

Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek az Alkotmánybíróság előtt

Bevezetés²

A jogállam működésének egyik elengedhetetlen feltétele, hogy egy ország alkotmánya vagy sarkalatos törvényei tartalmazzák a közigazgatási rendszer felépítésének alapvető szabályait. Hazánkban is így van ez, az Alaptörvény a közigazgatási rendszer két alrendszerének, az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási alrendszereknek legfontosabb szerveit nevesíti, jogállásukat és főbb hatáskörüket tartalmazza.

Az Alaptörvény saját védelmének legfőbb szerveként nevezi meg az Alkotmánybíróságot. Ez a jogállási definíció azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálata mellett az Alaptörvény közigazgatási rendszerét, közigazgatási szerveit is védenie kell. Az Alkotmánybíróság ezen feladatához az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) több konkrét hatáskört is kapcsol.

Ezek egyrészt az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok jogállásával, hatáskörével, jogalkotásával és működésével összefüggő feladatkörök, másrészt az ezen szervek által indítható alkotmánybíróági eljárások. A tanulmány címének megfelelően az indítvány benyújtására való jogosultság szemszögéből nézve a következőképpen tudjuk őket csoportosítani.

1. *Vannak olyan hatáskörei* az Alkotmánybíróságnak, amikor az érintett helyi önkormányzat vagy államigazgatási szerv nem indítványozója az eljárásnak, hanem az általa elfogadott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve maga az önkormányzati működés a vizsgálat tárgya. Ezen hatáskörök közös kiindulópontja az Alaptörvénynek a jogrendszerre vonatkozó két fő jogi dogmája: „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”³ „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”⁴ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmét elsődlegesen a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatával és a szükséges jogkövetkezmények alkalmazásával látja el. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés értelmében jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.⁵ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés b) pontja értelmében továbbá közjogi szervezetszabályozó eszköz a normatív határozat és a normatív utasítás.

A helyi önkormányzatok és az államigazgatási szervek által elfogadott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróság a következő hatásköreiben eljárva végezheti el⁶.

¹ Egyetemi tanársegéd, KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.

² A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem együttműködésével készült.

³ Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés

⁴ Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés

⁵ Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

⁶ Az Abtv. 37. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata mellett a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök nemzetközi szerződéssel való összhangját is

1.1. Utólagos normakontroll eljárás keretében az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangját.

1.2. Bírói kezdeményezés alapján, ún. egyedi normakontroll eljárásban felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangját.

1.3. Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasa alapján, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság eljárása alkotmányjogi panasz alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.⁷

A fenti hatáskörök kapcsán fontos azt is megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.⁸ Ezen hatáskörök és a hozzájuk kapcsolódó joggyakorlat részletes vizsgálata nem tárgya a jelen tanulmánynak.

1.4. *Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő véleménynyilvánítás* esetében a helyi önkormányzat szintén az Alkotmánybíróság eljárásának passzív alanya. Ez esetben a kormány kezdeményezésére az Alkotmánybíróság elvi véleményt nyilvánít az ügyben, aminek figyelembevételével az Országgyűlés feloszlathatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A tanulmány első részében az ezzel összefüggő joggyakorlatot tekintem át. (Lásd I. fejezet)

2. A helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a *hatásköri összeütközés* Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. A hatásköri összeütközés fennállhat állami (közigazgatási) szervek, továbbá állami (közigazgatási) és önkormányzati szervek között. Az Alkotmánybíróság ez esetben valamelyik érintett szerv indítványa alapján jár el, tehát ez egy olyan hatáskör, amelyben az egyik fél aktív indítványozó, a másik fél pedig passzivitása ellenére is alanya lesz az Alkotmánybíróság eljárásának. A második részben az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütközés feloldását érintő feladatkörének gyakorlatát vizsgálom. (Lásd II. fejezet)

3. *A harmadik esetkör*, amikor a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek aktív indítványozóként a saját alkotmányos jogséremlük orvoslása érdekében fordulnak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz fentebb ismertett fajtái mellett az Abtv. 27. §-a alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor is alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

vizsgálhatja.

⁷ Abtv. 26. §

⁸ Abtv. 37. §; illetve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 2011. évi CLXI. törvény 45. § (3) bekezdése értelmében a Kúria önkormányzati tanácsának feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás lefolytatása.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésével új fejezet kezdődött az Alkotmánybíróság életében. Ennek egyik legmarkánsabb mérföldköve az Abtv. 27. §-a alapján benyújtható, ún. valódi alkotmányjogi panasz bevezetése és az actio popularis eltörlése. A tanulmány utolsó részében a helyi önkormányzatok és államigazgatási szervek által benyújtott alkotmányjogi panaszok gyakorlatával foglalkozom. (lásd III. fejezet)

I.

1. Az Alaptörvény B) cikk (3)-(4) bekezdései alapján a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Az Alaptörvény felsorolja a helyi önkormányzatok fő feladat- és hatásköreit, illetve jogosítványait (noha ezeket az Alkotmánnyal szemben már nem nevezi önkormányzati alapjogoknak). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) preambuluma rögzíti, hogy az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.

Az állam feladata, hogy biztosítsa a helyi közhatalom-gyakorlás feltételeit és működési kereteit. A helyi önkormányzatok törvényes működését több szinten biztosítja a magyar jogi szabályozás.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének működésképtelensége esetén elsődlegesen magának a képviselő-testületnek a felelőssége, hogy a működőképességét helyreállítsa (a konfliktusok megszüntetésére alkalmas eljárások megindításával és ésszerű időn belül történő lezárásával) vagy saját feloszlásáról döntsön.

Ennek hiányában a fővárosi és megyei kormányhivatal feladata, hogy éljen a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében alkalmazott felügyeleti, valamint koordinációs eszközökkel⁹.

Amennyiben a törvényes működés ezek eredményeként sem áll helyre, akkor a Kormány felelőssége, hogy kezdeményezze, az Országgyűlés felelőssége pedig, hogy metegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. A fővárosi és megyei kormányhivatal által gyakorolt törvényességi felügyelet eredménytelensége esetén – mintegy ultima ratio megoldásként – az Országgyűlés jogosult az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet feloszlítani. Ez a hatáskör azonban azon kevesek egyike, amelynek gyakorlása egy demokratikus berendezkedésű jogállam több hatalmi ágának együttműködését követeli meg. Az Országgyűlés ugyanis kizárólag a Kormány javaslatára dönthet, míg a Kormánynak ezen javaslata megtétele előtt kötelező kikérnie az Alkotmánybíróság véleményét.

Az Alkotmány helyébe 2012. január 1-jén lépő Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése az Alkotmánnyal azonos módon¹⁰ fogalmazza meg az Alkotmánybíróság vélemény-nyilvánítási feladatát azokra az esetekre, amikor a Kormány egy helyi képviselő-testület feloszlítását kívánja javasolni az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján három esetben, míg az Alaptörvény hatályba lépése óta egy alkalommal nyilvánított elvi véleményt helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlításával összefüggésben.

⁹ Alaptörvény 32. cikk (4)-(5) bekezdései, Mötv. 132. § (1) bekezdése.

¹⁰ Az Alkotmánybíróság magyarországi intézményesítése és működésének megkezdése után nem sokkal, 1990 nyarán új hatáskörrel gyarapodott. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés 1) pontja és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 114. §-a alapján a Kormány indítványára véleményt kellett nyilvánítania a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az 1992. szeptember 28-án elfogadott, 1220/H/1992. AB határozat meghozatala során nyilvánított elvi véleményt. A Kormány a 3409/1992. sz. határozatában kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy soron kívül alakítsa ki véleményét Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testületének az Alkotmánnyal ellentétes működéséről. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény akkor hatályos 114. §-a szerint az Alkotmánybíróság véleményt nyilvánít a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről. Az Ötv.-nek ezen hatáskört megállapító szabályából inkább az olvasható ki, hogy az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben vizsgált helyi önkormányzati képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről kell véleményt nyilvánítania. Az Alkotmánybíróság azonban határozatának indokolásában leszögezte, hogy a Kormány által előadott tényállításokat – miszerint a helyi önkormányzati képviselő-testület egyáltalán nem működik – nem vizsgálja felül, saját ténymegállapításokat nem tesz, hanem absztrakt módon nyilatkozik arról a jogi kérdéstről, hogy az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes. Az Alkotmánybíróság világosan kijelentette, hogy elvont, elvi véleményt nyilvánított. Elvi véleményében kimondta, hogy „az önkormányzati képviselő-testület működésének hiánya, a törvénynek megfelelő működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának, a működés folytatásának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal.”¹¹ A „nem működés” ugyanis sérti a választópolgároknak egyrészt a helyi önkormányzathoz való jogát, másrészt azon jogát is, hogy „a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján” gyakorolják.

