



Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

dr. Nagy Attila Mihály

A helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság előtti jogvédelme, különös  
tekintettel az alkotmányjogi panasz jogintézményére

Doktori értekezés

Témavezető:

Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs habilitált egyetemi docens

Kézirat lezárásának dátuma: 2023. szeptember 12.

Budapest

## Tartalom

I.	A kutatás célja, módszertana .....	5
II.	A helyi önkormányzatokat érintő alapvető közjogi kérdések.....	10
II.1.	A helyi önkormányzat fogalma és a jogállását meghatározó tényezők .....	10
II.2.	A magyar önkormányzati rendszer és önkormányzati jogvédelem történeti és elméleti alapjai	22
II.2.1.	Az önkormányzati rendszer történeti előzményei és szabályozása az Alaptörvény elfogadásáig.....	22
II.2.2.	Az önkormányzati rendszer megújítása .....	32
II.3.	Az önkormányzati jogvédelem a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában.....	36
II.4.	Összegzés.....	40
III.	Az Alkotmánybíróságot érintő alapvető közjogi kérdések.....	42
III.1.	Az alkotmánybíráskodás alapjai.....	42
III.2.	Alkotmánybíráskodás Magyarországon .....	48
III.2.1.	Az Alkotmánybíróság felállításának történeti előzményei és működésének szabályozása az Alaptörvény elfogadásáig .....	48
III.2.2.	Az Alkotmánybíróságra vonatkozó joganyag megújítása .....	53
III.3.	Összegzés .....	59
IV.	Az Alkotmánybíróság jogvédelmi gyakorlatának bemutatása .....	60
IV.1.	Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzatok kapcsolódási pontjai .....	60
IV.2.	Az utólagos normakontroll.....	67
IV.2.1.	Az utólagos normakontroll jellemzői .....	67
IV.2.2.	Az utólagos normakontroll, mint az önkormányzati alapjogok védelme.....	71
IV.2.3.	Az utólagos normakontroll az Alaptörvény hatályba lépését követően .....	74
IV.2.4.	Az önkormányzati rendeletek normakontrollja.....	80
IV.2.5.	Összegzés .....	85
IV.3.	A hatásköri viták eldöntése .....	86
IV.3.1.	A hatásköri viták jelentősége .....	86
IV.3.2.	A szabályozás története.....	87
IV.3.3.	A hatásköri vitákat eldöntő jogesetek .....	90
IV.3.4.	Összegzés .....	97
IV.4.	Az önkormányzati képviselő-testület feloszlásában való közreműködés.....	98
IV.4.1.	A 1220/H/1992. AB határozat.....	100
IV.4.2.	A 24/2000. (VII. 6.) AB határozat.....	101
IV.4.3.	A 771/H/2004. AB határozat.....	106
IV.4.4.	A 18/2013. (VII. 3.) AB határozat.....	106
IV.4.5.	Összegzés .....	108
IV.5.	Az alkotmányjogi panasz .....	111
IV.5.1.	Az alkotmányjogi panasz intézménye.....	111

IV.5.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmányhoz és a régi Abtv.-hez kapcsolódóan	118
IV.5.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának változása az Alaptörvényhez kapcsolódóan	121
IV.5.4. Az Abtv. 2019. évi módosítása	130
IV.5.5. Az Abtv. 2023. évi módosítása	143
IV.5.6. Összegzés	146
V. A kutatás eredményeinek összegzése	149
V.1. Az önkormányzati jogvédelem jelentősége és megvalósulása az Alkotmánybíróság hatáskörein keresztül	149
V.2. Utólagos normakontroll - az indítványozói jogosultság kérdésköre és a részvétel garancái	151
V.3. Hatásköri összeütközés – az autonómia védelmének sajátos eszköze	154
V.4. Vélemény-nyilvánítás az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggésben - egy mindenkire kötelező döntés valódi joghatása	154
V.5. Alkotmányjogi panasz - egy közhatalmi szerv az indítványozói oldalon	156
V.6. Változó idők, változatlan elvárások	159
VI. Felhasznált irodalom	160
VII. Hivatkozott jogforrások	168
VIII. A szerző korábbi publikációi	171

„Amikor azon fáradoztam, hogy megismerjem a bölcsességet, (...) akkor láttam: minden az Isten műve, s az ember nem képes felfogni az eseményeket, amelyek a nap alatt lejátszódnak.

Bármennyit fárad is az ember a kutatással, nem jut el a megértésig.” Préd 8, 16-17.

Köszönetet mondok Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs habilitált egyetemi docens úrnak, témavezetőmnek, hogy szakmai tanácsaival, iránymutatásaival segítette az értekezés elkészítését.

Dr. Szívós Mária címzetes egyetemi tanár asszonynak is köszönettel tartozom, aki a tudományos pályán elindított, illetve támogatta és figyelemmel kísérte oktatói pályám.

Külön köszönöm Prof. Dr. Varga Zs. András tanszékvezető egyetemi tanár, prodékán úrnak, hogy lehetőséget biztosított a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékén az oktatói munkába való bekapcsolódásra.

Köszönetet mondok oktató kollegináim és kollégáim közül egyrészt Dr. Péter-Delbó Mártának, a PPKE JÁK oktatójának, aki a doktori értekezés megírása során mind szakmailag, mind emberileg segített iránymutatásaival, tanácsaival; másrészt Prof. Dr. habil. Rixer Ádámnak, a KRE ÁJK tanszékvezető egyetemi tanárának, aki sokrétű szervezői segítségnyújtással ösztönzött a munkában. A velük folytatott rendszeres párbeszéd sokat mozdított előre munkám során.

Köszönetet mondok Édesanyámnak, megboldogult Édesapámnak, Feleségemnek és Gyermekeimnek is, akik mellettem álltak és támogattak a disszertáció elkészítése során.



„A törvényhatóság jogkörének védelme elsőrangú államjogi érdek. Fontosabb és sürgősebb mint azon jogok védelme, a melyek az egyeseket illetik meg a közigazgatósági hatóságokkal szemben, de eddig még nincsenek birói védelem alá helyezve. A törvényhatóságok jogainak biztosítója a nemzet szabadságának is egyik főbiztosítója; a parlamentarizmus mellett legerősebb pillére az alkotmánynak és az életerős önkormányzat előfeltétele.”<sup>1</sup>

## I. A kutatás célja, módszertana

A helyi önkormányzati szervezetrendszer minden demokratikus jogállam egyik alapintézményét képezi,<sup>2</sup> a helyi önkormányzat a közhatalom alkotmányos letéteményeseinek egyike.<sup>3</sup> Ahhoz, hogy valóban letéteményes legyen és maradjon, alkotmányos garanciákkal kell rendelkeznie. Ebben az összefüggésben komoly jelentősége van annak, hogy az önkormányzati jogok védelmében milyen garanciák vannak az Alkotmánybíróságnál.<sup>4</sup> Jelen kutatás fókuszában ez a kérdéskör áll.

A helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság viszonyának vizsgálata kapcsán megállapíthatjuk, hogy bár ez a két szerv látszólag nagyon távol áll egymástól, hiszen megkülönbözteti őket az államszervezetben elfoglalt helyük, illetékességi területük, feladat- és hatáskörük, mégis mindennapi tevékenységük során elég sok a szükségképpen kapcsolódási pont.<sup>5</sup>

Figyelemre méltó továbbá az is, hogy a formálódó magyar jogállamnak tulajdonképpen két első alkotmányos szerve a helyi önkormányzat és az Alkotmánybíróság volt. Mindkét szerv „[...] a hatalmi ágak elválasztásán, a „fékek és ellensúlyok” elvén alapuló új államszervezet

---

<sup>1</sup> a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk indokolása

<sup>2</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Preambulum

<sup>3</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 699-708.

<sup>4</sup> Fürcht Pál: Önkormányzatok és Alkotmánybíróság. *Magyar Közigazgatás*. 1993/3. 129.

<sup>5</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 699.

kiépítésének folyamatában jött létre.”<sup>6</sup> Holló András szavaival élve „Kis időkülönbséggel szinte egyszerre <robbantak be> a magyar jogállami struktúrába. Egy kis előnnyel az Alkotmánybíróság javára, de nem sokkal utána követte az Alkotmánybíróságot az önkormányzatok intézményrendszere.”<sup>7</sup> Megszületésük ugyanakkor különbözött abban, hogy az önkormányzati gondolatnak voltak hagyományai, míg az Alkotmánybíróságot a semmiből kellett létrehozni.

A rendszerváltozást követően az önkormányzatok közjogi státuszát a hatalommegosztás rendszerében az önkormányzathoz való jog, mint alapjog és az önkormányzati alapjogok alkotmányos meghatározása jelölte ki. Az önkormányzat közjogi pozíciójának alkotmányos biztosítéka pedig az önkormányzat és a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalom alkotmányjogi viszonyának alkotmánybírói értelmezése.<sup>8</sup>

A helyi önkormányzati intézményrendszer és az Alkotmánybíróság közötti viszonyrendszer tehát rendkívül összetett. Egyrészt az Alkotmánybíróság egyes hatáskörein keresztül kijelöli a helyi önkormányzat közhatalom gyakorlásának jogi kereteit, míg más hatáskörei az önkormányzatok alkotmányos jogállásának meghatározásával, az önkormányzati alapjogvédelem biztosításával kapcsolatosak.

Ennek a bonyolult kapcsolatrendszernek a feltárása nem magától értetődő. Az én témaválasztásomnak is elsősorban személyes indíttatása volt. Soroksáron születtem és ott is nőttem fel. Tösgyökeres családunk számára nagy öröm volt, amikor a település az 1950-ben történt Budapesthez való csatolása után, érvényes és eredményes helyi népszavazást követően 1994-ben ismét önálló közigazgatási egységgé vált. Ekkor alakult meg Budapest XXIII. kerülete, és a helyi önkormányzatiság iránti érdeklődésem is itt kezdődött. Az egyetemi tanulmányaim mellett több önkormányzatnál vállaltam munkát, majd szakmai életutam során elsőként Pesterzsébet Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalában voltam köztisztviselő, ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkárságán dolgoztam, éppen abban az időszakban, amikor a területi közigazgatásnak az önkormányzatokat is érintő átalakítása megkezdődött. Munkámat

---

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. A magyar alkotmányosság ezer éve. Tudományos konferencia, 1998. 21.

<sup>8</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. A magyar alkotmányosság ezer éve. Tudományos konferencia, 1998. 21-22.

az Alkotmánybíróságon folytattam. A váltás az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) elfogadása és hatályba lépése közötti időszakra esett, ezért több olyan tervezet előkészítésében is részt vettem, amelyben a taláros testület elsőként értelmezte az új hatásköreit, többek között a helyi önkormányzatok vonatkozásában is. Már ez a váltás és a jogi környezet változása is számos olyan aspektust hordozott, amely tudományos szempontú vizsgálatok tárgyát képezheti. Az önkormányzatokat érintő döntéseket mindig is kiemelt figyelemmel követtem: az Alkotmánybíróság tanácsainak kezdetben párhuzamos, részben eltérő jogértelmezése és állásfoglalása – például az önkormányzatok indítványozói jogosultságát illetően –, illetve ezen gyakorlat alakulása tudományos oldalról is felkeltette az érdeklődésemet. Ez indított el abba az irányba, hogy a tudományos tevékenységemnek is e kérdéskör képezze gerincét. Külön öröm számomra, hogy alkotmánybírósági főtanácsadóként a gyakorlat alakulásának (és megváltozásának) magam is aktív részese lehettem.

Fontosnak tartom már a dolgozat elején kiemelni, hogy az önkormányzati jogvédelem témaköre tág kategória. E címszó alatt vizsgálhatóak a helyi önkormányzatok magánjogi jogviszonyaiból eredő jogvitái és azok az esetek is, amikor a helyi önkormányzatok és szerveik vagy önkormányzati szervek és az állami szervek közötti közjogi jogvitákról van szó. Sőt, vizsgálható a jogvédelem az önkormányzati működéssel szemben az egyén számára igénybevehető eszközök oldaláról is.<sup>99</sup> A disszertációnak nem célja mindennek teljeskörű bemutatása, kifejezetten az Alkotmánybíróság önkormányzati jogvédelemben betöltött szerepére fókuszál. A kutatás éppen ezért nem terjedt ki a helyi önkormányzatok rendes bíróságok előtti jogvédelmének elemzésére sem, függetlenül attól, hogy annak alapja magánjogi jogviszonyból eredő vagy közjogi jogvita.

Az értekezés megírása során döntően könyvtári forrásokra támaszkodtam, és a klasszikus, jogtudományi típusú (normatív, illetve dogmatikai) megközelítést alkalmaztam. Egyéb közigazgatástani, településtani vagy politikatudományi vizsgálati módszereket és eredményeket azokban az esetekben használtam fel, amikor valódi magyarázó erő társult azokhoz. Kutatásom alatt több ország vonatkozásában áttekintettem a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozást. Mivel mind az önkormányzatok, mind az Alkotmánybíróság kapcsán igaz az, hogy a német dogmatikában kimunkált eredmények hatottak a magyar jogalkotóra,

---

<sup>99</sup> Siket Judit: A helyi önkormányzati jogok védelme. *Közjogi szemle*. 2016/1. 51.

ezért dolgozatomban legfőképpen ezeket ismertettem. A német párhuzamok felhívása azért sem mellőzhető, mert az Alkotmánybíróság megalakítása óta viszonyítási pontként tekint a német Alkotmánybíróságra (*Bundesverfassungsgericht*). E tekintetben tehát a jogösszehasonlítás is szerepet kapott.

A terminológiai jellegű, alapozó fejezetek, melyek közül az első a helyi önkormányzatokról, a második pedig az Alkotmánybíróságról szól, a hazai és külföldi szakirodalom feldolgozásával készültek és leíró módszert alkalmaznak. Ezek a szerkezeti egységek egy-egy rövid történeti kitekintést is tartalmaznak. Az alapozó fejezetekben foglaltak ismertetését azért tartottam szükségesnek, mert álláspontom szerint a két szerv viszonyrendszere nem tárható fel anélkül, hogy a jogállási sajátosságokat külön-külön ne tisztázzuk. Ezek között vannak olyan ismérvek, amelyek tekintetében egységes szakirodalmi álláspont alakult ki és vannak olyanok, amelyek megosztják a kutatókat. A fejezetek megírása során arra törekedtem, hogy a kutatás szempontjából nélkülözhetetlen alapokat tárjam fel a szükséges mértékben. Ugyanakkor a két szervet létrehozó körülmények, a szerveket az elmúlt évtizedekben érő hatások felvillantása elengedhetetlen ahhoz, hogy releváns következtetéseket vonjunk le működésükre és a közöttük lévő kölcsönhatásokra vonatkozóan.

A dolgozat következő része az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő jogvédelmi gyakorlatát mutatja be. E rész fejezetei az Alkotmánybíróság hatáskörei szerint tagozódnak. Az egyes szerkezeti egységekben nemcsak a szakirodalmi eredmények összegzése, valamint a jogszabályi környezet ismertetése és értelmezése kap helyet, hanem középpontba kerül az alkotmánybírósági gyakorlat feltárása is. Az alkotmánybírósági jogesetek elemzése kapcsán a legnagyobb kihívást azt jelentette, hogy milyen terjedelemben mutassam be azokat. Az egyes esetek közötti összefüggésekre vagy a széttartó gyakorlatra ugyanis gyakran csak akkor lehet rávilágítani, ha az olvasó is megismerkedik a tényállással. A joggyakorlatot nemcsak ismertettem, hanem rendszereztem is a döntéseket, összevetésükből adódó következtetéseimet megjelenítettem a fejezetek végén.

Kutatásaim során arra kerestem a választ, hogy:

- a helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság előtti jogvédelmének milyen eszközei vannak,
- ezek a jogvédelmi eszközök mennyire hatékonyak,
- hogyan alakult a joggyakorlat az alkotmányjogi panasz terén a jogi környezet változásával,

- a joggyakorlat alakulásából milyen következtetések vonhatók le, milyen új megállapítások, összefüggések tárhatók fel,
- szükséges-e javaslatot tenni a jogszabályi környezetet módosítására a helyi önkormányzatok hatékonyabb alkotmánybírósági jogvédelme érdekében.

A kutatás eredményeinek részletes bemutatását a disszertáció tartalmi szempontból utolsó szerkezeti egysége tartalmazza.

## II. A helyi önkormányzatokat érintő alapvető közjogi kérdések

### II.1. A helyi önkormányzat fogalma és a jogállását meghatározó tényezők

Az alapfogalmak tisztázása kapcsán első megállapításként azt kell kiemelni, hogy a helyi önkormányzat csak egyike az önkormányzati jogosultsággal bíró szervezeteknek. Az állami és nem állami szervek sorában ugyanis más intézmények is rendelkeznek bizonyos ügyek önálló, felsőbb instrukciók nélküli intézésének jogával. Lőrincz Lajos előbbire a bírói szervezetet, utóbbira a szakmai testületeket hozza fel példaként.<sup>10</sup> Ha beazonosítjuk az önkormányzati jogosultsággal bíró szervek közös jellemzőit, azaz azt, hogy szervezetük ügyeit önállóan intézik, önállóan gazdálkodnak és saját tulajdonnal rendelkeznek, továbbá normaalkotásra is lehetőségük van, a későbbiekben könnyebben kirajzolhatók a helyi önkormányzatok jogállásának sajátosságai.

Látható, hogy a jellemzők kapcsán hangsúlyos szerepet kap az önállóság. Ezzel összefüggésben azonban rá kell világítani arra, hogy önkormányzati alakulatok önállósága csak viszonylagos lehet<sup>11</sup>, önrendelkezési joguk nem azt jelenti, hogy az állami főhatalomtól függetlenek. Kiss Barnabás megállapítása az, hogy az önkormányzat elismertsége és mértéke mindig a főhatalom döntésétől függ, az önállóság kereteit mindig a törvényi szabályozásnak kell megteremtenie.<sup>12</sup> Petrétei József ezzel kapcsolatban úgy foglal állást, hogy egy demokratikus államban az állam ugyan nem tarthatja teljes alávetettségben sem az egyes polgárait, sem a civil társadalmat, illetve ezek önkormányzatait, de az önkormányzatok a jogi szabályozás tárgyai: csak az állami főhatalom által meghatározott keretek között alakulhatnak és működhetnek.<sup>13</sup> Definíciója szerint „az önkormányzat olyan jogi személyiséggel felruházott közösség, amelynek alkotmányi vagy törvényi felhatalmazása van arra, hogy ügyeit választott képviseleti szervén és a képviseleti szerve által létrehozott igazgatási (vagyis végrehajtó, rendelkező, szervező) szervén keresztül maga intézze, és ennek érdekében autonóm feladat- és hatásköreit önállóan, hierarchikus alárendeltség nélkül gyakorolja.”<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 193-195.

<sup>11</sup> Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939. 350-378.

<sup>12</sup> Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 428.

<sup>13</sup> Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. *Jura*. 1995/1. 9.

<sup>14</sup> Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Pécs, Dialóg Campus, 2009. 283.

Az önkormányzati jogosultsággal bíró szervek közül a területi alapon létrejövő közjogi önkormányzatok a helyi önkormányzatok. Ha megnézzük a hazai és külföldi szerzők helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó fogalom-meghatározásait azt tapasztaljuk, hogy azok igen változatosak. Amikor ezeket összevetjük, nyilvánvalóan figyelemmel kell lennünk arra, hogy az intézmény az adott országban milyen történeti utat járt be, milyen gazdasági-társadalmi környezetben fejlődött. E változók miatt a „megközelítések a célszerűségből létrehozott közigazgatási szervezeti egységtől egészen a kollektív alapjog alapján létrehozott szervig terjednek.”<sup>15</sup> Találunk olyan álláspontot, amely szerint a helyi önkormányzat sem más, mint a kormányzat egyik megjelenési formája,<sup>16</sup> és olyat is, mely szerint az önkormányzás az állami hatalom egy korlátozott szeletének az egyén számára történő visszatérése révén valósul meg.<sup>17</sup> Más szerző az autonómiát közvetítő igazgatási formaként tekint rá.<sup>18</sup>

A hazai irodalom alapján a helyi önkormányzatok önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelentenek, céljuk helyben elősegíteni a lakosság igazgatási és közszolgáltatási szükségleteinek hatékony kielégítését.<sup>19</sup> Fábián Adrián szerint a „helyi önkormányzat a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége.”<sup>20</sup>

A helyi önkormányzatot általános hatásköre és demokratikus-politikai alapja különbözteti meg<sup>21</sup> más önkormányzati jogosultsággal bíró szervektől. Utóbbi jellemzőt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) is kiemeli, amely szerint a helyi önkormányzathoz való jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Varga Ádám: A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései. Doktori értekezés, PPKE JÁK, 2019. 21. <http://jak.ppke.hu/jog-es-allamtudomanyi-doktori-iskola/doktoridolgozatok-tezisek/doktori-dolgozatok-tezisek>

<sup>16</sup> Gerald E. Frug: The City as a Legal Concept. Harvard Law Review. 1980/6., 1077-1090.

<sup>17</sup> Dieter Hoffmann-Axthelm: Lokale Selbstverwaltung – Möglichkeit und Grenzen direkter Demokratie. Wiesbaden, VS Verlag, 2004. 10.

<sup>18</sup> Klaus Stern: Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Günter PÜTTNER (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin – Heidelberg, Springer. 1981. 204.

<sup>19</sup> Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Pécs, Dialóg Campus, 2009. 288-289. és Verebélyi Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: Verebélyi Imre (szerk.) Az önkormányzati rendszer magyarázata. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993. 17.

<sup>20</sup> Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*. 2016/4. 36.

<sup>21</sup> Ulrich Scheuner: Grundbegriffe der Selbstverwaltung. In: Günter PÜTTNER (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin – Heidelberg, Springer. 1981. 17.

<sup>22</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk 2. szakasz



Varga Ádám fentiekén túl a sajátosságok közé sorolja még a magas szinten szabályozott közjogi státust és az erőteljes történelmi beágyazottságot is.<sup>23</sup>

A helyi önkormányzat fogalmának megragadását nem könnyíti meg, hogy arculata sok szempontból kettős. Egyrészt az önkormányzat törvényes hatáskörében eljárva közhatalmat gyakorol, de egyben magánjogi jogok és kötelezettségek alanya is lehet.<sup>24</sup> A magyar önkormányzati rendszer más kontinentális jogrendszerű államokhoz hasonlóan dualista az ellátott feladatok tekintetében is, azaz elkülöníti a helyi közügyek alkotmányos fogalma körében ellátott önkormányzati feladatokat és az igazgatási hatékonyság és a polgárközeli igazgatás alapján átruházott államigazgatási feladatokat.<sup>25</sup> A feladatellátás kettős karakterű továbbá a tekintetben is, hogy szolgáltató és hatósági (közhatalmi) feladatokat is találunk az önkormányzatoknál.<sup>26</sup>

Fentiekén túl a helyi önkormányzatok kettős jellege megmutatkozik az államtól való elkülönülésben is, amely témakört az önkormányzati jogosultsággal bíró szervek önállósága kapcsán részben már érintettem. A német szakirodalmi álláspont szerint bár a helyi önkormányzat alkotmányosan az államigazgatás része, ugyanakkor több is annál, mert - éppen az állammal szemben - saját jogokkal rendelkezik, amelyekre az államszervezet más részterületei nem hivatkozhatnak.<sup>27</sup> Maurer megfogalmazása szerint az önkormányzatok valóban közigazgatási szervek és az államigazgatás részei a GG 28. cikke (2) bekezdésének 1. mondata szerint, amely ebben a tekintetben az államszervezés egyik alapelvét fejezi ki.<sup>28</sup>

Mivel a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek viszonyát mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény rendszerében sokan vizsgálták, az alábbi gondolatokat fontosnak tartom bemutatni.

<sup>23</sup> Varga Ádám: A helyi önkormányzáshoz való jog alapvető kérdései, Doktori értekezés, PPKE JÁK, 2019. 21. <http://jak.ppke.hu/jog-es-allamtudomanyi-doktori-iskola/doktoridolgozatok-tezisek/doktori-dolgozatok-tezisek>

<sup>24</sup> Szente Zoltán: Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban. [https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_1/12\\_Forum\\_Szente\\_Zoltan.pdf](https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/12_Forum_Szente_Zoltan.pdf) 154.

<sup>25</sup> Hoffman István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. *Új Magyar Közigazgatás*. 2013/7-8. 10.

<sup>26</sup> Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs, 2011. 98.

<sup>27</sup> Alfred Katz-Klaus Ritgen: Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Ist das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsrechtlich »wegwägbar«? *Deutsches Verwaltungblatt*. 2008/24. 1535-1536.

<sup>28</sup> Hartmut Maurer: Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalen Selbstverwaltung. *Deutsches Verwaltungblatt*. 1995. 1041.



A helyi önkormányzat sokféleképpen felfogható, de eredetét illetően kétfajta megközelítést szoktak alkalmazni: az állami (mesterséges) és a társadalmi (organikus) felfogást. Ereky István közérthetően tárja elénk e vita elemeit Otto von Gierke munkásságát alapul véve.

Az állami felfogást Ereky a következőképpen mutatja be: „a község nem önmagától keletkezett s nem él önmagára visszavezethető saját életet, hanem mint valami mesterségesen mozgatott gépezet az állam akaratából jött létre, s az állam lehelt beléje életet. [...] A község ennek következtében egyszerűen az állami test legalsóbb rendű alkotó eleme.”<sup>29</sup>

A társadalmi megközelítés értelmében viszont a községet nem az állam hozza létre, hanem az államhoz hasonlóan hosszú történelmi fejlődés eredményeképpen önmagától alakul ki. „A község éppúgy, mint az állam, forrása a saját területén irányadó közjognak s hordozója a saját közhatalmának. Nem az a kérdés tehát, hogy a törvényhozás adjon-e a községnek szabadságot, hanem az, hogy korlátozza-e a már meglévő szabadságot s felhasználja-e a községet, mint állami szervet a saját céljaira vagy sem?”<sup>30</sup> Kaltenbach Jenő álláspontja szerint a természetjogi köntös megjelenése igazából annak köszönhető, hogy a helyi igazgatás, ami a központi bürokrácia ellen jött létre, igyekezett függetlenségének ideológiai alapozást is adni. „Eszerint a községek eredeti, államot megelőző önálló entitások, azaz önállóságuk nem az államtól ered, így azt az állam nem is vonhatja el.”<sup>31</sup>

Egyes szerzők – köztük Kaltenbach Jenő – szerint a természetjogi alapú megközelítés megjelent a hazai jogalkotásban a rendszerváltást követően azzal, hogy a helyi önkormányzás jogának alanyi pozíciójába a jogalkotó a települések választópolgárainak közösségét helyezte. Ez a felfogás az önkormányzat önálló hatalmi ág jellegét hangsúlyozta.<sup>32</sup> Ez a szemléletmód megmutatkozik az Alkotmánybíróság 1994-es döntésében is, amelyben a testület a következőképpen foglalt állást: „Az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát

<sup>29</sup> Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939. 206-207.

