan hadműveletre, amely nemzetközi egyetértés mellett történik. Ezenfelül az, hogy ezen államok jogrendjében létezik olyan szabályozás, amely bünteti a háborús bűncselekményeket, és vannak olyan bíróságok, amelyek biztosítják e bűncselekmények hatékony üldözését, kevésbé valószínűvé teszi azt az állítást, amely szerint ezen államok egyik katonája arra kényszerülhet, hogy ilyen bűncselekményeket kövessen el.

⁷ E tekintetben a nemzeti hatóságok által elvégzendő értékelésnek figyelembe kell vennie többek között azt, hogy a jelen ügyben az említett kérelmező nemcsak hogy önkéntesen állt a fegyveres erők szolgálatába, jöllehet a fegyveres erők már résztvevői voltak az iraki konfliktusnak, hanem azt követően, hogy Irakban való első tartózkodására sor került, e kérelmező meg is hosszabbította a szolgálatát.

⁸ Az irányelv 9. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja.

A Bíróság e két esetre vonatkozóan megállapítja, hogy a jelen ügy tárgyát képezőkhöz hasonló körülmények között nem tűnik úgy, hogy azok az intézkedések, amelyeknek a katona a szolgálat www.curia.europa.eu vagy a hadseregből való elbocsátás –, az érintett állam fegyveres erők fenntartására vonatkozó törvényes joga tekintetében aránytalanok lennének, vagy hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg oly módon, hogy azokat az irányelvben említett üldözési cselekmények közé lehessen sorolni. Ennek vizsgálata azonban a nemzeti hatóságok feladata.

II.

A Kúria döntései:

II.a.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:⁹

1.

Ügyszám: *Köf.5017/2015/3.*

Tárgy: szociális ellátás megvonása

Vizsgált jogszabály: Szerencs Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendelet

Törvényességi probléma:

A Szerencs Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) bevezető része az alábbiakat tartalmazza: „*Szerencs Város Önkormányzatának Képviselő-testülete Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában, a (2) bekezdésében, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következő rendeletet alkotja:*” A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) kifejtette, hogy az Ör. bevezető része eredeti jogalkotói hatásköre utal, holott a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályozása származékos jogalkotói hatáskör, így az Ör. nem felel meg a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) 53. § (2) bekezdésbe, az 54. § (1) bekezdésbe és az 55. § (1)-(5) bekezdésébe foglaltaknak.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-a kimondja, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. Az érintett önkormányzatnak van külön rendelete az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérletéről és elidegenítéséről [8/2009. (II. 12.) Ör.], az első lakáshoz jutók támogatásáról [6/2003. (III.25.) Ör.], a pénzbeli és természetbeni támogatásokról [3/2015. (II. 26.) Ör.], így az Ör-ben

⁹ A döntést Balogh Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

szabályozottak – a tárgykört érintő rendelkezések párhuzamossága miatt – sértik a Jat. 3. §-át és a Jat. 2. §-ában foglalt jogbiztonsági kritériumot.

Az Ör. 1. §-a szerint: „A rendelet célja, hogy a más településeken beilleszkedni nem tudó személyek ne részesülhessenek előnyben Szerencs közigazgatási területén az évek óta életvitelszerűen élő személyekkel szemben abban az esetben, ha nevezettek városunkban más önkormányzat által nyújtott támogatás révén kívánnak letelepedni, illetve telepedtek le.”

Az Ör. 2. §-a kimondja: „A rendelet hatálya kiterjed azokra a személyekre, és a velük együtt lakó közeli hozzátartozóikra, akik más önkormányzat támogatásával vásárolnak Szerencs város közigazgatási területén lakhatás céljára szolgáló ingatlant.”

Az indítványozó szerint az Ör. azzal, hogy a szociális helyzettel össze nem függő feltételeket állapít meg az egyes szociális támogatások feltételeként, túlterjeszkedik a a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Szocvtv.) és a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Ltv.) az önkormányzat számára biztosított szabályozási kereteken. A rendelet célja sérti továbbá az egyenlő bánásmód követelményét, és alapjogokat korlátoz. Az Ör. 1. §-ában „a más településeken beilleszkedni nem tudó személyek” kitétel azt sugallja, hogy valamennyi az Ör. hatálya alá tartozó személy képtelen a közösségi együttélés szabályainak a betartására. Mindez sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe foglalt jó hírnévhez való jogot.

Az Ör. 3. § (1) bekezdése értelmében: „Szerencs Város Önkormányzata és intézményei a rendelet hatálya alá tartozó személyek részére nem biztosít önkormányzati segínyt, pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátást, valamint első lakáshoz jutók támogatását.” Az indítványozó szerint e rendelkezés sérti a Szocvtv. 7. § (1) bekezdését, mivel e szabály szerint az önkormányzat hatáskörére és illetékességére tekintet nélkül köteles a rászorulóknak támogatást biztosítani élet és testi épség veszélye esetén. Jogbizonytalanságot is okoz, mert az első lakáshoz jutók támogatásáról Szerencs városában a 6/2003. (III. 25.) Ör. rendelkezik, amely ilyen kizáró feltételt nem határoz meg. Az Ör. szociális támogatás feltételévé nem szociális célú szempontokat határoz meg, ezért túlterjeszkedik a Szocvtv.-ben foglalt felhatalmazáson is. Az Ör. 3. § (1) bekezdése sérti továbbá az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Etv.) 4. § b) pontját és 7. § (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XV. cikkében foglalt egyenlőségre vonatkozó szabályokat és a XIX. cikkben meghatározott szociális biztonságra vonatkozó rendelkezéseket.

Az Ör. 3. § (2) bekezdése értelmében: „A 2. §-ban meghatározott személyek a közfoglalkoztatásban nem részesíthetők előnyben.” Az indítványozó kifejtette, hogy a közfoglalkoztatásra a 2011. évi CVI. törvény és a végrehajtására alkotott 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet az irányadó. E tárgykörben a törvény az önkormányzatnak nem adott felhatalmazást rendeletalkotásra, eredeti jogalkotói hatáskörben pedig nem járhatnak el, mivel a központi jogszabályok a közfoglalkoztatást részletesen szabályozzák. Erre tekintettel sérült az Alaptörvény 32. cikke.

Az Ör. 3. § (3) bekezdése értelmében: „A rendelet hatálya alá tartozó személyek nem vásárolhatnak önkormányzati tulajdonban lévő ingatlant, nem szerezhetik meg önkormányzati lakás bérleti jogát.” Az indítványozó kifejtette, hogy Szerencs Város Önkormányzata a 8/2009. (II. 12.) Ör. rendeletben szabályozta az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérletét és elidegenítését. Ez a rendelet nem tartalmaz olyan feltételeket, amely alapján önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan tulajdonjogának vagy önkormányzati lakás bérleti jogának megszerzése kizárt. Mindez sérti a jogbiztonságot. Az Ör. 3. § (3) bekezdése továbbá túlterjeszkedik az Ltv.-ben az önkormányzatok számára biztosított jogalkotási kereteken, a szabály tartalma sérti az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tartózkodási hely megválasztásához való jogot és az Etv. 26. § (1) bekezdését.

A fenti érvek egyidejű figyelembe vételével az indítványozó kérte az Ör. egészének megsemmisítését.

A döntés:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. egészét megsemmisítette. Megállapította, hogy a helyi önkormányzatnak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem szolgálhat arra, hogy e felhatalmazással élve az önkormányzat meghatározott társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására készítse, vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használja.