Az Országgyűlés ezt követően a 66/1992. (X. 16.) OGY határozatával – 1992. október 16-i hatállyal – feloszlatta Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testületét, és az időközi helyi önkormányzati képviselő és polgármester választást Tiszaderzs községben 1992. november 29-ére tűzte ki.

3. A következő, második esetben a Kormány Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város működésével összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz. A véleménykérés arra irányult, hogy „alkotmányellenesen működik-e a közgyűlés, ha munkáltatói jogaival visszaélve, e jogokat nem rendeltetésüknek megfelelően gyakorolva a polgármestert tartósan, lényegében határozatlan időre felfüggeszti közszolgálati jogviszonyából, ezzel megakadályozva, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármester mind a választott tisztségéből, mind a közszolgálati jogviszonyából eredő feladatait ellássa, jogszabályban megállapított hatásköreit gyakorolja”.¹²

Az Alkotmánybíróság az ügyben a 24/2000. (VII. 6.) AB határozattal nyilvánította ki véleményét. A határozat indokolásában a testület leszögezte, hogy az ügyek teljesen eltérő jellegétől függetlenül tartja magát azon korábbi álláspontjához, miszerint tényvizsgálatokba nem bocsátkozik.

A határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában.

Azt is megállapította, hogy „a helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel.”¹³

¹¹ ABH 1992, 630, 631.

¹² Idézet a Magyar Köztársaság miniszterelnökének 13/VIII/2000. sz. átiratából.

¹³ ABH 2000, 141, 149-150.

Viszont azt is hozzátette, hogy „nem tekinthető önkényesnek - ennek következtében alkotmányellenesnek - a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket.”¹⁴

Mindezekon túl a határozat indokolásában külön felhívta az Országgyűlés figyelmét arra, hogy döntése meghozatalakor kiemelkedő jelentőségű szempontként kell értékelnie, hogy a polgármesteri tisztség betöltésének akadályozását a képviselő-testület önkényes magatartása okozza-e.

Jól látható, hogy az Alkotmánybíróság ez esetben is elvi megállapításokat tett, és leszögezte, hogy az elvi véleménynek a konkrét esettel való összevetése, majd a megfelelő következmények levonása nem képezi feladatát.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a Kormány nevében a belügyminiszter be is nyújtotta az Országgyűlésnek a határozati javaslatot Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének feloszlásáról. Az Országgyűlés a javaslatot tárgyalta, a részletes vitát is lezárta, azonban a javaslatról való parlamenti szavazás előtt néhány nappal, 2000. szeptember 22-én Hódmezővásárhely közgyűlése feloszlatta magát.

Az Ötv.¹⁵ értelmében ebben az esetben hetvenöt napon belüli időpontra időközi választást kell kiírni, azonban a képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét. Ha ugyanis az Országgyűlés oszlatta volna fel a közgyűlést, akkor a polgármester mellet a képviselő-testület tagjainak a mandátuma is megszűnt volna, és a köztársasági elnök egy köztársasági megbízottat nevezett volna ki¹⁶, aki az időszaki választásokig irányította volna a várost.

A Kormány, az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés egymásra épülő eljárásainak utolsó szakaszában azonban a közgyűlés közbelépésével a szubszidiaritás elve érvényesült, és a helyi közösség maga hozta meg a döntést.

4. Az Alkotmánybíróságnak harmadik alkalommal Tápiószele Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének alkotmányellenes működésével összefüggésben kellett véleményt nyilvánítania. Tiszaderzs esetéhez hasonlóan a Kormány azért kérte az Alkotmánybíróság véleményét, mert a képviselő-testület nem ülésezett, vagyis nem gyakorolta feladat- és hatásköreit, és nem mutatkozott remény a változásra.

Az Alkotmánybíróság 771/H/2004. AB határozatában kimondta ugyanazt, mint a tiszaderzsi ügyben hozott határozatban, miszerint alkotmányellenes, ha a helyi önkormányzati képviselő-testület tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.

Az Országgyűlés a 130/2004. (XI. 24.) OGY határozatával – 2004. november 24-i hatállyal – feloszlatta Tápiószele Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületét, és az időközi helyi önkormányzati képviselő és polgármester választást Tápiószele nagyközségben 2005. január 22-ére tűzte ki.

5. Az Alaptörvény és az Mötv. hatályba lépését követően eddig egy alkalommal nyilvánított véleményt az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggésben.

Az eljárást illetően az Abtv. 34. §-a az Alkotmánybíróság addigi gyakorlata alapján pontosította a hatáskör megfogalmazását, és az Alkotmánybíróság feladatául az elvi véleménynyilvánítást adta. A törvényjavaslat indokolása rá is mutat, hogy az Alkotmánybíróság a véleményével az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést válaszolja meg, nem pedig a Kormány által előterjesztett konkrét ügy tényállásáról dönt. Az Abtv.

¹⁴ ABH 2000, 141, 150.

¹⁵ Ötv. 18. § (3) bekezdés.

¹⁶ Ötv. 94. § d) pont.

elfogadásával tehát nyilvánvalóvá vált: a törvényhozó hatalom szándéka az, hogy az Alkotmánybíróság feladata egy helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlási eljárásában egy elvi vélemény deklarálása legyen. A törvényhozó hatalom tehát tulajdonképpen elfogadta azokat a kereteket, amelyeket az Alkotmánybíróság a gyakorlata során kialakított.

A 18/2013. (VII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének működésével összefüggésben elvi véleményként megállapította – hasonlóan a tiszaderzsi és a tápiószelvi ügyekhez –, hogy alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható.¹⁷ A döntésben az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alaptörvény hatályba lépését követően is követi korábbi következetes gyakorlatát, vagyis elvi véleményt ad, amely elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz. A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt megállapítás tartalmát kibontva megállapította, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése¹⁸ esetében az alaptörvény-ellenes helyzet bekövetkezésének együttes feltételei, hogy „1) a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és 2) a képviselő-testület - polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat és 3) a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt és 4) ennek következtében működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság határozata nyomán a Kormány nevében eljáró közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. szeptember 9-én benyújtotta az Országgyűlésnek a határozati javaslatot Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének feloszlására. Az Országgyűlés a javaslatot azonban nem vette napirendjére²⁰, ezért azt a Kormány a 2014. október 12-én tartott helyi önkormányzati választásokat követően visszavonta.

Külön említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság ezen döntése indokolásában arra is rámutatott, hogy „ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg, a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, akkor a képviselő-testület döntése meghozatalának elmulasztása más helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások működését is hátrányosan befolyásolja, és ezzel sérti más helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék.”²¹ Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületek feloszlásával összefüggő elvi véleménynyilvánításai során az Alkotmánybíróság most először hivatkozott a döntése indokolásában egy, az egyént megillető alapjogra. Egy képviselő-testület alaptörvény-ellenes

¹⁷Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testülete feloszlása ügyében a Kormány azért kérte ki az Alkotmánybíróság véleményét, majd indítványozta az Országgyűlésnél a képviselő-testület feloszlását, mert a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott javasolta az Möt. 132. § (1) bekezdés f) pontja alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze azt a Kormányánál, miután a törvényességi felügyeleti eszközök nem vezettek eredményre.

Bővebben:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c1257b3400212841/\\$FILE/ATTAUUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c1257b3400212841/$FILE/ATTAUUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf)

¹⁸ 33. cikk (1) bekezdése: „A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.”

¹⁹ ABH 2013, 593, 604.

²⁰ Az Möt. 125. § (2) bekezdése szerint ugyanakkor az Országgyűlésnek az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén kell határoznia.

²¹ ABH 2013, 593, 602.

működése tehát az Alaptörvény 31-35. cikkeiben, a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek sérelmén túl egyéni alapjogi sérelemben is megnyilvánulhat.