<sup>30</sup> Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939. 208.

<sup>31</sup> Kaltenbach Ernő: Közigazgatás és/vagy önkormányzat. In: Fogarasi József (szerk.): A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1997. 63.

<sup>32</sup> Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Doktori értekezés, Szeged, 2017. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/> 82.

alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a *[Alkotmány]* 40. §-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”<sup>33</sup>

Berényi József úgy foglalt állást az Alkotmány rendszerével összefüggésben, hogy a helyi önkormányzatok részben kapcsolódnak az államhoz (végső fokon az állam szerveinek tekintendők), de eközben a demokratikus társadalomban, társadalmi alakulatként, a társadalom szerveiként is működnek, bizonyos fokig maguk is a civil társadalom részének minősíthetők.<sup>34</sup>

Verebélyi Imre véleménye az volt, hogy a helyi önkormányzat az államon belül létezik és fogalmának három alapeleme van: a helyi demokrácia, az átfogó felelősség és a helyi önállóság. Álláspontja szerint e három elem kifejezi az önkormányzás célját, valamint megjeleníti annak alanyát, tárgyát és módját.<sup>35</sup>

Az Alkotmány rendszerében tovább vizsgálódva a helyi önkormányzatok állami jellegét Sente Zoltán két oldalról közelítette meg. Az egyik a közigazgatási szervi minőségen alapul. Ezzel kapcsolatban Magyary Zoltánra hivatkozott, aki szerint „az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, [...] csak az állami közigazgatás sajátos alakja.”<sup>36</sup> A másik megközelítési mód azon kizárólagos állami jegyek bemutatásán alapszik, amelyekkel az önkormányzat is rendelkezik. A legfontosabb kitétel, hogy a közigazgatás azért egységesül az állami karakterben, mert közhatalmat gyakorol, ez pedig alkotmányos államban állami monopólium. Megemlíthető még ezen kívül, hogy az önkormányzati tulajdon közvagyon is egyben, illetve, hogy az önkormányzati apparátus hivatalnokai köztisztviselői jogállásúak. Az önkormányzatok állami karakterének tehát az képezte alapját, hogy az önkormányzatok alapvető jogviszonyainak a törvényhozás olyan közjogi jelleget biztosít, melyet természetes

<sup>33</sup> 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.

<sup>34</sup> Berényi József: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Budapest, Rejtjel, 2003. 305.

<sup>35</sup> Verebélyi Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993. 18.

<sup>36</sup> Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 113.

személyeknek, vagy azok magánjogi személyiséggel rendelkező vagy nem jogi személyegyesüléseinek nem, vagy csak kivételes esetekben ad meg.<sup>37</sup>

Az Alaptörvény szabályozásához kapcsolódóan a helyi önkormányzatok és az állam kapcsolatát illetően Ivancsics Imre és Fábíán Adrián úgy foglalt állást, hogy „[T]eljesen egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok definiálásakor a természetjogi jellegű megközelítésektől végleg búcsút kell venni.”<sup>38</sup> A szerzőpáros szerint a modern helyi önkormányzatok, bár autonómiával rendelkeznek, de egyértelműen állami önkormányzatok, azaz nem függetlenek az államszervezettől, működésük záloga a központi (államigazgatási) szervekkel való valódi kooperáció.<sup>39</sup>

Balázs István lényeges változásként jelöli meg azt is, hogy a jogszabályi környezet azt nyomatékosítja, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek, lezárva ezzel minden olyan, az elmúlt évtizedekben fel-felbukkanó vitát, mely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte.<sup>40</sup>

Éppen ezért jut a szerző arra a következtetésre, hogy a változások lényege a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, melyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű. Ezek a változások a hatékonyabb és ésszerűbb működtetést, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságát teremtik meg. Mindezek mellett ugyanakkor összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának szűkítését, centralizációt és a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illetően egy új államfelfogás érvényesítését jelentik.<sup>41</sup>

Pálné Kovács Ilona a változások kapcsán szintén azt emeli ki, hogy az Alaptörvény megfogalmazása alapján az önkormányzat nem az állampolgári részvétel és képviselet fóruma

<sup>37</sup> Szente Zoltán: Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban I. *Magyar Közigazgatás*. 1993/2. 110.

<sup>38</sup> Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs, 2011. 103.

<sup>39</sup> Uo.

<sup>40</sup> Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása 1. [https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf) 4-5.

<sup>41</sup> Uo.

elsősorban, hanem az egységes állam végrehajtó hatalmi ágának részeként a közfeladat megvalósítója.<sup>42</sup>

Hoffman István úgy foglal állást, hogy az alkotmányos szintű szabályok csökkentése mellett az Alaptörvény egyértelműen szakított a helyi önkormányzathoz való jog alapjogias megközelítésével. Az Alaptörvény nem önkormányzati alapjogokról, hanem önkormányzati hatáskörökről beszél és ezeket – a német alaptörvényhez (*Grundgesetz, a továbbiakban: GG*) hasonlóan – csak a törvény keretei között gyakorolhatják.<sup>43</sup>

A Hoffmann István által felhívított német példával kapcsolatban összefoglalóan kiemelem, hogy míg a weimari birodalmi alkotmány még az alapjogokra vonatkozó részében foglalkozott az önkormányzati öngazgatással, – tehát a 19. században uralkodó elképzeléseknek megfelelően szembeállította azt az állammal –, addig a GG azáltal, hogy az önkormányzati jogot a GG 28. cikk (2) bekezdésében, azaz a szövetségről és a tartományokról szóló szakaszban garantálja, egyértelművé teszi, hogy az önkormányzatok alkotmányosan az állam, pontosabban a tartományok részei, amelybe az államszervezeti jog által vannak integrálva.<sup>44</sup>

Már a fenti véleményekből is látható, hogy a helyi önkormányzatok jogállása, valamint az állam és helyi önkormányzatai közötti viszony több megközelítés vagy jellemző mentén vizsgálható. Kapcsolódik ide a *hatalommegosztás*, a *decentralizáció* és a *szubszidiaritás* elmélete egyaránt. Bár ezek a kérdéskörök megkerülhetetlenek, bemutatásukat nehezíti, hogy irodalmuk könyvtárnyi, ráadásul a legtöbb fogalmat, amellyel a viszonyrendszer körülírható nemcsak a köznyelvben, hanem a jogi nyelvben is több értelemben használják és az egyes kifejezések egymás definiálásában is részt vesznek.

Mindezek miatt a helyi önkormányzatok jogállását meghatározó tényezők teljes mélységben történő feltárására aligha vállalkozhat ez a dolgozat. Ugyanakkor a már publikált eredményekre figyelemmel a lényegi kérdéseket az alábbiakban foglalom össze.

<sup>42</sup> Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Gajdusчек György – Jakab András (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA TK, 2016. 588.

<sup>43</sup> Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó. 2015. 76.

<sup>44</sup> Alfred Katz-Klaus Ritgen: Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Ist das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsrechtlich »wegwägbar«? *Deutsches Verwaltungblatt*. 2008/24. 1534.

Ahogy a fentiekben már kitértem rá, a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének meghatározása egyáltalán nem egyszerű feladat. Funkciójuk alapján a végrehajtó hatalomhoz állnak közel, de működésükben érvényesül a népképviselői jelleg és az önálló szabályalkotás is.<sup>45</sup> Egyes szerzők szerint a helyi önkormányzatok alkotmányos helyzete tulajdonképpen a *hatalommegosztás* egyik dimenziójának is tekinthető, a vertikális hatalommegosztásnak egyik sajátos vonatkozásában fogható fel,<sup>46</sup> mások szerint a helyi önkormányzatok működése nem írható le a hatalommegosztás klasszikus ismérvei alapján.<sup>47</sup>

A hatalommegosztás kapcsán előljáróban azt kell kiemelni, hogy a hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása bár szorosan kapcsolódnak egymáshoz, nem azonos fogalmak. Előbbi olyan elmélet, amelynek célja a hatalomkoncentráció megakadályozása volt, utóbbi pedig maga az eszköz, ami az államhatalom fő funkciójának elválasztását eredményezi. Ebből adódóan a hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása cél-eszköz viszonyban állnak egymással.<sup>48</sup>

A hatalomgyakorlás az államhatalom, közhatalom realizálására irányuló tényleges és közjogi jelenség.<sup>49</sup> Az államhatalom létevel, természetével és korlátaival kapcsolatos gondolkodás ugyan koronként és földrajzi helyenként eltérő intenzitással, de az államiság kialakulása óta folyamatosan része az emberi társadalmaknak. Az államhatalom túlzott, koncentrált vagy visszaélészerű gyakorlásának megfékezésére alakult ki a hatalommegosztás gondolata és annak számos gyakorlati aspektusa.

A hatalommegosztás kérdéséről már az ókori filozófusok is értekeztek, jogi és erkölcsi vetületeinek vizsgálata pedig a középkori egyházatyáknak is munkát adott. Az újkori gondolkodók közül Locke, Montesquieu, Condorcet nevét szokták kiemelni, ők azok, akik kimunkálták, majd továbbfejlesztették a hatalommegosztás klasszikus tanát. A kezdetben

<sup>45</sup> Cservák Csaba: A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció (Jegyzet) <https://docplayer.hu/69048800-A-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-a-hatalommegosztas-es-hatalomkoncentracio.html> 5.

<sup>46</sup> Paczolay Péter: Az önkormányzatok alkotmányos helye a politikai rendszerben. In: VIII. Országos Közigazgatási Konferencia közleményei. Siófok, 2000. szeptember 14-16. Bp. Magyar Közigazgatási Kar, 2001. 109.

<sup>47</sup> Cservák Csaba: A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció (Jegyzet) <https://docplayer.hu/69048800-A-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-a-hatalommegosztas-es-hatalomkoncentracio.html> 5.

<sup>48</sup> Cservák Csaba: A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció (Jegyzet) <https://docplayer.hu/69048800-A-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-a-hatalommegosztas-es-hatalomkoncentracio.html> 1.

<sup>49</sup> Fábrián Adrián: A hatalomgyakorlás néhány alapvető kérdéséről. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 103.

tisztán állambölcseleti elv pedig az idő előrehaladtával valóságos közjogi, államszervezeti rendező elv lett.

A klasszikus tan megfogalmazására támaszkodva az államhatalmi ágak elválasztásának definíciója úgy határozható meg, hogy a jogalkotás (eredetileg törvényhozás), a végrehajtás és az igazságszolgáltatás (eredetileg bírói hatalom, ma inkább ellenőrző hatalom) egymástól személyileg és szervezetenként elválasztott keretek között kell, hogy működjön.<sup>50</sup>

A hatalommegosztás a magyar közjogi rendszernek is fő vezérlő elve. Ha a magyar közjogtudomány hatalmi ágak megosztásával kapcsolatos eredményeit áttekintjük, megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ági jellegét a '90-es években kezdték közelebbről vizsgálni. Előtte a XIX. században a jogtudósok egy része még az államhatalom egységességének elvét vallotta, a másik része pedig bár elfogadta a hatalmak elválasztásának lehetőségét, de a szeparációt funkcionálisnak tekintette.<sup>51</sup> Ez a funkcionális szemlélet uralkodott a XX. század első felében is, és ebben a konstrukcióban az önkormányzatokra a végrehajtó hatalom szerveiként tekintettek. A hagyományos felfogások átgondolására leginkább az államszervezetben bekövetkezett változások miatt került sor, a modern államszervezeti viszonyok pontos jellemzésére ugyanis már nem elegendő az állami főfunkciók szerinti hatalommegosztási elmélet.<sup>52</sup> Azokra a „semleges hatalmakra” kezdtek elsősorban önálló hatalmi ágként tekinteni, amelyek nem veszik át a három hatalmi ág egyikének feladatait sem, hanem funkciójuk az, hogy egyensúlyozzanak azok között. Ezzel szemben a Csefkó-Sükösd szerzőpáros szerint az önkormányzatok önálló hatalmi ági jellege azon alapul, hogy azok részesei a területi hatalommegosztásnak és el nem vonható abszolút hatáskörökkel rendelkeznek.<sup>53</sup> Más megközelítés szerint az önkormányzat a végrehajtó hatalmi ágból fejlődött önálló hatalommá.<sup>54</sup>

Ha a helyi önkormányzatoknál beszélhetünk hatalommegosztásról, akkor az vertikális, mivel esetükben az államhatalmat területi alapon osztják meg a központi és területi (helyi) szintek között. Csink Lóránt ugyanakkor felhívja a figyelmet arra is, hogy szűkebb értelemben csak

<sup>50</sup> Varga Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és kormányforma. Pázmány Law Working Papers. 2013/5. 2.

<sup>51</sup> Szente Zoltán: Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban. *Magyar Közigazgatás*. 110.

<sup>52</sup> Szente Zoltán: Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban. *Magyar Közigazgatás*. 111.

<sup>53</sup> Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok jövőbeni alkotmányi szabályozásának lehetséges útjai. *Magyar Közigazgatás*. 1991/7. 608.

<sup>54</sup> Balogh Zsolt: A hatalommegosztás dimenziói. *Jogtudományi Közöny*. 1990/1. 5.



akkor van szó vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Ebben a megközelítésben viszont nincs vertikális hatalommegosztás unitárius államban a központi hatalommal szemben, mert nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná.<sup>55</sup>

Varga Ádám – Klaus Sternre hivatkozva – úgy fogalmaz a hatalommegosztás kapcsán, hogy az önkormányzatokat nem lehet az állammal szembe állítva meghatározni, de azok nem is pusztán az állam technikai segítői. „A helyi önkormányzatiság jelentősége inkább hatalommegosztó és -kiegyensúlyozó jellegében rejlik.”<sup>56</sup>

Sólyom László – a korábban már hivatkozott 55/1994. (XI. 10.) AB határozatnak ellentmondva – megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság előtti indítványozók az önkormányzati alapjogok védelmével összefüggésben gyakran állították szembe a Kormányt és a helyi önkormányzatokat a központi és a helyi hatalom közötti hatalommegosztásra hivatkozva. „Az Alkotmánybíróság azonban soha nem tekintette az önkormányzati autonómiát kvázi föderatív struktúrának.” Sólyom álláspontja szerint csak a helyi önkormányzati rendelet utólagos vizsgálata tekinthető rejtett, majdnem-föderatív hatáskör-ellenőrzésnek, amennyiben arról kell döntenie, hogy a képviselő-testület jogalkotási hatáskörét túllépte-e.<sup>57</sup>

A hatalommegosztás kapcsán még egy érdekességet mindenképpen ki kell emelni az önkormányzatokkal összefüggésben. Ahogy arról már korábban szó volt, a helyi önkormányzat mind önkormányzati, mind államigazgatási feladatokat ellát. Önkormányzati ügyekben pedig tevékenységére egyaránt jellemző a jogalkotás és a végrehajtás, míg államigazgatási feladatai esetében végrehajtói szerepben van.<sup>58</sup> Tehát a helyi önkormányzatok nemcsak abból a szempontból sajátosak, hogy nem lehet egyértelműen elhelyezni őket a hatalommegosztás rendszerében és minden felvételre találunk cáfolatot, hanem abból is, hogy működésük lényegi része több, különböző hatalmi ághoz tartozó tevékenység egyidejű megvalósítása.

<sup>55</sup> Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei, Jogtudományi Monográfiák 5. Budapest, Pázmány Press, 2014. 155.

<sup>56</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*. 2020/3. 66.

<sup>57</sup> Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 769.

<sup>58</sup> Cservák Csaba: A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció (Jegyzet) <https://docplayer.hu/69048800-A-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-a-hatalommegosztas-es-hatalomkoncentracio.html> 5.

A helyi önkormányzatok jogállásának másik meghatározója a decentralizált működés. Az elv érvényre juttatásának fontosságát alátámasztja, hogy sokan az ideális állam megvalósítása érdekében gyakran decentralizációt tartják a legkívánatosabbnak.<sup>59</sup> A *decentralizáció* a feladatok megosztásához kapcsolódó szervezési elv, tankönyvi fogalma szerint a közigazgatási feladatok autonómiával és/vagy öngazgatással rendelkező szervezetre telepítését jelenti.<sup>60</sup> Ereky István értelmezésben az önkormányzat nem más, mint a közigazgatási munka és hatalom decentralizációja az önrendelkezési joggal bíró jogi személyekre.<sup>61</sup>

Ugyancsak fontos államszervezési elv az önkormányzati működés szempontjából a *szubszidiaritás*, de míg a decentralizáció fentről lefelé gondolkodik, a szubszidiaritás lényege a lentől felfelé építkezés,<sup>62</sup> a közügyek helyi lakosokhoz minél közelebbi intézését vallja.<sup>63</sup> A Charta 4. cikk 3. pontjában – A helyi önkormányzás terjedelme cím alatt – szól a szubszidiaritásról. Kiemeli, hogy a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

Mind a decentralizáció, mind pedig a szubszidiaritás kapcsán megállapítható, hogy érvényesítésük megfelelő mértékének megtalálása épp olyan fontos, mint maguknak az elveknek az alkalmazása. Túlzott érvényre jutásuk ugyanúgy hordoz kockázatokat, mint figyelmen kívül hagyásuk. A túlzott decentralizáció például leronthatja a működőképességet, és a magas színvonalú, területileg kiegyensúlyozott közszolgáltatások nyújtását is veszélyeztetheti.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> Fumihiko Saito: Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview. In: Fumihiko Saito (ed.): Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective. Physica Heidelberg. 2008. 2.

<sup>60</sup> Fazekas Marianna: A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének elvei. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási Jog- Általános Rész 1. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 118-120.

<sup>61</sup> Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1939. 350-378.

<sup>62</sup> Bernard Dafflon: The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice. In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2008. 290-292.

<sup>63</sup> Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei, Jogtudományi Monográfiák 5. Budapest, Pázmány Press, 2014. 157.

<sup>64</sup> Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Doktori értekezés, Szeged, 2017. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/101>.



A megfelelő mérték megtartásával kapcsolatos dilemmát Siket Judit az alábbiak szerint foglalja össze: „a helyi közügyek igazgatása terén a decentralizáció és a szubszidiaritás elvének ugyan meghatározó mértékben érvényesülnie kell, azonban a feladat- és hatáskör telepítés rendszerének igazodnia kell az állami-önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlás kialakult szakmai logikájához, a gazdasági teljesítőképességhez, a helyi közszolgáltatások iránti igények lehetőleg azonos színvonalú kielégítéséhez.”<sup>65</sup>

A szubszidiaritás elvének érvényesülése kapcsán az a lényeges, hogy a helyi közösségek olyan feladatokat és olyan terjedelemben lássanak el, amelyek valóban a helyi szintre tartoznak és – nem kizárva a központi szint segítségét – az önkormányzatok saját erejéből megvalósítható.<sup>66</sup>

Amint arról korábban már szó volt a helyi önkormányzatok kettős arculata kapcsán, az önkormányzatok jogállásának sajátossága az is, hogy a közhatalom gyakorlás aktív és passzív oldalán egyaránt megjelennek. Ezért fordulhat elő, hogy „azok a hatáskörök, amelyek a polgárokkal szemben kötelezettséget jelentenek, azok a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkednek.”<sup>67</sup> Varga Ádám megközelítése szerint magának az önkormányzati jogvédelemnek is az az alapja, hogy „számos szempontból az önkormányzat a hatalomgyakorlás passzív oldalán van, azaz bizonyos szempontból alárendelt pozícióban helyezkedik el az államszervezeten belül.”<sup>68</sup>

Magam is ezzel a megközelítéssel értek egyet, álláspontom szerint hazánk alkotmányos és közigazgatási berendezkedéséből is ez következik. Az Alaptörvény deklarálja a helyi önkormányzatok jogállását, elismerve az önkormányzati autonómiát és alkotmányos védelemben részesítve a közhatalmi jogosítványainak gyakorlását, akár a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben is. A területi és helyi szinten működő, közhatalmi jogosítványokkal felruházott önkormányzatok ugyanakkor az Országgyűlés által hozott törvények alárendeltjeiként az előírt magatartási normákat is betartani kötelesek.

Az általános jellemzők számbavétele után célszerű rávilágítani a magyar önkormányzati rendszer szabályozásának sajátosságaira is.

<sup>65</sup> Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *KJSZ*. 2015/1. 59-60.

<sup>66</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*.2020/3. 67.

<sup>67</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*.2020/3. 66.

<sup>68</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*.2020/3. 67.

## II.2. A magyar önkormányzati rendszer és önkormányzati jogvédelem történeti és elméleti alapjai

### II.2.1. Az önkormányzati rendszer történeti előzményei és szabályozása az Alaptörvény elfogadásáig

A dolgozatnak nem célja a magyar helyi önkormányzati rendszer kialakulásának teljeskörű jogtörténeti szempontú bemutatása, hiszen, ha a magyar fejlődéstörténetet vizsgáljuk, 800 évet kellene összefoglalni. A legfontosabb fordulópontokat mégis ki kell emelni, mert látni fogjuk, hogy a történeti előzmények, hol kapaszkodóként, hol elkerülendő példaként szolgálnak a döntéshozók számára az önkormányzatokra vonatkozó joganyag megújításakor.

A nemesi vármegyék, a nemességnek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a XIII. század második felében jöttek létre. Ezért innentől – az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítják a magyar önkormányzatiság egyik pillérének, a megyei önkormányzatoknak történetét.<sup>69</sup> A másik pillért a szabad királyi városok jelentették, amelyek rendelkeztek a saját belső öngazgatásra kiterjedő jog alkotásának kiváltságával, valamint államhatalmi, államigazgatási feladatokat is elláttak.<sup>70</sup> A települések 1848-tól kezdődően kerültek az önkormányzatiság középpontjába, de a kiegyezésig az önállóság minimumát sem biztosító osztrák közigazgatási jog uralma alatt álltak.<sup>71</sup>

A kutatás szempontjából fontos kitérni arra is, hogy azok a történelmi viharok, amelyek Magyarország sorsát a kiegyezést követően meghatározták, kihatással voltak a polgári közigazgatás fejlődésére is. E téren óriási fordulatot jelentettek a II. világháborút követő bel- és külpolitikai folyamatok, amelyek a szovjet típusú tanácsrendszer kialakításához vezettek. Ebben az időszakban a helyi önállóság lényegében nem jelentett többet a felsőbb elvárások helyi végrehajtásának önállóságánál,<sup>72</sup> a helyi rendszer pedig voltaképpen csak végrehajtó típusú és kevésbé demokratikus helyi igazgatási rendszer, nem pedig helyi önkormányzati

<sup>69</sup> Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézet, 2006. 76

<sup>70</sup> Barna Attila – Horváth Attila – Máthé Gábor – Tóth Zoltán József: Magyar Állam- és Jogi történet. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 125-128.

<sup>71</sup> Fábrián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. Budapest, Complex, 2013. 15.

<sup>72</sup> Ivancsics Imre: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: Font Márta - Kajtár István (szerk.): A magyar államiság első ezer éve. Pécs, PTE, 2000. 232.

rendszer lehetett.<sup>73</sup> A „történelmi útvesztést”<sup>74</sup> a harmadik tanácstörvény próbálta korigálni 1971-ben, amelynek rendelkezéseit Ivancsics Imre összehasonlíthatatlannak nevezi az 1950-ben kialakított szabályozással.<sup>75</sup> A szabályozásban megjelenő változások azonban csak önkormányzati félmegoldásokat vezettek be: az önkormányzati jelleg nem válhatott a tanácsi működés egészét meghatározó alapjellemezővé és nem épültek ki a szükséges jogvédelmi mechanizmusok sem.<sup>76</sup>

Fenti történelmi előzményeket számbavéve ma már egyértelműen látszik, hogy amikor 1990-ben a civil közigazgatás lépett a szocialista államigazgatás helyébe, lényegében a korábbi folyamatokra reflektáltak a döntéshozók. A helyi önkormányzatok számára biztosított nagyfokú önállóság is a visszarendeződést, a diktatúrákat jellemző hatalomkoncentrációt volt hivatott megakadályozni.<sup>77</sup> Az Alkotmány revíziója következtében a helyi közösségek önállósághoz jutottak és megkapták azt az alkotmányos alapjogot, hogy a helyi közügyeket – törvényi keretek között – önállóan szabályozzák és igazgassák.<sup>78</sup>

Balázs István úgy ír a rendszerváltást követően létrejövő helyi önkormányzati rendszerről, mint ami jogállását tekintve az egyik legliberálisabb volt Európában. Ő azonosítja is ennek okát: a megelőző társadalmi és politikai berendezkedésre mintegy ellenhatásként jött létre.<sup>79</sup> Szabó Lajos álláspontja is az volt, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) liberális és korszerű intézményrendszert alakított ki és ezek mellett érvényesítette a Charta alapelveit. Külön kiemelte, hogy a bírósági jogvédelem törvénybe iktatása jogállami garanciákat teremtett.<sup>80</sup>

<sup>73</sup> Verebélyi Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993. 14.

<sup>74</sup> Verebélyi Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993. 14.

<sup>75</sup> Ivancsics Imre: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: Font Márta - Kajtár István (szerk.): A magyar államiság első ezer éve. Pécs, PTE, 2000. 232.

<sup>76</sup> Verebélyi Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993. 14.

<sup>77</sup> Kovács Róbert – Bekényi József – Kónya László: Önkormányzatok jogállása. Az Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése című tantárgy egyetemi tankönyve. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 8.

<sup>78</sup> Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 97.

<sup>79</sup> Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 180.

<sup>80</sup> Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. 175.

A formálódó modern magyar önkormányzati struktúrának tehát több forrása volt: a magyar önkormányzati hagyományok, a szovjet típusú tanácsrendszer jogállami keretek között is szalonképes intézményei és a nyugat-európai önkormányzati rendszerek megoldásai.<sup>81</sup> A változás egyben azt is jelentette, hogy a helyi önkormányzati igazgatás a közigazgatás elkülönült, új alrendszere lett és megjelentek új szervezési elvek is, mint a valódi decentralizáció és az autonómia.<sup>82</sup>

A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatokra vonatkozó joganyag alappillérei az Alkotmány és az Ötv. voltak.

Az Alkotmány 42. §-a úgy rendelkezett, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

Az Alkotmány 44/A. §-a felsorolta a képviselő-testület hatásköreit, az Alkotmány 43. §-a pedig ezeket a helyi önkormányzat alapjogaiként nevezte meg.

A hivatkozott rendelkezések értelmében a képviselő-testület, mint az önkormányzati alapjogok gyakorlására feljogosított szerv

- önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,
- az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,
- törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,
- törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,

<sup>81</sup> Ivancsics Imre – Fábíán Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs, 2011. 98.

<sup>82</sup> Fábíán Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 128.