A döntés indoka:

A Kúria a Köf.5.003/2015/4. számú határozatában – részben az Ltv. kereteinek túllépése, részben az Etv.-be ütközés miatt – megsemmisítette Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelet 23. § (3) bekezdését. E szabály értelmében az önkormányzat térítési díjat akkor fizet az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőinek, ha a város közigazgatási határán kívül vásárolnak lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy ezek a bérlők a szociálisan rászoruló köréből kerülnek ki, azaz a rendelet egy meghatározó személyi kört a város közigazgatási határán kívüli költözés esetén részesít térítési díjban. Miskolc Megyei Jogi Város fenti tartalmú rendelkezése a megsemmisítés folytán már nincs hatályban.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa észlelte, hogy a „más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről” címmel több önkormányzat is rendeletet alkotott. A Kúria előtt – szintén a kormányhivatal kezdeményezésére – a Köf.5015/2015. számon eljárás indult Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának azonos című és azonos rendelkezéseket tartalmazó rendelete ellen, azonban az önkormányzat az eljárás alatt rendeletét hatályon kívül he-

lyezte, így a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszüntette.

Jelen ügyben az indítványozó részben az Alaptörvényben foglalt, részben törvényekben található rendelkezésekbe ütköznek véli az Ör. egészét és egyes rendelkezéseit tételesen is. Az Ör. 1. §-a szerint a szabályozás célja, hogy a más önkormányzatok által nyújtott támogatásban részesülő személyek ne részesüljenek előnyben Szerencs közigazgatási területén, ha a városban kívánnak letelepedni vagy telepedtek le. Az Ör. célja szerint szintén egy pontosan meghatározható személyi kört érint, ezen személyek letelepedését. Az Ör. 3. §-a szerint e személyek nem kapnak önkormányzati támogatást, önkormányzati segélyt és adósságkezelési szolgáltatást, a közfoglalkoztatásban nem részesíthetők előnyben, továbbá nem vásárolhatnak önkormányzati tulajdonban lévő ingatlant, nem szerezhetik meg önkormányzati lakás bérleti jogát.

Az ügyben elsőként az állapítható meg, hogy a fenti juttatások és lehetőségek megvonása nem egy előnyben részesítésből való kimaradást jelent – ahogy az Ör. 1. §-a fogalmaz – hanem hátrányos megkülönböztetést. A fenti támogatások, segélyek, de akár a közfoglalkoztatás vagy az alacsony összegű lakásbérlet lehetősége is egyértelműen a rászorulókról való gondoskodás miatt került a jogrendszerbe, az önkormányzati szabályozásnak törvényi rendelkezéseken kell nyugodnia, törvényi rendelkezésekhez kötött. Sem a Szocvtv. sem az Ltv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely alapján e juttatásokat meg lehetne vonni olyanoktól, akik más önkormányzat területéről költöztek az adott településre. A közfoglalkoztatásra vonatkozó szabályok sem engednek ilyen különbségtételt, illetve nem hatalmaznak fel ilyen tartalmú önkormányzati szabályozásra.

A Kúria már több döntésében rögzítette, hogy önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat (Köf.5.051/2012/6., Köf.5.008/2013/8., Köf.5.051/2014/3. számú határozat). Jelen ügyben egyértelmű, hogy a szociális támogatásokhoz való hozzáférés azon az alapon történő lehetetlenné tétele, hogy a támogatást igénylő olyan önkormányzat területéről érkezett, ahol az elköltözés ösztönzésére térítési díjat kapott, nem szociális szempont. E körben nincs helye önkormányzati szabályozásnak. Helyesen mutatott rá az indítványozó arra is, hogy a rendelet – a támogatások summás megvonásával – a Szocvtv. 7. § (1) bekezdésének sérelmével is járhat. E szabály szerint a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Önmagában már e törvényi rendelkezés is megalapozhatja a rendelet egészének törvényellenességét.

Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére is, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A Kúria a Köf.5.003/2015/4. számú határozatában rámutatott, hogy az emberi jogokat védő nemzetközi és hazai

forumok (pl. a strasbourgi Emberei Jogok Európai Bírósága, vagy az Alkotmánybíróság) közel azonos módszereket alkalmaznak a diszkrimináció megítélése kapcsán. Ezek szerint, ha nem az alapjogokat érintő megkülönböztetésről van szó, akkor a megkülönböztetés elfogadható, ha legitim cél érdekében, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, ésszerű indok alapján történik a különbségtétel. Más – és szigorúbb – a diszkrimináció megítélése, ha az alapjogokat érint. Ebben az esetben az alapjog-korlátozás szükségességi/arányossági tesztje az irányadó. Ezen túlmenően a faji, etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetés megállapítására és annak megszüntetésére illetve adott esetben szankcionálására egyes jogrendszerekben (lásd pl. az amerikai alkotmányjogot) sor kerül már akkor is, ha az egyének közötti megkülönböztetés alapja valamilyen gyanús indok (suspect classification). Jelen ügyben a megkülönböztetés a szociális juttatásokhoz való hozzáféréshez kapcsolódik. Ha ezen hozzáférés korlátozása nem szociális szempontokat tükröz, akkor alappal vethető fel, hogy a szabályozásnak nincs legitim célja.

Az Etv. 4. § b) pontja szerint az egyenlő bánásmód követelményét a helyi önkormányzatok kötelesek betartani. Az Etv. 9. §-a szerint közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Az Etv. 8. §-a által meghatározott tulajdonság között szerepel a vagyoni helyzet [8. § q) pont], de minden más egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző [8. § t) pont]. Nyilvánvaló, hogy a más önkormányzat területéről azon elköltöztek akik ott térítési díjat kaptak jól körülhatárolható csoportot képeznek. Így az Ör. által nevesített juttatások megvonása valójában az Etv. által meghatározott tiltott diszkriminációt valósít meg.

Törvénytörés – az Etv. 8. §-át és 9. §-át, a Szocvtv.- és az Ltv.-t is sérti – az az önkormányzati szabályozás, amely a szociális támogatásokhoz való hozzáférést ellehetetleníti a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítési díjban részesülők számára. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénytörés önkormányzati rendeletet a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

2.

Ügyszám: Köf.5025/2015/4.

Tárgy: önkormányzati rendelet hatálybalépése

Vizsgált jogszabály: Terem Község Önkormányzatának a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II. 05.) számú rendelete

Törvényességi probléma:

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) kifejtette, hogy Terem Község Önkormányzatának a Képviselő-testület Szervezeti és Működési

Szabályzatáról szóló 1/2015. (II. 05.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) törvényt, mert nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést.

Az indítványozó utalt az Alaptörvény *T) cikk* (2) bekezdésére, amely szerint az önkormányzati rendelet jogszabály, a *32. cikk* (1) bekezdés *d)* pontja pedig felhatalmazást ad a képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzat megalkotására. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, amelyet a Mötv. 51. § (2) bekezdése értelmében ki kell hirdetni. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (1) bekezdése alapján a jogszabályban meg kell határozni hatálybalépésének napját.

Az indítványozó szerint a fenti jogszabályok és a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját határozza meg. A jogszabály alkalmazhatósága a hatálybalépéstől függ, amelyet úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon az alkalmazására való felkészülésre.

Az Ör. a Jat. 7. § (1) bekezdésével ellentétesen nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, ezért törvényt. Bár az önkormányzat meghozta a 23/2015. (V. 11.) határozatát az Ör. hatályba léptetéséről, de önkormányzati határozat nem módosíthat önkormányzati rendeletet, így e határozat meghozatala sem eredményezheti, hogy az Ör. hatályba lépjen.