6. Az Alkotmánybíróság most tárgyalt hatásköre a különböző normakontroll és alkotmányjogi panasz eljárásokhoz képest több sajátos, kizárólag ehhez a hatáskörhöz kapcsolódó jellemzővel bír.

Az Alkotmánybíróság már Tiszaderzs ügyében is a 1437/B/1996. AB határozatban kimondott "önmeghatározásának" megfelelően járt el, miszerint „az Alkotmánybíróság jogbíróság.”²² Leszögezte, hogy sem a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül, sem saját ténymegállapításokat nem tesz; hanem vélemény-nyilvánításában elvi, vagyis egy adott helyzetre általánosan érvényes állítást fogalmaz meg döntésében.

Az Alkotmánybíróság tehát arra a jogkérdésre ad választ, hogy elvi síkon vizsgálódva alaptörvény-ellenes-e valamely helyi önkormányzati képviselő-testület működésének meghatározott módja vagy annak hiánya, illetve hogy melyek az alkotmányos működés általánosan meghatározható követelményei.

A szakirodalomban²³ alapvetően az az uralkodó álláspont, hogy az Alkotmánybíróság véleménye nem köti az Országgyűlést, illetve több korábbi alkotmánybíró is azon a véleményen²⁴ volt, hogy az Alkotmánybíróság ezen feladatkörének teljesítése során nem a határozat a megfelelő forma a vélemény kinyilvánítására.

Véleményem szerint azonban fel sem merülhet igazán kérdésként, hogy köti-e az Országgyűlést az Alkotmánybíróság véleménye. Az Alkotmánybíróság véleménye egyértelműen köti²⁵ az Országgyűlést – mint mindenki mást is –, azonban az Országgyűlés döntése nem feltétlenül fogja tükrözni az elvi megállapításokat. Ez azért fordulhat elő, mert az elvi megállapításokat tartalmazó határozat kötelező erejéhez nem fűződnek olyan jogkövetkezmények, mint az Alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek (például normakontroll eljárások vagy panasz eljárások) gyakorlása során született döntések esetében.

Az Alkotmánybíróságnak és az Országgyűlésnek az eljárása összefügg és összekapcsolódik, de a két alkotmányos szerv tevékenysége másra irányul. Az Országgyűlésnek ugyanis az a feladata, hogy a Kormány által eléje tárt ügyben, figyelemmel az Alkotmánybíróság elvi megállapításaira, megvizsgálja a fennálló, az adott ügyre jellemző egyedi körülményeket, s mindezek alapján döntsön a felosztatásról. Könnyen előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróság elvi véleményének megszületését követően áll be olyan változás, ami alapján az adott helyi önkormányzati képviselő-testület felosztatása kérdésében máshogy dönt az Országgyűlés, mint azt az Alkotmánybíróság véleménye előrevetítené. Ha például az Alkotmánybíróság elvi véleményt tartalmazó határozatának meghozatalát követően, de még az Országgyűlés határozathozatalát megelőzően egy korábban tartósan nem működő helyi önkormányzati képviselő-testület elkezd működni, vagyis ismét gyakorolja feladat- és hatásköreit, akkor az Országgyűlés nem valószínű, hogy felosztatja, holott az Alkotmánybíróság ugyanazon ügy kapcsán adott elvi véleménye szerint alkotmányellenes, ha

²² ABH 1998, 672, 675.; Ez a megállapítás az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában és az Abtv. 27. §-ában szabályozott új alkotmánybírói hatáskör – nevezetesen a bírói döntéseknek az Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata – mellett is helytálló, hiszen az Alkotmánybíróság ezen hatáskörével összefüggésben is következetesen leszögezi, hogy nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára, így a bizonyítékok felülmérlegelésére vagy a tényállás megállapítására.

²³ SZENTE Zoltán, Az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület felosztatása és a területszervezési jogkörök – a (3) bekezdés L) pontjának magyarázata, In: JAKAB, András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 622.

²⁴ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, Dr. Erdei Árpád és Dr. Strausz János alkotmánybírák különvéleménye. ABH 2000, 141, 153. Érdekes ugyanakkor, hogy Dr. Erdei Árpád és Dr. Strausz János alkotmánybírák a tápiószzelei döntéshez már nem csatoltak különvéleményt.

²⁵ Vö. Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. PTE ÁJK, Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2005, 259. o.

egy helyi önkormányzati képviselő-testület tartósan nem működik. Ugyanígy az is megeshet, hogy a Kormány javaslatától eltérően ítéli meg a konkrét helyzetet, és az elvi megállapításokat is figyelembe véve más következtetésre jut.

Ez nem jelenti azt, hogy ilyen esetekben az Országgyűlést nem kötötte az Alkotmánybíróság határozata, hanem ennek a többszereplős eljárásnak a természetéből fakadó sajátosságát mutatja, hiszen az egyes szereplők eltérő feladat- és hatáskörben járnak el. Az Országgyűlés döntésének tehát alapja az Alkotmánybíróság elvi véleménye, azonban az Országgyűlést illeti meg az alaptörvény-ellenes működés esetenkénti, egyedi ügyekben történő megállapításának joga. Indokolt tehát az elvi véleményt határozati formába önteni, amely alapján a helyi önkormányzatok működésével összefüggő absztrakt megállapítások mindenkire kötelezőek.

Az Alkotmánybíróság az elvi véleményben ki tudja jelölni a képviselő-testületek működésének alkotmányos kereteit, a konkrét ügytől elvonatkoztatva, absztrakt módon tudja rögzíteni az alaptörvény-ellenesség megnyilvánulásának egyes eseteit, amit az Országgyűlés zsinórmértékül használ egy adott képviselő-testület feloszlatajáról való döntés során.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlatajával összefüggő vélemény-nyilvánítási feladatkörén kifejezetten ritkán jár el, ugyanakkor a döntései indokolásában található általános megállapítások hosszú távon is irányt mutatnak a helyi önkormányzatok számára, támpontot jelentenek a fővárosi, megyei kormányhivatalok számára a törvényességi felügyeleti jogkör ellátásában, és ezáltal a helyi közhatalom gyakorlásának fontos pillérét jelentik.

II.

A helyi önkormányzatok és az állami szervek intézkedési és döntési jogosítványait a hatáskörök pontos leírásával lehet megállapítani és egymástól elhatárolni. Az állam által ellátandó feladatok sokasága miatt szükséges, hogy az egyes szervtípusok között racionális ügymegosztás működjön.

A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakad a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.²⁶ A törvény alá rendeltség követelménye értelmében a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. A közigazgatási szervek törvény alá rendeltségének követelménye ennek megfelelően azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek csak jogszabályban meghatározott hatáskörükben jogosultak eljárni. A hatáskör a különböző típusú és szintű közigazgatási szervek közötti ügymegosztást jelenti. A gondos és körültekintő jogalkotás mellett is előfordulhat azonban, hogy valamely feladat ellátására feljogosító hatáskört több szerv is magáénak érez vagy valamely feladat ellátására egy szerv sem érzi magát hatáskörrel rendelkezőnek. Ezeket a helyzeteket kezelik az egyes jogszabályokban található hatásköri (és illetékességi) viták rendezéséről szóló szabályok.

Az Alkotmánybíróság is rendelkezik ilyen hatáskörrel. A következőkben áttekintem az alkotmánybírósági hatáskör szabályozásának történetét, majd az ezzel összefüggő gyakorlatot vizsgálom.