- a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.
- a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.<sup>83</sup>

Fentieket összefoglalva az Alkotmány 44/A. § (1)-(2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületét szabályozási, gazdasági, valamint szervezeti autonómia illette meg. Az Alkotmány rendelkezett továbbá arról is, hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Mindezekon túl a 44/C. § is az önkormányzati rendszer stabilitását szolgálta, mivel úgy rendelkezett, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához, valamint az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az 1990. augusztus 3-ai ülésnapon elfogadott Ötv. preambuluma szintén azt tanúsítja, hogy a törvény megalkotásával az Országgyűlés – „követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit”<sup>84</sup> – a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait akarta elismerni és védeni. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.

Az Országgyűlés célja tehát a törvény elfogadásával a helyi közösségek önszervező önállóságának támogatása, az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtésének segítése, és a közhatalom demokratikus decentralizációjának előmozdítása volt.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Alkotmány 44/A. §

<sup>84</sup> Ötv. preambuluma

<sup>85</sup> Uo.

Az Ötv. szabályozta az önkormányzati jogokat, a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit, az önkormányzati szervek működését, a helyi népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatos kérdéseket. Külön fejezetet kaptak az önkormányzat gazdálkodásával összefüggő rendelkezések, valamint a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát és az önkormányzati jogok védelmét szabályozó szakaszok.

Az önkormányzati jogokkal az Ötv. 1-3. §-ai foglalkoztak. Ezek a jogok az Ötv. rendelkezései szerint minden helyi önkormányzat tekintetében egyenlőek voltak és a településen választójoggal rendelkező lakosok közösségét illették meg.

Az Ötv. hivatkozott rendelkezései alapján a helyi önkormányzat

- a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan járt el.
- a törvény keretei között - önállóan szabályozhatta, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatta a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság bírálhatta felül, kizárólag jogszabálysértés esetén.
- a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatta minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehetett, ami jogszabályt nem sértett.

Az Ötv. szabályozása alapján, ha kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásáról döntött az Országgyűlés, akkor egyidejűleg biztosítania kellett az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, tehát döntenie kellett a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

A fentebb ismertetett jogosítványokon túl a helyi önkormányzat a törvény keretei között:

- önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezett, bevételeivel önállóan gazdálkodott, az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetéséből gondoskodott;
- saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathatott;
- kiegészítő állami támogatásra volt jogosult, ha önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került.

A szakirodalom az önkormányzati önállóság kiemelkedő biztosítékaként tekint a petíciós jogra<sup>86</sup>, amelyet az Ötv. is biztosított. Ez alapján helyi önkormányzat véleményt nyilváníthatott és kezdeményezést tehetett a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő ügyekben. A döntésre jogosult szervnek a jogszabályban előírt határidőn belül érdemi választ kellett adnia.

Az Ötv. a petíciós jog részeként rendelkezett a felterjesztési jogról is, amely szerint a képviselő-testület az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben – közvetlenül vagy érdekképviselői szervezete útján – az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhat, és tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást kérhet; javaslatot tehet, intézkedés megtételét kezdeményezheti; az általa irányított szerv működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabállyal, jogi irányítási eszközzel és egyéb döntésével kapcsolatban véleményt nyilváníthat, kifogással élhet, kezdeményezheti annak megváltoztatását vagy visszavonását. Az Ötv. szabályozta a megkeresett szerv válaszadási kötelezettségét is.<sup>87</sup>

Az Ötv. 3. §-ában az Alkotmány önkormányzati autonómia biztosítékaként szolgáló rendelkezéseit megismételte, kimondva, hogy az önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi.

A helyi önkormányzatok érdekképviselője kapcsán az Ötv. lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzatok az önkormányzati jogok és érdekek kollektív képviselőjének, védelmének és érvényesülésének előmozdítása, valamint az önkormányzati működés fejlesztése céljából érdekképviselői szervezeteket hozzanak létre. Az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek véleményt nyilvánítottak az önkormányzatokat érintő jogszabályok és más állami döntések tervezeteivel kapcsolatban. Az érdekképviselői szervek álláspontjáról a központi döntést hozó szervet tájékoztatni kellett.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Hajas Barnabás: A helyi önkormányzatok. In: Kilényi Géza-Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 232.

<sup>87</sup> Ötv. 101. § (1)-(2) bekezdés

<sup>88</sup> Ötv. 102. § (1)-(2) bekezdés



Az Alkotmány és az Ötv. rendelkezései alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok az Alkotmányban kiemelt jelentőséggel bírtak, az Alkotmány részletes szabályozást nyújtott róluk. Az önkormányzatok, mint decentralizált állami szervek az Alkotmányban meghatározott és törvény által védett önállósággal rendelkeztek. Az Alkotmány a helyi önkormányzathoz való jogot, mint a település választópolgárait megillető kollektív alapjogot alkotmányos védelemben részesítette.<sup>89</sup> Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül.”<sup>90</sup> Ez az alapjogias megközelítés alulról felfelé építkezik, tehát az önkormányzatokat az egyének alapjogaira vezeti vissza, az egyéneknek van alapjoguk arra, hogy a helyi ügyeket a közösség többi tagjával együtt (tehát kollektívan) intézzék.<sup>91</sup>

Kaltenbach Jenő szerint igen sajátos álláspontra helyezkedett a magyar jogalkotó, amikor megfogalmazta a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi jogtételeket. Meglátása szerint az a konstrukció, hogy a helyi önkormányzathoz való jog a helyi választópolgárok kollektív alapjoga, az lényegében a korábban ismertetett természetjogi önkormányzati teória modernizált változata. Egy kollektív alapjog pedig önmagában sem problémamentes, hiszen az uralkodó felfogás szerint az alapjogi jogalanyiség individuális természetű, vagyis nem kollektív. Álláspontja az, hogy az önkormányzatok esetében alapjogi jogalanyiságról nem beszélhetünk, mivel az alapjogi jogvédelem az állampolgárt illeti meg az állam túlhatalmával szemben és ez a védelmi helyzet a közjogi jogalanyok esetében kizárt.<sup>92</sup>

A német irodalom is azt a meggyőződést közvetíti, hogy az önkormányzathoz való jog nem alapjog, legalábbis az emberi jogok klasszikus garanciáinak értelmében. Az önkormányzathoz való jog inkább intézményi garancia jellegű, amely azonban – és ezért hatásait tekintve az alapjoggal teljesen összevethető – nem csupán az objektív intézményvédelem jogi alapja, hanem szubjektív, egyéni jogokat is közvetít az önkormányzatok számára. Ennek megfelelően

<sup>89</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 380-381.

<sup>90</sup> 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 167.

<sup>91</sup> Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Budapest, Pázmány Press, 2014. 159-160.

<sup>92</sup> Kaltenbach Ernő: Közigazgatás és/vagy önkormányzat. In: Fogarasi József (szerk.): A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1997. 63-64.



az önkormányzatoknak joguk van az önkormányzatisághoz (GG 93. cikke (1) bekezdés 4b. pontja).<sup>93</sup>

A hazai szerzők álláspontjai között megjelenik az a nézet is, hogy alapjogai nemcsak a természetes személyeknek vannak, az önkormányzati jogok hordozói számára a „szabad mozgástér” csak bizonyos jogok alapjogokkénti elismerése révén biztosítható.<sup>94</sup>

A kollektív alapjogtól, mely az Alkotmánybíróság felfogásában az önkormányzati jogok anyajogát is jelentette,<sup>95</sup> meg kell különböztetni az önkormányzati alapjogokat. Az Ötv. rendelkezése szerint az önkormányzati alapjogok a településen választójoggal rendelkező lakosok közösségét illették meg, akik a helyi önkormányzás gyakorlására és az önkormányzati alapjogok érvényesítésére választották a képviselő-testületet, de kivételesen közvetlenül, helyi népszavazás útján is dönthettek egyes ügyekben.

Az Alkotmány a képviselő-testület számára a 44/A. § (1) bekezdésben biztosított hatáskörcsoportokat nevesíti alapjogként. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy a hatáskörcsoportok egy, az állam közhatalmi rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját biztosítják. De ezek az alapjogok nem részesülnek az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő alapvető jogokkal azonos alapjogi védelemben. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia nem feltétlen és korlátozhatatlan. Mindezek miatt az önkormányzati alapjogok korlátozása kapcsán alkotmányos követelményként nem jelentkezett a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásának követelménye.<sup>96</sup>

A döntés megértéséhez fontos kitérni arra is, hogy a szükségességi-arányossági teszt az alapvető jogok korlátozásának legelterjedtebb módja Európában. E vizsgálat segítségével a bíróságok, alkotmánybíróságok arról dönthetnek, hogy egyes esetekben egy alapjog tartalmának a korlátozása más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelmében alkotmányosnak tekinthető-e avagy sem. A szükségességi-arányossági teszt egy olyan

<sup>93</sup> Alfred Katz-Klaus Ritgen: Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Ist das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsrechtlich »wegwägbar«? *Deutsches Verwaltungsblatt*. 2008/24. 1534.

<sup>94</sup> Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: A helyi önkormányzatok kézikönyve. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1995. 33.

<sup>95</sup> 18/1993. (III. 19.) AB határozat (ABH 1993, 161.) és 22/1993. (IV. 2.) AB határozat (ABH 1993, 182.)

<sup>96</sup> 56/1996. (XII.12.) AB határozat (ABH 1996, 204.) és 77/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 390.)

konfliktusfeloldási eszköz, ami akkor szükséges, ha egy alapjog a maga teljességében nem érvényesülhet.<sup>97</sup>

A fentiekben ismertetett szükségességi-arányossági teszt alkalmazása helyett az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényhozó számára az önkormányzati alapjogok olyan korlátot jelentenek, hogy azokat nem lehet elvonni, illetve nem lehet olyan mértékű korlátozást bevezetni, ami egy önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezet.<sup>98</sup>

Az Alkotmánybíróság különbséget tett továbbá az alapjogok és az alapjogok megvalósításához szükséges olyan részjogosítványok között, amelyek az önkormányzati autonómiának nem releváns szabályai. Az alapjogok tartalmát konkretizáló törvényi rendelkezések szintén nem korlátozó normák.<sup>99</sup>

A jogvédelmi szabályok egymásra rétegződése kapcsán Patyi András piramisszerű elhelyezkedésről beszélt. Az Alkotmány az általános szintet rögzítette azzal, hogy biztosította, hogy az önkormányzati alapjogokat és magát a kollektív jogot az Alkotmánybíróság védi. Ezt követte különös szintként a jogszerű önkormányzati hatáskörgyakorlás alkotmánybírósági védelme, amit mind az Alkotmány, mind az Ötv. nevesített, végül megkülönböztethető volt az egyedi, konkrét hatáskörgyakorlás bírósági védelme.<sup>100</sup>

Balogh Zsolt az Alkotmányon és az Ötv.-n nyugvó jogvédelem kapcsán úgy foglalt állást, hogy az 1990-ben létrehozott megoldás erős, jogaiban bíróság által védett önkormányzati rendszert tételezett, széleskörű autonómiát rajzolt körül. Ugyanakkor a kedvező startpozíció nemvárt eredményt hozott. Ezzel összefüggésben a szerző két okot azonosított. Egyrészt meglátása szerint a mindenkor helyi politika nem kezelte helyén az önkormányzatiságot mint értéket, másrészt nem az eredeti elképzelések szerint valósult meg az önkormányzati jogok bírói

<sup>97</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korltozsa> (2020). [40]

<sup>98</sup> 56/1996. (XII.12.) AB határozat (ABH 1996, 204.) és 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

<sup>99</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. A magyar alkotmányosság ezer éve. Tudományos konferencia. 1998. 24.

<sup>100</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 384.

védelme. Előbbi probléma mögött Balogh Zsolt az összeférhetetlenség elvének 1994-es kivezetését látja. Ez ugyanis azzal járt, hogy a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői jogállás nem volt összeférhetetlen, így viszont a központi hatalomtól független autonóm helyi politika nem alakulhatott ki, érdekütközés esetén a helyi érdek feloldódott az ország ügyeinek egészéért is felelős országgyűlési képviselői tevékenységben. A másik nehézség abból következett, hogy az önkormányzati jogok alkotmánybírói védelme önállóan nem állt meg, a testület meglévő hatásköreire nyugodott.<sup>101</sup> Az Alkotmánynak az önkormányzati jogok bírósági és alkotmánybírói védelmét előíró szabályával kapcsolatban ugyanis a testület kimondta, hogy ezek nem hatásköri szabályok, tehát csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybírói eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybírói eljárásra konkrét hatásköri szabályokat is telepített.<sup>102</sup> Hasonlóképpen foglalt állást az Alkotmánybírói eljárás az Ötv. jogvédelemről szóló szabályai tekintetében is. „Ugyanúgy, miként az Alkotmány idézett rendelkezéséből, ebből az alapelvből sem következik olyan eljárásjogi lehetőség, amely közvetlenül e törvényi szabály alapján az Alkotmánybírói eljárását és határozathozatalát vonja maga után.”<sup>103</sup> Balogh Zsolt álláspontja szerint az Alkotmánybírói eljárás nem igazán folytatott önkormányzatbarát ítélezést, nem figyelt kellőképpen az önkormányzatiságra.<sup>104</sup>

Hoffman István ugyanakkor úgy gondolja, hogy az Alkotmánybírói eljárás nem egyszerűen hatáskörcsoportokként kezelte az önkormányzati jogokat, hanem kidomborította védelmük jelentőségét, egyre inkább relatíve védett hatáskörcsoportokként értelmezte azokat, ami erős korlát a törvényalkotó számára.<sup>105</sup>

Az Alkotmány és az Ötv. hatályosulásával összefüggésben Zongor Gábor szavait lehet idézni, aki szerint a modern magyar önkormányzati struktúra első húsz éve igazolta, hogy a helyi célok, az összefogás, a közös akarat, a lokálpatriotizmus és a helyi identitás jelentős eredményekre képes, ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes, és gazdasági szempontból fenntarthatatlan.<sup>106</sup> Hasonló gondolatok

<sup>101</sup> Balogh Zsolt Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*. 2012/2. 15-16.

<sup>102</sup> 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238, 249.

<sup>103</sup> 37/1994. (VI. 24.) AB határozat ABH 1994, 238, 249.

<sup>104</sup> Balogh Zsolt Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*. 2012/2. 15-16.

<sup>105</sup> Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*. 2012/2., 31.

<sup>106</sup> Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs, Publikon Kiadó, 2010. 98.

köszöntek vissza a helyi önkormányzatokról a T/4864. számú törvényjavaslat, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) általános indokolásában is: az „önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe.” Balázs István mindehhez még hozzáfűzte, hogy a jogi szabályozás szintjén valóban sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni 1990-ben, ami nem problémamentesen, de alapvetően jól működött.<sup>107</sup> Az önkormányzati rendszer megújulását sürgette ugyanakkor a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az Európai Unió tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése.”<sup>108</sup>

## II.2.2. Az önkormányzati rendszer megújítása

Az önkormányzati rendszer megújításának két mérföldköve az Alaptörvény és az Mötv. elfogadása volt. Az Alaptörvény 31-35. cikkei rendelkeznek a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokról. Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény F) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország területe fővárosra, vármegyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. A területi beosztást érintő rendelkezések az Alkotmányban a helyi önkormányzatokról szóló részben szerepeltek, míg az Alaptörvény az Alapvetés címet viselő fejezeten belül szabályozza azokat. Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint a területi tagozódás alapozza meg a helyi közhatalom gyakorlásának, azaz az önkormányzatiságnak a szintjeit, és eligazításul szolgál a bírósági és közigazgatási szervezet kialakításakor is.

<sup>107</sup>Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása 4. [https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf)

<sup>108</sup> T/4864 számú törvényjavaslat, Általános indokolás

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan ismerteti a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit is, amelyeket a képviselő-testület gyakorol. A testület a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében tehát egyértelművé teszi, hogy az önkormányzati feladatkörök csak törvény keretei között érvényesülhetnek. Tilk Péter megjegyzi ezzel kapcsolatban, hogy bár az Alkotmány nem mondta ki ezt a kitélt, az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint bármely önkormányzati alapjog (feladat- és hatáskör) csak a törvény keretei között érvényesülhetett.<sup>109</sup>

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot, kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához pedig azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.

<sup>109</sup> Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*. 2012/1. 42. és 4/1993. (II.12.) AB határozat (ABH 1993, 48.)

Változás az Alkotmány rendelkezéseire képest, hogy az Alaptörvény előírja a helyi önkormányzat és az állami szervek együttműködési kötelezettségét a közösségi célok elérése érdekében. Törvény elrendelheti továbbá a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Az önkormányzati autonómiát érintő korlátozás, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Szintén érinti az önkormányzati autonómiát, hogy az Alaptörvénnyel a törvényességi ellenőrzési rendszert felváltotta a törvényességi felügyelet, amelyet a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosít. A törvényességi felügyelet eszközeként az Alaptörvény bevezeti az aktuspótlás lehetőségét is. Ennek alapján, ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

Szignifikáns különbség a korábbi szabályozáshoz képest, hogy a helyi önkormányzás joga nem az Alaptörvényben, hanem az Mötv. 2. § (1) bekezdésben kap helyet. A rendelkezés alapján a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

Az Mötv. 5. §-ában került rögzítésre az is, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

Az Mötv. külön rendelkezik arról is, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatát a helyi önkormányzat vagy a társulás a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül közigazgatási perben megtámadhatja.<sup>110</sup>

Ivancsics Imre és Fábíán Adrián az Alaptörvény rendelkezéseit áttekintve arra következtetésre jutott, hogy annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi szabályozás többsége a korábbiakhoz képest változatlan tartalmú maradt, a magyar helyi önkormányzatok

---

<sup>110</sup> Mötv. 141. § (6) bekezdés

alkotmányos karaktere gyökeresen megváltozott. Az Alkotmány az önkormányzatiságot a helyi választópolgárok közösségét megillető kollektív alapjogként közelítette meg, valamint a képviselő-testületek funkcióit is önkormányzati alapjogként határozta meg. Az Alaptörvény azonban a helyi önkormányzat lényegét már nem speciális alapjogok alanyaként, hanem olyan alkotmányos (intézményi, intsitucionális) garanciaként definiálja, amelynek alapján Magyarországon helyi önkormányzatoknak lenniük és működniük kell.<sup>111</sup>

Balázs István is azt hangsúlyozza, hogy Magyarország új Alaptörvénye a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert, szakít a régi Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született és az autonómia-elemeket részletező szabályozással, és többnyire csak keretszabályokat állapít meg, sarkalatos törvényre bízva a további szabályozást.<sup>112</sup> A korábbi alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzathoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, ez az Alaptörvényben már nem jelenik meg. A szerző álláspontja szerint attól, hogy az Möt. szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzathoz való alapjognak a korábban hatályos alkotmányi szabályozását, az még nem válik alkotmányos alapjoggá.

Temesi István más megközelítést alkalmaz és a megváltozott szabályozás kapcsán arra hívja fel a figyelmet, hogy bár vannak olyan alkotmányok, amelyek önkormányzati jogosultságokat rögzítenek, önkormányzati alapjogok ezzel az elnevezéssel nem jelennek meg máshol.<sup>113</sup> Ha szétttekintünk Európában azt is tapasztaljuk, hogy a helyi önkormányzás jogára nem tekintenek a helyi közösséget megillető kollektív alapjogként.<sup>114</sup>

Varga Ádám úgy foglal állást, hogy bár az Alaptörvényből hiányzik a kollektív alapjogként tételezés, ez nem jelent feltétlen visszalépést a szabályozásban, ha egyébként a hatáskörök védelme megvalósul. Az Alaptörvény fenntartja a decentralizált önkormányzati rendszert, az autonómia érvényesüléséhez szükséges hatásköröket biztosít és korlátozza a központi állami szervek beavatkozási lehetőségét az önkormányzati ügyek vonatkozásában. Megítélése szerint az alapjogként tételezés korábban is csak arra volt alkalmas, hogy az önkormányzati rendszert

<sup>111</sup> Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs, 2011. 106.

<sup>112</sup> Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. 1. [https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf)

<sup>113</sup> Temes István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Új Magyar Közigazgatás*. 2010/12. 27.

<sup>114</sup> Kovács Róbert- Bekényi József- Kónya László Ferenc: Önkormányzatok jogállása. Dialóg Campus, Budapest 2018. 8.



a lehető legmagasabb szinten biztosítsák a rendszerváltás nehéz időszakában. Arra következtetésre jut, hogy a választópolgárok helyi önkormányzathoz való jogának megléte nem attól függ, hogy az kifejezetten az Alaptörvényben van-e rögzítve, hanem hogy bírósági, alkotmánybírósági védelem alatt álljanak az önkormányzatok alapjogai/hatáskörei.<sup>115</sup>

### II.3. Az önkormányzati jogvédelem a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában

Amint arról már szó volt, a helyi önkormányzathoz való jog elismerése a Chartában megfogalmazott alapelvekre is épült, a helyi önkormányzatok kialakítása a demokratikus Európa közös önkormányzati értékeinek felhasználásával történt.<sup>116</sup> Erre utal mind az Alkotmányt módosító törvény indokolása, mind az Ötv. preambuluma. A Chartát 1985-ben fogadta el az Európa Tanács, hazánk részéről 1992. április 6-án írták alá, ezt az Országgyűlés 16/1993. (III. 26.) OGY határozatában erősítette meg. A Charta kihirdetésére az 1997. évi XV. törvénnyel került sor.

A Charta jelentősége aligha becsülhető alá, hiszen „az első olyan nemzetközi szinten kötelező szerződés, amely a helyi közösségek és választott önkormányzataik számára jogokat biztosít”.<sup>117</sup>

A helyi önkormányzás a Charta fogalomrendszerében a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*.2020/3. 69.

<sup>116</sup> Csalló Krisztina: A helyi önkormányzás magyar alapelvei, általános szabályai. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 53., 56.

<sup>117</sup> Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Doktori értekezés, Szeged, 2017. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/> 96.

<sup>118</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk



Siket Judit hangsúlyozza, hogy a Charta az önkormányzásnak nemcsak a jogát emeli ki, hanem egyenrangú feltételként az önkormányzáshoz való jog gyakorlásának képességét is megjeleníti. A helyi önkormányzás joga önmagában nem értelmezhető, hiszen az önkormányzatnak képesnek is kell lennie a közügyek lényegét érintően az igazgatásra. A képesség egyrésztől feltételezi a helyi közügyek minél szélesebb körének az önkormányzatok számára feladat- és hatáskörként történő meghatározását. Másrésztől pedig szorosan kötődik a decentralizáció elvének érvényesüléséhez.<sup>119</sup>

A Charta 11. cikke – amely rendelkezés Magyarországra nézve is kötelező – szerint a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

A Chartához fűzött Magyarázó jelentés alapján a bírósági felülvizsgálathoz folyamodás alatt azt értik, hogy a helyhatóságnak legyen módja a következő fórumokhoz fordulni: szabályszerűen megalakított bíróság, vagy egy annak megfelelő, független, törvényes szervezet, amely rendelkezik az ítélethozatal vagy az ítélethozatalra vonatkozó tanácsadás jogával arra vonatkozóan, hogy valamilyen cselekvés, mulasztás, döntés vagy más közigazgatási cselekmény összhangban van-e a törvényekkel. Példaként említést tesznek arról, hogy van olyan ország, ahol a közigazgatási döntéseket ugyan nem lehet normál bírósági fellebbezési eljárásban megtámadni, az viszont lehetséges, hogy egy rendkívüli jogorvoslati formát alkalmazzanak, melynek neve „új eljárás lefolytatása iránti kérelem”. Az a bírósági jogorvoslat, amely akkor kérhető, ha a döntés a törvény nyilvánvalóan helytelen alkalmazásán alapszik, a Magyarázó Jelentés alapján megfelel az ebben a cikkben foglalt követelményeknek.<sup>120</sup>

A Charta által elfogadott bírósági jogorvoslat (*judicial remedy*) fogalom tehát tágabb, mint amit általánosságban érteni szoktunk alatta. Nemcsak a tényleges bírósági szervezetrendszeren belül érvényesíthető jogorvoslat tartozik ebbe a kategóriába, hanem más jogvédelmi mechanizmusok igénybevétele is.

<sup>119</sup> Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *KJSZ*, 2015/1. 59-60.

<sup>120</sup> <https://rm.coe.int/1680719b4b>

A Charta végrehajtásáért az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (a továbbiakban: Kongresszus) felelős. A Kongresszus a magyar önkormányzati rendszer vizsgálatára irányuló monitoring eljárást követően 2013-as Ajánlásában több javaslatot tett. Hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzás alapelveinek érvényesülését egyértelműen biztosítani kell mind a törvényalkotásban, mind pedig a gyakorlatban. A monitoring eljárás során megállapították, hogy az önkormányzatok számára csupán korlátozott mértékben biztosított, hogy bírósághoz forduljanak hatásköreik tiszteletben tartása érdekében, valamint nem megfelelő az önkormányzati alapjogok gyakorlásának hatékony bírói védelme és jogorvoslati lehetőség.

A 2013-as Ajánlás arra kérte a magyar kormányt, hogy "vizsgálja felül a jogszabályokat annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok számára hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosítson hatáskörük szabad gyakorlása érdekében, és garantálja a Magyarország által ratifikált Chartában foglalt helyi önkormányzati alapelvek megfelelő végrehajtásának bírósági védelmét".<sup>121</sup>

A 2019. évi ellenőrző látogatás eredményeként ismét arra a következtetésre jutott a Kongresszus, hogy a Charta 11. cikkében foglalt követelmények nem teljesülnek Magyarországon. Az Ajánlás arra kérte a magyar kormányt, hogy kövesse a Velencei Bizottságnak a magyarországi igazságszolgáltatásról szóló véleményében foglalt ajánlásait, hogy biztosítsa a helyi hatóságok számára a hatékony jogorvoslathoz való jogot, és állítsa helyre az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalmat.<sup>122</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a testület döntéseiben nem sokszor történt utalás a Chartára. Az említések között ráadásul előfordult, hogy csak általánosságban volt szó a Chartáról, nem pedig annak valamelyik konkrét rendelkezését felhívva. Siket Judit álláspontja szerint ez azért is kiemelendő, mert különösen a korai időszakban az önkormányzatok jogvédelmével összefüggő ügyek tetemes részt képviseltek. Az

---

<sup>121</sup> Local and regional democracy in Hungary Recommendation and Explanatory Memorandum 341 (2013) <https://rm.coe.int/168071910d>

<sup>122</sup> Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>

Alkotmánybíróság gyakorlatában a Charta relevanciája az önkormányzatokat érintő döntésekben nem jelentős, értelmezési szerepe csekély, szinte észrevétlennek tekinthető.<sup>123</sup>

A Chartára való hivatkozás az Alkotmánybíróság működéséhez kapcsolódóan többféle formában megjelenhet. Nemcsak a döntésekben, illetve az azokhoz fűzött párhuzamos indokolásban vagy különvéleményben, hanem magában az indítványozói érvelésben is. Siket Judit megállapítása ezzel kapcsolatban az, hogy „a testület nem minden esetben reagál a Chartára történő utalásra, az indokolásban nem követhető nyomon, hogy miként értékeli az alapjogvédelmi funkció gyakorlása során a nemzetközi kötelezettség betartását.”<sup>124</sup> Jó példa erre az 1044/B/1997. AB határozat, amelynek ügyében az egyik indítványozó hivatkozott ugyan a Charta 11. cikkének sérelmére, de ezzel összefüggésben az indokolásban semmilyen utalást nem találunk. A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény rendelkezéseit vizsgáló 61/2003. (XI. 26.) AB határozatban viszont hivatkozott a testület a Charta 5. cikkére, amely szerint nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmányban foglaltak alapján a községek, városok közigazgatási területe egyúttal az állami területi beosztás területi egységeit is képezi, ebből kifolyólag a törvényhozó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy meghatározza a közigazgatási terület kialakításának feltételeit, eljárási rendjét. Az alkotmányos korlátot a területszervezési eljárási szabályok megalkotása során a helyi önkormányzathoz való jog tiszteletben tartása képezi. A testület döntése szerint a közigazgatási terület változása esetében az Ötv. és a területszervezési eljárásról szóló törvény úgy tesz eleget a Chartában foglaltaknak, hogy új község alakítása esetén a közigazgatási határok meghatározását rábízza az érintett települési önkormányzatok megállapodására. Ennek eredménytelensége esetén pedig a bírósági jogérvényesítés lehetőségét nyitja meg a jogvita eldöntésére.