A fentiekre tekintettel az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. §-a alapján indítványozta az Ör. törvényességi vizsgálatát és megemissítését.

A döntés:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. törvényellenes, ezért azt kihirdetésére visszaható hatállyal megsemmisítette. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elvi élel mutatott rá, hogy amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, úgy e rendelet közjogilag érvénytelen, ami a rendeletnek a kihirdetése napjára történő visszamegsemmisítését eredményezi.

A döntés indoka:

A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény *32. cikk* (1) bekezdés *a)* pontjában megalkotott rendelete a *T) cikk* (2) bekezdés szerint jogszabály, amely a *32. cikk* (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény *T) cikk* (1) bekezdése a jogszabályok érvényességi feltételei közül két követelményt említ meg: az Alaptörvényben rögzített jogalkotói hatáskör meglétét és a jogszabály kihirdetésének kötelezettségét.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az érintett önkormányzatnak jogalkotói hatáskört – az Alaptörvény *32. cikk*

(1) bekezdés *a)* pontján túl – az Alaptörvény *32. cikk* (1) bekezdés *d)* pontja ad a szervezeti és működési szabályzatának megalkotására. Az indítványozó szerint a rendelet megjelölése annak kihirdetésére utal, az Ör. a képviselő-testület által elfogadott és kihirdetett jogszabály.

Az Alaptörvényen túl a jogalkotás további garanciális szabályait a Jat. tartalmazza. A Jat. 7. § (1) bekezdése szerint a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutat, hogy a Jat.-nak a jogszabály hatálybalépése napjának meghatározására irányuló rendelkezése az önkormányzati rendelet érvényességére kiható garanciális rendelkezés. Hatályba léptető rendelkezés nélkül a jogszabály címzettjei nem tudják, hogy magatartásukat milyen időponttól kell a jogszabály szövegéhez igazítani, amely feloldhatatlan jogbizonytalansághoz vezet, lényegében a jogszabályt alkalmazhatatlanná teszi. A Jat. 8. § (2) bekezdése a már hatályba lépett jogszabály hatályba léptető rendelkezése módosításának tilalmát is kimondja, amely törvényi rendelkezés érzékelteti a hatályba-léptető rendelkezés megalkotásának garanciális jelentőségét a jogszabály érvényességét illetően.

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat [lásd először a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatot] és kúriai gyakorlat (lásd először: Köf.5.045/2012/5. számú határozat) szerint a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak megsértésével megalkotott jogszabály érvénytelen. Jelen ügyben a Kúria megállapította, hogy a Jat. 7. § (1) bekezdése garanciális szabály, amelynek figyelmen kívül hagyása közjogi érvénytelenséget eredményez. Az így létrejött önkormányzati rendelt tekintetében az önkormányzatnak – a Jat. 9. § (1) bekezdésből következően – még arra sincs lehetősége, hogy a hatályba léptetést utólag megállapítsa.

A fentiek miatt az Ör. ellentétes a Jat. 7. § (1) bekezdésével.

Az érintett önkormányzat önkormányzati határozatot alkotott a rendelet, mint jogszabály hatálybaléptetésére „*módosítására*”. A Jat. 23. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat által meghozható normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz. A Jat. 24. § (1) bekezdés szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A Jat. 8. § (1) bekezdése szerint jogszabályt csak jogszabály módosíthat (és ezt is csak a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv teheti meg). A Jat. e szabálya szerint: „*[a] hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tetelesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.*” Mindebből is következően nyilvánvaló, hogy önkormányzati rendelet hatályba léptető rendelkezésének hiányát nem lehet önkormányzati határozattal pótolni.

A jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa, az Alaptörvény kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alaptörvény *32. cikk* (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok legfontosabb közhatalmi jogosítványa a rendeletalkotás. A helyi önkormányzati képviselő-testület a helyi közügyek intézése során közhatalom birtokában rendeletet alkot. Az Alaptörvény *32. cikkében* felsorolt jogosítványok (így a rendeletalkotás) nem alapjogok (hiszen az alapjogok épp a közhatalom-gyakorlással

szemben védenek), hanem olyan hatáskör csoportok, amelyek az önkormányzatok relatív államszervezeti autonómiáját védik. (Nyilvánvaló, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok alá nem tartoznak a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához szükséges jogosítványok.) Az Alaptörvény a jogszabályalkotás, mint közhatalmi tevékenység tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való viszonyokról. E rendelkezések alapján – amit a Jat. 8. § (1) bekezdése meg is fogalmaz –, az önkormányzati rendeltet csak önkormányzati rendelettel lehet módosítani. Az önkormányzat határozata nem jogszabály, az önkormányzat határozata tartalmától függetlenül nem járhat olyan joghatással, amely az önkormányzati rendelet módosításához vagy kiegészítéséhez vezet.

A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör-t megsemmisítette. A Bszi 56. § (3) bekezdés lehetővé teszi, hogy a Kúria a jogbiztonságra tekintettel az önkormányzati rendelet megsemmisítésének hatályát az ex nunc hatályú megsemmisítéstől eltérően is meghatározza. A Kúria jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság érdekében tekintettel a hatályba léptető rendelkezést nem tartalmazó Ör-t a kihirdetés napjára visszamenően – azaz 2015. február 5-ei hatállyal – helyezi hatályon kívül.

II.b.)

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:¹⁰

Ügyszám: *Kfv.IV.37.604/2015/2.szám*

Tényállás:

Az alperes 2013. március 13-án kelt határozatával az alperesi beavatkozót 2013. április 1-jei hatállyal az M.-i Község Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Önkormányzati Hivatal) tagjaként kijelölte. Döntését azzal indokolta, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. § (1)-(3) bekezdései szerinti feltételek – az alperesi beavatkozó lakosság száma, valamint az alperesi beavatkozó a pásztori járáshoz tartozott, de önkéntesen nem csatlakozott a földrajzi környezetében lévő önkormányzati közös hivatalok egyikéhez sem teljesültek. Az alperes hat kiadmány megküldésével közölte az Önkormányzati Hivatalt létrehozó felperesekkel határozatát.

Közigazgatási per:

A felperesek keresete folytán eljáró Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. július 11-én kelt határozatával a felperesek keresetét elutasította. Indokolása értelmében az alperes határozatát az Mötv.-ben meghatározott feltételeknek megfelelően, törvényesen hozta meg. A Bíróság a döntését a következő érvekre alapította:

- Az Mötv. nem kötelezi az alperest a már létrejött Önkormányzati Hivatal tagjaival történő formális egyeztetésre, ugyanakkor a perbeli esetben az alperes és az alperesi beavatkozó hivatalos tudomással bírta a felperesek elutasító álláspontjáról.
- Az alperes az Mötv. 85. §-ában kogens rendelkezésekkel intézményesített hatáskörét nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései, hanem az Mötv. speciális eljárási rendje szerint gyakorolja. Az alperes határozata azonban a Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontja szerinti közigazgatási határozat, amelynek felülvizsgálatára a Bíróság jogosult volt.
- Az alperes nem sértette meg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. november 25-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta) 4. Cikk 6. pontja szerinti egyeztetési, vélemény beszerzési kötelezettséget sem, mivel az Mötv. 85. § (3) bekezdése szerinti törvényi kötelezettség az önkéntes együttműködés el lehetetlenülése esetére alkalmazható.

Felülvizsgálat:

A jogerős ítélettel szemben a felperesek mindegyike felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához, amelyben kérték az ítélet megváltoztatását és kereseti kérelmüknek helyt adó döntés meghozatalát.