1. Az Abtv. előtt hatályos, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 1989. október 30-án lépett hatályba, míg az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését. A régi Abtv. 1. § f) pontja arra jogosította fel az Alkotmánybíróságot, hogy az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek

²⁶ Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012, 24-25. old.

között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetéséről, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés kérdésében döntsön. A régi Abtv. 50. § a hatáskörre vonatkozó szabályozásként rögzítette, hogy a hatásköri összeütközéssel érintett szervek indítványozhatják az Alkotmánybíróságnál a hatásköri összeütközés megszüntetését, illetve hogy az Alkotmánybíróság - az indítványozó meghallgatása nélkül - dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet. A régi Abtv. 50. § (2) bekezdésében szabályozott kijelölés azonban feltételezi az eljárásra jogosultság megállapítását is.²⁷ A régi Abtv. 50. § emellett a hatásköri összeütközéssel érintett állami szervek közül kivette a bíróságokat.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről 1991. évi XX. törvény 22. §-a pedig ennek megfelelően beiktatta az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 8. §-ának (2) bekezdésébe, hogy hatásköri összeütközés esetén az eljáró államigazgatási szervet az Alkotmánybíróság jelöli ki. A törvény indokolása rámutatott, hogy figyelembe kellett venni a jogi szabályozásban, illetőleg a jogi szabályozásra kiható, jogon kívüli tényezőkben bekövetkezett változásokat is. Ennek megfelelően került sor egyfelől a hatásköri összeütközésre vonatkozó rendelkezéseknek a régi Abtv. 1. §. f) pontjával összhangban történő módosítására.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2005. november 1-jén történő hatályba lépésével – és az Áe. ezzel párhuzamos hatályon kívül helyezésével – a szabályozás megváltozott. A Ket. 23-24. §-ai úgy rendelkeztek, hogy ha több közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörét vagy illetékességét (pozitív hatásköri összeütközés), vagy több közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörének vagy illetékességének hiányát (negatív hatásköri összeütközés), illetve ha a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik szerv illetékes az eljárásra, a közigazgatási hatóságoknak meg kell kísérelniük annak eldöntését, hogy melyik szerv rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel az ügy²⁸ intézésére. Ha a közigazgatási hatóságok nyolc napon belül nem tudnak erről dönteni, hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla dönt.

A Ket. hatályba lépésével tulajdonképpen egy hatásköri összeütközés keletkezett az Alkotmánybíróság és a Fővárosi Ítéltábla között, hiszen a közigazgatási hatósági ügyek vonatkozásában keletkezett hatásköri összeütközés ügyében való döntésre az Alkotmánybíróság mellett a Fővárosi Ítéltábla is jogosulttá vált.

Az ellentmondásos helyzetet végül a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény oldotta fel, amelynek 35. §-a módosította a régi Abtv. 50-át, és a „bíróságok” szövegrészek helyébe a „bíróságok és a közigazgatási hatóságok” szöveget léptette.

A törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás rá is mutatott az eltérő szabályozásra és rögzítette, hogy a módosítás alapján a Ket. hatálya alá tartozó esetekben a Fővárosi

²⁷ Tilk Péter: i. m. 213. o.

²⁸ Az ügy definícióját a Ket. a következőképpen határozta meg:

„12. § (1) A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,
b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.”

Ítéletábra, más, nem a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságok közötti hatásköri vita esetén az Alkotmánybíróság jár el.

A régi Abtv.-t váltó Abtv. 36. §-a két értelemben is szűkítette ezt az alkotmánybíróági hatáskört. Egyrészt az Alkotmánybíróságot az állami szervek, továbbá az állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközés eldöntésére jogosítja fel. 2012. január 1-jével az önkormányzati szervek egymás közötti hatásköri ütközésének feloldása átkerült a Kúria hatáskörébe (túl azon, hogy továbbra sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközés feloldása).

Másrészt az érintett szerv a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését indítványozhatja. Az Abtv. 36. §-ához fűzött indokolás is nyomatékosítja, hogy „[a] közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az AB feladata. Jelentős alkotmányjogi kérdést az olyan alkotmányos szervek közötti összeütközés vethet fel, mely alaptörvény-értelmezés alapján válaszolható meg, így csak ez jelenti e hatáskör tartalmát.”

2. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő véleménynyilvánításra vonatkozó hatáskörtől eltérően ebben az esetben két meghatározott szerv konkrét vitáját kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak. Maga a döntés végső soron az eljárásra kötelezett szerv kijelölésében testesül meg. A kijelölést megelőzi azonban az eljárásra jogosultság megállapítása, vagyis hogy a felmerült vitában melyik szervnek van hatásköre. Az Alkotmánybíróság ezen hatáskörében eljárva ezért előfordulhat, hogy a konkrét jogvita során az érintett szervek hatásköreinek alkotmányjogi megközelítésű értelmezése szükséges annak megállapításához, hogy egy-egy szerv valamely hatáskört milyen esetben gyakorolhat alkotmányosan. Az Alkotmánybíróság a hatásköri összeütközés esetén vizsgálhatja az érintett szervek alkotmányjogi státuszát, közigazgatási jogállását és az érintett szervek hatáskörének alkotmányos terjedelmét, és ez alapján dönt arról, hogy az érintett szervek közül melyiknek van hatásköre. A hatásköri vitában az ilyen módon megállapított hatáskör ezért egyben eljárási kötelezettséget is jelent: ez mutatkozik meg a kijelölésben mint a jogintézmény által alkalmazott végső jogkövetkezményben.

3. Az Alkotmánybíróság működése kezdete óta mindösszesen néhány tucat ilyen ügyet tárgyalt, és a jogvitát a legtöbb esetben az érintett szervekre vonatkozó jogszabályok értelmezésével el tudta dönteni.

Az első ilyen ügyben Hejőkeresztúr Önkormányzatának jegyzője fordult az Alkotmánybírósághoz egy fakivágási ügyben keletkezett negatív hatásköri összeütközés feloldása érdekében. Az Alkotmánybíróság az indítványt 444/F/1992. AB határozattal bírálta el. Eljárása során a földművelésügyi miniszterhez is megkereséssel fordult, hogy a fakivágási ügyben érintett konkrét facsoport fásításnak minősül-e. A határozat indokolásában elsőként ismertette a hatályos jogszabályi környezetet, így különösen az erdő és fásítás fogalmát, valamint a miniszteri válasz tartalmát. Megállapította, hogy a fakivágási ügyben szereplő facsoport fásításnak minősül. Ezt követően áttekintette a hatásköri szabályokat, majd azokat a vizsgált ügyre vetítve megállapította, hogy az érintett szervek közül melyik rendelkezik hatáskörrel, és mindezek alapján kijelölte eljárásra az ingatlan fekvése szerint illetékes erdőfelügyelőséget.

Több hatásköri összeütközést oldott fel az Alkotmánybíróság a fenti módszerrel, és jelölte ki az eljárásra jogosult szervet. Így pl. eldöntötte, hogy egy közútra épített kapu és kerítés fennmaradása vagy eltávolítása nem építéshatósági, hanem közlekedéshatósági döntést igényel²⁹; szabálysértési ügyben kijelölte az állatvédelmi eljárás lefolytatására és állatvédelmi bírság kiszabására jogosult szervet³⁰; megállapította, hogy a kerületi önkormányzat jegyzője rendelkezik hatáskörrel egy adott gépjárműhelytelep környezetet zavaró működésével

²⁹ 645/F/1996. AB határozat

³⁰ 916/F/2001. AB határozat

kapcsolatos panaszok orvoslására³¹; vagy éppen belterületi ingatlanokon felhalmozott hulladék elszállítására és ártalmatlanítására kötelezéssel kapcsolatos hatósági ügyben kijelölte az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóságot.³² Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a hatásköri összeütközés kérdésében való döntés „feltételezi a konkrét ügyben keletkezett beadványok és a feltárt tényállás ismeretét.”³³

Több olyan eset is előfordult az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amikor a hatásköri összeütközés feloldására irányuló indítvány elbírálása során nem tudta kijelölni az eljárásra jogosult hatóságot.

Így a 737/F/1995. AB határozattal az Alkotmánybíróság Nagymányok Nagyközség jegyzőjének indítványát elutasította, mert azt állapította meg, hogy nincs szó valóságos hatásköri összeütközésről, ezért annak megszüntetéséről nem is kellett határozni. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a] jogszabály által meghatározott hatáskörben való eljárás jogot vagy kötelezettséget megállapító közigazgatási hatósági döntési kényszert jelent. Az indítványozó nagyközségi jegyzőnek a közúti utak és áteresztisztítására vonatkozó igénye azonban nem vonható sem az államigazgatási, sem az önkormányzati hatósági hatáskör szerint kötelező eljárás fogalma alá.”³⁴ Az Alkotmánybíróság emellett az indítványozó önkormányzat tudomására hozta, hogy egyrészt a konkrét ügyben jogállását tekintve nem hatóság, hanem ügyfél, másrészt az átereszt és az utak tisztítására vonatkozó igényét perben érvényesítheti.