---

<sup>123</sup> Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *KJSZ*, 2015/1. 63-64.

<sup>124</sup> Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *KJSZ*. 2015/1., 63-64.

## II.4. Összegzés

Tóth Károly több mint egy évszázados megállapítása szerint „[a]z önkormányzati alapon centralisált állam helyi autonómia nélkül olyan, mint az épület, mely homokra építettett. (...) A helyi önkormányzat az a nélkülözhetetlen láncszem, mely az egyén suverenitását egybekapcsolja az állam suverenitásával, ...”<sup>125</sup> Tóth Károly a fenti szentírási hasonlattal a modern jogállamiság megvalósításához is időtálló iránymutatást ad.

A helyi autonómia biztosítása a jogállami keretek között megélt államiság egyik esszenciális eleme. Ebből a kiemelkedő szerepéből adódóan pedig a helyi önkormányzatiságot biztosító intézményrendszer kiemelkedő védelemre jogosult.

Varga Ádám korábban ismertetett megközelítésével – miszerint az önkormányzat számos szempontból a hatalomgyakorlás passzív oldalán helyezkedik el, illetve hogy több önkormányzati hatáskör az állami intézményekkel szembeni jogként viselkedik – értek magam is egyet, és ebből kifolyólag tartom kiemelten fontosnak az önkormányzati jogvédelem létét és hatékony működését.

Álláspontom szerint az önkormányzati jogvédelem a kollektív alapjog alaptörvényi nevesítése hiányában, önmagában a hatáskörök hatékony alkotmánybírói védelmével is megvalósítható. Ezt az állításomat igyekszem a dolgozat további részeiben az Alkotmánybíróság gyakorlatának bemutatásával is alátámasztani.

Azt kell kiemelni ezzel összefüggésben, hogy az önkormányzati autonómia összetevőit maga az Alaptörvény határozza meg, így azok törvénnyel sem vonhatóak el, ugyanakkor ennek külön jogvédelmi hatáskörei az Alaptörvényben nincsenek nevesítve.<sup>126</sup> A jogvédelmi klauzula jelenleg az Möt. 5. §-ában kap helyett. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy azon túl, hogy nem alaptörvényi rendelkezés, önmagában nem is hatásköri szabály. Tehát csak akkor képezheti a jogvédelem alapját, ha a jogalkotó konkrét hatásköri szabályokat telepít az Alkotmánybíróságra.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Tóth Károly: Önkormányzat. Horánszky V. Cs. és Kir. Udv. Könyvnyomdája, Budapest, 1904. 75-77.

<sup>126</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 385.

<sup>127</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [33]

Az önkormányzati jogok védelme a biztosíték arra nézve<sup>128</sup>, hogy az önkormányzatok jogszerűen gyakorolt hatásköreit ne sértsék meg az államhatalom más szervei. A jogvédelemre akkor van szükség, amikor felmerül, hogy a kisebb közösségek nézetei védelemre szorulnak a teljes állami hatalmat hordozó egészszel szemben.<sup>129</sup>

Siket Judit megállapítása szerint „Az alapjogvédelem ideális működése, vagyis az alkotmánybírói, bírósági jogvédelem azt garantálja, hogy az önkormányzat alapjogainak sérelmét előidéző jogforrás kibocsátása esetén az Alkotmánybírósághoz fordulhat, illetőleg az alapjogait hátrányosan érintő egyedi közigazgatási aktussal szemben a bíróság előtt eljárást kezdeményezhet.”<sup>130</sup>

A jogvédelmi eszköz lehet szubjektív, amely az alanyi jogvédelmet szolgálja, azaz az egyéni jogokat és jogos érdekeket védi; és lehet objektív, amely az egész jogrend alkotmányosságának védelmére hivatott, illetve az is előfordul, hogy egy eszközben ötvöződik mindkét funkció: az alkotmányjogi panasz például ilyen eszköz.

Az értekezés következő fejezete az önkormányzati jogvédelemben kulcsszerepet betöltő intézményre, az Alkotmánybíróságra fókuszál.

---

<sup>128</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*. 2020/3. 66.

<sup>129</sup> Hans Peters: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*. Springer. Berlin, 1926. 43.

<sup>130</sup> Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Doktori értekezés, Szeged, 2017. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/> 177.

### III. Az Alkotmánybíróságot érintő alapvető közjogi kérdések

#### III.1. Az alkotmánybíráskodás alapjai

Az alkotmánybíráskodás az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezését és alkalmazását jelenti<sup>131</sup>, illetve magában foglalja a jogszabályok, egyéb jogi normák és az egyedi jogalkalmazó szervek határozatai alkotmányosságának bírói elbírálását.<sup>132</sup>

Az alkotmánybíráskodás rendes bíróságok vagy külön erre a célra létrehozott bíróságok útján zajlik.<sup>133</sup> Megjelenését a politikai és jogi rendszer modernizációjának fontos lépéseként értékeli,<sup>134</sup> de az az elképzelés, hogy a törvényesség érvényesülése nem csupán a tételes jog mechanikus betartása, évszázadokra visszavezethető az emberiség történelmében. Bár az európai kultúrában jelent meg először markánsan ez az eszme, mégis az Amerikai Egyesült Államokban tudott elsőként a gyakorlatban is megvalósulni,<sup>135</sup> ahol a Legfelsőbb Bíróság (*Supreme Court*) alkotmányos felülvizsgálati joga az 1820-as évekre meg is szilárdult.

Az alkotmánybíráskodás előfeltétele ugyanis az alkotmány elsőbbségének elismerése és elismertetése a törvények és más normák felett, illetve annak elfogadása, hogy az alkotmány betartását bírák ellenőrzik.<sup>136</sup> Ugyanakkor *expressis verbis* sem a szövetségi alkotmány, sem az 1789-es bírósági törvény nem deklarálta azt, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak jogosultsága van a szövetségi törvények alkotmányossági vizsgálatára. Fordulatot a *Marbury v. Madison* ügy jelentett, amely során a Bíróságnak értelmeznie kellett jogállását a hatalommegosztás rendszerében. Kimondta, hogy a bíróságoknak elsődlegesen az Alkotmány szabályait kell szem előtt tartaniuk,<sup>137</sup> illetve, hogy minden írott alkotmány lényegi elve, hogy az alkotmánnyal ellenkező törvény semmis.<sup>138</sup>

<sup>131</sup> Jakó Nóra – Mikes Lili – Szabó Zsolt: Alkotmányjog. Jogi szakvizsga könyvek. Budapest, Patrocinium. 2015. 189.

<sup>132</sup> Lamm Vanda (főszerk.): Jogi lexikon. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex, 2009. 30.

<sup>133</sup> Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel, 1995. 9.

<sup>134</sup> Ralf Rogowski – Thomas Gawron.: *Constitutional Courts in Comparison*. Berghahn Books. 2002. 1.

<sup>135</sup> Csirik Márton: Az alkotmánybíráskodás művészete és egy új alkotmánybíráskodási törvény koncepciója. *De iurisprudentia et iure publico*. 2013/1. 1.

<sup>136</sup> Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1994. 51. és Trócsányi László - Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2014. 196.

<sup>137</sup> <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/>

<sup>138</sup> Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel 1995. 11.

Az alkotmánybíráskodás fentieket követően kialakult amerikai modellje decentralizált, ebben a rendszerben nincs külön szervezatként létrehozott alkotmánybíróság. Az alkotmánybíráskodást a bírósági szervezet egésze végzi. Valamennyi bíró köteles alkalmazni az alkotmányt, és a törvény alkotmányossága tárgyában is dönthet.<sup>139</sup> A bíró az alkotmányellenes törvény alkalmazását mellőzi az előtte folyó ügyben, ugyanakkor megsemmisítési joga nincs. Az alkotmányvédelem csak a felekre kiterjedő hatályú döntések során nyilvánulhat meg, de a precedensrendszerből kifolyólag a döntés kötelező lesz más esetekre is.<sup>140</sup>

Európa az alkotmánybíráskodás kialakítása kapcsán más utat követett, hiszen ezen a kontinensen sokáig nem is voltak kedvezőek a feltételek. Ennek egyik markáns oka a parlamenti szuverenitás tana volt, amely a törvényhozói felsőbbbséget hirdette. Ezzel nyilván nehezen volt összeegyeztethető, hogy a nép által választott képviselők akarátát a bírák felülvizsgálhassák. Az első világháborút követően sok körülmény megváltozott, Ausztriában pedig Hans Kelsen vezetésével egy olyan új alkotmányt dolgoztak ki, amelyben helyet kapott a törvényalkotás alkotmányosságának bírói felülvizsgálata.<sup>141</sup> Kelsen úgy vélte, hogy az alkotmányellenes aktusokkal szemben biztosítékokkal nem rendelkező alkotmány kötelező erő nélküli óhaj marad csupán.<sup>142</sup> A különálló alkotmánybíróság létrehozása mellett tette le a voksát,<sup>143</sup> feladatai között pedig a jogrendszer logikai egységének biztosításán túl, a különböző alkotmányos szervek közötti konfliktusok feloldását és a kisebbségvédelmi funkciót is megjelölte.<sup>144</sup> A kelseni modellben a testület főszabály szerint nem konkrét ügyekhez kapcsolódóan, hanem

<sup>139</sup> Trócsányi László - Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 198-199.

<sup>140</sup> Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel 1995. 12-14. és Gárdos-Orosz Fruzsina: „Alkotmánybíróság” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> 2020 [11]

<sup>141</sup> Halmai Gábor ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy Felix Ermacora, „[...] aki 1967-ben elsőként publikálta az osztrák alkotmány előkészítésének dokumentumait, egyenesen úgy fogalmaz, hogy az alkotmánybíráskodás ötlete az osztrák köztársaság későbbi első kancellárjától, Karl Rennertől származik, és Kelsen csak jogi formába öntötte Renner elképzeléseit.” Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. Világosság, 2005/11. sz. 3. [www.vilagosság.hu/pdf/20051212091833.pdf](http://www.vilagosság.hu/pdf/20051212091833.pdf)

<sup>142</sup> Idézi: Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2019. 356.

<sup>143</sup> Heinrich Triepel – Hans Kelsen – Ernst Von Hippel – Max LAYER: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 31, Berlin, De Gruyter, 1929.

<sup>144</sup> Trócsányi László - Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 197.



absztrakt módon látja el feladatát.<sup>145</sup> Ennek fő eleme az absztrakt normakontroll lehetősége, ezért is tekinti Hans Kelsen az Alkotmánybíróságot negatív jogalkotónak.<sup>146</sup>

Bár a kelsen alapok nem múltak el hatás nélkül, az alkotmánybíráskodás európai elterjedése valójában a II. világháború utáni időkre tehető. Ennek okai inkább abban keresendők, hogy a diktatúrákkal szemben a demokratikus berendezkedés alkotmányai különleges védelemre szorulnak. A bíróságoktól szervezetileg is különálló alkotmánybíróságok azért terjedhettek el Európában, mert az európai bíróságok nem voltak képesek megvédeni a polgárokat a diktatúrák borzalmaitól. Így jöttek létre előbb a nyugat-európai országok többségében, majd a kommunizmus bukása után, a rendszerváltozásokhoz kapcsolódva a közép-kelet európai országokban az önálló alkotmánybíróságok.<sup>147</sup>

Fontos kiemelni, hogy bár az alkotmánybíráskodás európai modellje sokszínű, de vannak olyan sajátosságai, amelyek meghatározzák karakterét. A kontinentális típusú alkotmánybíráskodás centralizált. Az alkotmánybíráskodás céljára létrehozott szervezet a bírósági szervezeten kívül áll, fő feladata a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata. Ennek a vizsgálatnak nem kell konkrét esethez kötődnie, az alkotmánybíróságok absztrakt normakontroll feladatot is ellátnak. Az alkotmányellenesség orvoslása több módon megtörténhet, a norma időleges kiegészítése, vagy megsemmisítése helyett alkotmányos követelmény is megállapítható a norma alkalmazására irányadóan. Az alkotmánybíróságok döntése mindenkire nézve kötelező, ellene fellebbezésnek nincs helye. Sajátosságként említhetjük, továbbá azt is, hogy az alkotmánybíróvá válás nem szükségszerűen kötődik a bírói hivatáshoz, hanem választhatók egyetemi tanárok, ügyvédek vagy tisztviselők is.<sup>148</sup>

Fentiekén túl beszélhetünk az alkotmánybíráskodás egy harmadik, úgynevezett vegyes modelljéről is, ahol az alkotmánybíráskodást ugyan a bírói hatalom végzi, de a különálló

---

<sup>145</sup> Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2019. 356.

<sup>146</sup> Hans Kelsen: „Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and American Constitution”. *The Journal of Politics*. 1942/2. 183.

<sup>147</sup> Trócsányi László - Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014. 197.

<sup>148</sup> Louis Favoreu: Az alkotmánybíróságok. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 1995. 69. és Trócsányi László - Schanda, Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 200.

alkotmánybíróságokhoz hasonló (centralizált és egyéb) módon. A vegyes modellre példa Írország, Svájc, Észtország vagy Görögország.<sup>149</sup>

Összegzésképpen Paczolay Péter gondolataira hivatkozhatunk, aki az alkotmány bírói védelmének feltételeit így foglalja össze:

- a joguralom elvének elfogadása,
- a magasabb jogi elveknek olyan írott alkotmányba foglalása, mely a rendes törvények fölött áll, és különleges eljárást igényel a megváltoztatása, valamint
- az alapjogok alkotmányos szabályba foglalása.<sup>150</sup>

Az alkotmánybíráskodás jelentősége nem vitatható a jogállami berendezkedésben. Érdekes kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy magának az Alkotmánybíróságnak hol a helye a hatalmi ágak hagyományos rendszerében.

A szakirodalmi vélemény szerint maga az alkotmánybíráskodás ténye is befolyással bír a hatalommegosztásra, tovább erősíti azt az elgondolást, hogy demokráciában korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs.<sup>151</sup> „Az alkotmánybíróságok sajátos testületek, lényegében csak egy jogszabály betartásán őrködnek, csak egy jogszabályt alkalmaznak: ez az alkotmány.”<sup>152</sup>

Közelebről vizsgálva a kérdést az álláspontok végtelenségét tapasztaljuk. Kelsen még úgy foglalt állást, hogy az alkotmánybíróság negatív jogalkotóként a törvényhozás részének minősül,<sup>153</sup> míg mások önálló hatalmi ágként jelölik meg<sup>154</sup>, egyes szerzők pedig a bírói hatalom részeként tekintenek rá. A magyar Alkotmánybíróság saját helyzetével összefüggésben úgy foglalt állást, hogy működése hatással van az egyes hatalmi ágakra, illetve képviselőikre, de nem veszi magára a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom feladatát és felelősségét.<sup>155</sup>

<sup>149</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: „Alkotmánybíróság” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020) [9]

<sup>150</sup> Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán*. In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel 1995. 12.

<sup>151</sup> Trócsányi László - Schanda, Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 198.

<sup>152</sup> Uo.

<sup>153</sup> Hans Kelsen: „Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and American Constitution” *The Journal of Politics*. 1942/2. 183.

<sup>154</sup> L. Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK-MTI Állam- és Jogtudományi Intézet, 1996.

<sup>155</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 138.

A problematika megfejtése természetesen nagyban múlik azon is, hogy melyik ország alkotmánybíróságát vizsgáljuk, hiszen annak alkotmányos kultúrája meghatározó a kérdés tisztázásakor. Általánosságban elmondható ugyanakkor, hogy az alkotmánybíróság függetlensége és alkotmányban lefektetett hatásköreiben megtestesülő hatalma jelzik: a többi, összefonódott és kontrollálható hatalmi mechanizmuson kívül áll.<sup>156</sup> Az intézmény függetlensége távolról sem jelenti azonban azt, hogy minden befolyásoláson is kívül áll. Hiszen az alkotmány módosításával, hatásköreinek megváltoztatásával, de akár tagjainak kiválasztásával vagy a betöltetlen helyek fenntartásával lehet hatni működésére. Ha az alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályok módosítása körülményes, akkor az alkotmánybíróság hatalma jelentősebb. Ugyancsak meghatározó az alkotmánybíróság ereje szempontjából, hogy tagjait milyen hosszú időtartamra, esetleg élethosszig választják-e meg.<sup>157</sup> Másik oldalról szemlélve a kérdéskört ugyanakkor foglalkozni kell azzal a dilemmával is, hogy a testület tevékenysége eredményeként egy nem-népképviselői szerv felülbíráhatja a közvetlen legitimációval rendelkező parlament döntéseit.<sup>158</sup>

Az alkotmánybíróságok működése visszahat más szervekre, intézményekre: döntéseikkel meghatározzák például a közigazgatás működését. Ráadásul garanciális, változtathatatlan keretet biztosítanak a változó kormánytöbbségek szabad társadalomalakítása tekintetében.<sup>159</sup>

Az Alkotmánybíróság hovatartozásának a hatáskör telepítés szempontjából is jelentősége van, hiszen, ha önálló hatalmi ágként tekintünk rá, olyan hatásköröket is gyakorolhat, például a normakontrollt, amelyek áttörnek a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket.<sup>160</sup> Az alkotmánybíróságok létrejöttével kapcsolatos körülmények bemutatása után, ezért számba kell venni az általa ellátott feladatokat is.

A testületek tevékenységi körénél megkülönböztethetünk fő- vagy alapvető funkciókat, amelyek mellett más feladatokat is elláthatnak az Alkotmánybíróságok, ezeket kapcsolódó

<sup>156</sup> Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 726.

<sup>157</sup> Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus. Budapest. 2017. 24-27.

<sup>158</sup> Norman Dorsen [et al.] (szerk.): Comparative Constitutionalism. Thomson-West, 2003. 108-109.

<sup>159</sup> Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus. Budapest. 2017. 68.

<sup>160</sup> Cservák Csaba: A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció (Jegyzet). 4-5. <https://docplayer.hu/69048800-A-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-a-hatalommegosztas-es-hatalomkoncentracio.html> és Schmidt Péter: Alkotmánybíróság és hatalommegosztás. In: Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, 1996. 545-564.

funkcióknak is nevezhetjük.<sup>161</sup> Vannak olyan hatáskörök, amelyek minden specializált alkotmánybírósági szervnél megjelennek, illetve vannak olyanok is, amelyek csak néhány vagy egyes államokban jellemzőek.

Napjainkban az alkotmánybíráskodásnak két fő funkcióját szokták kiemelni: a polgárok alapjogainak védelmét és a jogalkotási tevékenység ellenőrzését.<sup>162</sup> Ugyanakkor, ha a szerveződő alkotmánybíróságok feladatköreit tekintjük át, megállapíthatjuk, hogy kezdetben az emberi jogok védelme, ami mostanra az alkotmánybíráskodás egyik fő profilja, még nem olyan nagy hangsúllyal volt jelen.

Az alkotmány tartalmának absztrakt módon történő meghatározása, a vizsgált jogszabályok alkotmányosságának elbírálása viszont kezdetektől alapvető és általános feladatkörnek számít. Ettől függetlenül megvalósulási formája országoként különböző lehet, absztrakt előzetes vagy utólagos normakontroll, az absztrakt alkotmányértelmezés vagy, ha az ország jogrendszere lehetővé teszi, az alkotmánymódosítás alkotmányossági vizsgálata is megvalósulhat.<sup>163</sup>

Jelentős tevékenységi kör, de kevesebb államban van jelen az alkotmánybíróság mint véleményező a jogalkotás során, illetve mint a közhatalmi szervek vagy közhatalmat gyakorló szereplők magatartásának alkotmányosságáról döntő testület. Egyes országokban az alkotmánybíróság feladata a pártokkal kapcsolatos bíráskodás és a választási bíráskodás is.<sup>164</sup>

A hatalmi ágak közötti egyensúlyon való örökösödés mint alkotmánybírósági feladat szintén már az alkotmánybíráskodás megjelenésekor jelen volt és az állami szervek közötti konfliktusok feloldása a mai napig fontos feladata e testületeknek.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Tom Ginsburg: East Asia: Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation. In: Andrew Harding – Peter Leyland (szerk.): Constitutional Courts: A Comparative Study, London, Wildy, Simmonds and Hill, 2009.

<sup>162</sup> Ralf Rogowski – Thomas Gawron.: Constitutional Courts in Comparison. Berghahn Books. 2002. 1.

<sup>163</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: „Alkotmánybíróság” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020) [42]

<sup>164</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: „Alkotmánybíróság” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020) [43]-[45]

<sup>165</sup> Trócsányi László - Schanda, Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 198.

## III.2. Alkotmánybíráskodás Magyarországon

### III.2.1. Az Alkotmánybíróság felállításának történeti előzményei és működésének szabályozása az Alaptörvény elfogadásáig

Az általános jellemzők összefoglalása után a magyar Alkotmánybíróság működésével kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket szeretném kiemelni.

Az Alkotmánybíróság létrehozásáról a magyar Országgyűlés ugyan csak 1989 januárjában határozott, ez nem jelenti azt, hogy az intézményre vonatkozó elképzelések ne láttak volna napvilágot már jóval korábban Magyarországon.

Horváth Attila megfogalmazása szerint az alkotmányvédelem gondolata mindig is a történeti alkotmányunk szerves része volt. A szerző az 1222. évi Aranybullára az alkotmányos alapjogok fundamentumaként tekint<sup>166</sup>, hiszen ahogy Bónis György is kiemeli, deklarált egyes szabadságjogokat és első ízben korlátozta világi jogszabályokkal a király hatalmát.<sup>167</sup>

Ha a jogtörténeti előzményeket vizsgáljuk azt tapasztaljuk, hogy Kossuth Lajos, Deák Ferenc, Schwarz Gyula és Szivák Imre egyaránt tett javaslatot olyan intézmény felállítására (Alkotmány Őrszék, Állambíróság, Államtörvényszék elnevezéssel), amely a mai szóhasználattal élve alkotmánybírói, hatásköri és választási bírósági funkciót látott volna el. A hazai közjogászok érdeklődésének pedig újabb lendületet adott az osztrák alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) létrehozása.<sup>168</sup> Ekkor már normakontroll funkciókat is telepítettek volna az intézményhez.<sup>169</sup>

Az előzményeket áttekintve nem mehetünk el szó nélkül a Közigazgatási Bíróság mellett sem. Bár ez az 1896. évi XXVI. tc.-kel létrehozott intézmény a modern értelemben nem minősült alkotmánybírói szervnek, alkotmányvédelmi jelleggel, funkcióval mégis rendelkezett. Patyi András szerint a Közigazgatási Bíróság közjogi, alkotmányvédő funkcióját egyrészt klasszikus

<sup>166</sup> Horváth Attila: Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírói törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 15.

<sup>167</sup> Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Kolozsvár, Nagyenyedi Bethlen Nyomda, 1947. 169.

<sup>168</sup> Horváth Attila: Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírói törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 17-19.

<sup>169</sup> L. például: Feketekuti Mankovics László: A törvények alkotmányszerűsége. Budapest, Attila Nyomda Rt. 1937. 35.

közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. „Önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt a közigazgatásban a bírói jogvédelemnek.”<sup>170</sup> Mindemellett ugyanakkor a Bíróság olyan hatásköröket is gyakorolt, amelyek nem kifejezetten egyedi közigazgatási jogviszonyok feletti ítélkezést jelentettek. Az 1947. február 17. napján megtartott teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint „a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az emberi jogokat felsoroló törvényi rendelkezések az irányadók.”<sup>171</sup> Az alkotmányjogi jelleget erősítette a Bíróság választásokkal összefüggő jogköre, illetve, ami a kutatás szempontjából kiemelten fontos: a törvényhatóságok önkormányzati jogaihoz kapcsolódó hatásköre. Utóbbi azt jelentette, hogy a törvényhatóságok feletti államigazgatási felügyelettel szemben bírói jogvédelmet kaptak az önkormányzatok. Ha a kormány valamelyik törvényhatósági bizottságot feloszlatta, panasszal lehetett élni a Bírósághoz<sup>172</sup> és a Közigazgatási Bíróság megsemmisíthette a kormánynak vagy bármely közegének a törvényhatósággal szemben kibocsátott törvényellenes rendeletét.<sup>173</sup> Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy e hatáskör alkotmányvédelmi jellegét az adja, hogy a bírói jogvédelemmel valódi önkormányzati jogok keletkeztek, azaz olyan jogok, jogosultságok, amelyek a bíróság előtt is érvényesíthetők. Ennek eredményeként pedig az önkormányzat, amelynek lényege a központi hatalomtól való legalábbis viszonylagos függetlensége, relatív ellensúlyt képezhetett a központi közigazgatással szemben.<sup>174</sup>

Az előremutató fejlődésnek a szocializmus időszakát elhozó történelmi változások vetettek véget. „Ettől kezdve a Közigazgatási Bíróság szinte reménytelen harcot vívott az alkotmányos szabadság védelmében.”<sup>175</sup> Sőt a Bíróságot meg is szüntették, a szovjet típusú diktatúrával pedig nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen volt maga az alkotmánybíráskodás is. A jogászok, jogtudósok voltak azok, akik továbbra is dédelgették az alkotmánybíráskodás bevezetésének gondolatát. Kukorelli István is felhívta a figyelmet arra, hogy bár a régi magyar közjogban az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit gyakorló szervvel nem találkozhattunk, csak olyan

<sup>170</sup> Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története. Dialóg Campus. Budapest, 2019. 92

<sup>171</sup> Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története. Dialóg Campus. Budapest, 2019. 95.

