

## ELŐTERJESZTÉS

A Képviselő-testület 2017. szeptember hó 28. napján tartandó ülésére

**Tárgy:** a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendelet megalkotása

**Tisztelt Képviselő-testület!**

### I. Előzmények

2012.-ben az Országgyűlés jelentősen átalakította a szabálysértési szankciórendszert az új szabálysértési törvény elfogadásával. 2012. április 15. napját követően a települési önkormányzatoknak megszűnt az a lehetősége, hogy rendeletbe nyilvánítsanak **szabálysértéssé** egyes magatartásokat; 2012. május 31. napjáig pedig az önkormányzati rendeleti **szabálysértési tényállásokat kötelesek voltak hatályon kívül helyezni.**

2012. április 15. napját követően *Magyarország helyi önkormányzatiról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)* 51. § (4) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei arra kaptak felhatalmazást, hogy önkormányzati rendeletben határozzák meg a **kirívóan közösségellenes magatartásokat**, valamint a magatartás elkövetőjével szemben a pénzbírság kiszabásának szabályait.

Az Alkotmánybíróság azonban – egyetértve az ombudsmani indítványban megfogalmazott kifogásokkal – **alaptörvény-ellenesnek** találta és megsemmisítette az Mötv. fenti hivatkozott felhatalmazó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Mötv. vitatott rendelkezései arra hatalmazták fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak jogellenesnek nem minősülő magatartásokat és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba a tilalmak megszegőivel szemben. A helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a **jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit** törvény szabályozná. Az Alkotmánybíróság szerint a „közösségellenes magatartás” **határozatlan jogfogalom**, amely rendkívül széles diszkrécionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak és bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatoknak arra, hogy **önkéntesen éljen** a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával. Másrészt a törvény **gazdasági érdekeltséget** is teremt az önkormányzatok számára azzal, hogy e rendeletek alapján beszédett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képzik. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat.

Az Mötv. 51. § (4) bekezdésének megsemmisítését követően, 2013. január 1. napján hatályba lépett az *Mötv. új 8. §-a*. Az Mötv. – hasonlóan a korábbi tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályhoz – a **közösségi együttélés alapvető szabályaira** nem ad definíciót, azok meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta.

8. § (1) *A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:*

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

Az Mötv. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testülete rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

Az alapvető jogok biztosa és a Kúria is kezdeményezte a fenti rendelkezések **alaptörvényellenességének megállapítását** az Alkotmánybíróságnál. Álláspontjuk szerint az Mötv. fenti szabályai (továbbra) sem tartalmazzák a **felhatalmazás alkotmányos kereteit**: a törvény nem ír elő sem e közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával vagy éppen az eljárásrenddel kapcsolatos keretszabályokat, az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat. A törvényi keretek hiánya miatt a **helyi közösség védelme és a szakigazgatási szabályok összemosódnak**, az esetleges, vélt „közkerékvédő”, „köznyugalom-védő” vagy éppen „közízlés-védő” buzgalom pedig alkotmányos alapjog sérelméhez vezet. Mindez súlyos veszélyt hordoz magában a **jogállami működés** szempontjából.

Az Alkotmánybíróság a **29/2015. (X.2.) Ab határozatával** a fenti indítványokat elutasította. A határozat értelmében az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításával újraszabályozta az Alaptörvény XXII. cikkét. E cikk (3) bekezdése szerint „Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, közbiztonság, a közegészség és a kulturális érdekek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

A határozat szerint az Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy az ABh.-nak az Mötv. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra való konkrét megállapításai nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját.

Az Mötv. vizsgált rendelkezései meghatározzák a felhatalmazás címzettjeit (a helyi önkormányzatokat), valamint a megalkotandó rendeletek tárgyát (a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának a jogkövetkezményeit). A felhatalmazás kereteit közvetlenül az **Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki**, amelyekkel az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes. Vannak a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszabják a helyi önkormányzatok szankció statuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatok diszkrécionális jogkörét.