Az 1032/F/1998. AB végzéssel az Alkotmánybíróság visszautasította Budapest III. Kerület Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata jegyzőjének indítványát. A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által érintett kártalanítási ügyben az eljárás megindult és folyamatban van, az eljárás tárgyát képező ügyben jogerős bírói ítélet döntött abban a kérdésben, hogy a kártalanítás megállapítása mely szerv hatáskörébe tartozik. Rámutatott, hogy nem keletkezett negatív hatásköri összeütközés azáltal, hogy a rendes bíróság által új eljárás lefolytatására kötelezett szerv nem a bírói ítéletnek megfelelően járt el, amikor az eljárás lefolytatása helyett az önkormányzatot utasította eljárásra.

Látható, hogy az esetek többségében valódi alkotmányjogi probléma nem merült fel, az Alkotmánybíróságnak kizárólag az adott esetre vonatkozó egyszerű jogalkalmazói törvényértelmezést kellett végeznie, és annak eredménye alapján az eljáró szervet kijelölni. Az Abtv. ezért változtatott a korábbi szabályozáson, így hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság kizárólag az olyan hatásköri összeütközéseket vizsgálja, ahol az összeütközés csak az Alaptörvény értelmezése alapján szüntethető meg. Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített közjogi státuszát is ez a szűkített hatáskör tükrözi megfelelően.

A 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés már ennek megfelelően utasította vissza Szigliget és Hegymagas Községek Körjegyzőségének indítványát, miután megállapította, hogy az indítványban részletezett hatásköri vita nem az Alaptörvény értelmezésével dönthető el, ezért nem minősül az Abtv. 36. § (1) bekezdésében meghatározott hatásköri összeütközésnek. Az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy az elkövetett cselekmény minősítésétől függően – vagyis hogy a vizsgált cselekmény bűncselekmény vagy szabálysértés – egyértelműen meghatározható az eljáró hatóság.

4. A fent ismertetett esetekben az Alkotmánybíróság klasszikus közigazgatási hatásköri összeütközéseket, illetve az indítványozók által annak vélt eseteket vizsgált. Előfordult azonban olyan eset is, ahol a vizsgálat tárgya jogalkotási hatásköri összeütközés

³¹ 987/F/2000. AB határozat

³² 662/F/2004. AB határozat

³³ 503/F/1997. AB határozat, ABH 1998, 971, 974.

³⁴ ABH 1996, 706, 707.

volt. A jogalkotási hatásköri összeütközés vizsgálata – amennyiben pozitív hatásköri összeütközésről beszélünk és az érintett szervek el is jártak jogalkotási hatáskörükben – tulajdonképpen az utólagos normakontroll eljárás egy speciális típusa. Az Alkotmánybíróság ugyanis ebben az esetben azt vizsgálja, hogy jogalkotási hatáskörrel felruházott szervek valamelyike túllépette-e hatáskörén a jogalkotás során.

Az első ilyen ügyben Dömös Község polgármestere fordult az Alkotmánybírósághoz hatásköri összeütközés megszüntetése iránti indítványával. A polgármester indítványában azt kifogásolta, hogy a település területén szennyvízelvezetési, szennyvíztisztítási és -kezelési feladatokat ellátó Duna Menti Regionális Vízmű Rt. tévesen tájékoztatta a képviselő-testületet, amikor azt közölte, hogy az ármegállapító hatáskör címzettje a képviselő-testület. Az önkormányzat a téves tájékoztatás alapján rendeletben szabályozta a csatornahasználati díjat, majd rendeletét visszavonta, s kérte a szolgáltatót a miniszter által meghatározott díj alkalmazására. Az indítványozó álláspontja szerint a szakminisztérium és az önkormányzat, mint ármegállapító hatóságok között hatásköri összeütközés keletkezett. Alkotmánybíróság az indítványt 691/F/2002. AB határozatával elutasította. A vizsgálat során kiemelte, hogy az alkotmánybírói eljárásban „a jogalkotási hatásköri összeütközés megszüntetése két szerv konkrét jogalkotási feladatellátására vonatkozó vitájában való döntést jelent.”³⁵ Ezt követően pedig megállapította, hogy az indítvánnyal érintett ügyben ilyen jogvita nem alakult ki. Ezt a megállapítást arra a következtetésre alapította az Alkotmánybíróság eljáró háromtagú tanácsa, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések együttes értelmezéséből az következik, hogy az állami tulajdonú víziközmű által végzett szolgáltatás díját kizárólag a szakminiszter állapíthatja meg, aki ennek a felhatalmazásnak eleget tett.

A döntés indokolása szerint „a körülmény, hogy a szolgáltatást végző víziközmű az árhatósági jogkör gyakorlásáról téves tájékoztatást adott, s ennek alapján az önkormányzat rendeletet alkotott (majd azt hatályon kívül helyezte), nem jelent hatásköri összeütközést. Az önkormányzatnak ugyanis a vázolt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően nincs hatásköre az állami víziközmű által nyújtott szolgáltatás hatósági díjának megállapítására. Az ilyen tárgykörben alkotott rendelkezés az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény, s ennek alapján az Alkotmány³⁶ 44/A. § (2) bekezdés második fordulatára³⁷ sérelmét jelenti.”³⁸ Az Alkotmánybíróság a fenti megállapításával, miszerint a konkrét esetben azért nincs szó hatásköri összeütközésről, mert az önkormányzatnak a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően nincs hatásköre az állami víziközmű által nyújtott szolgáltatás hatósági díjának megállapítására, eltért a közigazgatási hatásköri viták rendezése során alkalmazott módszerétől.

Amennyiben ugyanis azt a mintát követte volna, ki kellett volna jelölnie a szakminisztert, mint az állami víziközmű által nyújtott szolgáltatás hatósági díjának megállapítására jogosult szervet. Érdekes eljárásjogi helyzet állt volna elő az ügy kapcsán, ha az önkormányzat az alkotmánybírói eljárás mellett nem helyezi hatályon kívül rendeletét. Ez esetben ugyanis az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy az önkormányzati rendelet sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés második fordulatát, és az alkotmányellenes rendeletet meg kellett volna semmisítenie. Azonban a régi Abtv. az Alkotmánybíróság ezen eljárásához nem rendelte lehetséges és alkalmazható jogkövetkezményként a hatásköri összeütközés során vizsgált jogszabály megsemmisítését.

A másik hasonló ügyben Békés Megye Képviselő-testülete kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának hatáskörére

³⁵ ABH 2003, 1741, 1742-1743.

³⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

³⁷ „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

³⁸ ABH 2003, 1741, 1743.

vonatkozó rendelkezések tárgyában fennálló hatásköri összeütközés feloldása ügyében döntsön.

Az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény alapján Békés Megye Képviselő-testülete rendeletet alkotott a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevételéről. A rendelet hatálya a megye közigazgatási területén lévő ingatlanok tulajdonosaira terjed ki. A megyei önkormányzat tízéves időtartamra a megyei vállalatot bízta meg a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásával. Ezt követően azonban Csorvás és Pusztaföldvár települési önkormányzatok is rendeletet alkottak a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevételének szabályairól. Az indítványozó ezt vitatta, mert álláspontja szerint az érintett önkormányzatok nem jogszerűen gyakorolt hatáskörükben eljárva hozták meg rendeleteiket, és az ilyen hatáskörgyakorlás sérti a megyei önkormányzat érdekeit, a szolgáltatók gazdasági érdekeit, s bizonytalanná teszi a szolgáltatás ellátását. Az Alkotmánybíróság az indítványt 14/2005. (IV. 15.) AB határozatával elutasította. A döntés indokolásában rávilágított arra, hogy „[a]z önkormányzati önállóság kifejezésre jut abban, hogy mind a megyei, mind a községi, városi önkormányzatok a feladatkörükben önállóan intézik a helyi érdekű közügyeket, s a települési és a megyei önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A lakosságot közvetlenül érintő közszolgáltatások szervezői elsősorban a települési önkormányzatok, a települési önkormányzatok teljesítőképességét meghaladó szolgáltatások szervezéséről a szubszidiaritás elve alapján a megyei önkormányzatok gondoskodnak.”³⁹ A konkrét ügyre nézve megállapította, hogy nincs hatásköri összeütközés a megyei és a települési önkormányzatok között. Rámutatott, hogy ezek párhuzamos hatáskörök, hiszen egyrészt a megyei közgyűlésnek kötelező feladata a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának a biztosítása; másrészt a települési önkormányzat önként vállalt feladatként gondoskodhat a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának a biztosításáról. A jogalkotói hatásköri összeütközést pedig az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló törvény azzal a rendelkezéssel⁴⁰ zárja ki, hogy a rendeletalkotási hatáskör azt az önkormányzatot illeti, amelyik a közszolgáltatást szervezi.