<sup>172</sup> a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. és Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. tc.

<sup>173</sup> a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk

<sup>174</sup> Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története. Dialóg Campus. Budapest, 2019. 98.

<sup>175</sup> Horváth Attila: Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybíráskodás törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 21.



intézményekkel, amelyek az alkotmánybíráskodáshoz hasonló feladatokat láttak el, de a szakirodalomban már 1965-től megjelentek érvek az Alkotmánybíróság létrehozása mellett.<sup>176</sup> Rácz Attila 1972-es *Az igazságszolgáltatás szervezeti egysége és differenciálódása* c. monográfiájában sorakoztatott fel érveket az Alkotmánybíróság felállítása mellett<sup>177</sup>, Ádám Antal pedig 1974-ben publikált cikkében hozott fel indokokat amellett, hogy „az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmányértés pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön.”<sup>178</sup>

1983-ban történt ugyan egy fordulat, ekkor állították fel az Országgyűlés szerveként az Alkotmányjogi Tanácsot, ugyanakkor az valójában csak egy látszatz megoldás volt. Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 3. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés az Alkotmányjogi Tanácsot az országgyűlési képviselők sorából, valamint más közéleti személyiségek közül választotta. Az Alkotmányjogi Tanács a törvény rendelkezései értelmében közreműködött a társadalom alkotmányos rendjének védelmében, a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságának biztosításában, valamint feladatkörébe tartozott a jogszabályok, a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései, a Minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a tanácsok és szerveik által a jogalkalmazás irányítása céljából kibocsátott jogi iránymutatások ellenőrzése. Az Alkotmányjogi Tanács feladatkörében közreműködött az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében.

A Tanács 5 éves fennállása idején 11 ülést tartott és ezek során összesen 22 érdemi napirendi pontot tárgyalt, alkotmányértést pedig 5 esetben állapított meg.<sup>179</sup> Az adatokból is látszik, hogy az Alkotmányjogi Tanács nem töltött be olyan funkciót, ami az Alkotmánybíróságot kiválthatta volna, a jogállamiság követelményének megfelelő Alkotmánybíróság létrehozására csak a rendszerváltozás eredményeként kerülhetett sor.<sup>180</sup>

<sup>176</sup> Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: *Az Alkotmánybíróság*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, 2003. 387-407.

<sup>177</sup> Rácz Attila: *Az igazságszolgáltatás szervezeti egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1972.

<sup>178</sup> Ádám Antal: *Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban*. *Jogtudományi Közlöny*. 1974/7. 333.

<sup>179</sup> Holló András: *Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984-1989. (Szervezet és működés a dokumentumok tükrében)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1992. 17.

<sup>180</sup> Horváth Attila: *Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon*. In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2022. 26.



Az Alkotmánybíróságot – a rendszerváltozás első jogállami intézményeként<sup>181</sup> – elviekben az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 6. §-ában meghatározott rendelkezés hozta volna létre, azonban az ennek hatálybalépéséről rendelkező külön törvény megalkotása elmaradt. Az Országgyűlés végül 1989 októberében módosította az Alkotmányt, beiktatta a 32/A. §-t, mely a magyar közjogban korábban ismeretlen jogintézmény, az alkotmánybíráskodás alapvető szabályait rögzítette. Stumpf István megfogalmazása szerint az alkotmánybíróság „nem egyszerűen egy alkotmányos intézmény a politikai rendszerben, hanem általános felhatalmazással rendelkezik az alkotmány védelmében.”<sup>182</sup> Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az első szabadon választott parlament legerősebb ellensúlya lett, és nem pusztán az alkotmányvédelem intézményeként kapcsolódott be a politikai folyamatokba, hanem nagyfokú önállósággal alakítva hatáskörét meghatározó politikai szereplőjévé vált a rendszerváltoztatásnak.<sup>183</sup>

Az Alkotmány szabályozása szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatta a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátta a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat, alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisítette a törvényeket és más jogszabályokat.

Az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

Az eredeti szabályozás úgy szövelt, hogy az Alkotmánybíróság tizenöt tagját az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választják. Az Alkotmány egy összeférhetlenségi okot is nevesített, rendelkezése szerint az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai a pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.

Az Alkotmány 32/A. § (6) bekezdése hatályba lépésekor úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről alkotmányerejű törvény rendelkezik. Ennek a bekezdésnek a végrehajtására az Országgyűlés megalkotta az Alkotmánybíróságról szóló 1989.

<sup>181</sup> Stumpf István: Az alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 27.

<sup>182</sup> Stumpf István: Az alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 29.

<sup>183</sup> Uo.

évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: régi Abtv.), amely 1989. október 30-án lépett hatályba. A törvényhez fűzött indokolás rámutat, hogy az intézmény Magyarországi bevezetését a jogállam megteremtése, az alkotmányos rend és alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése tette aktuálissá. A jogalkotói álláspont az volt, hogy az Alkotmánybíróság a feladatát akkor töltheti be, ha az alkotmányvédelem legfőbb szerveként nem épül be a hagyományos igazságszolgáltatási szervezetbe, hanem önálló testületként, önálló költségvetéssel működik, és tagjait az Országgyűlés választja.<sup>184</sup>

A régi Abtv. 1. §-a hatálybalépésekor az Alkotmánybíróság hatáskörébe sorolta

- a) a törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát;
- b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát;
- c) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;
- d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását;
- e) a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését;
- f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetését;
- g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését;
- h) mindazokban az ügyekben való eljárást, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

Sólyom László szerint az Alkotmánybíróságnak „[f]elállításának történelmi körülményei miatt példátlanul nagy szabadsága volt abban, hogy maga alakítsa ki helyét az alkotmányos rendszerben; beleértve nemcsak politikai súlyát és szerepét, de szűkebb értelemben vett jogi jellegét is.”<sup>185</sup> „Az aktivizmus elkerülhetetlensége az Alkotmánybíróság avantgard szerepére utal. A sokban konzervatív és a demokráciát az 1946-os hagyományok, valamint az európai minimum alapján restauráló rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak vállalnia kellett az olyan megoldások kifejtését is, amelyek lehetőségét az Alkotmány tartalmazta, de az akkori közszellem a szabályokba zárva hagyta volna őket. Ezek a megoldások különösen olyan helyzetekben

<sup>184</sup> régi Abtv. Általános Indokolás 1.

<sup>185</sup> Sólyom László: Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 19.

elengedhetetlenek, amikor a szabadságjogok érvényesülése, garanciális feltételeik minél szélesebb körű biztosítása a tét.”<sup>186</sup>

Az a fajta aktivizmus, ami az Alkotmánybíróság működésének korai szakaszát jellemezte, ugyanakkor nemcsak elismerést, hanem kritikát is kiváltott. Egyes szerzők arra hívták fel a figyelmet, hogy az aktivizmus a társadalmat érintő döntések súlyát túlzott mértékben helyezi az Alkotmánybíróságra a parlament helyett, ez pedig a választásokon és a parlamenten alapuló parlamentáris demokrácia alapjainak kikezdéséhez vezethet.<sup>187</sup>

Árva Zsuzsanna szerint a felállított intézmény az utólagos normakontroll tekintetében meglehetősen tág hatáskört kapott, hiszen időbeli korlátozás nélkül bárki – konkrét érdekeltség nélkül is – lehetett indítványozó. Az alkotmányjogi panaszt tekintve viszont meglehetősen korlátozó maradt a rendelkezés, mivel a valódi alkotmányjogi panasz benyújtására, amelyet bármely közhatalmi döntéssel szemben be lehet nyújtani alapjogi jogsérelem esetén, nem adott lehetőséget a jogalkotó.<sup>188</sup> A közjogi rendszer merev elválasztást tartalmazott a normakontroll feladatok és az egyedi ügyek elbírálása között, az előbbi az Alkotmánybíróság, az utóbbi a rendes bíróság feladata volt.<sup>189</sup>

### III.2.2. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó joganyag megújítása

Az Alaptörvény elfogadása az Alkotmánybíróság profilját is átszabta, a változás mélységéről Chronowski Nóra úgy fogalmaz: az „új konstrukcióban az alkotmánybíráskodást illetően voltaképpen – s némi túlzással mindössze – az maradt változatlan, hogy továbbra is van Alkotmánybíróság, amely az osztrák modellt követve centralizált módon, elkülönült szervként lát el alkotmányvédelmi feladatot.”<sup>190</sup>

<sup>186</sup> Sólyom László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya. Gondolat, Budapest 2007. 431.

<sup>187</sup> Pokol Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.). Magyarország Politikai Évkönyve. Budapest, DKMK, 1992. 154.

<sup>188</sup> Árva Zsuzsanna: Nagykomentár Magyarország Alaptörvényéhez. 2022. május 25. időállapotú, 2022-es Jogtár-formátumú kiadás.

<sup>189</sup> Trócsányi László - Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 204.

<sup>190</sup> Chronowski Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. <https://core.ac.uk/download/pdf/42924999.pdf> 1.

Nem maradt érintetlen a testület hatásköre, továbbá az hatáskörökhöz kapcsolódó indítványozói jogosultság sem. A változások az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Az Alaptörvény 24. cikk (1) alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A hatályos rendelkezések szerint a testület tizenöt tagból áll, tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése ismerteti az Alkotmánybíróság hatásköreit. A rendelkezés alapján az Alkotmánybíróság

- a) az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket;
- b) bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját;
- e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését;
- g) az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az Alkotmánybíróság fenti hatásköreiben eljárva megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; továbbá megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. A testület mindezekén túl sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezményt is megállapíthat.

Korlátozottak az Alkotmánybíróság lehetőségei a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezései kapcsán, mivel azokat csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül a testület.<sup>191</sup>

További korlátja az Alkotmánybíróság eljárásának az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése, amely alapján mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

A korlátozás lényege, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat bármely jogszabályt, megteremti a pénzügyi tárgyú törvények kivételi körét. A közpénzügyi tárgyú törvények korlátozott felülvizsgálati lehetősége már 2010 novemberében bekerült az Alkotmányba, ilyen szempontból nem tekinthető újdonságnak az Alaptörvényben. Ugyanakkor az Alaptörvény tovább szűkítette a felülvizsgálati lehetőséget 2013 áprilisával, mivel 37. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fenti korlátozásokat azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

A korlátozás időtartama tehát nem konkrét időponthoz, hanem egy meghatározott, jövőbeni esemény bekövetkeztéhez (addig amíg az államadósság a hazai össztermék felét már nem

---

<sup>191</sup> Alaptörvény 24. cikk (3)-(5)

haladja meg) kapcsolódik. Azon törvények esetében pedig, amelyek a kivétel időszaka alatt születtek, az eljárás utólag akkor sem lesz lefolytatható, ha az államadósság mértéke kedvezően változik. Tilk Péter találóan fogalmaz ezzel kapcsolatban, amikor azt mondja, hogy a napjainkban alkotott törvények mindvégig ki lesznek zárva az alkotmánybíróági vizsgálat alól.<sup>192</sup>

A korlátozással érintett hatáskörök az alábbiak:

- az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata bírói kezdeményezésre;
- az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata alkotmányjogi panasz alapján
- bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata alkotmányjogi panasz alapján;
- a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére.

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a korlátozás nem érvényesül, ha a pénzügyi tárgyú törvényeket az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben kell felülvizsgálni.

A nevesített jogokon kívül elfogadható hivatkozási alapként tekintett az Alkotmánybíróság még természetes személyek esetén a diszkrimináció-tilalom sérelmére. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy „Tekintettel arra, hogy az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés megvalósulása, az általános egyenlőség szabály megsértése minden esetben méltóságsérelmet okoz, az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a pénzügyi tárgyú törvény felülvizsgálatára, ha az indítványozó annak kapcsán az emberek hátrányos megkülönböztetését sérelmezi.”<sup>193</sup>

<sup>192</sup> Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybíróági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*. 2012/1. 44.

<sup>193</sup> 1132/D/2007. AB határozat, ABH 2011, 1747, 1752.

Az emberi méltóság sérelme ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint csak természetes személyek esetében vizsgálható, így egy helyi önkormányzat a diszkrimináció-tilalomra nem tud hivatkozni, indítványozói jogosultság tehet nem fogja megilletni.<sup>194</sup>

Az Alkotmánybíróság eljárásával összefüggésben azt rögzíti az Alaptörvény, hogy ha az ügy a személyek széles körét érinti, akkor a testület a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.

Az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Ez a sarkalatos törvény, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 2012. január 1-jével lépett hatályba.

A törvényhez fűzött indokolás szerint a jogszabály „az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény megoldásaira, illetve annak alapján a gyakorlatban - azaz alkotmánybírósági határozatokban, teljes ülési állásfoglalásokban - kialakított megoldásokra alapoz. Teszi mindezt természetesen olyan módosításokkal, amelyeket egyrészt a szükségszerű aktualizálások, másrészt a hatáskörök és a tagok számának változásából fakadó indokok és szükségszerűségek alapoznak meg.”

Az Abtv. szabályozza a testület, illetve tagjainak jogállását és a hivatali szervezetet. Külön fejezet szól továbbá az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokról és jogkövetkezményekről, valamint az Alkotmánybíróság működési rendjéről és az eljárási szabályokról.

Az Alkotmánybíróság 2011-ig ún. negatív törvényalkotó szervnek minősült kelsen-i értelemben<sup>195</sup> és mivel az egyik leglényegesebb hatásköre a normakontroll volt, amely miatt a hatalommegosztásos rendszerben inkább a törvényalkotáshoz volt köthető, és jellemzően nem tekintették bíróságnak. Az Alaptörvény azonban jelentősen megváltoztatta az

---

<sup>194</sup> 96/2008. (VII. 3.) AB határozat (ABH 2008, 816.)

<sup>195</sup> Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. 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. 165.



Alkotmánybíróság hatásköri struktúráját a korábbi szabályozáshoz képest, megnyitva ezzel az alapjogi jogvédelem új útjait is. Megszűnt a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll és napjainkra a jogszabályok absztrakt alkotmányossági kontrollja helyett az egyéni alapjogvédelem funkciója erősödött fel.<sup>196</sup>

Az új szabályozás lehetővé teszi például, hogy bírósági döntést is felülvizsgáljon a testület, amennyiben az eljárás során következett be alapjogi jogsérelem.<sup>197</sup>

Összefoglalóan elmondható, hogy az új Alaptörvénnyel és az új Abtv.-vel megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere, az utólagos absztrakt normakontroll helyét a német mintájú alkotmányjogi panasz vette át. Stumpf István szerint a bírói hatalmi ág irányába mozdult el annak következtében, hogy az alapjogok gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányos intézménnyé vált.<sup>198</sup> Ugyanakkor nem mehetünk el szó nélkül a felülvizsgálati mozgáster korlátozása mellett a közpénzügyi tárgyú törvények kapcsán, amely mindenképpen gyengítette a testület jogköreit, éppen ezért a szabályozást a szakirodalom is élesen kritizálta.<sup>199</sup> Az indítványhoz kötöttség elvének alaptörvényi szintre emelése szintén mozgáster-szűkítő jellegű és indokoltsága megkérdőjelezhető annak fényében, hogy az indítványhoz kötöttség elvét a korábbi alkotmánybírói gyakorlat nem támogatta ki indokolatlanul vagy megalapozatlanul.<sup>200</sup> Ugyanakkor azok a félelmek, amelyek az Alaptörvény negyedik módosításához – azaz a korábbi határozatok hatályon kívül helyezéséhez – kapcsolódnak, nem igazolódtak. Az alkotmányos kontinuitás fenntartása érdekében az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzítette: „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési

<sup>196</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: „Alkotmánybíróság” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020) [49]

<sup>197</sup> Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. 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, 165-166.

<sup>198</sup> Stumpf István: Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírói törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 37.

<sup>199</sup> L. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*. 2010/4.

<sup>200</sup> Chronowski Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. <https://core.ac.uk/download/pdf/42924999.pdf> 4.

szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”<sup>201</sup>

### III.3. Összegzés

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelemének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság e védelem nyújtásán keresztül biztosítja, hogy az Alaptörvény értékrendje a teljes jogrendszerben érvényesüljön. Az Alkotmánybíróság ennél fogva az a szerv, amelynek fő felelősségi köre, hogy mind a jogalkotás, mind a bírói jogalkalmazás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.

Az Alaptörvény ezért olyan hatásköröket állapít meg az Alkotmánybíróság számára, amelyek a fenti feladatok ellátásához kellő mozgásteret tesznek lehetővé. Természetesen a hatáskörök gyakorlása és azáltal az alkotmányos jogvédelem biztosítása során fennálló kötelezettségek és az abban rejlő lehetőségek tartalommal való megtöltése már sok szempontból a testületen múlik.

Az alkotmánybírósági hatáskörgyakorlás egyik fontos területe a helyi önkormányzatok jogvédelme. A helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság általi megítélése a hatalommegosztás rendszeréből adódó kettős jogállásuk okán minden hatáskör kapcsán eltérő megközelítést és differenciált vizsgálati szempontokat igényel.

Álláspontom szerint ugyanakkor éppen e jogállási sajátosság okán nem hagyhatók figyelmen kívül az államhatalommal szembeni, az Alaptörvény rendszeréből eredő jogvédelmet igénylő helyzetek sem.

Természetesen lényes különbségek adódnak abból eredően, hogy milyen szerv vagy személy, milyen jogosultság alapján, milyen típusú eljárást kezdeményez. A következő fejezetben ez alapján tekintem át a helyi önkormányzatokat érintő alkotmánybírósági hatásköröket.

---

<sup>201</sup> Indokolás [32] és Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 303.

## **IV. Az Alkotmánybíróság jogvédelmi gyakorlatának bemutatása**

### **IV.1. Az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzatok kapcsolódási pontjai**

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 hatásköreiket 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 Abtv. több konkrét hatáskört is kapcsol.

Ezek egyrészt a közigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok jogállásával, hatáskörével, jogalkotásával és működésével összefüggő feladatkörök, másrészt az ezen szervek által indítható alkotmánybírósági eljárások.

Ha az Alkotmánybíróság szerepét kutatjuk az önkormányzati jogvédelemben, több tényezőt is vizsgálnunk kell. Visszatekintve arra az útra, amely a napjainkban érvényesülő szabályozáshoz vezetett, elsőként azt kell kiemelnünk, hogy az Alkotmánybíróságnak a tanácsokkal kapcsolatban még nem volt önálló funkciója. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem volt olyan hatásköre, ami érintette a tanácsok működését. A helyi, területi tanácsoknak volt jogalkotó hatásköre, így az Alkotmánybíróság alapvető tevékenysége a tanácsok irányában az volt, hogy gyakorolta azt az alkotmányossági kontrollt, amely más jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv esetében is megillette. Az utólagos normakontrollon túl a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság dönthetett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában, a tanácsok és más állami szervek közötti hatásköri összeütközés tekintetében megillette a hatásköri bíráskodás, továbbá a helyi népszavazással kapcsolatos

alkotmányossági panaszok elbírálása is a feladatkörébe tartozott a népszavazásról szóló 1989. évi XVII. törvény alapján.<sup>202</sup>

E feladat- és hatáskör egyértelműen szélesedett a helyi önkormányzatok létrehozását követően. Mint korábban már idéztem, az Alkotmány 43. § (2) bekezdése azt is kimondta, hogy az önkormányzat jogai védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Szalai Éva álláspontja szerint ez az új alkotmánybírósági funkció kettős feladatot rótt az Alkotmánybíróságra. Egyrészt védelemben kellett részesíteni az önkormányzatnak azon Alkotmányban rögzített alapjogait, amelyek csak az Alkotmány módosításával vonhatók el az önkormányzattól. Másrészt az Alkotmánybíróság feladatává vált az önkormányzati autonómia védelme a kormánnyal és az államigazgatással szemben.<sup>203</sup> Új hatáskörként jelentkezett továbbá a helyi képviselő-testület felosztatása tárgyában való véleménynyilvánítás<sup>204</sup>, az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés gyakorlásában való közreműködés<sup>205</sup>, valamint az egyedi hatósági ügyekben keletkezett hatásköri viták elbírálása.<sup>206</sup>

Az új hatáskörökkel összefüggésben kritikaként merült fel, hogy azok az Alkotmánybíróság rendeltetésétől idegen jogkörök. Paczolay Péter megfogalmazása szerint az önkormányzatokkal kapcsolatos ügycsoportok többsége „kakukktójásnak” tekinthető az Alkotmánybíróság hatáskörén belül. Ezt azokra az ügyekre értette, amelyek esetében nem az alkotmányosság védelme, hanem például a törvényesség ellenőrzése volt az Alkotmánybíróság feladata.<sup>207</sup> Több jogkör gyakorlása ténymegállapítás, bizonyítási eljárás lefolytatását tette továbbá szükségessé, jöllehet a régi Abtv. rendelkezései alapján a tények valóságának megállapítására, tényállás kiegészítésére csak korlátozottan volt mód. Ide sorolhatjuk például a helyi népszavazások törvényességének ellenőrzését. Kilényi Géza felhívta rá a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság jogkérdésekben döntő kis létszámú testület, amelynek nincs lehetősége részletekbe menő tényfeltáró munkára. Bár bizonyos ügyekben elkerülhetetlen a tényállás

<sup>202</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 203.

<sup>203</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 204.

<sup>204</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés, Ötv. 114. §

<sup>205</sup> Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja

<sup>206</sup> az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 8. § (2) bekezdés b) pontja

<sup>207</sup> Paczolay Péter: A helyi népszavazások törvényességének és az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelmének tapasztalatai. In: Harmadik Jogász Vándorgyűlés [Debrecen, 1992. november 13-14.] Bp. Magyar Jogászegylet, 1992. 96.

feltárása, távol áll munkastílusától, hogy több napon át tartó bizonyítási eljárás eredményeként állapítsa meg a döntések alapjául szolgáló tényállást.<sup>208</sup>

Az volt a szakmai álláspont, hogy azon önkormányzattal kapcsolatos hatásköröket, amelyek bizonyítási eljárás lefolytatását igénylik, a közigazgatási bíraskodás körébe kellene utalni.<sup>209</sup> Az önkormányzati alapjogok védelméről úgy gondolkoztak, hogy az sokkal inkább illeszkedik az alkotmánybírósági hatáskörbe, bár valójában az önkormányzatok főleg utólagos normakontrollt kértek jogaik védelme érdekében. Paczolay Péter szerint ennek az volt az oka, hogy az alkotmányjogi panasz szabályozása nem volt kellőképpen átgondolt.<sup>210</sup>

A legérdekesebb kérdés ugyanakkor az volt, hogy az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében biztosított kezdeményezési jog sui generis hatáskört jelent-e az Alkotmánybíróságnak. Két jogi álláspont alakult ki a problémával összefüggésben. Kilényi Géza véleménye az volt, hogy az Alkotmány vonatkozó rendelkezése nem hatásköri szabály, hanem csupán az önkormányzati jogok védelmének garanciális eszközét jelöli meg.<sup>211</sup> E felfogás szerint az önkormányzati jogok csak akkor részesülnek alkotmánybírósági védelemben, ha az állam szervei jogalkotó tevékenységük gyakorlása vagy elmulasztása során sértik meg azokat, vagy ha az önkormányzat és az állam más szervei közötti hatásköri összeütközés esete áll fenn.<sup>212</sup> Holló András ugyancsak azon az állásponton volt, hogy közvetlenül az Alkotmány 43. § (2) bekezdése alapján nem lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni önkormányzati jog védelme ügyében, mert a hivatkozott rendelkezés nem eljárásjogi szabály, hanem törvényhozási feladatmeghatározó alkotmányi rendelkezés. Az önkormányzati jogok védelmével kapcsolatban már 1998-ban jelezte, hogy a rendes bírói út lefed bizonyos kérdéseket, mint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) hatálya alá tartozó egyedi döntéseket, az Alkotmánybíróság pedig ellátja a normák kontrollját. De ezen kívül van még egy terület: az olyan állami döntések, amelyek adott esetben sérthetnek

<sup>208</sup> Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 703.

<sup>209</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíraskodás. Unió, 1993. 205. és Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 700., továbbá Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. *Jogtudományi Közlöny*. 1992/12. 529., valamint Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. *Jogtudományi Közlöny*. 1992/6. 287.

<sup>210</sup> Paczolay Péter: A helyi népszavazások törvényességének és az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelmének tapasztalatai. In: Harmadik Jogász Vándorgyűlés [Debrecen, 1992. november 13-14.] Bp. Magyar Jogászegylet, 1992. 104.

<sup>211</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 703.

<sup>212</sup> Uo.

önkormányzati jogokat, autonómiát. Álláspontja az volt, hogy a komplex jogorvoslat kiépítése érdekében ezen is el kellene gondolkodni.<sup>213</sup>

A fentiekben bemutatott érveléssel szemben arra szoktak hivatkozni, hogy ha a jogalkotó az önkormányzati alapjogok védelmét nem tekintette volna önálló, új alkotmánybíróági hatáskörnek, akkor az Ötv. 10. § i) pontjára, amely arról rendelkezett, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozik az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezése, nem lett volna szükség. Aggályként merült fel az is, hogy ha nem hatásköri szabályként tekintenek az Alkotmány 43. § (2) bekezdésére, akkor az önkormányzati autonómia pusztán deklaráció marad. Szalai Éva felhívta a figyelmet arra, hogy az állami szerveknek sokféle döntési lehetőségük van, amelyek durván sérthetik az önkormányzati autonómiát, de vizsgálatuk nem az utólagos normakontroll körébe vagy az Áe. hatálya alá tartozik. Álláspontja szerint mind a jogbiztonság, mind az önkormányzati autonómia védelme azt kívánta volna, hogy törvényi szinten szabályozzák az önkormányzati autonómia védelmének jogi garanciáit, az önkormányzatok számára jogaik érvényesítéséhez rendelkezésre álló eszközöket, továbbá az Alkotmánybíróság döntési jogkörét az ilyen ügyekben. Két megoldást látott erre megfelelőnek: a német mintához hasonló módon bevezetni az önkormányzatokat megillető alkotmányossági panasz intézményét, vagy az önkormányzati jogok védelmét megosztani az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás között.<sup>214</sup>

Az önkormányzati alapjogok védelme témakörében három területet különböztettek meg kezdetben. Az önkormányzati jogok védelme az utólagos normakontroll során, az önkormányzat feloszlata tárgyában történő véleménynyilvánítás és a hatásköri viták eldöntése. Nem szokták az önkormányzati jogvédelemhez sorolni, de további kapcsolódási pontot jelentett a helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság között, hogy az Ötv. a helyi népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatosan több vonatkozásban is lehetővé tette az alkotmánybíróági eljárást. Alkotmányossági panaszt lehetett benyújtani a népszavazás elrendelésének jogszabálysértő elutasítása miatt, a népszavazás jogellenes lebonyolítása miatt, továbbá a népi kezdeményezés tárgyalásának jogellenes elutasítása miatt. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéssel összefüggésben pedig a törvényt

---

<sup>213</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. A magyar alkotmányosság ezer éve. Tudományos konferencia, 1998. 27.