A felülvizsgálati kérelmüket az alábbi indokokkal támasztották alá:

- A jogerős ítélet sérti a Charta 4. Cikkében foglalt egyeztetési kötelezettséget, és az önkormányzatok szabad döntéshozatali eljárását.
- A bíróság hiányos tényállás mellett, téves jogi következtetéssel, a Pp. 206. §-ába ütközően hozta meg ítéletét. Figyelmen kívül hagyta ugyanis azt a körülményt, hogy az alperesi beavatkozó nem kívánt az Önkormányzati Hivatalhoz csatlakozni, hiszen teljes jogkörrel működő képviselő-testülete ilyen tartalommal döntést nem hozott. Ezzel szemben az alperesi beavatkozó önálló polgármesteri hivaltalt tart fenn.
- Tévedett a Bíróság akkor, amikor nem látta alkalmazhatónak a Ket. rendelkezéseit. Álláspontjuk szerint az alperes nem tett eleget a Ket. 12. § (2) bekezdésében, 50. § (1) bekezdésében, 72. §-ában, valamint 78. § (1) és (5) bekezdésében foglaltaknak.
- Mindemellert a felperesek arra is hivatkoztak, hogy a döntés sérti a Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogukat. Álláspontjuk szerint az alperes anélkül hozta meg határozatát, hogy részletes szakmai előkészítő munkát, költségvetési, közlekedési, feladatellátási kérdések feltárására vonatkozó előkészítő eljárást lefolytatott volna. Emellett az alperes eljárása sértette az Mötv. 9. §-a szerinti alapelveket is.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a felülvizsgálati kérelem elutasítását és a bíróság ítéletének hatályában történt

¹⁰ A döntést Darák Péter (a Kúria elnöke) szerkesztette

nő fenntartását indítványozta. Ellenkérelmében kifejtettek szerint határozata megfelelt az MÖtv. vonatkozó rendelkezéseinek. Arra hivatkozott, hogy a felperesek felülvizsgálati kérelmükben nem jelöltek meg olyan konkrét jogszabályhelyet, amelybe a kijelölő határozat ténylegesen ütközött volna.

Az MÖtv. 85. § (1) bekezdése értelmében közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járásokon belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatal létrehozásának időbeli szabályai mellett az MÖtv. 85. § (3) bekezdése szerint: „(...) Amennyiben a határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölés esetén is teljesülnie kell az e §-ban meghatározott feltételeknek. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat.”

Az MÖtv. 85. §-a által intézményesített közös önkormányzati hivatal (a továbbiakban: KÖH) létrehozása a települések számára lakosság számhoz és földrajzi elhelyezkedéshez kötött törvényi kötelezettség. A települések általi öntevékeny társulás-szervezés hiányában az állam általános hatáskörű területi államigazgatási szervének határozatával – kényszerítőleg – hozza létre a helyi adminisztráció ezen intézményét. A társulás hatósági létrehozatalát követően a működtető önkormányzatok szabadsága abban áll, hogy egymással szerződéses keretek között rendezik a KÖH tárgyi, infrastrukturális, személyi, pénzügyi/költségvetési és munkaszervezési hátterét.

Az MÖtv. rendelkezései értelmében az érintett önkormányzatok a kormányhivatal határozata ellen bírósági felülvizsgálattal élhetnek, amely jogorvoslat a közigazgatási bíráskodás hazai rendszerében szubjektív jellegű, jogszerűségi aktus-felülvizsgálatot jelent. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a bíró azt vizsgálhatja, hogy a KÖH létrehozatalának MÖtv.-beli feltételei fennálltak-e a határozat meghozatalakor.

Az MÖtv.-ben rögzített feltételek teljesülése esetén a kormányhivatal sui generis eljárási szabályok keretei között hozza meg határozatát. Az MÖtv. nem írja elő a kormányhivatal számára azt, hogy az államigazgatási szervezet alakítással érintett önkormányzatok véleményét ki kellene kérnie határozata meghozatala előtt, avagy bármilyen módon konzultálnia kellene az önkormányzatokkal.

A Charta I. fejezete az önkormányzatiság európai alapértékeit, ezen belül az önkormányzati autonómia alapjait rögzíti.

A Charta 6. Cikkében az önkormányzati autonómia alapkérdésének tekinti a szervezet alakítás szabadságát. A 6. cikk 1. pontja értelmében „[a] helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítéseiket”.

A Charta Európa Tanácsban alkalmazott értelmezése [Charte européenne de l'autonomie locale (STE – 122)]

szerint a szervezet alakítás szabadsága az önkormányzat választott testületének létrehozása mellett magában foglalja az igazgatás szervezeti egységének kialakítását, orientáló törvényi keretek közötti megszervezésének szabadságát is. A törvényi kötöttségek a kommentár értelmében - nem lehetnek kényszerítő jellegűek (á ne pas imposer de structures organisationnelles rigides).

A Charta helyi önkormányzás terjedelmét meghatározó 4. Cikk 6. pontja szerint lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.

A Charta hivatkozott rendelkezése szerint az önkormányzat a hatáskörébe tartozó kérdésekben és azon kívül is minden olyan kérdésben, amelynek közvetlen érintettje véleményét nyilváníthat (á la fois celles qui relevent de ces collectivités et celles qui se situent hors de cette sphaere, mais qui ont un impact particulier sur ces collectivités). A Charta 4. Cikk 6. pontjában a részes államok azt vállalták tehát, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, ám az önkormányzatot mégis közvetlenül érintő kérdésben.

A Charta révén elköteleződő állam a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségeinek belső jogalkotásában kell érvényt szerezzen.

Mindez másképpen megfogalmazva azt is jelenti, hogy önmagában az inkorporáció révén a belső jog szerinti jogalanyok, jelen esetben az önkormányzatok számára nem keletkeznek perben közvetlenül hivatkozható alanyi jogok. Így az önkormányzatok nem hivatkozhatnak közvetlenül arra egy perben, hogy a kormányhivatal által meghozott határozat sérti a Charta valamely rendelkezését. Ugyanakkor a Chartában vállalt kötelezettségek csak abban az esetben válnak élővé, amennyiben azok megjelennek a részes állam jogalkotásában, és ily módon válnak perben hivatkozható joggá, avagy kötelezettséggé.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) rendelkezései értelmében a Charta és az MÖtv. rendelkezéseinek összevetésére, a nemzetközi kötelezettségekbe ütközés megállapítására az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel. Ezért a Kúria a per tárgyalásának felfüggesztése mellett indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az MÖtv. 85. §-ának a Charta 4. Cikk 6. pontjával, valamint 6. Cikkével való összhangját.

Az Alkotmánybíróság 22/2015. (VI. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Kúria tanácsának indítványa alapján, mégis hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésébe ütközően, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem szabályozta megfelelően a döntéshozatal során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a vélemény nyilvánítás módjának és rendjének szabályait. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy a jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság a Charta 6. Cikk 1. pontjára, a 8. Cikk 3. pontjára hivatkozással megállapította, hogy a he-

lyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága nem korlátlan, azt az állami felügyelet arányos beavatkozásával korlátozhatja. Az Abh. értelmében amennyiben a szervezetalakítás szabadságát törvény közérdekből korlátozza – mint a vizsgált jelen esetben, amikor a kormányhivatal kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást –, akkor alkalmazni kell a Charta 4. Cikk 6. pontjában foglaltakat, amely alapján lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti {Abh., Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá azt is, hogy (...) a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, az önkormányzatokat mégis közvetlenül érintő kérdésben. A dialógus megvalósítására a részes államok viszonylagosan nagy mozgástérrel rendelkeznek, de annak állami szabályozása szükséges, amely során az előzetes véleménykérés kötelezettség módjára, eljárási rendjére vonatkozó követelményrendszer meghatározása a jogalkotó kompetenciája. {Abh., Indokolás [28]}

Az Alkotmánybíróság határozatából a perbeli esetre nézve az a következtetés adódik, hogy az alperes perben vitatott határozatát alkotmányellenes szabályozás alapján hozta meg, mert az Möt. 85. §-a a Charta rendelkezéseivel szemben nem tette lehetővé a felperesek, és az alperesi beavatkozó számára sem az államigazgatási felügyeletet ellátó alperes döntésének meghozatalát megelőzően a közös önkormányzati hivatal létrehozatalával összefüggő álláspontjuk kifejtését, megsértve ezzel az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettséget.