Az elutasítás mellett az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a törvényhozó az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevétele kapcsán nem szabályozta a megyei önkormányzat kötelező feladata községi (városi) önkormányzat által történő átvállalásának a rendjét, a feladat átvállalásának az eljárását.

Ennek indokaként kifejtette, hogy amikor a települési önkormányzat egyoldalú döntésével önként vállalja a kéményseprő-ipari közszolgáltatás megszervezését, s erről a település illetékességi területére kiterjedő területi hatállyal rendeletet alkot, akkor egyúttal szűkíti a megyei önkormányzat törvényből eredő kötelezettségét, szűkíti az azonos tárgyú megyei önkormányzati rendelet területi hatályát. Ennek következtében a rendeletek között a területi hatályt tekintve kollízió támad, továbbá a települési közhatalmi döntés kihat a megyei önkormányzat által már létrehozott közszolgáltatási jogviszonyokra is. Mindezek következtében pedig „jogbizonytalanság alakul ki, mert a törvényalkotó nem szabályozta a megyei önkormányzat kötelező feladatának a települési önkormányzat által történő átvállalását a kéményseprő-ipari közszolgáltatás körében, a megyei önkormányzati rendelet és a települési önkormányzat önként vállalt feladatellátása esetén alkotmányosan alkotható települési önkormányzati rendelet területi hatályának alakulását, a megyei önkormányzat kötelezettségének alakulását, a települési feladat-átvállalás rendjét, eljárását, a megyei önkormányzat által már létrehozott közszolgáltatási jogviszonyok helyzetét.”⁴¹ Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a megyei önkormányzati kötelező feladat

³⁹ ABH 2005, 156, 158.

⁴⁰ 1995. évi XLII. törvény a 4. § (4) bekezdés

⁴¹ ABH 2005, 156, 162-163.

települési önkormányzat által történő átvállalásának rendezetlen kérdései túlmutatnak a kéményseprő-ipari közszolgáltatáson, ezért a döntés rendelkező részébe foglalt törvényhozói mulasztást valamennyi közszolgáltatásra nézve fogalmazta meg.

Az Alkotmánybíróság ez esetben tehát valódi alkotmányjogi kérdésként vizsgálta, hogy mi a megyei és a települési önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörének eredete, ezek a hatáskörök hogyan viszonyulnak egymáshoz.

5. A hatásköri összeütközés feloldása is az Alkotmánybíróság azon feladatköreinek egyike, amelyben kifejezetten ritkán jár el. Az Alkotmánybíróság által ezen a területen hozott döntések alapvetően a közigazgatás működését segítették az adott esetre vonatkozó egyszerű jogalkalmazói törvényértelmezéssel. Valódi alkotmányjogi problémát ezek az esetek ritkán vetettek fel, és az Abtv. új szabályozásával számuk még tovább csökkent, hiszen 2012. január 1-je óta mindösszesen egy ilyen esetet vizsgált az Alkotmánybíróság.

Természetesen a csekély számú gyakorlati előfordulás ellenére az elvi lehetősége az ilyen típusú jogviták keletkezésének továbbra is fennáll, ezért az Alkotmánybíróság ezen hatáskörének léte továbbra is indokolt, hiszen egyfajta végső garanciát jelent a megindult közigazgatási eljárások lezárására.

III.

A tanulmány utolsó részében az önkormányzatok és állami szervek által benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálásának gyakorlatát kívánom áttekinteni, annak fejlődési ívét vizsgálni, és ezek alapján következtetni az Alkotmánybíróság ezen hatáskörével összefüggő jövőbeni gyakorlatának lehetséges irányaira.

1. Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépésével új fejezet kezdődött az 1990. január 1-je óta működő magyar Alkotmánybíróság életében. 2012. január 1-je óta az Alkotmánybíróság – egyéb feladat- és hatáskörei mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c)-d) pontjai értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, illetve a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panaszt mint jogintézményt az Abtv. az Alaptörvényhez képest részletesebben fogalmazza meg. Ez alapján az alkotmányjogi panasznak három típusát különböztethetjük meg.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, ún. régi típusú⁴² alkotmányjogi panaszt akkor nyújthat be az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály ellen kivételesen akkor is benyújtható ún. közvetlen alkotmányjogi panasz, ha a jogsérelem a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be.

Az Abtv. 27. §-a alapján pedig magával az ügy érdemében hozott alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben nyújthat be az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet ún. valódi alkotmányjogi panaszt, ha az az Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

Az alkotmányjogi panaszok benyújtásának további törvényi feltétele, hogy nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

⁴² Az elnevezés onnan ered, hogy az előző alkotmánybírói törvény alapján kizárólag az alkotmányellenes (vagy annak vélt) jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem esetén volt lehetőség alkotmányjogi panasz benyújtására.

Az Abtv. 29. §-a a fentiekén túl mindhárom panaszfajta nézve úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.⁴³ Ez a rendelkezés a hatékonyabban és gyorsabb működés érdekében biztosítja a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság egy előzetes szűrést végezzen az alkotmányjogi panaszok között, és ezáltal a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyeket egyszerűbben és gyorsabban lezárja, és ennek következtében a bonyolultabb megítélésű ügyeket hatékonyabban bírálja el.⁴⁴

Az Abtv. 51-52. §-ai pedig azt írják elő, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el, illetve hogy az indítványnak határozott kérelmet⁴⁵ kell tartalmaznia.

2. Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság 10726 ügyet fejezett be.⁴⁶ Ebbe a számba beletartoznak az Alkotmánybíróság teljes ülése, tanácsai, egyesbírái által hozott határozatok és végzések (köztük az ügyeket egyesítő végzések), továbbá az egyéb intézkedések (pl. áttétel, főtítkári tájékoztatás). A 10726 befejezett ügyből 7293 a befejezett alkotmányjogi panaszok száma, vagyis az alkotmánybírósági ügyek nagy többségét, több mint kétharmadát az alkotmányjogi panaszok teszik ki.

Az Alkotmánybíróság előtt az alkotmányjogi panasz indítványok az alábbi eljárási lehetőségek valamelyikével fejeződhetnek be:

- a) Az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos alkotmánybírósági eljárás a főtítkári előkészítő szakaszban befejeződik. A főtítkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok. Amennyiben az indítvány ezen követelményeknek hiánypótlást követően sem felel meg, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor, és az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva, érdemi vizsgálat nélkül dönt annak visszautasításáról.⁴⁷
- b) Az Alkotmánybíróság egyik tanácsa vagy teljes ülése – a főtítkári előkészítő eljárás és az Alkotmánybíróság elnöki általi szignálását követően – befogadási eljárás során hozott végzésével utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt.
- c) Az Alkotmánybíróság egyik tanácsa vagy teljes ülése – az indítvány befogadását követően vagy a befogadási eljárás mellőzésével – érdemi határozattal bírálja el az

⁴³ Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015, 143. o.

⁴⁴ Lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának az Abtv.-hez fűzött indokolását.

⁴⁵ Alkotmányjogi panaszok esetében az Abtv. 52. § (1b) bekezdése alapján a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,

b) az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét,

c) a 38. §-ban meghatározott eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, továbbá a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást,

d) az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,

e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy - a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén - az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint

f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

⁴⁶ Forrás: az Alkotmánybíróság elektronikus iktatórendszere, 2018.szeptember 18-i állapot.

⁴⁷ Lásd Abtv. 55. §

alkotmányjogi panaszt vagy az ügyet egyéb módon fejezi be (pl. egyesítés, megszüntetés, az érdemi vizsgálat során történő visszautasítás).

Az indítványozói jogosultságot, az alkotmányjogi panasz benyújtójának érintettségét az Alkotmánybíróság alapvetően⁴⁸ a befogadási eljárás során vizsgálja.