<sup>214</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 207-208.

rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését szintén az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhette a törvényességi ellenőrzést lefolytató szerv.

Az Alkotmány idején megvalósuló alapjogvédelem keretében az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogi személyek alapjogi jogalanyiségát már működése kezdeti évében elismerte. Vörös Imre volt alkotmánybíróval érték egyet abban, miszerint ez természetesen a helyi önkormányzatokra is vonatkozik. Vörös Imre az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva állapítja meg, hogy a helyi önkormányzatok is kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy az állammal szemben alapjogi védelemre szorulnak, és az alapjogvédelem akkor is megilleti őket, ha az állammal való kapcsolatuk a természetes vagy a magánjogi jogi személyekhez képest szorosabb.<sup>215</sup> Ennek kapcsán arra utal, hogy az Alkotmánybíróság az alapjogi védelmet az állammal szemben az azon kívüli körre általában véve fogalmazza meg és azt nem szűkíti semmilyen szempont alapján.

A későbbiekben is ismertetett 4/1993 (II. 12.) AB határozatra utalva – amely döntésben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § szerinti önkormányzati alapjogokról úgy foglalt állást, hogy azok valójában csak hatáskörcsoportok – arra hívja fel a figyelmet, hogy ez az értelmezés elfedi azt a tényt, hogy az önkormányzat nem csak közjogi, hanem magánjogi jogalany is, holott éppen emiatt az önkormányzati alapjogok adódhatnak mind az önkormányzatok magánjogi, mind közjogi jogalanyiségából. Vörös Imre szerint szakmailag kétséges, tudományosan pedig tarthatatlan a helyi önkormányzatok jogalanyiségának kizárólag közjogi jogalanyiségként való felfogása és ezzel magánjogi, pénzügyi jogi, munkajogi, stb. jogalanyiségének figyelmen kívül hagyása és tagadása.<sup>216</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépését és az Abtv. elfogadását követően az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő hatásköreit a következők szerint vázolhatjuk fel.

Vannak olyan hatáskörei az Alkotmánybíróságnak, amikor az érintett helyi önkormányzat nem indítványozója az eljárásnak, hanem az általa elfogadott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve maga az önkormányzati működés a vizsgálat tárgya. Ezen

---

<sup>215</sup> Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. Jogi Tájékoztató Füzetek 34. sz. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. Budapest, 1995. 22-23.

<sup>216</sup> Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. Jogi Tájékoztató Füzetek 34. sz. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. Budapest, 1995.25-26.



hatáskörök közös kiindulópontja az Alaptörvénynek a jogrendszerre vonatkozó két fő jogi dogmája: „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”<sup>217</sup> „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”<sup>218</sup> 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.<sup>219</sup> 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 által elfogadott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróság a következő hatásköreiben eljárva végezheti el<sup>220</sup>.

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

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

Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasza alapján folytat eljárást a testület, 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

<sup>217</sup> Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés

<sup>218</sup> Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés

<sup>219</sup> Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

<sup>220</sup> 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 vizsgálhatja.

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.<sup>221</sup>

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.<sup>222</sup>

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 feloszthatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.

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 negyedik esetkör, amikor a helyi önkormányzatok aktív indítványozóként a saját alkotmányos jogsérelmük orvoslása érdekében fordulnak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz fentebb ismertetett fajtái mellett magával 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

---

<sup>221</sup> Abtv. 26. §

<sup>222</sup> 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.

biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.<sup>223</sup>

A következőkben ezen hatásköröket vizsgálom meg arra fókuszálva, hogy azok a helyi önkormányzatok jogvédelme szempontjából milyen jelentőséggel bírnak, továbbá igyekszem ez alapján hasznos, a joggyakorlat fejlődését elősegítő megállapításokat tenni.

## **IV.2. Az utólagos normakontroll**

### **IV.2.1. Az utólagos normakontroll jellemzői**

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése 1989-es hatálybalépésekor úgy fogalmazott, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Így az utólagos normakontroll volt a testület egyetlen, Alkotmányban kifejezetten nevesített hatásköre. Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban saját hatáskörével kapcsolatban úgy nyilatkozott, hogy az alkotmányozás körülményeinek tudható be, hogy a magyar Alkotmányba csak a legalapvetőbb hatáskör (az utólagos normakontroll) került be, de az kényszerítően és teljes körűen következett az Alkotmányból. Balogh Zsolt ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy a valamennyi normára kiterjedő teljes normakontroll-funkció és a bárki általi kezdeményezés lehetősége együttesen európai szinten is csaknem példátlan megoldás volt.<sup>224</sup>

A 4/1997. (I. 22.) AB határozatban az utólagos normakontroll eredetéhez kapcsolódó történeti visszatekintésben a testület arra is kitér, hogy az Ellenzéki Kerekasztal több követelése kapcsolódott ehhez az alkotmánybírósági hatáskörhöz. Az egyik, hogy a normakontroll és az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének joga a törvényre is kiterjedjen, ezért rendelkezett az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése úgy, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A másik fő követelés pedig az volt, hogy az utólagos absztrakt normakontrollt bárki indítványozhassa. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 32/A. §-ának történeti értelmezésével egyértelműen megállapítható az a törvényhozói szándék, hogy az alkotmányozó

---

<sup>223</sup> Abtv. 27. §

<sup>224</sup> Balogh Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója. *Acta Humana*. 2019/1. 24-25.

hatalom a populáris akciót az utólagos absztrakt normakontrollal kapcsolatos alkotmánybírói hatáskörhöz kívánta hozzákapcsolni.<sup>225</sup>

Fenti szabályozási javaslatok elfogadása tükröződött az Alkotmány és a régi Abtv. szövegében is. E helyütt az indítványozó jogosultsággal kapcsolatos rendelkezéseket emelném ki. Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybírói eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti. A régi Abtv. 21. § (2) bekezdése pedig kimondta, hogy a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze (később közjogi szervezetszabályozó eszközök) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát bárki indítványozhatja. Az indítványozói jogosultság tehát szélesre tárult. De szakmai körökben ezt nem fogadták minden kritika nélkül. Paczolay Péter szerint ez a szabályozási modell azt a látszatot keltette, „[...] hogy a magyar Alkotmánybírói hatáskörei kivételesen erőteljesebb, jóllehet csupán arról volt szó, hogy bárki, jogi érdek igazolása nélkül, a jogrend inkohereciájára feletti aggodalma miatt a testülethez fordulhatott”.<sup>226</sup>

Ha az eljárás tárgyát vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az utólagos absztrakt normakontroll eljárás során az Alkotmánybírói hatáskörrel dönt, hogy egy norma megfelel-e az alkotmánynak. Két jogi norma összevetése történik tehát, elméletileg konkrét ügytől függetlenül.<sup>227</sup>

A régi Abtv. az utólagos normakontroll egyik alfajaként szabályozta a konkrét normakontrollt is. Ebben az esetben a bíró kezdeményezte az eljárást, ha az előtte folyamatban levő (konkrét) ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. Jóllehet az eljárásban részt vevő fél is kezdeményezhette, hogy a bíró forduljon a testülethez, de ez nem bírt kötelező erővel a bíróra nézve.

A konkrét normakontroll tehát egyéni érdek, az absztrakt normakontroll pedig közérdek érvényesítésére szolgált.<sup>228</sup>

<sup>225</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.

<sup>226</sup> Paczolay Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybírói hatásköreiben. *Alkotmánybírói Szemle*. 2012/1. 67.

<sup>227</sup> Csink Lóránt: Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás). In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírói törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 242.

<sup>228</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírói eljárásban. *Jogi Iránytű*. 306.

Csink Lóránt felhívja a figyelmet rá, hogy az Alaptörvény hatálybalépéséig az utólagos absztrakt normakontroll hatáskör volt az Alkotmánybíróság meghatározó hatásköre, nemcsak az ügyek mennyiségét, hanem az eldöntött ügyek jelentőségét is tekintve, hiszen a testület ebben a hatáskörben hozta meg az elvi jelentőségű döntéseit.<sup>229</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépésével komoly fordulat következett be, hiszen megszűnt az utólagos normakontroll bárki általi indítványozásának lehetősége. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az eljárást a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

Az új szabályozás értelmében a helyi önkormányzatok sem kezdeményezhetik az eljárást. Sokakban felmerült ugyanakkor, hogy az önkormányzatok az alapvető jogok biztosán keresztül tudnának közvetetten az eljárás megindítói lenni.<sup>230</sup> Az ombudsman ebben az esetben az indítványozás során „postásként” járna el. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia. Ebből kifolyólag „az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alaptörvényellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól”.<sup>231</sup>

Az utólagos normakontroll eljáráson kívül az Abtv. 25. §-a alapján lehetőség van bírói kezdeményezésre egyedi normakontroll eljárás kezdeményezésére. Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvényellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

<sup>229</sup> Csink Lóránt: Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás). In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 240.

<sup>230</sup> Vö.: Láposy Attila: Populáris akcióból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás*, 2011/3., Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Budapest, Pázmány Press, 2014. 122-125.

<sup>231</sup> Csink Lóránt: Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás). In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 244.

Az utólagos normakontroll az önkormányzatokat kétféle minőségükben is érinti. Egyrészt jogosultak rendelet és korábban állami irányítás egyéb jogi eszközének, napjainkban közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő aktus alkotására. Másrészt maguk is jogalkalmazók, így észlelhetik eljárásaikban a különböző szintű jogszabályok egymással vagy az Alaptörvénnyel való ellentétét.<sup>232</sup>

Az önkormányzati rendeletalkotás kapcsán azt kell kiemelni, hogy az az önkormányzat legfőbb közhatalmi eszköze, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesezhet ki.<sup>233</sup> Mind az Alkotmány, mind pedig Alaptörvény alapján két jogalapon történhet a rendeletalkotás. Az első esetben törvény felhatalmazása nyomán, míg a második esetben valamely helyi közügy szabályozására.

Az első esetben a helyi önkormányzatnak nemcsak joga, hanem egyben szankcionálható kötelessége is rendeletet alkotni. Tilk Péter megjegyzi ezzel kapcsolatban ugyanakkor, hogy az önkormányzati jogalkotás során a Jat. 5. § (4) bekezdésébe foglalt kivételszabály értelmezése kérdéses lehet. Ez ugyanis úgy rendelkezik, hogy a jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Ezért felmerülhet a kérdés, hogy vajon *expressis verbis* ki kell mondania a felhatalmazó jogszabálynak a megalkotás elmaradásának lehetőségét, vagy elég, ha csak tartalmilag következik belőle.<sup>234</sup>

A rendeletalkotás második útja, azaz az eredeti jogalkotói hatáskör érvényesülése esetében a tárgykör már csaknem teljesen fakultatív, de behatárolja a helyi közügyek köre, valamint az, hogy az így megalkotott rendelet semmilyen más jogszabállyal nem állhat ellentétben.<sup>235</sup> Péter-Delbó Márta arra hívja fel a figyelmet ezzel kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróságnak vannak olyan ma már nem hatályos döntései (159/B/1993. AB határozat és 22/1991. (X. 16.) AB határozat), amelyekben úgy foglalt állást, hogy a jogszabályalkotó kötelezettségnek konkrét

<sup>232</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 701.

<sup>233</sup> Kúria Köm.5.009/2013/3.

<sup>234</sup> Tilk Péter: A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései. *Kodifikáció*, 2015/1. 88.

<sup>235</sup> Árva Zsuzsanna: „Közigazgatási normakontroll” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-normakontroll> (2020) [22]

felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni a jogalkotásra jogosult, ha azt észleli, hogy az a feladat- és hatáskörének ellátásához feltétlenül szükséges.<sup>236</sup>

#### **IV.2.2. Az utólagos normakontroll mint az önkormányzati alapjogok védelme**

Az utólagos kontrollnak az önkormányzati alapjogok védelmében komoly jelentősége volt a rendszerváltást követően, hiszen ennek feladata az önkormányzati alapjogokat érintő központi jogszabályok vizsgálata. Kihívást jelentett ugyanakkor, hogy az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések és az Ötv. elfogadása során a parlamenti pártok között nem volt konszenzus, az ellentétes vélemények koncepcionális kérdésekben is fennmaradtak, a szabályozás pedig ellentmondásossá vált. Az önkormányzatok alkotmányos helyzetének tisztázatlansága az önkormányzati alapjogok védelmében benyújtott indítványok kapcsán is kiderült.<sup>237</sup>

Sólyom László felhívja a figyelmet, hogy az új, helyi önkormányzati rendszer megalapozása idején az új törvényeket elsősorban az ellenzéki pártok támadták, mivel a Parlamentben nem érvényesült a koncepciójuk. Maguk az önkormányzatok csak később léptek fel indítványozóként a jogaikat korlátozó törvények ellen.<sup>238</sup>

Az egyik fő kérdés az önkormányzati autonómia korlátozhatatlanságával volt kapcsolatos. Az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy az Alkotmány rendelkezései arra nyújtanak biztosítékot az önkormányzatok számára, hogy autonómiájukat törvényen kívül, más jogszabállyal nem lehet korlátozni. Az alkotmányi szabályozás tehát elsősorban a kormánnyal és az államigazgatás szerveivel szemben nyújtott alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára, de mindez nem jelenti azt, hogy csak velük szemben érvényesülne a védelem. A törvényi szabályozásnak is megvoltak az alkotmányos korlátai. Ahogy arról már korábban szó volt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 44/A.§-a az önkormányzati alapjogok címén valójában azokat a hatáskörsoportokat jelöli meg, amelyek az önkormányzati autonómia tartalmát jelentik, amelyek nélkül az önállóság nem érvényesülhet. Ezek egy, az

<sup>236</sup> Péter-Delbó Márta: Kell-e egység a sokféleségben? A helyi önkormányzatok valamint a köztisztviselők feletti törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései. Doktori Disszertáció. PPKE JÁK, Budapest, 2021. 126.

<sup>237</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 208-209.

<sup>238</sup> Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 769.



állam közhatalmi szervezetrendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata úgy értelmezte az önkormányzati alapjogok tartalmát, hogy abba azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát (koncepcióját) határozzák meg. A testület meglátása szerint az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesítette a XII. fejezetben szabályozott, - az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő - alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. 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. Ha a törvényhozással szemben az alapvető emberi jogokhoz hasonló korlátozó szerepet tulajdonítanánk az önkormányzati alapjogoknak is, azt a föderáció irányába való elmozdulásként is lehetne értékelni. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor nem tekinthető alkotmányosnak az olyan törvényi szabályozás, amely az önkormányzati alapjog lényeges tartalmát korlátozza, az önkormányzati alapjogként szabályozott hatáskör tartalmának kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, amely kizárja a képviselő-testület önálló felelősségű döntésének lehetőségét az Alkotmány által hatáskörébe utalt ügyekben. Az Alkotmánybíróság pedig mindig az ügy sajátosságai szerint döntötte el, hogy az érintett önkormányzati alapjog szenved-e koncepcionális sérelmet a különféle törvények tényleges korlátozó hatása miatt.<sup>239</sup>

A szervezetalakításhoz való joghoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy maga a törvény szabályozza azoknak a tisztségviselőknek, szervtípusoknak a körét, amelyek az önkormányzat nevében eljárhatnak, hatáskörrel rendelkezhetnek. Ebből kifolyólag maga az Alkotmány hatalmazza fel a törvényhozást arra, hogy a szervezeti keretek törvényi szabályozásával a szervezetalakítási autonómiát behatárolja. A testület megállapította a 1/1993. (I. 13.) AB határozatban, hogy „Az egyes hatáskörök törvényi korlátozása nem eredményezi az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pontjában szabályozott önkormányzati jog alkotmányellenes korlátozását mindaddig, amíg a képviselőtestületet megillető hatáskörök elegendőek ahhoz, hogy önálló felelősséggel döntsön az ellátandó feladataihoz igazodó szervezet létrehozásáról.”<sup>240</sup>

<sup>239</sup> 58/B/1992., 1/1993. (I. 13.), 56/1996. (XII. 12.), és 4/1993. (II. 12.) AB határozatok

<sup>240</sup> 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.

Külön ügycsoportot lehetett képezni azokból az ügyekből, amelyek kinevezéssel kapcsolatos problémákat jártak körbe. Így például a 31/1991. (VI. 5.) AB határozat kormány- és miniszteri rendeletek alkotmányellenességét mondta ki, mert azok olyan szervezeti és személyi kérdésekről rendelkeztek az orvosigazgatói munkakörök betöltése kapcsán, amelyek az önkormányzatok alapjogait rendeleti úton, tehát a jogforrási hierarchiát is sértve, elvonták. Az Ötv. ugyanis úgy rendelkezett a 8. § (4) bekezdésében, hogy a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészségügyi és szociális alapellátásról, a 9. § (4) bekezdés szerint az önkormányzat képviselő-testülete a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet alapíthatott és ezek vezetőit kinevezte. Hasonlóképpen kimondta az Alkotmánybíróság egy olyan MM rendelet alkotmányellenességét, amely előírta, hogy az óvodavezetők, nevelési-oktatási intézmények, valamint a nevelőotthonok igazgatóinak megbízásához a nevelőtestület egyetértési joga kell. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 43. § (2) bekezdésére figyelemmel megállapította, hogy az önkormányzatok jogainak miniszteri rendeletben való korlátozása alkotmányellenes. Ugyanakkor, amikor a megyei önkormányzatok azt sérelmezték, hogy a rendőrkapitányok kinevezése során csak véleményezési joguk van. A testület arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzati alapjogok sorában a rendőrkapitány kinevezésével kapcsolatos jogkör nem szerepel még tágabb összefüggésben sem, így alkotmány sértést nem állapított meg.<sup>241</sup>

Az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának védelmével kapcsolatban szintén több elvi jellegű határozat született. Az Alkotmánybíróság egyik fontos megállapítása arra vonatkozott, hogy az Alkotmány csak a már megszerzett tulajdon tekintetében biztosítja az önkormányzatok számára a tulajdonosi jogokat. Éppen ezért nem tekintette az önkormányzati alapjog korlátozásának azokat a rendelkezéseket, amelyek olyan tulajdoni tárgyakra vonatkoztak, amelyeken az önkormányzat még nem szerzett ténylegesen tulajdont, illetve elutasította azokat az igényeket is, amelyek arra vonatkoztak, hogy az önkormányzat milyen körben és milyen feltételekkel szerezhethet tulajdont az állami tulajdonból.<sup>242</sup>

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az alkotmány a tulajdonosi autonómiát biztosítja az önkormányzatnak, de ez nem egyenlő az önkormányzati tulajdon kiemelt védelmével. Ennek oka az, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján minden tulajdoni forma egyenjogú és

---

<sup>241</sup> 37/1991. (VII. 27.) AB határozat (ABH 1991, 178.)

<sup>242</sup> 28/1991. (VI. 3.) AB határozat (ABH 1991, 88.)

egyenlő védelmét élvez. Az alapjog korlátozása akkor valósul meg, ha az az önkormányzat tulajdonosi jogállására irányul.<sup>243</sup>

A testület egy 1993-as döntésében az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához előírt kétharmados szavazatarány kérdésével is foglalkozott. Megítélése szerint ez „értelemszerűen nem vonatkozhat minden törvényre, amelynek alkalmazása arra vezet, hogy az önkormányzatok alapjogai valamely vonatkozásban korlátozást szenvednek. A jogok egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülnek. Az önkormányzatoknak és alapjogaiknak az Alkotmány e tekintetben nem biztosít kivételezett helyzetet. Az önkormányzati alapjogok csupán annyiban privilegizáltak, hogy maga az Alkotmány határozza meg őket, s módosításuk vagy körül szűkítése alkotmánymódosítást igényelne. Ezzel együtt azonban az önkormányzatok a jogrendbe illeszkednek, kötik és korlátozzák őket az általános, mindenkire érvényes törvények.”<sup>244</sup>

Szalai Éva arra az álláspontra helyezkedett Schmidt Péter alkotmánybírónak a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz írt különvéleménye alapján, hogy az önkormányzatok autonómiájának védelmére valódi garanciát az jelentene, ha az Alkotmány nemcsak deklarálná az önkormányzati alapjogokat, hanem tartalmazná mindazokat a legfontosabb garanciális szabályokat, amelyek az önkormányzati autonómia alkotmányos biztosítékául szolgálhatnak.<sup>245</sup>

#### **IV.2.3. Az utólagos normakontroll az Alaptörvény hatályba lépését követően**

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az actio popularis megszűnésével e hatáskörében természetesen ritkábban jár el az Alkotmánybíróság, ugyanakkor több döntés is a helyi önkormányzatok, az egyes települések választópolgárai közössége jogvédelmének egyes aspektusait vizsgálta, értelmezte. A következőkben ezen döntések közül a leginkább relevánsakat fogom ismertetni.

A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat előzményeként 2014. június 24-én ötvenhét országgyűlési képviselő jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt

<sup>243</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48.)

<sup>244</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 70.

<sup>245</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 214.

nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben – többek között – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 17. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték. Az indítványozók véleménye szerint a rendelkezés, miszerint a fővárosi közgyűlés tagjainak választása során az egyes kerületek választópolgárainak szavazata különböző súllyal esik latba, ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, ezáltal sérült a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Az Alkotmánybíróság ugyanennek a döntésének az indokolásában kifejtette, „hogyan az Övjt. 17. §-ában a kompenzációs listás megoldáshoz kapcsolódó, a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag, és ezáltal alkotmányossági szempontból sem volt alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtlen séget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából.” A súlyozási rendszerből kifolyólag a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok – a kerületek választópolgár számaira figyelemmel – a legnagyobb kerület választópolgárai esetében akár hatszoros szavazati értéket is képviselnek a legkisebb kerület választópolgárai szavazatának értékéhez viszonyítva.<sup>246</sup>

A testület a döntés indoklásában idézett a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatból, mely szerint „[a]z alkotmányos demokráciákban az »egy ember – egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít.”<sup>247</sup>

Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az Övjt. 17. § (4) bekezdése önmagában nézve szemben áll a választójog egyenlő értékűségével, így ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt teljes egészében megsemmisítette,

<sup>246</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [44]

<sup>247</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 246, 248.

ugyanúgy, mint a 17. § (1)–(3) és (5) bekezdéseinek azokat a szövegrészeit, amelyek az Övjt. 17. § (4) bekezdésével – utaló szabályként – szoros összefüggésben álltak.

A döntésével az Alkotmánybíróság a fővárosi kerületek választópolgárai választójogának egyenlőségét védte, és biztosította ezáltal a választási rendszer Alaptörvénynek megfelelő szabályozását.

A testület az önkormányzati jogok tárgyában több alaklommal az alapvető jogok biztosának indítványa nyomán járt el.

Az első érdekes ügy előzményeként a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) – jelentős változásként a korábbi szabályozáshoz képest – megszüntette a szabálysértési tényállások háromszintű jogforrási szabályozását és az önkormányzati rendeleti szabálysértési tényállásokat a helyi önkormányzatok képviselő-testületei 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni.<sup>248</sup> Ezen túl 2012. április 15-étől az Mötv. 51. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére önkormányzati rendeletében szankcióval sújthatta a helyi társadalmi normákat megszegőket, önkormányzati rendeletben meghatározva a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az alapvető jogok biztosának indítványa alapján azt vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat számára adott rendeletalkotási felhatalmazás megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság követelményének. A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a] helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján,

---

<sup>248</sup> Szabstv. 254. § (2) bekezdés

annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.<sup>249</sup> Ez alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a vizsgált rendeletalkotási felhatalmazás alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, ezért 2012. november 15-i hatállyal megsemmisítette az Mötv. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének e) pontját.

2013. január 1-jén hatályba lépett az Mötv. új 8. §-a. Az Mötv. – hasonlóan a korábbi, tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályhoz – a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta. Az Mötv. 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. 143. § (4) d) pontja pedig arra hatalmazza fel a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A 29/2015. (X. 2.) AB határozat meghozatalakor az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa és a Kúria Önkormányzati Tanácsa indítványa alapján járt el. Az alapvető jogok biztosa szerint az általa támadott rendelkezések azért ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, mert a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozóan törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozásra vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában sérül a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.<sup>250</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozó, a helyi önkormányzatok számára adott felhatalmazás beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi

---

<sup>249</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [89]

<sup>250</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [2]

bíróági védelmének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét és a 25. cikk (2) bekezdés c) pontját.<sup>251</sup>

Az Alkotmánybíróság vizsgálata eredményeként az indítványokat elutasította. A testület a döntés során figyelemmel volt a jelentősen megváltozott szabályozási környezetre. Rögzítette, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat meghozatalát követően az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának 8. cikkével újraszabályozta az Alaptörvény XXII. cikkét. A 2013. április 1-től hatályos XXII. cikk (3) bekezdése szerint „Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást”. Arra is rámutatott, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatnak az Mötv. vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény – amelynek védelme az Alkotmánybíróság kötelessége – megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját, és a módosítás közvetett következménye lett a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiájának bővítése, amely összhangban van az Alaptörvény emberképével. Az Alkotmánybíróság ez alapján azt állapította meg, hogy az Alaptörvénynek az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni, így az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Ezt követően az Alkotmánybíróság fenti megállapításait az Mötv. hatályos szabályozására alkalmazta, és kimondta, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata], és törvényi felhatalmazás alapján [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés második fordulata] a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyaránt lehetősége van az együttélés szabályait helyi szinten, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő jogalkotással szabályozni.<sup>252</sup>

Az Alkotmánybíróság a fenti két döntésével tulajdonképpen az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányossági kereteit vizsgálta. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint a feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati

<sup>251</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [3]

<sup>252</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [29]-[30]



rendeletet alkot. A rendeletalkotási jog tehát egyrészt az eredeti jogalkotó hatáskört, amellyel a helyi önkormányzatokon kívül csak a Kormány rendelkezik, másrészt a végrehajtási jellegű rendeletek alkotásának jogát foglalja magában.

A jogtudomány ezen jogosultságnak a negatív és a pozitív határát egyaránt megkülönbözteti, amit Árva Zsuzsanna a következők szerint foglal össze: „[a]z előbbi az Alkotmánybíróság értelmezése alapján azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása, és a rendeletalkotási joga nem terjedhet addig, hogy a végrehajtási jellegű rendelet megalkotását elmulasztja. Ezt az álláspontot tükrözi az Alaptörvény is, amely a 32. cikk (5) bekezdése alapján a törvényességi felügyelet körében lehetőséget ad a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetére a rendelet pótlására is. Az autonómia védelmében ez csak mintegy ultima ratio jelleggel akkor lehetséges, ha a bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvény végrehajtási rendeletének megalkotását, és a kötelezettség teljesítésére a bíróság által tűzött határidő is eredménytelenül telt el.