Az alkalmazandó jogra visszavezethető okból tehát a Kúria megállapította az alperes közigazgatási határozatának jogsértő jellegét, ezért a Pp. 275. § (4) bekezdése értelmében a Bíróság és az alperes határozatát új eljárásra kötelezés nélkül - hatályon kívül helyezte.

A KÖH a Möt. 85. § (3) bekezdése értelmében a települési önkormányzat képviselő-testületének mandátuma idejére létrehozott szerv. Az alperes határozatában létrehozott KÖH ezért a 2010 októbere és 2014 októbere között működhetett volna a létrehozó képviselő-testület szerveként. A 2014 októberében megtartott helyhatósági választásokat követően felállt új települési önkormányzatokra tekintettel az alperes megismételt eljárásra kötelezése okafogyottá vált.

III.

Az Alkotmánybíróság döntései:¹⁰

I.

Ügyszám: 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat (belső ügyszám: IV/1450/2013.)

Tárgy: Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormány-

zati rendelete 2011. január 1. napja és 2012. december 31. napja között hatályban volt 4. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Solymár Nagyközség Önkormányzatának képviselő-testülete a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendeletében (Ör.) telekadó-fizetési kötelezettséget írt elő Solymár közigazgatási területén található, építménnyel nem rendelkező telkek tulajdonosai számára. Az Ör. 4. §-a tartalmazta a telekadó megfizetése alóli mentességi okokat, így a 4. § (1) bekezdése alapján mentesült a telekadó megfizetése alól az a magánszemély, aki adóév január 1-jén bejelentett lakóhellyel rendelkezik Solymár Nagyközség Önkormányzat illetékességi területén. Az indítványozó szerint az Ör. 4. § (1) bekezdése az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkriminációtilalommal ellentétes. A támadott jogszabály a bejelentett lakóhellyel rendelkező, és azzal nem rendelkező, Solymáron telektulajdonnal bíró személyek között a telekadó-fizetési kötelezettség alóli mentesség tekintetében úgy tesz különbséget, hogy annak tárgyilagossága mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával az Ör. megsemmisítésére irányuló panaszt elutasította, az alapügyben született bírói döntés megsemmisítésére irányuló panaszt pedig visszautasította.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalom vizsgálatának első lépéseként a homogén csoport megléte vonatkozásában 55/2008. (IV. 24.) AB határozatában foglaltakból indult kis és hangsúlyozta, hogy „a vagyoni típusú helyi adók megállapítása szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai azonos (homogén) csoportba tartoznak, függetlenül lakóhelyüktől, mivel a (...) vagyoni típusú adó esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok mint adóalanyok esetében azonos – a lakóhelytől teljes mértékben független – törvényi okból keletkezik” [ABH 2008, 525, 535.].

Az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az önkormányzat által a telekadó vonatkozásában bejelentett lakóhelyre tekintettel nyújtott adókedvezmény szabályozása megfelel-e az Alaptörvénynek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a településen bejelentett lakóhellyel nem rendelkező magánszemélyek, valamint a bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek közötti, a telekadó megfizetését érintő és a jelen ügyben is vizsgált különbségtétel abban az esetben nem minősül önkényesnek, ha a helyi adónemből befolyó bevételek olyan fejlesztési, illetve működési kiadások finan-

¹⁰ A döntéseket Szabó Annamária Eszter (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

szírozását szolgálják, amelyek a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező – de az adott vagyontárgy folytán az adott településhez kötődő – magánszemélyek javát is szolgálják. Így a település infrastruktúráját (például az utakat, közvilágítást) minden tulajdonos egyformán veszi igénybe, abból kizárni senkit nem lehet. Szintén minden tulajdonos javát szolgálja a közbiztonság és köztisztaság biztosítását célzó önkormányzati feladatok ellátása. Az önkormányzatok pedig a fentiekben megjelölt feladatainak ellátását biztosító forrásokat vagy állami hozzájárulásból, vagy helyi adókból tudják biztosítani [a 758/B/2010. AB határozat alapján, ABH 2011, 2550, 2564.].

Ezzel szemben önkényesnek találta az Alkotmánybíróság azt az adózási koncepciót, amellyel „a képviselő-testület az óvodai, iskolai férőhelyek bővítése miatt keletkezett költségeket kívánta a nem állandó lakosokra terhelni. Tehát egy olyan fejlesztési költséget kívánt a nem állandó lakosokra hárítani, melynek hasznáiból ők nyilvánvalóan nem részesedhetnek” [a 758/B/2010. AB határozat alapján, ABH 2011, 2550, 2564–2565.].

Az Alkotmánybíróság megkereste az érintett önkormányzatot, figyelembe vette a támadott jogszabály megalkotásának indokait is tartalmazó képviselőtestületi ülés jegyzőkönyvét, illetve áttekintette a felhozott indokokkal kapcsolatos jogszabályi környezetet is.

Mindezek alapján azt állapította meg, hogy „a telekadó bevezetésének célja a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgáló, a korábbi évekhez képest csökkent összegű központi költségvetési támogatások pótlása volt. Az adómentesség tekintetében alkalmazott megkülönböztetést pedig elsősorban az indokolta, hogy a vizsgált időszakban a települési önkormányzatot az állandó lakóhellyel rendelkező lakosaira tekintettel megillette a személyi jövedelemadóból származó bevétel egy része, valamint a lakosság száma alapján meghatározott összegű normatív támogatásra is jogosult volt. Ezzel szemben a településen bejelentett lakóhellyel nem rendelkező magánszemélyek a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok és biztosított közszolgáltatások finanszírozásához közvetve sem járultak hozzá.”

A bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek adókedvezményének meghatározását az Alkotmánybíróság nem minősítette ésszerűtlen, önkényes különbségételnek.

Eltérő vélemények:

Dr. Stumpf István és Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybírók nem értettek egyet azzal, hogy „a határozat a telekadó vagy az építményadó alóli mentesítés indokoltságát aszerint ítéli meg, hogy – a képviselő-testületi jegyzőkönyvből, polgármesteri válaszból, stb. kiolvashatóan – feltételezhetően mit (miket) finanszírozott) a telekadóból, építményadóból a helyi önkormányzat. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak nem ezt kell vizsgálnia, vizsgálatának nem lenne szabad kiterjednie a képviselőtestületi ülés jegyzőkönyvében foglaltakra sem.