Az Alkotmánybírósági döntés azonban nem volt **egyhangú**. **Dr. Czine Ágnes** különvéleményében kifejtette, hogy álláspontja szerint az 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 diszkrécionális jogkört** biztosító felhatalmazást adott az önkormányzatok részére, amely

magába hordozza annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat tetszése szerint, illetve az érintettek alapvető jogait érintő módon határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait. Álláspontja szerint az **Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna** lennie arra, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában kifejezetten hivatkozott arra: a helyi önkormányzatok rendeletalkotási és szankcionálási gyakorlatát több jelentésében is vizsgálta, a kormányhivatalok vezetői pedig jellemzően azt az észrevételt tették, hogy álláspontjuk szerint sem felelnek meg az Möt. vitatott rendelkezései a jogállami garanciáknak. Az Möt. jogalkotásra felhatalmazó rendelkezéseiben ezért **kifejezetten meg kellett volna határozni** a konkrét szabályozási tárgyköröket és ennek keretében azt, hogy melyek azok a társadalmi viszonyok, amelyeket a helyi önkormányzat a helyi sajátosságok meghatározó jellege folytán rendeletben szabályozhat.

**II.** Az Möt. javaslatának indokolása szerint: „Az emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető írott és íratlan szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, **generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen.** Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.”

A rendelet-tervezet kísérletet tesz a közösségi együttélési szabályok megalkotására, azok megszegésének szankcionálására.

Az önkormányzat rendeletében nem ismételt meg magasabb szintű jogszabályban található rendelkezéseket, valamint azokkal ellentétes rendelkezést sem tartalmazhat. Épp ezért a rendelet-tervezet előkészítése során kellő körültekintéssel szükséges eljárni.

A közösségi együttélési szabályok között került meghatározásra a **köztemető, a közterület-használat rendjének betartására előírt szabályok, a köztisztasági szabályok, valamint a nemzeti jelképek használatára vonatkozó szabályokra** utalással kerültek meghatározásra, melyek megszegése esetén közigazgatási vagy helyszíni bírság kiszabására van lehetőség.

Noha az előírt magatartások megsértésének jogkövetkezményére nézve magasabb szintű jogszabály nem tartalmaz meghatározást, indokolt a közigazgatási hatósági eljárásról és a szolgáltatások általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) szabályozott közigazgatási-, és helyszíni bírságra vonatkozó rendelkezéseit felhívni.

**„94/A. § (1) Ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé – ide nem értve a 61. § szerinti eljárási bírságot –, a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek keretében – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – mérlegeli különösen:**

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- d) a jogsértő állapot időtartamát,
- e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,

f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint  
g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

**(1a) A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.**

(2) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja

a) az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul,

b) jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

(3) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a (2) bekezdés szerinti egyéves határidő a hatóság számára újratekintődik

a) a 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti végzés jogerőre emelkedésének napján,

b) ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.

**(4) Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.**

(5) A helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatni kell a (6)–(8) bekezdésben foglalt körülményekről, valamint szükség esetén a hatóság által megállapítható bizonyítékok köréről, továbbá a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről.

(6) Ha az ügyfél a jogsértést elismeri, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.

(7) Az ügyfél elismerése esetén a helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni az ügyfél aláírásával együtt.

(8) Ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti a 29. § (5) bekezdésében meghatározott, rendelkezésre álló adatok közlésével.”

A bírság összege a következőképp alakulna:

A közösségi együttélés alapvető szabályait megszegőkkel szemben **természetes személy esetén ötezer forinttól százötvenezer forintig terjedő, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén ötvenezer forinttól egymillió-ötszázezer forintig terjedő közigazgatási bírság; és ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság szabható ki.**

A rendelet-tervezet értelmében az eljárás lefolytatásra a **jegyző** rendelkezne a hatáskörrel; a helyszíni bírság kiszabására a közterület-felügyelő jogosult.

Tájékoztatás a *Jat. 17. § (1) és (2) bekezdése* alapján előírt előzetes hatásvizsgálat eredményéről:

A rendelet-tervezet valamennyi jelentősnek ítélt hatása:

1./ társadalmi hatás: A közösségi együttélési szabályok megalkotásával és a szankcionálással javulhat a városban közösségi, közhasználatú területek rendje, tisztasága. A közvetlen szankcionálás lehetősége megkönnyíti a jogkövető magatartás ösztönzését.

2./ gazdasági, költségvetési hatás: a kiszabott közigazgatási és helyszíni bírság az önkormányzat bevételeit képezi.

3./ környezeti és egészségügyi következmények: a rendelet köztisztaság fenntartásával kapcsolatos rendelkezései vonatkozásában realizálható.

4./ adminisztratív terheket befolyásoló hatások: az eljárások lefolytatása, a jogkövetkezmények alkalmazása növeli az adminisztratív terheket.