A rendeletalkotás pozitív határa a helyi önkormányzati autonómiának a központi államigazgatási szervekkel szembeni védelmét jelenti. A központi közigazgatási szervek, így a Kormány vagy a miniszterek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját, és sem normatív, sem egyedi döntéssel nem avatkozhatnak a szabályozási autonómia jogszerű gyakorlásába. [77/1995. (XII. 21.) AB határozat] A rendelet pótlására kizárólag bíróság kötelező döntése és a helyi önkormányzat újabb mulasztása esetén van lehetőség, és kizárólag a végrehajtási rendelet megalkotása esetén.”<sup>253</sup>

Míg a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a felhatalmazó rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapította meg, és ezáltal burkoltan az Országgyűlést marasztalta el, addig a 29/2015. (X. 2.) AB határozat meghozatala során a testület azon túl, hogy tekintettel volt az Alaptörvény negyedik módosítására, a XXII. cikk újraszabályozására, a helyi önkormányzatok jogalkotási hatásköre mellett számos, az Alaptörvény rendszeréből levont elvi megállapítással állt ki. Egyrészt rávilágított arra, hogy „kizárólag az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák.”<sup>254</sup> Másrészt rögzítette, hogy „a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az

<sup>253</sup> Árva Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Wolters Kluwer, Jogtár-formátum.

<sup>254</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [38]

önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is. Azt ugyanis az Alaptörvény 31. cikke értelmében a helyi közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása jelenti, mégpedig a jogintézmény nevéből adódóan önkormányzati jelleggel. Az tehát, hogy egy magatartást valamely önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályait sértőnek tekint és ezért rendelete kiterjed rá, míg mások ugyanazt a magatartást elfogadhatónak tartják, összhangban áll a hatalommegosztás Alaptörvényben meghatározott rendszerével és az önkormányzatiság alapvető értékével.”<sup>255</sup>

A döntésben kibontott alkotmánybíróági védelem a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státuszából kiindulva, az Alaptörvény rendszerében igazolta a rendeletalkotás széleskörű szabadságát.

#### **IV.2.4. Az önkormányzati rendeletek normakontrollja**

Az önkormányzati rendeletek normakontrollja az Alkotmány és az Ötv. hatálya alatt még egységes és a törvényességi ellenőrzést lefolytató szerv által közvetlenül kezdeményezhető volt.<sup>256</sup> A törvényességi ellenőrzést a köztársasági megbízott, majd a közigazgatási hivatalok, végül pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalok látták el, a továbbiakban törvényességi ellenőrzést lefolytató szervként hivatkozok a jogkör gyakorlójára.

A törvényességi ellenőrzést lefolytató szerv jogkörében eljárva többek között azt vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat rendelete megfelel-e a jogszabályoknak. Jogsértés észlelése esetén – határidő tűzésével – felhívta az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat az Ötv. rendelkezései szerint köteles volt megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről tájékoztatnia kellett a törvényességi ellenőrzést lefolytató szervet.

Az Öv. 99. § (2) bekezdés a) pontja úgy rendelkezett, hogy ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a törvényességi ellenőrzést lefolytató szerv kezdeményezhette az

<sup>255</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [35]

<sup>256</sup> Péter-Delbó Márta: Kell-e egységesség a sokféleségben? A helyi önkormányzatok valamint a köztestületek feletti törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései. Doktori értekezés, PPKE JÁK, Budapest, 2021. [http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Delbo\\_Marta\\_dolgozatv\(3\).pdf](http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Delbo_Marta_dolgozatv(3).pdf) 122.

Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmány és a régi Abtv. rendszerében az utólagos normakontrollt bárki kezdeményezhette, a törvényességi ellenőrzési eljárás keretein kívül is indulhattak normakontroll eljárások. A rendeletek alkotmányosságának kontrolljára vonatkozó indítványozás 2011. december 31-ig bárki számára biztosított lehetőség volt.

A vizsgálat módszerével összefüggésben Sólyom László megjegyzi, hogy előfordulhat, hogy az önkormányzati rendelet megfelel a törvénynek, de ellentmond az Alkotmánynak, vagy az is, hogy tartalmilag alkotmányszerű, de törvénybe ütköznek rendelkezései. Éppen ezért az Alkotmánybíróság a jogforrási hierarchia mindhárom szintjét bevonja az ellenőrzésbe, és mindig a tartalmi alkotmányosságot tekinti meghatározónak.<sup>257</sup>

Ezen hatásköri szabályok miatt az Alkotmánybíróság elé kerülő önkormányzati ügyek száma évi 50–60 között állandósult, ami mellett korlátot jelentett az a 30/1999. (X. 13.) AB határozatban rögzített elv is, amely szerint eljárási hiba miatt csak a közigazgatási hivatal támadhatja meg az önkormányzati rendeleteket. A döntés nyomán a bárki által történő kezdeményezés lehetősége a tartalmi, érdemi jogsérelmek vizsgálatára szorítkozott. Ugyanakkor éppen a normakontroll teljessége miatt nem volt értelme az alkotmánysértő és az egyéb törvényekbe vagy más jogszabályokba ütköző rendeletek kontrollját megkülönböztetni, hiszen az utóbbi esetben a jogbiztonság sérelme egyébként is felmerült.<sup>258</sup>

Az Mötv. rendelkezései alapján az önkormányzati rendeleteket érintő utólagos normakontroll eljárás szétválik: alaptörvény-ellenesség esetén az Alkotmánybíróság, más jogszabályba ütközés esetén a Kúria jár el.

Az Abtv. 37. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint az Alkotmánybíróság az Abtv. 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját

---

<sup>257</sup> Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 768-769.

<sup>258</sup> Balogh Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója. *Acta Humana*. 2019/1. 28-29.

akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.<sup>259</sup>

A következőkben két olyan esetet mutatok be, amely az Mötv. korábbiakban már ismertetett felhatalmazó rendelkezései alapján született önkormányzati rendeleteket érintenek.

A 3/2016. (II. 22.) AB határozat előzményeként az alapvető jogok biztosa azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (3) bekezdését, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és a II. cikkében foglaltakkal. Az Ör. 7. § (3) bekezdésében foglaltak - amely szerint aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el - sértik a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot, mivel az önkormányzat teljes közigazgatási területén, legitim alkotmányos cél és indok nélkül önmagában a hajléktalanság, a közterületen élés közigazgatási bírsággal történő büntethetőségét teremti meg.

Az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint igazolható, hogy az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálósák, párna, takaró, sátor, ruhanemű stb.) közterületi tárolása, sőt e nélkül a közterületi lét el sem képzelhető. Ezáltal pedig az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogalapon túllépve a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve szankcionálja e magatartást. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése és a Szabstv. 179/A. §-a annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyes helyi önkormányzatok meghatározott alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek) védelme érdekében, vagyis célhoz kötött módon jelölhessenek ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerű jellegű közterületi tartózkodás jogellenesnek, szabálysértésnek minősül.<sup>260</sup>

Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között. Kiemelte, hogy

<sup>259</sup> A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

<sup>260</sup> 3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [1]-[2]

ugyan önmagában az nem minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a jogalkotó ugyanazt a magatartást szabálysértési, illetve egyéb közigazgatási szankcióval is sújtja, amíg ezen eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése arra ad felhatalmazást, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkosson. Az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A 143. § (4) bekezdés d) pontja pedig felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. Ezen felhatalmazás alapján született meg 2013-ban az Ör. Nem hagyható figyelmen kívül e körben, hogy a szabályozás jogalapját az Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontja képezi, amely felhatalmazásnak a jogállamiság elvével való összeegyeztethetőségét az Alkotmánybíróság már vizsgálta és megállapította, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Mindebből az következik, hogy a felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendeletek alkotmányosságát esetről-esetre kell vizsgálni.”<sup>261</sup>

Emellett fontos rámutatni arra is, hogy az Alkotmánybíróság 17/1998. (V. 13.) AB határozatban megállapította: „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül (...) - külön törvényi felhatalmazás hiányában is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”<sup>262</sup> Ezzel a megállapítással az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok eredeti jogalkotási hatáskörének minél szélesebb körben való érvényesíthetősége mellett is kiállt.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Ör. támadott rendelkezésére esetében is a jogalkalmazó feladata annak értelmezése és tartalommal való megtöltése. Az indítvány már önmagában rámutat arra, hogy jelen esetben számtalan értelmezést lehet a támadott

<sup>261</sup> 3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [15]

<sup>262</sup> 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 155, 155.

rendelkezésnek tulajdonítani, ugyanakkor az Alkotmánybíróság most is hangsúlyozza, hogy „nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák.”<sup>263</sup>

Az önkormányzati jogalkalmazónak tehát tekintettel kell lennie arra, hogy az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás és az ennek tartalmát kitöltő egyes magatartások szabálysértést valósíthatnak meg, vagyis az Ör. 7. § (3) bekezdésének nem tulajdoníthat olyan tartalmat, amely magában foglalhat szabálysértésként értékelhető magatartást. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett a támadott rendelkezés alkotmányos értelmezésének előmozdítása érdekében megállapította, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdése a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezzel a döntéssel is kiállt a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga és szabadsága mellett, elismerve az önkormányzatok azon felelős képességét, hogy a magasabb rendű jogszabályok figyelembevételével alkotják meg rendeleteiket.

A másik ügyben hozott, 7/2017. (IV. 18.) AB határozat előzményeként az alapvető jogok biztosa indítványozta Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2) 7/B. §-a<sup>264</sup> alaptörvény-ellenességét, mert álláspontja szerint az abban foglaltak más jogszabályok vizsgálata nélkül, közvetlenül ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a VII. cikkével és a IX. cikk (1) bekezdésével.

<sup>263</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [38]

<sup>264</sup> Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testületének 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendeletének támadott rendelkezése: „A közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes közterületi magatartások 7/B. § Tilos közterületen a) a műezzin tevékenysége, mivel alkalmas a köznyugalom zavarására, továbbá alkalmas arra is, hogy a helyi lakosság körében félelmet, riadalmat és megbotránkozást keltsen, b) az egész testet és fejet, valamint részben vagy teljes egészében az arcot is elfedő burka, nikáb és csador, valamint a teljes testet fedő fürdőruha, ide értve az úgynevezett burkini viselése, c) bármilyen olyan jellegű propaganda-tevékenység megvalósítása, amely a házasság intézményét nem az Alaptörvényben rögzítetteknek megfelelően egy férfi és egy nő között létrejött életközösséggként mutatja be, ide értve bármilyen közterületi akciót, kiemelten a performanszokat, demonstrációkat, plakát-, röplap- és hangreklámokat, d) bármilyen olyan jellegű propaganda-tevékenység megvalósítása, amely megsérti az Alaptörvényt azzal, hogy a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt ismeri el, ide értve bármilyen közterületi akciót, kiemelten a performanszokat, demonstrációkat, plakát-, röplap- és hangreklámokat.”

Az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) AB határozat főbb megállapításainak felidézése mellett elvi érveléssel szögezte le, hogy az önkormányzati rendeletalkotásra adott alaptörvényi és törvényi felhatalmazás a helyi közügyek körében egy-egy, tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátását hivatott biztosítani. A testület leszögezte, hogy az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A közvetlenül alapjogokat érintő, illetve korlátozó helyi önkormányzati rendeletben történő szabályozás ugyanis oda vezetne, hogy egyes alapjogok gyakorlása önkormányzatonként eltérő feltételek mellett valósulhatna meg. A támadott rendelkezéssel összefüggésben pedig határozott és egyhangú döntéssel megállapította, hogy az több alapjog, így a lelkiismereti és vallásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlen korlátozását célozza. A támadott rendelkezés a) és b) alpontja a muszlim (sic!) vallás gyakorlását és az egyének vallásos meggyőződésének kinyilvánítását korlátozza, míg a c) és d) alpont az Alaptörvényre hivatkozással a véleménynyilvánítás szabadságának törvényben megállapított külső korlátain kívül, önkormányzati rendeletben, belső, értékalapú korlátokat állít fel, melyre figyelemmel visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, az Alaptörvény VII. cikkével, és a IX. cikk (1) bekezdésével való esetleges tartalmi sérelmét pedig már nem vizsgálta.<sup>265</sup>

#### IV.2.5. Összegzés

Sólyom László kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság védelmi funkcióját azzal a felvetéssel alakították ki, hogy az önkormányzatok önállóságát védjék a Kormánytól. Végül – legalábbis számszerűen – úgy alakult, hogy sokkal inkább az önkormányzatok polgárai, illetve a jogrendszer ellentmondásmentessége szorulnak védelemre.<sup>266</sup>

Sólyom László gondolatai az Alkotmány és az Alaptörvény rendszerének egy fontos, védendő pillérére mutatnak rá, amit az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárás keretében kétféle módon is megvalósít.

<sup>265</sup> 7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [28]-[31]

<sup>266</sup> Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 769.



Egyrészt védi a helyi önkormányzatokat mint jogalkalmazókat, amikor a különböző szintű, az önkormányzati alapjogokat, hatásköröket érintő jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja az arra jogosultak indítványa alapján. Ebbe a körbe tartozik, amikor a vizsgálat tárgya az önkormányzat által alkotandó végrehajtási rendelet alkotását szabályozó felhatalmazó rendelkezés.

Másrészt a helyi önkormányzatok jogosultak rendeletet és közjogi szervezetszabályozó eszközt alkotni. A rendelet mint az önkormányzat legfőbb közhatalmi eszköze kitüntetett szereppel bír az autonóm önkormányzati működés szempontjából, és éppen ezért kiemelt védelem is kell, hogy részesüljön. Ez a védelem testesül meg az Alkotmánybíróság, illetve az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése esetén a Kúria utólagos normakontroll eljárásaiban. Önmagában azáltal, hogy kizárólag az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve és a Kúria mint a legfőbb bírói szerv jogosult önkormányzati rendeletet megsemmisíteni, már létezik egy védelmi mechanizmus, ami megakadályozza, hogy a központi kormányzati szervek közvetlenül beavatkozzanak a helyi önkormányzatok rendeletalkotási tevékenységébe.

### **IV.3. A hatásköri viták eldöntése**

#### **IV.3.1. A hatásköri viták jelentősége**

A hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója az alkotmányos szervek közötti hatásköri konfliktusok feloldása. Ennek célja a hatalmi ágak megosztása elvének érvényesítése, valamint az autonómiák védelme.<sup>267</sup>

Fentiekből kifolyólag a hatásköri viták eldöntése szintén az önkormányzati jogok védelmének eszköze lehet, hiszen megakadályozhatja, hogy olyan feladatkörben kelljen eljárnia az önkormányzatnak, illetve szerveinek, amelyeket nem telepített rá a jogalkotó, vagy megelőzheti, hogy hatáskörét elvonják.

---

<sup>267</sup> Manhertz Tamás: Alkotmánybírósági hatáskörök jogösszehasonlításban történő vizsgálata. Doktori értekezés. PPKE, Budapest, 2020. 208.

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.<sup>268</sup> 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.

#### **IV.3.2. A szabályozás története**

A régi Abtv. 1. § f) pontja arra jogosította fel az Alkotmánybíróságot, hogy az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetéséről, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés kérdésében döntsön.

Bár a régi Abtv. első publikált tervezete (1989. május 6.) kizárólag a bíróság és más állami szerv között felmerült hatásköri összeütközés eldöntését értette hatásköri összeütközés alatt, végül a törvény a hatásköri összeütközéssel érintett állami szervek közül kivette a

---

<sup>268</sup> Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012. 24-25.

bíróságokat.<sup>269</sup> „Az indokolás utalt arra, hogy ha a hatásköri összeütközés bíróság és más szerv között merül fel, ezt a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése rendezi, amely szerint: ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, ez a döntés minden más szervre kötelező. A Bszi. ezt lényegében ugyanígy tartalmazza.”<sup>270</sup>

A régi Abtv. 50. §-a a hatáskörré 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. Az 50. § (2) bekezdésében szabályozott kijelölés azonban feltételezte az eljárásra jogosultság megállapítását is.<sup>271</sup>

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 22. §-a beiktatta az Áe. 8. §-ának (2) bekezdésébe, hogy hatásköri összeütközés esetén az eljáró államigazgatási szervet az Alkotmánybíróság jelöli ki. Erre a módosításra azért volt szükség, mert az Áe. eredetileg a legközelebbi közös felettes szervre bízta a vita rendezését, ugyanakkor például az önkormányzatoknak és az államigazgatási szerveknek nem volt közös felettes szervük. A módosítás következményeként az Alkotmánybíróság általános hatásköri bírósággá vált. 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

<sup>269</sup> Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolás, 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

<sup>270</sup> Klicsu László: A hatásköri összeütközés feloldása. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 420.

<sup>271</sup> Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 213. o.

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 ügy<sup>272</sup> 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 CXXVI. törvény oldotta fel, amelynek 35. §-a módosította a régi Abtv. 50-át, és a „bíróóságok” szövegrészek helyébe a „bíróóságok 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 Ítéltábla, 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).<sup>273</sup>

<sup>272</sup> 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.”

<sup>273</sup> Kp. 154. §

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.”

Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával 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 hatásköreinek 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.

#### **IV.3.3. A hatásköri vitákat eldöntő jogesetek**

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 igényel<sup>274</sup>; szabálysértési ügyben kijelölte az állatvédelmi eljárás lefolytatására és állatvédelmi bíróság kiszabására jogosult szervet<sup>275</sup>; megállapította, hogy a kerületi önkormányzat jegyzője rendelkezik hatáskörrel egy adott gépjárműhelytelep környezetet zavaró működésével kapcsolatos panaszok orvoslására<sup>276</sup>; vagy éppen belterületi ingatlanokon felhalmozott hulladék elszállítására és ártalmatlanítására kötelezéssel kapcsolatos hatósági ügyben kijelölte az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóságot.<sup>277</sup> Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a hatásköri összeütközés kérdésében való döntés „feltételezi a konkrét ügyben keletkezett beadványok és a feltárt tényállás ismeretét.”<sup>278</sup>

Érdekes körülmények között született meg a 653/F/1999. AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság negatív hatásköri összeütközést szüntetett meg egy jogerős határozatban megállapított erdőfenntartási járulék fizetési kötelezettség végrehajtására irányuló eljárásban a végrehajtás foganatosítása tárgyában. A testület megállapította, hogy a hatásköri vita keletkezésekor hatályos jogszabályok nem tették lehetővé jogi személyekkel szemben az erdőfenntartási járulék adók módjára történő behajtását, a végrehajtás foganatosítására nem volt mód, így mind az önkormányzati, mind az állami adóhatóság helytállóan állapította meg hatáskörének hiányát az ügyben. Az indítvány benyújtását követően módosult a jogszabályi környezet, amely szabályozás szerint lehetővé vált a jogi személyekkel szemben államigazgatási hatósági határozatban pénzfizetési kötelezettség végrehajtása során a pénzkövetelésnek az adóhatóság által történő behajtására, ha a kötelezett fizetési

---

<sup>274</sup> 645/F/1996. AB határozat

<sup>275</sup> 916/F/2001. AB határozat

<sup>276</sup> 987/F/2000. AB határozat

<sup>277</sup> 662/F/2004. AB határozat

<sup>278</sup> 503/F/1997. AB határozat, ABH 1998, 971, 974.

kötelezettségének nem tesz eleget és a tartozás azonnali beszedési megbízás útján történő érvényesítése sikertelen volt. Az Alkotmánybíróság ezt észelve tudta az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Hajdú-Bihar Megyei Igazgatóságát hatáskörrel rendelkező szervként kijelölni.

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 útárok és áteresztisztítására vonatkozó igénye azonban nem vonható sem az államigazgatási, sem az önkormányzati hatósági hatáskör szerint kötelező eljárás fogalma alá.”<sup>279</sup> Az Alkotmánybíróság emellett az indítványozó önkormányzat tudomására hozta, hogy egyrészt a konkrét ügyben jogállását tekintve nem hatóság, hanem ügyfél, másrészt az áteresztisztítására 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.<sup>280</sup>

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 volt. A jogalkotási

<sup>279</sup> 737/F/1995. AB határozat, ABH 1996, 706, 707.

<sup>280</sup> 1032/F/1998. AB végzés, ABH 1999, 1020, 1023.



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 túllépett-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 alkotmánybírósági eljárásban „a jogalkotási hatásköri összeütközés megszüntetése két szerv konkrét jogalkotási feladatellátására vonatkozó vitájában való döntést jelent.”<sup>281</sup> 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

---

<sup>281</sup> 691/F/2002. AB határozat, ABH 2003, 1741, 1742-1743.

tárgykörben alkotott rendelkezés az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény, s ennek alapján az Alkotmány<sup>282</sup> 44/A. § (2) bekezdés második fordulata<sup>283</sup> sérelmét jelenti.”<sup>284</sup>

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 alkotmánybírósági 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 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,

---

<sup>282</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

<sup>283</sup> „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

<sup>284</sup> 691/F/2002. AB határozat, ABH 2003, 1741, 1743.

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.”<sup>285</sup> 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 rendelkezéssel<sup>286</sup> 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

<sup>285</sup> 14/2005. (IV. 15.) AB határozat, ABH 2005, 156, 158.

<sup>286</sup> 1995. évi XLII. törvény a 4. § (4) bekezdés

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.”<sup>287</sup> Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a megyei önkormányzati kötelező feladat 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, és a hivatalból megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességgel a helyi jogalkotás védelmében tett egy fontos lépést.

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

---

<sup>287</sup> 14/2005. (IV. 15.) AB határozat ABH 2005, 156, 162-163.

hogy a vizsgált cselekmény bűncselekmény vagy szabálysértés – egyértelműen meghatározható az eljáró hatóság.<sup>288</sup>

További hatásköri vita eldöntésére irányuló indítvány ezt követően egyelőre nem érkezett az Alkotmánybírósághoz.<sup>289</sup>

#### IV.3.4. Összegzés

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.

A hatáskör gyakorlása során azonban világossá vált, hogy hatósági ügyekben a hatásköri viták nem dönthetők el pusztán jogszabályok alapján. Szükséges lehet ugyanis olyan bizonyítási eljárás lefolytatása, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége. A szakirodalmi álláspont szerint éppen ezek miatt ez a hatáskör idegen az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójától, továbbá a testület szervezetét és eljárási rendjét tekintve is kevésbé alkalmas a hatásköri viták elbírálására.<sup>290</sup>

Magam is ezzel az állásponttal értek egyet, és azt gondolom, hogy az Abtv. elfogadásakor szintén ez a gondolatmenet vezérelte a jogalkotót. A hatásköri összeütközés vizsgálatára

---

<sup>288</sup> 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8]

<sup>289</sup> Kézirat lezárásának dátuma: 2023. február ...

<sup>290</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió, 1993. 217.

irányuló eljárás szabályozásának szigorítása – miszerint arra kizárólag akkor kerülhet sor, amennyiben az csak az Alaptörvény értelmezése alapján szüntethető meg – megtette hatását abban az értelemben, hogy az indítványok száma teljes mértékben visszaszorult. Megnyugtató ugyanakkor a helyzet abból a szempontból, hogy szükség esetén megvan a lehetősége az Alkotmánybíróságnak a hatásköri vita eldöntésére.

#### **IV.4. Az önkormányzati képviselő-testület felosztatásában való közreműködés**

Az alkotmány-ellenesen működő képviselő-testület felosztatása sajátos intézmény. Egyrészt tekinthetünk rá a törvényességi felügyelet ultima ratio eszközeként, a másik oldalról szemlélve pedig az eljárás metódusának kialakítása mindenképp az önkormányzati autonómia garanciájaként működik. Kiss László megfogalmazása szerint valamely helyi képviselő-testület felosztatásának a rendeltetése az, hogy az önkormányzati működés egészének lehetetlenné válása esetén a legfelsőbb államhatalmi-népképviselői szerv beavatkozása révén az önkormányzat ismételten működésképpessé váljon.<sup>291</sup>

Mind az Alkotmány mind az Alaptörvény az Országgyűlés feladatkörébe utalta a képviselő-testület felosztatását, ugyanakkor ez egy olyan hatáskör, 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 önkormányzat felosztatása tárgyában történő véleménynyilvánítás sajátos alkotmánybírósági hatáskörként az Alkotmánybíróság magyarországi intézményesítése és működésének megkezdése után nem sokkal, 1990 nyarán jelent meg. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés 1) pontja és az Ötv. 114. §-a alapján a testületnek a Kormány indítványára véleményt kellett nyilvánítania a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről.

A hatáskör telepítésével összefüggésben több kérdést is megfogalmaztak a szerzők. Szalai Éva álláspontja az volt, hogy jóllehet az Alkotmánybíróság szerepének beépítése a felosztatási eljárásban nyilvánvalóan a Kormány felosztatási javaslata feletti alkotmányossági kontrollt

<sup>291</sup> Kiss László alkotmánybíró 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása

szolgálja, az Alkotmánybíróság az államszervezetben elfoglalt helyéből következően nem veheti át egyedi esetekben a Kormány, illetőleg a parlament felelősségét. Mindezek miatt az előzetes véleménynyilvánítási, tanácsadó funkciót idegennek tartotta az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásától. Kifogásolta azt is, hogy az Alkotmánybíróság a neki szánt garanciális funkciót nem tudja teljesíteni, mivel a szabályozás anyagi jogi és eljárásjogi szempontból is hiányos, így nem állapítható meg, hogy a törvényhozó milyen szerepet szánt a képviselő-testület felosztatására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróságnak.<sup>292</sup> Tilk Péter hasonlóképpen gondolkodott az Alkotmánybíróság felosztatási eljárásban betöltött szerepéről. Meglátása szerint ez a feladat több olyan jellemzővel rendelkezik, amely az Alkotmánybíróság jogállásával, rendeltetésével és működési elveivel összeegyeztethetetlen. A szabályozás fenntartását két kikötéssel tartotta megvalósíthatónak: egyrészt az Alkotmánybíróság csak elvont, elvi állásfoglalást nyilvánítson, másrészt a testület véleményének az Országgyűlés számára kötelezőnek kell lennie, legalábbis azokban az esetekben, amikor az alkotmányellenesség hiányára mutat rá határozatában.<sup>293</sup>

Maga az Alkotmánybíróság is nehéz helyzetben találta magát az első idevágó döntése meghozatalakor, hiszen számos, a hatáskört általánosan érintő, de jogszabályban nem rendezett kérdést is meg kellett válaszolnia.