Az alkotmányjogi panasz indítványozója mind az Abtv. 26. §, mind az Abtv. 27. § szerinti eljárásokban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet lehet. Az Abtv. 1. § a) pontjában megfogalmazott értelmező rendelkezés szerint az egyedi ügy a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás.

Az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosult érintett személy vagy szervezet meghatározás alatt tehát a jogi személyeket, a jogi személyek között pedig az önkormányzatokat és az állami szerveket is érteni kell. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak ezen indítványozók jogosultságát érintő gyakorlatát vizsgálom.

3. A magyar közigazgatási rendszer két nagy alrendszerre, az államigazgatási alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre osztható. A két alrendszer, és az alájuk tartozó szervek sokban különböznek egymástól, ugyanakkor azonos, illetve nagyon hasonló jellemzőkkel is bírnak. Az egyik ilyen, hogy tevékenységükkel alapvetően közhatalmat gyakorolnak.⁴⁹ Az Alkotmánybíróság az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok mint jogi személy indítványozók által benyújtott alkotmányjogi panaszok vonatkozásában külön gyakorlatot alakított ki, ami a korábbi Alkotmány idejére nyúlik vissza.

Az Alkotmánybíróság már működése korai szakaszában, a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”⁵⁰ Néhány hónappal később, a 18/1993. (III. 19.) AB határozatban pedig rögzítette, hogy „ a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga - noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza⁵¹ - tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. (ABH 1993, 161, 167.)

⁴⁸ Amennyiben nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az alkotmányjogi panaszt, az érdemi vizsgálat nélkül, egyesbíróként is visszautasítható [lásd Abtv. 55. (4) bekezdés b) pont].

⁴⁹ Alaptörvény: „B) cikk (...)

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” (...)

„31. cikk

(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

⁵⁰ ABH 1992, 289, 291.

⁵¹ Alkotmány: „43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

(...)

44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,

A testület az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban a fenti megállapítást kibontva már azt hangsúlyozta az önkormányzatok vonatkozásában, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskör csoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Kiemelte, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, - az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő - alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Kiemelte, hogy az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.⁵²

Az elvi kérdés, miszerint az önkormányzati és az állami szervek fordulhatnak-e alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, a 23/2009. (III. 6.) AB határozat meghozatala során merült fel. Az adott ügy indítványozója a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége volt. Az Alkotmánybíróság hivatkozva az alkotmányjogi panasz jogintézményének jogorvoslati jellegére vonatkozó korábbi gyakorlatára, és az alapvető jogok rendeltetésére (vagyis az államhatalommal szembeni alkotmányos garancia megteremtése az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására) azt állapította meg, hogy: „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.⁵³

Fontos megemlíteni, hogy ebben az időszakban az önkormányzatok és állami szervek minden kötöttség és feltétel nélkül – az ún. *actio popularis* keretében – jogosultak voltak a működésüket érintő (de természetesen nem kizárólag azok, hanem érdek nélkül bármely egyéb) jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos megállapítását kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése több változást is eredményezett. Egyrészt az Alaptörvény az önkormányzati alapjogok kifejezést már nem tartalmazza, hanem ehelyett a helyi közügyek összetevőiről beszél, amelyek a képviselő-testület kötelezettségeiként értelmezhetők.⁵⁴ Másrészt az *actio popularis* jogintézménye megszűnt, ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségei szélesedtek, és a most vizsgált gyakorlat is új irányt vett.

2012 novemberében az Alkotmánybíróság két öttagú tanácsa tárgyalt párhuzamosan egy-egy idevágó ügyet. A 3307/2012. (XI. 12.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt. Az indítványozói jogosultságot vizsgálva a döntés határozottan, minden mérlegelést nélkülözve rögzítette a következőket: „[a]z indítványozó – jelen ügyben – a NAV, amely állami szerv (adóhivatal), ezért nincs megsérthető alapjoga. Az állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „alaptörvényben biztosított jog” alanya,

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat,

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

⁵² ABH 1996, 204, 207.

⁵³ ABH 2009, 174, 188.

⁵⁴ Patyi András: *Local Government*. In Csink Lóránt - Schanda Balázs - Varga Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 219. o.

még akkor sem, ha jogi személy.”⁵⁵ A végzés a 23/2009. (III. 6.) AB határozat fenti megállapítását is idézte.

Ezzel egy időben hozta meg az Alkotmánybíróság a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzést is. Ebben az ügyben egy települési önkormányzat jegyzője mint a Helyi Választási Iroda vezetője nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványt is visszautasította, azonban a fenti megállapításnál lényegesen árnyaltabban fogalmazva azt rögzítette, hogy „[a] közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.”⁵⁶

A gyakorlat a következő években ezekre a döntésekre épült, így a választási szervként, illetve rendeletalkotóként benyújtott panaszokat nem fogadta be az Alkotmánybíróság.⁵⁷

A fentiekől eltérő megközelítést a 3050/2013. (II. 28.) AB végzésben alkalmazott az Alkotmánybíróság. Két önkormányzat nyújtott be kivételes alkotmányjogi panaszt a nemzeti köznevelésről szóló törvénnyel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza. Ez a hatásköri felsorolás azonban – beleértve az indítványozók által hivatkozott c) és e) pontokban rögzítetteket (a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat) nem foglalja magába a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát. Ebből következően az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultsága nem állapítható meg.”⁵⁸ Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és X. cikkével összefüggő érveit szintén nem fogadta el, és az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Hasonló okokra hivatkozva hozta meg az Alkotmánybíróság a 3105/2014. (IV. 17.) AB végzést is, miután Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzata kivételes alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Margitsziget közigazgatási státuszát módosító törvény egyes rendelkezéseit támadva. Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3050/2013. (II. 28.) AB végzés megállapításait is némileg korrigálva leszögezte, hogy „[a]z Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.”⁵⁹ A konkrét ügygel összefüggésben pedig azt állapította meg, hogy az indítványozó nem jelölt meg olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amely a helyi önkormányzatot megilleti.

Ezek a döntések tehát nem önmagában az indítványozó szerv jogállása, illetve az ahhoz kapcsolódó közhatalmi jogosítványok alapján utasították vissza az indítványokat, hanem a befogadás tartalmi feltételeit vizsgálva jutottak a fenti következtetésekre.

Az áttörést az eddig ismertetett gyakorlatban a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat hozta. Valódi alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ, amely az alapító okirata szerint egészségügyi szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény, e tevékenysége körében közhatalmi jogosítványt nem gyakorol. Az Alkotmánybíróság az indítványnak – amely egy kórházi gyermekhalálozással összefüggő nem vagyoni kártérítést

⁵⁵ Indokolás [7]

⁵⁶ Indokolás [7]

⁵⁷ lásd 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [12], 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [14].

⁵⁸ Indokolás [19]

⁵⁹ Indokolás [7]

érintő jogutódlást vitatott – ugyan nem adott helyt, azonban érdemben bírálta azt el⁶⁰, miután az indítványozói jogosultság létét vagy hiányát abban látta, hogy az alapul fekvő jogviszonyban az állam, az állami szerv magánjogi jogalanyként, vagy közhatalmi szervként járt-e el.⁶¹ A határozatban példálózó jelleggel azt is felsorolta az Alkotmánybíróság, hogy az állami szervet azon jogviszonyaiban, amelyekben közhatalmi jogosítványt nem gyakorol, megilleti a szerződési szabadság, az örökléshez való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog. Saját maga számára pedig azt írta elő az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozói jogosultság fennállását illetően esetről-esetre meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy indítványozói jogosultság tekintetében „különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. (...) [e]gyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől.”⁶²

A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzéssel pedig Esztergom Város Önkormányzatának alkotmányjogi panaszát utasította vissza az Alkotmánybíróság, miután az önkormányzat egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, az ugyancsak jogi személy felperesekhez képest mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt. Az Alkotmánybíróság – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat elvi megállapításait a magyar közigazgatás önkormányzati alrendszerére vetítve – azt állapította meg, hogy az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.⁶³ Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát itt is az az eldöntendő kérdés, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben a közhatalmi jogosítványokkal élve vagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság a döntésben azt is hangsúlyozta, hogy a valódi alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben bekövetkezett, egyéni alapjogi sérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat sui generis, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is elfogadta, hogy az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogára és a jogorvoslathoz való jogára (vagyis az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire) hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság újabb gyakorlata tehát funkcionális oldalról vizsgálja a helyi önkormányzatok és az állami szervek indítványozói jogosultságát. Ebben a megközelítésben a vizsgálat meghatározó eleme, hogy az indítványozó szerv az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben közhatalmi jogkört gyakorolva járt-e el vagy nem. Amennyiben nem, úgy a mellérendelt jogviszonyok tekintetében megilleshetik az Alaptörvényben biztosított jogok, és ennél fogva az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok is benyújthatnak alkotmányjogi panaszt olyan ügyekkel kapcsolatban, ahol magánjogi jogalanyként, mellérendeltségi viszonyban jártak el, nem pedig a közhatalmi jogosítványukat gyakorolva.