A helyi adó a települési önkormányzat saját bevételét más forrásokkal együtt képezi [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MÖtv.) 106. § (1) bekezdés]. E bevételek más bevételekkel (központi költségvetési támogatásokkal) együtt a települési önkormányzat

éves költségvetésének részévé válnak. A települési önkormányzat éves költségvetése alapján látja el a kötelező, valamint önként vállalt feladatait [MÖtv. 111. § (2) bekezdés], tehát az összes feladatát az éves költségvetéséből, nem pedig csak a saját bevételeinek egy részéből finanszírozza. Az éves költségvetésben nincs elkülönítve olyan kiadási tétel, amit a települési önkormányzat csak a telekadóból, vagy csak az építményadóból befolyó bevételéből finanszíroz. Lehetetlen beazonosítani, hogy a telekadóból vagy az építményadóból befolyó forintokat pontosan melyik feladatára költi el a települési önkormányzat.”

Álláspontjuk szerint a támadott jogszabály értelmezését az adókedvezmény megállapításának alapjául szolgáló valós és ésszerű indokok tárgyilagos vizsgálatával kellett volna elvégezni.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró szerint a határozatnak ki kellett volna mondani az önkormányzat támadott rendeletének az alaptörvény-ellenességét. Szerinte elsősorban azt kellett vizsgálni, hogy a támadott szabályozás eredményeként megvalósult megkülönböztetésnek van-e alapjogi vonatkozása. E körben pedig arra kellett volna figyelemmel lenni, hogy a tulajdonjog tartalmához hozzátartoznak mindazon jogok, amelyek a tulajdonost megilletik, és mindazon kötelezettségek, amelyeket jogszabály számára előír. „A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 18. §-a értelmében a telekadó alanya – főszabály szerint – az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Következésképpen a telekadó az érintett tulajdonos tulajdonjogán alapuló kötelezettség, vagyis a tulajdonjog tartalmára kibató többletkötelezettség. A támadott önkormányzati rendelet ezért alapvető jog tekintetében tett megkülönböztetést valósít meg(...) az Alkotmánybíróság az adott ügyben valójában eltekintett annak követelményének az érvényesítésétől, amely szerint az önkormányzatnak igazolnia kell, hogy az alkalmazott különbségétel ésszerű indokon alapul és nem önkényes. Az érintett önkormányzat ugyanis ennek nem tudott eleget tenni, de az igazolás sikertelenségét a többségi álláspont mégis a javára értékelte.”

Dr. Kiss László alkotmánybíró a bírói ítélet ellen benyújtott panasz visszautasításával egyet értett, ám álláspontja szerint az állandó lakosoktól való megkülönböztetésének nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű és elfogadható indoka.

„(...) Azzal, hogy a határozat többségi indokolása a telekadó céljaként a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgáló, a korábbi évekhez képest csökkent összegű központi költségvetési támogatások pótlását jelölte meg, gyakorlatilag menlevelet adott a törvényhozónak ahhoz, hogy teljesen a tetszése szerint állapítson meg költségvetési forrásokat az általa kötelezően elrendelt önkormányzati feladatok ellátáshoz. A »feladat- és hatáskörrelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételek« ezáltal valóban akár a legalacsonyabb szinten is biztosíthatók alkotmányosan, hiszen – legalábbis a határozat többségi indokolása szerint – a hiányzó anyagiak pótlására azok terhére is megállapítható helyi adó, akik annak »hasznából« nem is részesülhetnek.

(...) Az Ör.-ben megállapított adófizetési kötelezettség nem töltheti be a helyi adókról szóló törvény szerinti funkcióját, ha a telekadó bevezetésének alapvető célja – az Alkotmánybíróság megkeresésére adott polgármesteri tájékoztatás szerint is – a helyi közösséget szolgáló szociális- és gyermekjóléti, valamint az

oktatási- és nevelési intézmények működésének fenntartása oly módon, hogy a telekadó fizetési kötelezettség az Ör.-ben biztosított mentességek alapján ténylegesen azon beépítetlen belterületi telek/földrészlet után keletkezik, amelynek tulajdonosa Solymár Nagyközség Önkormányzat illetékességi területén nem állandó lakos.”

Álláspontja szerint a nem állandó lakosokra terhelt telekadónak nem volt tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű és elfogadható indoka a telekadó rendeltetéséből kiindulva sem, tehát az Ör. támadott rendelkezése 2011. január 1. és 2012. december 31. között alaptörvény-ellenes volt.

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró nem támogatta a bírói ítélet ellen benyújtott panasz visszautasítását, mert csak érdemi vizsgálat melletti elutasítást tudott volna elfogadni.

„Az indokolási érvelés megengedhetetlenül leszűkíti az alkotmányjogi panasz lehetőségét, mert az állampolgárok és a tágabb jogkereső közösség tagjai számára elégtelennek minősíti, ha az őket ért alapjogi sérelmük kiváltó oka a rájuk vonatkozó bírói döntést megalapozó jogi rendelkezésben rejlik. Implicite ennek az értelmezésnek a háttérében az áll, hogy a bíró az alapjogot sértő döntését olyan jogi rendelkezés alapján hozta, melyből csak ezt a döntést tudta kimondani, és e döntése megsemmisítésével őt is büntetnénk. Így azonban e bíró-barát érveléssel az alkotmányjogi panasz indítványozóját büntetjük, mert ezzel az érveléssel az őt közvetlenül érintő sérelmet nem tudjuk orvosolni, és ez az alkotmányjogi panasz alapvető funkciójával áll szemben. Csak az az alkotmánybírói álláspont felel meg ennek a funkciónak, mely elismeri, hogy a több lehetséges indoklás mellett az is elégséges a támadott bírói döntés megsemmisítéséhez, ha az annak alapját képező jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességét állítja az indítványozó.”

Az alkotmánybírói határozat 1. rendelkező részében foglalt elutasítással egyet értett, ám az „általános egyenlőségi jogot” nem tudta elfogadni.

„Az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőség követelményét tartalmazza, és ez a történeti értelmezés szerint egyértelműen a származás és más emberi alaptulajdonságok szerinti megkülönböztetés tilalmaként jelent meg. Ennek megfelelően e diszkriminációtilalmat jelentő alaptörvényi rendelkezés úgy folytatódik a cikk (2) bekezdésében, hogy a törvény előtti egyenlőséget az ember alaptulajdonságait – faj, szín, nem, társadalmi származás, stb. – felsorolva konkretizálja. Ezzel szemben a korábbi alkotmánybírói többség még az 1990-es években úgy értelmezte a diszkriminációtilalmat, hogy minden jogalkotói megkülönböztetést bevont az alkotmánybírói ellenőrzés alá, és ezt vette át a mostani többség olyan formában, hogy a törvény előtti egyenlőség tiszta történeti értelmétől eltekintve ezt mint »általános egyenlőségi jogot« fogja fel. Ezzel azonban két komoly probléma is keletkezett. Egyrészt ez a kiterjesztett felfogás a törvényhozói (jelen esetben: önkormányzati) szabadságot túlzottan elvonja, és a demokratikus törvényhozó többséget nagymértékben az alkotmánybírák ellenőrzése alá helyezi, ami a demokrácia és a demokratikus jogállam alapjait kezdheti ki. Másrészt azonban ebben a kiterjesztett terjedelemben az alkotmánybíráknak nincs is zsinórmértékszerű mércéjük ahhoz, hogy az előttük támadott megkülönböztetések alaptörvény-ellenességére normatív válaszokat adjanak, és ezzel kénytelenek ad hoc-jellegű tényfeltárásokat végezni ahhoz, hogy

dönteni tudjanak az egyes esetekben. A támadott önkormányzat vezetőinek érvelései és tényprezentációi alapján a határozatot hozó alkotmánybírói többség most arra a megállapításra jutott, hogy ezek a tények elegendőek ahhoz, hogy alátámaszák az alkalmazott megkülönböztetést az állandó lakosok és a nem állandó lakosok között. Egy kevésbé jól érvelő polgármester válasza azonban adott esetben az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét okozhatja – és ugyanez a helyzet országos szintű jogszabály esetében a megkeresett minisztériumi válasz esetén is –, és ez az ingtag döntési praxis az egész alkotmánybírói működést károsan érinti. A korábbi alkotmánybírói gyakorlat kiterjesztő értelmezését elvetve tehát vissza kell állni a törvény előtti egyenlőség történeti értelméhez – amit az Alaptörvény szövege is tartalmaz –, és a diszkrimináció tilalmat csak az emberi alaptulajdonságokra vonatkozó megkülönböztetésekre lehet alkalmazni.”