A jogalkotás megalkotásának szükségessége, a jogalkotás elmaradásának várható következményei: E rendelet megalkotására az önkormányzatnak nincs törvényben előírt kötelezettsége, felhatalmazást a rendeletalkotásra az Möt. tartalmaz, ugyanakkor e rendelet megalkotása a város, a lakosság érdekét szolgálhatja.

Az alkalmazáshoz szükséges személyi, tárgyi, szervezeti és pénzügyi feltételek rendelkezésre állnak.

Kérem a képviselő- testületet az előterjesztés megtárgyalására és a rendelet-tervezet elfogadására.

**Battonya, 2017. szeptember 18.**

  
**Marjai János**  
polgármester

Az előterjesztést készítette:	dr. Czakó Anita aljegyző
Az előterjesztést áttanulmányozta és felülvizsgálta:	Varga István Tamás jegyző
Az előterjesztést tárgyalta:	-
Melléklet:	rendelet-tervezet indokolással
Előterjesztéshez meghívott:	-
Döntéshozatal:	minősített többség
Személyes érintettség:	-



## **Battonya Város Önkormányzata Képviselő-testületének**

### **..../2017. (.....) önkormányzati rendelete**

a közösségi együttélés alapvető szabályairól

(TERVEZET)

Battonya Város Képviselő-testülete Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőt rendeli el:

#### **1. Eljárási szabályok**

1. § E rendelet hatálya Battonya város közigazgatási területén a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást tanúsító természetes személyekre, jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.
2. § A közösségi együttélés alapvető szabályait megszegőkkel szemben természetes személy esetén ötezer forinttól százötvenezer forintig terjedő, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén ötvenezer forinttól egymillió-ötszázezer forintig terjedő közigazgatási bírság; és ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság szabható ki.
3. § (1) A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás miatt lefolytatott eljárás során a közigazgatási hatósági eljárásról és a szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezései alkalmazandók.  
(2) Az e rendeletben szabályozott magatartások elkövetőivel szemben lefolytatott hatósági eljárásokban a képviselő-testület a hatáskörét a jegyzőre ruházza át.  
(3) A helyszíni bírság kiszabására a közterület-felügyelő jogosult.
4. § Nem állapítható meg közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás, ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, valamint, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság kiszabását rendeli.
5. § A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartás miatt eljárás kizárólag hivatalból indítható, amely akkor sem minősül kérelemre induló eljárásnak, ha a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jelenti be.

#### **2. A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások**

6. § A közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el, aki
  - a) az önkormányzat jelképeit jogosulatlanul, az engedélytől eltérő módon vagy a települést sértő módon használja fel,

b) a köztemető fenntartásáról és a temetkezésről szóló önkormányzati rendelet 9. § (2) bekezdés b), d)-i) pontokban, a 13. § (1) bekezdésében, a 14. § (3) bekezdésében foglaltakat,

c) a köztisztaság fenntartásáról szóló önkormányzati rendelet 2-4. §-ban foglaltakat,

d) a közterület-használat rendjéről szóló önkormányzati rendelet 9. § (2) bekezdésében foglaltakat megszegi, továbbá aki a közterületet engedély nélkül vagy attól eltérő módon használ és e tevékenységével a közterület-használat rendjéről szóló önkormányzati rendelet 26. § (1) bekezdésében foglalt felszólítás ellenére sem hagy fel.

### **Záró rendelkezések**

**7. §** E rendelet 2017. november hó 1. napján lép hatályba.



## **INDOKOLÁS**

*a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló .../2017. (...) önkormányzat rendelet-tervezet*hez

### **1-5. §-okhoz**

A közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése esetére határozza meg a követendő eljárás szabályait. A szabályok megsértése esetén a közigazgatási hatósági eljárásról és a szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény alapján közigazgatási bírság, illetve helyszíni bírság kiszabására van lehetőség. A közigazgatási bírság kiszabására vonatkozó hatáskört a jegyző gyakorolja, a helyszíni bírság kiszabására a közterület-felügyelő jogosult.

### **6. §-hoz**

Más önkormányzati rendeletre hivatkozással határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokat. Általános érvényű, generális meghatározás nem lehetséges, csupán a legjellemzőbb magatartások meghatározására van mód.

### **7. §-hoz**

A rendelet hatálybalépéséről rendelkezik.

**Battonya, 2017. szeptember 18.**

**Varga István Tamás**  
jegyző