⁶⁰ Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság főtítkára az eljárás kezdetén arról tájékoztatta az indítványozót - hivatkozva a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésre –, hogy hatósági jogkörrel rendelkező állami szervként nincs indítványozói jogosultsága, azonban az indítványozó ezt válaszelevelében vitatta.

⁶¹ A határozat itt vissza is utalt a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésre, amely az állami szerv vezetőjének közhatalmi minőségében való eljárás miatt utasította vissza az indítványt. {Lásd Indokolás [19]}

⁶² Indokolás [23]

⁶³ Indokolás [18]

⁶⁴ Az Alkotmánybíróság a döntés indokolásához hozzáfűzte, hogy az indítványozói jogosultságnak a közhatalmi joggyakorlástól való függővé tétele nem mond ellent annak, hogy az Möt. 5. §-a az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során. {Lásd Indokolás [18]}

Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben a fent ismertetett funkcionális megközelítéshez képest elvi síkon tovább tágította azt a kört, amelyben a helyi önkormányzatok és állami szervek indítványozói jogosultságát elismeri.⁶⁵ Az alkotmánybírói eljárás előzményeként egy magánszemély nyújtott be helyi népszavazás kiírása iránti kezdeményezést hitelesítés céljából a Kaposmérői Helyi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: HVB). A helyi népszavazásra bocsátandó kérdés egy hulladék-feldolgozó üzem létesítésének támogatására, illetve a létesítés megakadályozására irányult. A HVB a helyi népszavazásra bocsátandó kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését elutasította. A kezdeményező magánszemély bírósági felülvizsgálat iránti kérelme alapján eljáró Kaposvári Törvényszék végzésével a HVB határozatát megváltoztatta és a helyi népszavazás kezdeményezésére vonatkozó kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet hitelesítette. Ez ellen a végzés ellen fordult Kaposmérő Község Önkormányzata alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság ugyan visszautasította az alkotmányjogi panaszt, de a végzés indokolásában egy nagyon fontos, talán az elkövetkező évek gyakorlatának irányát is előrevetítő megállapítást tett. Az Alkotmánybíróság, miután az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette,⁶⁶ az indítványozó önkormányzat által sérülni vélt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal⁶⁷ összefüggésben két dologra mutatott rá. Egyrészt a konkrét ügy vonatkozásában megállapította, hogy az indítványozó önkormányzat az alapul fekvő ügyben nem szerepelt félként a bírósági eljárásban, ezért a sérülni vélt alapjog és a támadott bírósági végzés között nincs olyan érdemi összefüggés, ami az indítványozó konkrét alapjogi sérelmét eredményezhetné. Másrészt viszont elvi élel szögezte le azt az Alkotmánybíróság, hogy „álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog.”⁶⁸

Az Alkotmánybíróság ezzel az elvi megállapításával új megvilágításba helyezte a közigazgatási szervek indítványozói jogosultságát az alkotmányjogi panasz eljárásokban. A hatalommegosztás elvéből és a hatalmi ágak elkülönült működéséből kiindulva tulajdonképpen arra mutatott rá ezzel az Alkotmánybíróság, hogy az igazságszolgáltató hatalmi ág által lefolytatott eljárásban a felek mindegyikének – így a végrehajtó hatalmi ág közhatalmat gyakorló szerveinek is – Alaptörvényben biztosított joga, hogy maga a bírósági eljárás tisztességes legyen. A döntésből az is következik, hogy ezt az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárás keretében is védelmezi.

A fentiek alapján megállapítható, hogy létezik olyan szegmens, ahol ezek a sajátos alkotmányos jogállású szervek is számíthatnak alapjogi védelemre. Kérdés, hogy a gyakorlat milyen irányba fog továbblépni, így pl.:

-lesz-e olyan konkrét jogeset, ahol az alapul fekvő jogviszony és jogvita jellegétől függetlenül elismeri az Alkotmánybíróság egy közhatalmi jogosítvánnyal felruházott közigazgatási szerv alapjogaként a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot,

⁶⁵ A döntéshez *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek, amelyben azon álláspontjuknak adtak hangot, hogy az indítvány visszautasítását az indítványozói jogosultság hiányára kellett volna alapítani.

⁶⁶ Az indítványozó érintettsége alátámasztására előadta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés Kaposmérő Község Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társasága tevékenységének megszüntetésre irányuló helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését mondta ki, továbbá a végzés Kaposmérő Község Önkormányzatának tulajdonít olyan tevékenységet, amely nem képviselő-testületi hatáskör.

⁶⁷ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸ Indokolás [22].

-kimondja-e az Alkotmánybíróság ugyanezt más alapjogokkal összefüggésben is,
-szakít-e korábbi gyakorlatával az Alkotmánybíróság, és a jövőben elismeri-e az önkormányzatoknak az Alaptörvény által védett feladat- és hatáskörsoportjait olyan Alaptörvényben biztosított jogoknak, amelyre alkotmányjogi panaszt tudnak alapítani.

Összegzés

Az Alkotmánybíróság fent vizsgált hatásköreivel összefüggésben megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok és állami szervek különböző jogi helyzetekben, az alkotmánybíróági vizsgálat aktív indítványozójaként vagy a vizsgálat alanyaként szerepelhetnek az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság egyes feladat- és hatásköreiben való eljárás során a közigazgatási szervek működésének teljes spektrumával kapcsolatba kerülhet.

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlásával összefüggő elvi véleményben az alkotmányjogi vizsgálódás absztrakt szintjén jelöli ki a képviselő-testületek működésének alkotmányos kereteit, ami az Országgyűlés ilyen tárgyú konkrét döntésének elméleti táptalaja. Az Alkotmánybíróság ezen elvi véleményeiben minden helyi önkormányzat részére támpontokat nyújt a jogszerű működéshez, segítve egyúttal a fővárosi, megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörének ellátását is, és garanciákat adva ezáltal a helyi közhatalom Alaptörvénnyel összhangban történő gyakorlásához.

2. A hatásköri összeütközés feloldása során az Alkotmánybíróság szintén a jogállami működés egyfajta végső garanciájaként jelenik meg, hiszen mind a pozitív, mind a negatív hatásköri összeütközés kérdésében való döntés, majd az eljárásra kötelezett szerv kijelölése a közigazgatás működését biztosítja annak ritkán előforduló megakadásai során.

3. Az Alkotmánybíróságnak a közigazgatási szervek által benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadási folyamatán belül nincs – és nem is feltétlenül kell, hogy legyen – olyan rögzített eljárásrendje, amely meghatározná a vizsgálandó törvényi-ügyrendi, formai-tartalmi szempontok sorrendjét. A befogadási eljárás során vizsgálandó egyik szempont, hogy az indítványozó jogosult-e az indítványát benyújtani. Az indítványozói jogosultsággal összefüggő gyakorlat pedig azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság ésszerű kereteken belül, több esetben az érintettség elfogadásán keresztül igyekszik az Alaptörvény és az abban biztosított jogok védelmét minél szélesebb körben ellátni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában vannak olyan elemek, amelyekhez következetesen tartja magát, ugyanakkor a jogfejlődés több vonatkozásban – így például a közigazgatási szervek által hivatkozható, Alaptörvényben biztosított jogok körének szélesedésében – is tetten érhető, ami egyértelműen az alkotmányos jogvédelmi kultúra folyamatos fejlődését igazolja.