Dr. Salamon László alkotmánybíró sem értett egyet az alkotmányjogi panasz határozattal történő elutasításával. „Az, hogy a helyi lakosok után az önkormányzat a megfizetett személyi jövedelemadó meghatározott része után központi támogatásban részesül, álláspontom szerint azok vonatkozásában – a polgármester által megküldött tájékoztatásban foglaltakkal ellentétben – nem eredményez kettős adóztatást. (...) A központi költségvetés az érintett önkormányzat szempontjából nem helyi lakosnak számító személyek által megfizetett jövedelemadó után esedékes támogatást is kiutalja valamely önkormányzat részére (ahol akár az érintettnek olyan telekadó-fizetési kötelezettsége is keletkezhet, amely alól, mint helyi lakos az eltérő helyi szabályozás okán nem mentesül), ezért – ha a polgármester tájékoztatásában foglalt logikát követnénk – ezen személyek vonatkozásában a többes adóztatás lehetősége még inkább felmerülhetne. Álláspontja szerint »a beépítetlen belterületi (tehát nem lakás céljára szolgáló) ingatlanok után keletkező telekadó-fizetési kötelezettség alól önmagában a helyben lakás alapján mentesítő szabályozással kapcsolatban (az önkormányzat tájékoztatásában és a határozatban) felhozott indokok a jelen ügyben nem tekinthetők alkotmányosan igazolható, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokoknak.«”

Dr. Salamon László alkotmánybíró szerint a korábban hatályos szabályozás tekintetében az alaptörvény-ellenesség megállapításának lett volna helye, de amennyiben alkotmányosan igazolható, ésszerű indokok a hatályos szabályozással kapcsolatban sem lettek volna megállapíthatók, akár annak (pro futuro) megsemmisítése is felmerülhetett volna. „Azt követően, hogy az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott szabályozás alaptörvény-ellenes volt, lehetett volna dönteni abban a kérdésben, hogy – szoros tartalmi összefüggés okán – a hatályos szöveg vizsgálata is szűkségesé vált-e. A vizsgálatnak a hatályos szabályozásra történő kiterjesztését indokolta volna, hogy a nézetem szerint megállapítható különbségtétel a település lakói és más tulajdonosok között változatlanul fennáll, az az érv pedig, hogy mentesíteni kívánták a településen lakókat a telekadó fizetése alól, mert ők személyi jövedelemadójuk révén más telektulajdonosokkal ellentétben hozzájárulnak a település fejlesztéséhez, azon helyi lakosok vonatkozásában, akiknek a beépítetlen belterületi telektulajdona meghaladja az 1500 négyzetmétert, elesett. Az is kérdéses, hogy az új szabályok szerinti kedvezmény hány, a településen élő magánszemélyt men-

tesít, netán mindenki mentesség alá esik-e. (Ezzel kapcsolatban az önkormányzat – ismételt – megkeresése lett volna indokolt.)”

2.

Ügyszám: 29/2015. (X. 2.) AB határozat (belső ügyszám: II/1219/2013.)

Tárgy: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Az alapvető jogok biztosa Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze és a 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 131. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.

Mindkét indítványozó úgy vélte, hogy a helyi önkormányzatok számára adott felhatalmazás beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályt képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c*) pont]. Tehát túlságosan tág a Mötv.-ben foglalt felhatalmazás, különösen a közösségi együttélés fogalmának, részletszabályainak megalkotására. Az Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve és a 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja sérül emiatt.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával a Mötv. rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította, a Ket. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt pedig visszautasította.

A döntés indokolása:

Az indokolás első részében a határozat arra ad választ, hogy a Testület jelen ügyben hogyan tekint a korábbi, 38/2012. (XI. 14.) AB határozatára (ABh.), amelyben megsemmisítette a Mötv. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének *e*) pontját, mert úgy találta, hogy a rendelkezések

olyan határozatlan jogfogalmat használtak, amely lehetőséget adott a helyi önkormányzatoknak olyan szabályozásra is, amely önkényesen, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül avatkozott be a közigazgatási területükön élő polgárok életébe, ezért sértették az Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét.

Jelen ügyben is azt kell megítélnie az Alkotmánybíróságnak, hogy a felhatalmazás indítvánnyal vitatott módja összeegyeztethető-e az Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdésével. A határozat fenntartja az ABh. megállapításait, de abból indul ki, hogy az azóta eltelt időszakban a szabályozási környezet nagymértékben megváltozott. Az első ilyen fontos változást az Alaptörvény negyedik módosításának 8. cikke hozta, amely újraszabályozta az Alaptörvény *XXII.* cikk (3) bekezdését. Így az ABh. Mötv. vonatkozásában tett konkrét megállapításai már nem alkalmazhatóak. Lényeges változás, hogy az önkormányzati rendeletalkotás korlátait, kereteit nem törvény [korábban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), most a Mötv.], hanem az Alaptörvény határozza meg (32. cikkben). Ezt korábban az Ötv. 16. §-a tartalmazta. Az Alaptörvény tehát nem csak a normahierarchiáról rendelkezik, hanem részletesebben szabályozza a korlátokat. A határozat szerint az önkormányzatok szükségképpen nem terjeszkednek túl a felhatalmazáson. Ennek két indokát jelöli meg: 1. léteznek a Mötv.-n túl is olyan jogszabályok, mint pl. a Ket. 94/A. § (1a) bekezdése, amelyek korlátozzák az önkormányzati rendeletalkotást, a Ket. e bekezdése például a kiszabható bírság összegét maximalizálja; 2. a bíróságok és az Alkotmánybíróság hivatottak arra, hogy az esetleges visszaéléseket megszüntessék. Összességében: ha leszűkítenénk az önkormányzatok rendeletalkotási önállóságát azokra az esetekre, amikor csak a törvényben meghatározottakat formálisan hatályba lépteti, akkor ez ütközne az Alaptörvény 32. cikkébe. A határozat főbb következtetései: 1. az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatározni, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki; 2. nem ellentétes az Alaptörvénnyel, ha a felhatalmazás általános, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül.

A Ket. támadott rendelkezésére vonatkozó indítványelemet azért utasítja vissza, mert 2014. január 1-jétől a Ket. már nem tartalmazza a támadott rendelkezést, vagyis már nincs hatályban.

Eltérő vélemények:

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró támogatta a határozatot, de szükségesnek tartotta az indokolás kiegészítését. „(...) Az indokolásban rögzíteni kellett volna, hogy az önkormányzatok, melyeknek rendeletét esetleg megsemmisíti a Kúria, alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. Ennek

kimondása azért is fontos lenne, mert a régi Alkotmány szabályozása idején egy olyan alkotmánybíróági gyakorlat jött létre, mely megtiltotta az önkormányzatoknak az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségét. Akkor a populáris akcióval bárki által benyújtható alkotmányjogi panasz léte mellett ez nem jelentett gondot, másrészt mivel nem volt lehetőség a bírói döntések megtámadására alkotmányjogi panasszal, így az önkormányzatok ebből kizárása nem jelentett alkotmányos feszültséget. Am az Alaptörvény 2012-ben történt hatályba lépése alapvetően megváltoztatta a helyzetet. Az önkormányzati rendeletek felett már a Kúria kapott törvényességi okokból megsemmisítési jogot, és így mint ahogy minden bírói döntés felett az Alkotmánybíróságnak kell kontrollt gyakorolnia, úgy e téren sem tagadható meg ez az önkormányzatoktól. Ha egy önkormányzat Alaptörvényben biztosított jogát látja sérülni egy kúriai döntés által, akkor az Alkotmánybírósághoz fordulhat ennek orvoslásáért. Mivel a régi Alkotmány idején kialakult alkotmánybíróági gyakorlat ezt még ma is akadályozza, így a mostani ügy kapcsán kellett volna kimondani e gyakorlat elvetését, és elvi élel rögzíteni azt, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasszal élhetnek a Kúria döntése ellen, mely megsemmisítette az önkormányzati rendeletüket.”

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró nem értett egyet a határozatban foglalt elutasítással. Álláspontja szerint „a többségi álláspont megalapozatlanul jutott arra a következtetésre, hogy »[a]z Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy az Abh.-nak a Mötv. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény – amelynek védelme az Alkotmánybíróság kötelessége – megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját».

(...) Nagyon fontosnak tartom az önkormányzati demokrácia érvényesülését, azt, hogy az állampolgárok – akár közvetlenül, akár választott képviselők, vagyis a képviselő-testület útján – helyi szinten döntsenek a saját közös dolgaikról. Azokról az ügyekről, amelyek a saját közösségükben napi problémaként jelentkeznek, az adott közösségben a legégetőbb dilemmák, és helyben, közvetlenül az önkormányzati, partikuláris rendeletalkotás, jogszabályalkotás útján nyerjenek megoldást. A területi, földrajzi, településszerkezeti és egyéb sajátosságok és különbségek feltétlenül szükségessé teszik, hogy önkormányzati rendeletekkel rendezzék az elsősorban egy-egy településre jellemző társadalmi viszonyokat, és ezáltal megvalósítsák a helyi közakaratot, érvényre juttassák a népfelleg elvét. Azonban a jogbiztonság követelményét a helyi rendeletalkotás során is érvényre kell juttatni.

Álláspontom szerint a Mötv. 8. §-ában a jogszabályalkotásra adott felhatalmazás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, mert abban félreérthetetlenül kellett volna meghatározni a rendeletalkotás lényeges szempontjait. Ennek hiányában a támadott szabályozás valójában korlátozás nélküli, teljes diszkrecionális jogkör biztosító felhatalmazást adott az önkormányzatok részére, amely magában hordozza annak lehetőségét, hogy az önkormányzat tetszése szerint, illetve az érintettek alapvető jogait érintő módon határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ebből is következően, véleményem szerint, a Mötv. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is, mert ennek értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag törvény állapíthat meg.”

Dr. Kiss László és Dr. Lévy Miklós alkotmánybírók szerint a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének, valamint alkalmazási tilalma elrendelésének lett volna helye. Nem értettek egyet azzal az érveléssel, amely szerint „[a] korábbi szabályozásra is figyelemmel az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatározni, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki”.

„(...) Mivel a Mötv. – és nem az Alaptörvény – tartalmazza a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó partikuláris jogalkotás során a felhatalmazás jogosultját és tárgyát, a partikuláris jogalkotás kereteit is a Mötv.-ben kell szabályozni a jogalkotónak.”

Nem értettek egyet a többségi határozat azon megállapításával sem, amely szerint „a közösségi együttélés alapvető szabályaira, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeire megalkotandó önkormányzati rendelet vonatkozásában a »felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki«. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó általános rendelkezése, és az ehhez kapcsolódó I. cikk (3) bekezdésben foglalt általános alapjogvédelmi teszt (a szükségesség-arányosság mércéje) nem a Jat. 5. § (1) bekezdésében meghatározott helyi jogalkotási felhatalmazás kereteit tartalmazó szabályozás. (...) Az Alkotmánybíróságnak ezért a Mötv. indítványokkal érintett önkormányzati rendeletalkotásra való felhatalmazó rendelkezései alkotmányosságának megítélése során vizsgálnia kellett volna, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják a helyi önkormányzatok rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei által önkormányzati rendeletben a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások körének a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt megjelölése álláspontom szerint nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az Alkotmánybíróság – működésének kezdetétől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Először: 26/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.] Nem értelmezhető, hogy pontosan mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára a közösségi együttélés alapvető szabályai megszegésének szankcionálása kapcsán adott rendeletalkotási felhatalmazás. A »közösségi együttélés alapvető szabályai« olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkör biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezménnyel sújthatóknak.

A »közösségi együttélés« számos, a gyakorlatban korlátlan életviszonyt/területet érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságára/felülvizsgálat-hiányra vezethet. Az egyes településeken az érintett képviselő-testületek a helyi rendszabályok kialakításakor szabad mérlegelés alapján különböző magatartásokat vagy akár azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétesnek, amelyek az érintett – településen élő helyi közösség tagjai vagy a településen átmenetileg tartózkodó – jogalanyok önkéntes jogkövetésének lehetőségét nehezítik meg a hatályos helyi jog megismerhetősége és a településeken eltérő közösségi együttélés alapvető szabályaihoz való alkalmazkodhatóságát illetően. A helyi rendeletalkotásra való felhatalmazás alkotmányos kereteinek hiánya továbbá megakadályozza azt, hogy a Kormány – a területi általános hatáskörű államigazgatási szervei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján – megfelelően eleget tudjon tenni a Mőtv. VII. fejezetében meghatározott törvényességi ellenőrzési felügyeletéből adódó feladatainak.”

Dr. Salamon László alkotmánybíró szerint az Alkotmánybíróságnak hivatalból kellett volna mulasztást megállapítani, amellett, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt elutasítja.

Álláspontja szerint „önmagában nem aggályos alkotmányosan az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozást alkot, mivel elvi szinten minden közösség meghatározhat olyan helyi szabályokat, amelyek az emberi együttélés normáit rendezik”. Ám a helyi önkormányzatok képviselő-testületei által önkormányzati rendeletben a közösségi együttélés alapvető sza-

bályaival ellentétes magatartások körének a Mőtv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének. „Nem értelmezhető ugyanis, hogy közelebbről mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mőtv. vitatott rendelkezéseiben adott rendeletalkotási felhatalmazás. A »közösségi együttélés alapvető szabályai« olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezésmennyel sújthatónak. A »közösségi együttélés« számos életviszonyt érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságára, az érdemi felülvizsgálat lehetőségének hiányára vezethet. Az egyes településeken az érintett képviselő-testületek a helyi rendszabályok kialakításakor szabad mérlegelés alapján különböző magatartásokat, vagy akár azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétesnek. Ez megnehezíti az egyedi jellegű, illetve az egymástól eltérő közösségi együttélési szabályokhoz való alkalmazkodást, vagyis az érintett jogalanyok, különösen a településen átmenetileg tartózkodók önkéntes jogkövetését.”

Hangsúlyozta: „önmagában nem az az alaptörvény-ellenes, hogy törvény a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozás megalkotására felhatalmazás adott, hanem az, hogy a jogalkotó nem hozott meg a jogbiztonság szempontjából szükséges részletszabályokat”.