Vizsgálja-e a konkrét ügyben felmerült tényállításokat, tegyen-e saját ténymegállapításokat? Kötelező ereje lesz-e a vélemény-nyilvánításnak? Milyen formába öntse véleményét? Látni fogjuk, hogy az Alkotmánybíróság a 1437/B/1996. AB határozatban kimondott „önmeghatározásának” megfelelően járt el a felmerülő ügyek kapcsán, miszerint „az Alkotmánybíróság jogbíróság.”<sup>294</sup> 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.<sup>295</sup>

<sup>292</sup> Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Uniós, 1993. 215-216.

<sup>293</sup> Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 153-154.

<sup>294</sup> 1437/B/1996. AB határozat, 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.

<sup>295</sup> 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.



Az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése az Alkotmánnyal azonos módon fogalmazza meg az Alkotmánybíróság vélemény-nyilvánítási feladatát azokra az esetekre, amikor a Kormány egy helyi képviselő-testület felosztatását kívánja javasolni az Országgyűlésnek. A korábbi alkotmánybírósági törvényt felváltó, Abtv. 34. §-a azonban már annyiban pontosítja a szabályozást, hogy a kialakult gyakorlatnak is megfelelően elvi vélemény nyilvánítását várja az Alkotmánybíróságtól.

A hatályos szabályozással összefüggésben ismét felmerült a hatáskör telepítés megfelelőségével kapcsolatos vita. Csink Lóránt azzal érvelt, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, nem vesz fel bizonyítást és nem is kontradiktóriális eljárásban hoz határozatot, így az eljárásba történő bevonására nem elegendő indok az, hogy a működés alkotmányosságát kell vizsgálni. Figyelemre méltónak találja azt is, hogy bíraskodó szerv ‘véleményét’ kell kérni annak ‘döntése’ helyett.<sup>296</sup> Holló András álláspontjára támaszkodva, aki szerint „Az Alkotmánybíróságnak Alkotmányban biztosított joga van az Alkotmány való megfelelést vizsgálni, az értékelést kötelező erővel (az Alkotmány erejénél fogva) kimondani: végső fokon meghatározni az alkotmányosságot.”, kijelenthetjük, hogy pont azért indokolt az Alkotmánybíróság bevonása az eljárásba, mert az alkotmányosságot kell vizsgálni.<sup>297</sup>

Fentiek előrebocsátását követően tekintsük át a hatáskör gyakorlása során született határozatokat. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján három esetben, míg az Alaptörvény hatályba lépése óta egy alkalommal nyilvánított elvi véleményt helyi önkormányzati képviselő-testület felosztatásával összefüggésben.

#### **IV.4.1. A 1220/H/1992. AB határozat**

Az Alkotmánybíróság elsőként az 1992. szeptember 28-án elfogadott, 1220/H/1992. AB határozat meghozatala során járt el új hatáskörében és 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

<sup>296</sup> Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz, A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei, Jogtudományi Monográfiák 5. Budapest, Pázmány Press, 2014. 168-169.

<sup>297</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs, 2000. 94.

ellentétes működéséről. Az Ötv. 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.”<sup>298</sup> 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.

#### **IV.4.2. A 24/2000. (VII. 6.) AB határozat**

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,

<sup>298</sup> 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.

mind a közszolgálati jogviszonyából eredő feladatait ellássa, jogszabályban megállapított hatásköreit gyakorolja”.<sup>299</sup>

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 nem tartja hatáskörébe tartozónak azt, hogy tényvizsgálatokba bocsátkozzék.

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.”<sup>300</sup> A testület ugyanakkor arra is kitért, 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.”<sup>301</sup>

Mindezekon túl a határozat indokolásában az Alkotmánybíróság 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.

---

<sup>299</sup> Idézet a Magyar Köztársaság miniszterelnökének 13/VIII/2000. sz. átiratából.

<sup>300</sup> 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 141.

<sup>301</sup> 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 141.

Kiss László határozathoz fűzött párhuzamos indokolását azért érdemes kiemelni, mert szemben a témakörben született határozatok negatív megközelítésű érvelésrendszerével,<sup>302</sup> pozitív oldalról közelíti meg a kérdéskört.<sup>303</sup> Azaz a határozatok döntően azt hangsúlyozzák, hogy milyen hiányok, mulasztások megléte utal az alkotmányellenes működésre, Kiss László azonban az alkotmányos működés jellemzőit gyűjti össze. A negatív megközelítés indoka álláspontom szerint egyébként az, hogy maga az Ötv. is a működés alkotmányellenességéről írja elő a véleménynyilvánítást. Kiss László úgy foglal állást, hogy: „a helyi önkormányzat alkotmányosan működik mindaddig, amíg képes biztosítani a képviselő-testület tervszerű ütemezés szerinti üléseinek jogszerű összehívását, vezetését és működését; azaz amíg rendszeresen, folyamatosan és jogszerűen gyakorolja az Alkotmányból, az Ötv.-ből, valamint a számára hatásköröket megállapító törvényekből, a helyi önkormányzat rendeleteiből és a Szervezeti és Működési Szabályzatából fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit. Ha a működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi képviselő-testület önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és a településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket, akkor alkotmányosan működik.”

A döntés azonban nemcsak a megközelítés szempontjából jelentős, hanem ezért is, mert Erdei Árpád különvéleményében<sup>304</sup> ráirányította a figyelmet egy másik fontos kérdésre, ami a véleménynyilvánító határozat kötelező voltát érinti. Erdei Árpád nem értett egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság álláspontját úgynevezett “véleményt nyilvánítóhatározatban” fogalmazta meg. Megítélése szerint a képviselő-testület feloszlata kérdésében adottvéleménye nem kötelező erejű, sem a Kormányt, sem pedig az Országgyűlést nem köti. A “véleményt nyilvánító határozat” megjelölést éppen ezért ellentmondásosnak tartja, mert a nem kötelező és kötelező erőközötti ellentmondást fejezi ki.<sup>305</sup>

<sup>302</sup> Kocsis Miklós: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlata az alkotmánybírósági jogfejlesztés tükrében, In: Drinóczi Tímea (szerk.): Studia Iuvenum Iurisperitorium, Pécs, PTE ÁJK, 2006. 154.

<sup>303</sup> Péter-Delbó Márta: Kell-e egységesség a sokféleségben? A helyi önkormányzatok valamint a köztestületek feletti törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései. Doktori értekezés, PPKE JÁK, Budapest, 2021. [http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Delbo\\_Marta\\_dolgozatv\(3\).pdf](http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Delbo_Marta_dolgozatv(3).pdf) 136.

<sup>304</sup> A különvéleményhez csatlakozott Bagi István és Strausz János is. ABH 2000, 141, 153.

<sup>305</sup> Érdekes ugyanakkor, hogy Dr. Erdei Árpád és Dr. Strausz János alkotmánybírák a következő, tápiószelvi döntéshez már nem csatoltak különvéleményt.

Nemcsak korábbi alkotmánybírók körében merült fel, hogy az Alkotmánybíróság véleménye nem köti az Országgyűlést, a szakirodalomban<sup>306</sup> is találkozunk ezzel az állásponttal. Ugyanakkor Tilk Péter úgy gondolta, hogy a „véleményt nyilvánít” megfogalmazásból nem következik feltétlenül, hogy a testület állásfoglalása ne kötné az Országgyűlést. Ez kizárólag arra utal, hogy a végső döntés nem az Alkotmánybíróság hatásköre. Az Alkotmánybíróság államszervezetben elfoglalt helyéből és alkotmányos feladatából, funkcióiból az következik, hogy az alkotmányosságot érintő döntése minden esetben végleges és kötelező.<sup>307</sup>

Véleményem szerint fel sem merülhet igazán kérdésként, hogy köti-e az Országgyűlést az Alkotmánybíróság véleménye. Az Alkotmánybíróság véleménye egyértelműen köti 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. Nagyon 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 egy helyi önkormányzati képviselő-testület tartósan nem működik. Ugyanígy az is megeshet,

---

<sup>306</sup> Sente Zoltán: Az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület felosztatása és a területszervezési jogkörök – a (3) bekezdés 1) pontjának magyarázata. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég, 2009. 622.

<sup>307</sup> Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 155.

hogy a Kormány javaslatától eltérően ítéli meg a konkrét helyzetet, és az elvi megállapításokat is figyelembe véve más következtetésre jut. Hasonló következtetésre jut Tilk Péter is, álláspontja szerint az Alkotmánybíróság véleménye csak akkor kikerülhetetlen, ha az alkotmányellenes működést nem állapítja meg. Ha ennek ellenére az Országgyűlés a feloszlatastól döntene, az azt jelentené, hogy egy alkotmányos szerv bármiféle érdemi korlát nélkül avatkozhat egy másik alkotmányos szerv működésébe oly módon, hogy azt meg is szüntetheti és ezzel kapcsolatban a helyi önkormányzatnak sem érdemi garancia, sem jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.<sup>308</sup>

Az Országgyűlés döntésének tehát alapja az Alkotmánybíróság elvi véleménye, azonban az Országgyűlést illeti meg az alaptörvény-ellenes működés esetenkénti, egyedi ügyekben történő megállapításának joga. 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.

A fentiek alapján tehát indokolt az elvi véleményt határozati formába önteni, amely alapján a helyi önkormányzatok működésével összefüggő absztrakt megállapítások mindenkire kötelezőek.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a Kormány nevében a belügyminiszter be is nyújtotta az Országgyűlésnek a határozati javaslatot Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének feloszlatastól. 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.<sup>309</sup> 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 mellett a képviselő-testület

---

<sup>308</sup> Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 156.

<sup>309</sup> Ötv. 18. § (3) bekezdés.

tagjainak a mandátuma is megszűnt volna, és a köztársasági elnök egy köztársasági megbízottat nevezett volna ki<sup>310</sup>, 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.

#### **IV.4.3. A 771/H/2004. AB határozat**

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.<sup>311</sup>

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.

#### **IV.4.4. A 18/2013. (VII. 3.) AB határozat**

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

---

<sup>310</sup> Ötv. 94. § d) pont.

<sup>311</sup> 771/H/2004. AB határozat (ABH 2004, 1851.)



Az eljárást illetően az Abtv. 34. §-a az Alkotmánybíróság 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.

A 18/2013. (VII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének működésével összefüggésben elvi véleményként megállapította – hasonlóan a tiszaderzsi és a tápiószelei ügyekhez –, hogy alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható. 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) bekezdése<sup>312</sup> 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.”<sup>313</sup>

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 önkormányzáshoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1)

<sup>312</sup> 33. cikk (1) bekezdése: „A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.”

<sup>313</sup> 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2013, 593, 604.

bekezdésében biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék.”<sup>314</sup> Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületek felosztatásával összefüggő elvi véleménynyilvánításai során az Alkotmánybíróság most először hivatkozott a döntése indokolásában egy, az egyént megillető alapjogra. Egy képviselő-testület alaptörvény-ellenes működése tehát az Alaptörvény 31-35. cikkeiben, a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek sérelmén túl egyéni alapjogi sérelemben is megnyilvánulhat.

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 felosztatására. Az Országgyűlés a javaslatot azonban nem vette napirendjére<sup>315</sup>, ezért azt a Kormány a 2014. október 12-én tartott helyi önkormányzati választásokat követően visszavonta. Ahogy Péter-Delbó Márta megjegyzi, ez nem volt sem hatékony, sem célszerű, és legfőképpen nem volt törvényes lépés, valamint utat nyithat a felosztatásra vonatkozó hatáskör felülvizsgálatát indokoltnak tartó szakmai véleményeknek.<sup>316</sup>

#### IV.4.5. Összegzés

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). Az Möt. preambuluma rögzíti, hogy az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.

<sup>314</sup> 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2013, 593, 602.

<sup>315</sup> Az Möt. 125. § (2) bekezdése szerint ugyanakkor az Országgyűlésnek az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén kell határoznia.

<sup>316</sup> Péter-Delbó Márta: Kell-e egységesség a sokféleségben? A helyi önkormányzatok valamint a köztestületek feletti törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései. Doktori értekezés, PPKE JÁK, Budapest, 2021. [http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Delbo\\_Marta\\_dolgozatv\(3\).pdf](http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Delbo_Marta_dolgozatv(3).pdf) 147.

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 eszközökkel<sup>317</sup>.

Amennyiben a törvényes működés ezek eredményeként sem áll helyre, akkor a Kormány felelőssége, hogy kezdeményezze<sup>318</sup>, az Országgyűlés felelőssége pedig, hogy megtegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. ebből a folyamatból azonban az Alkotmánybíróság sem maradhat ki, hiszen akkor az önkormányzatokra vonatkozó hatékony alkotmányi védelem garanciarendszere szenvedne csorbát.

Az Abtv. elfogadásával 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. Az Alkotmánybíróság tehát a most tárgyalt feladatkörében eljárva 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.

---

<sup>317</sup> Alaptörvény 32. cikk (4)-(5) bekezdései, Mötv. 132. § (1) bekezdése.

<sup>318</sup> Foktő 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 Mötv. 132. § (1) bekezdés f) pontja alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze azt a Kormánynál, 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)

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 felosztatásáról való döntés során.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek felosztatásával 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.

Fentiek miatt, ha a képviselő-testületek felosztatásával kapcsolatos eljárás felülvizsgálatra is kerül, az álláspontom szerint nem vitatható, hogy abban az Alkotmánybíróságnak helye van. Kalas Tibor ezt a szerepet úgy képzelte, hogy a felosztatáshoz az Alkotmánybíróság egyetértését kellene beszerezni.<sup>319</sup> Kilényi Géza szerint vagy el kellene venni a véleményezési jogot az Alkotmánybíróságtól vagy az Alkotmánybíróságnak kellene döntenie<sup>320</sup>, Bragyova András szerint pedig nem bírósági állásfoglalásra lenne szükség, hanem az alkotmányos panasz lehetőségét kellene biztosítani.<sup>321</sup> Tilk Péter a megoldási javaslatokkal kapcsolatban megfogalmazott összegzése nagyon frappáns: „A változtatási lehetőségek nem eredményeznék a problémák kiküszöbölését, azok többségükben változatlanul fennmaradnának, csak más jelleget ölténének.”<sup>322</sup>

---

<sup>319</sup> Kalas Tibor: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban. In: Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK, MTA – ÁJI. 1996. 168.

<sup>320</sup> Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás? In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Budapest, Unió Kiadó, 1993. 279.

<sup>321</sup> Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 235.

<sup>322</sup> Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 158.

## IV.5. Az alkotmányjogi panasz

### IV.5.1. Az alkotmányjogi panasz intézménye

2012. január 1-jén, az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépésével új fejezet kezdődött az 1990. január 1-je óta működő magyar Alkotmánybíróság életében.<sup>323</sup> Stumpf István szavait idézve: „megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere Magyarországon”.<sup>324</sup>

Ahogy arról a korábbiakban már szó volt, a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság meghatározó karakterjegye az absztrakt, konkrét ügyektől elvonatkoztatott utólagos normakontrollt volt. Ez az actio popularis intézményének is köszönhetően biztosította, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban is az Alkotmány védelmének legfőbb szerveként funkcionáljon.<sup>325</sup>

Az Alaptörvény és az Abtv. elfogadása ugyanakkor azt eredményezte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll háttérbe szorult. Ennek oka az actio popularis megszüntetése, azaz az eljárás kezdeményezésére jogosultak körének leszűkítése volt. Míg korábban bárki kezdeményezhette az utólagos normakontrollt, addig a hatályos rendelkezések értelmében csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa jogosult erre.

A változás következtében a testület fő hatásköre az alkotmányjogi panaszok elbírálása lett,<sup>326</sup> így egy olyan jogintézmény kapott új esélyt, amely korábbi formájában „nem működött kellő hatékonysággal”<sup>327</sup> és nem vált élő jogintézménnyé.<sup>328</sup>

<sup>323</sup> A korábbi szabályozásról részletesebben lásd: Cservák Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*. 2016/4.

<sup>324</sup> Stumpf István: Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybíráskodás törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 37.

<sup>325</sup> Uo.

<sup>326</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybíráskodási eljárásban. *Jogi Iránytű*. 2012/3., 37.

<sup>327</sup> Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés. PTE, Pécs, 2016. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-vedes-ertekezes.pdf> 206.

<sup>328</sup> Uo.

Az alkotmányjogi panasz újragondolása azzal járt, hogy az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.<sup>329</sup> Chronowski Nóra ezzel kapcsolatban úgy nyilatkozik, hogy az alkotmánybíráskodás átalakítását eredményező változások közül kizárólag az alkotmányjogi panasz megújítását fogadta optimizmussal az alkotmányjogász szakma. Az alkotmányjogi panasz reformja gyorsan a szakmai érdeklődés fókuszába került, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését az individuális alapjogvédelem tényeréseként értelmezték.<sup>330</sup>

Köblös Adél az alkotmányjogi panaszt egy kapuhoz hasonlítja, amin keresztül az Alkotmánybíróság elé juthatnak az állított sérelmek.<sup>331</sup> Ennek azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság más hatáskörei elsősorban általában a jogrend integritását hivatottak biztosítani. Az alkotmányjogi panasz viszont egyben egy eljárási garancia is az alanyi alapjogok kikényszerítésére.<sup>332</sup>

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra jogorvoslatként tekint, amelynek „elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása.”<sup>333</sup> A jogszabály felülvizsgálatára vonatkozó panaszok esetén pedig másodlagos célként jelentkezik a későbbiekben esetlegesen előforduló hasonló jogsértések megakadályozása és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.<sup>334</sup>

Meg kell említeni ugyanakkor, hogy a szakmai diskurzusban találkozunk olyan véleménnyel is, amely szerint a jogintézmény esetében nem az egyéni jogvédelem a hangsúlyos. Bragyova András szerint a panasz nem az egyén jogi helyzetét közvetlenül az alkotmány alapján védő eszköz. Az indítvány egy alkotmányellenesnek vélt norma alkotmányellenessége

<sup>329</sup> Cservák Csaba: Mérlegen az alkotmánybíráskodási reformok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/3., 13.

<sup>330</sup> Chronowski Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*. 2014/1-2. 91.

<sup>331</sup> Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Berkes Lilla-Csink Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből*. Pázmány Press, Budapest, 2015. 89.

<sup>332</sup> Bodnár Eszter: Az alkotmányjogi panasz-intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015. 24.

<sup>333</sup> 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11]

<sup>334</sup> Uo.

megállapítását kezdeményezi, aminek természetesen lehetnek az indítványozóra nézve kedvező joghatásai, de nem ez van az eljárás fókuszában.<sup>335</sup>

Én ezt a nézetet kevésbé osztom, álláspontom szerint a gyakorlat is az Alaptörvényhez fűzött indokolást igazolja, miszerint a valódi alkotmányjogi panasz intézményesítése „az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály (mint általánosan kötelező közhatalmi döntés) Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb - alkotmányos - jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára.” Az egyéni jogvédelem tehát teljes egészében a fókuszban van, és természetesen ezzel párhuzamosan az alkotmánybírósági vizsgálat eredménye egy sokkal szélesebb horizonton érvényesül, fejt ki joghatást.

Az Alaptörvény rendelkezéseit megvizsgálva az alkotmányjogi panasznak három típusát lehet megkülönböztetni: a régi típusú panaszt, a közvetlen vagy más elnevezéssel kivételes alkotmányjogi panaszt és a valódi alkotmányjogi panaszt.<sup>336</sup> A három kategória részletezése előtt szeretnék kitérni a jogintézmény előzményeire is.

A régi Abtv. 48. §-a által szabályozott, „alkotmányjogi panasz” névvel jelzett eszköz mindössze azt a jogot biztosította, hogy az egyedi ügyben érintett fél az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérhesse. Tóth J. Zoltán szerint ez a fajta panasz jellemzően pusztán normakontroll volt, az utólagos absztrakt normakontrolltól csak annyiban tért el, hogy indítványozása személyes érintettséghez és konkrét eljáráshoz, illetve abban született konkrét jogerős határozathoz volt kötve. Lényegében olyan normakontrollként funkcionált, melyet csak az érintettek és csak a jogerős döntést követően indítványozhattak, így sokszor nem védte jobban az indítványozó érdekeit, mintha eleve normakontroll-indítványt nyújtott volna be. Egy előnye azonban vitathatatlanul volt a normakontrollhoz képest: a

---

<sup>335</sup> Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel, Budapest, 2008. 77.

<sup>336</sup> Részletesebben lásd: Cservák Csaba: Az alkotmányjogi panasz. In: Cservák Csaba (szerk.): Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015. 101-109.



panasztevő kérhette a konkrét ügyében született bírói (és ha a bírói út nem állt nyitva, akkor a közigazgatási) határozat vele szemben való alkalmazásának kizárását is.<sup>337</sup>

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján most is megvan a lehetőség az ún. régi típusú<sup>338</sup> alkotmányjogi panasz benyújtására. Ezt az eljárást az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet kezdeményezheti, ha az ügyében folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be az Alaptörvényben biztosított jogának<sup>339</sup> sérelme.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály ellen kivételesen akkor is benyújtható ún. közvetlen alkotmányjogi panasz<sup>340</sup>, ha a jogsérelem a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. Köblös Adél szerint a főszabálynak tekintett 26. § (1) bekezdés szerinti panaszhoz képest egyfajta hézgapótló szerep jut a közvetlen panasznak. „Az a gondolat húzódik meg mögötte, hogy akkor se maradjon az egyén jogvédelem nélkül, ha a 26. § (1) bekezdése szerinti panasz feltételei nem teljesülnek.”<sup>341</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina felhívja a figyelmet arra, hogy „közvetlen panaszként viselkedtek azok az újból benyújtott indítványok is, amelyek 2012 előtt folyamatban lévő, utólagos alkotmányossági vizsgálatot kérő (actio popularis) indítványon alapultak.”<sup>342</sup>

<sup>337</sup> Tóth J. Zoltán: Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány- (alapjogi) bíráskodásban. In: Zsidai Ágnes – Nagypál Szabolcs: Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2017.

<http://real.mtak.hu/100579/1/M%C3%B3dosult%20hangs%C3%BAllyok%20a%20magyar%20alkotm%C3%A1ny-%20%28alapjogi%29%20b%C3%ADr%C3%A1skod%C3%A1sban.pdf>

<sup>338</sup> Az elnevezés tehát 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.

<sup>339</sup> Naszladi Georgina álláspontja szerint az, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére kitélt a testület nem az alapvető jogokkal teszi egyenlővé, hanem az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből általa levezetett alkotmányos jogokra alapozott panaszokat is befogad, hozzájárul a minél szélesebb körű alkotmányvédelem megteremtéséhez. Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés. PTE, Pécs, 2016. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-vedes-ertekezes.pdf> 207.

<sup>340</sup> A jogintézmény elnevezésével kapcsolatos magyarázatot l. Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Berkes Lilla-Csink Lóránt (szerk.): Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Pázmány Press, Budapest, 2015. 89-143.

<sup>341</sup> Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Berkes Lilla-Csink Lóránt (szerk.): Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Pázmány Press, Budapest, 2015. 131-132.

<sup>342</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírói eljárásban. *Jogi Iránytű*. 2012/3. 37.

A legnagyobb változás ugyanakkor az, hogy az alkotmányjogi panasz új szabályai lehetőséget adnak nem csupán a jogszabály, hanem a bírói döntés által okozott alapjogsértés orvoslására is. Az Abtv. 27. §-a alapján 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. Ez a jogintézmény a német jogból ismert és hozzájárul a bíróságok által alkalmazott egységes alkotmányossági mércék kialakításához.<sup>343</sup>

A kutatás szempontjából fontos kiemelni, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróságról (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht: Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG*) szóló törvény 91. §-a alapján az önkormányzatok és önkormányzati társulások alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, amennyiben egy szövetségi vagy tartományi törvény sérti a GG. 28. cikkének<sup>344</sup> rendelkezését.<sup>345</sup>

Tehát a német jogrendszer külön jogintézményként ismeri a (helyi) önkormányzati alkotmányjogi panaszt. Sajátosságait röviden összefoglalva azt hangsúlyozom, hogy az önkormányzatok és önkormányzati társulások csak az önkormányzáshoz való joguk (GG 28. cikkének (2) bekezdése) jogi normával történő megsértése miatt élhetnek alkotmányjogi panasszal, az alapvető jogok vagy az alapvető jogokkal egyenértékű jogok megsértése esetén nem illeti meg őket a panasz benyújtásának lehetősége. Az önkormányzati alkotmányjogi panasz akkor is kizárt, ha hasonló panaszt az adott tartomány alkotmánybíróságához is lehet

---

<sup>343</sup> Uo.

<sup>344</sup> GG. 28. cikk (1) A tartományok alkotmányos rendjének meg kell felelnie a köztársasági, demokratikus és szociális jogállam ezen alaptörvényben meghatározott elveinek. A tartományokban, körzetekben és önkormányzatokban a népnek általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választásokból eredő képvisellel kell rendelkeznie. Az önkormányzati választásokon választásra jogosultak az Európai Közösség valamely tagállamának állampolgárai is, valamint az Európai Közösség jogának megfelelően megválaszthatók. A településeken a megválasztott testület helyébe a közgyűlés léphet.

(2) Az önkormányzatoknak biztosítani kell a jogot, hogy a törvény keretein belül saját felelősségi jogkörükben eljárva szabályozzák a helyi közösség minden ügyét. Az önkormányzati társulásokat is megilleti az öngazgatás joga a törvényben meghatározott feladatkörükön belül, a törvénynek megfelelően. Az öngazgatás garanciája magában foglalja a saját/ önálló pénzügyi felelősség alapjait is; ezen alapok közé tartozik a gazdasági erővel összefüggő adóforrás, amely az önkormányzatokat adómegállapítási joggal illeti meg.

(3) A Szövetség biztosítja, hogy a tartományok alkotmányos rendje megfeleljen az alapvető jogoknak, valamint az (1) és (2) bekezdés rendelkezéseinek.

<sup>345</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság tartományi törvény esetében abban az esetben jár el, ha az a tartományi alkotmánybíróság előtt nem megtámadható. Ld. Christoph Gusy: Die Verfassungsbeschwerde. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1988. 31-40.

benyújtani. Tehát a szövetségi alkotmánybíróságnak lényegében csak „tartalék hatásköre” van az önkormányzatiság garanciájának védelmére.<sup>346</sup>

Visszatérve a hazai szabályozásra, az alkotmányjogi panaszok kapcsán fontos kérdés az indítvány befogadhatósága, hiszen annak hiányában a panasz érdemben nem lesz elbírálható. Ennek jelentőségét nem lehet lebecsülni, hiszen, ahogy Szaniszló Krisztián is megjegyzi, „[á]ltalános tapasztalat, hogy az alkotmányjogi panaszok egy jelentős része már az első szűrőn, a befogadási eljárás során »fennakad« [...]”<sup>347</sup> A befogadhatóság vizsgálata több szempontú.

Egyrészt az alkotmányjogi panasz mindhárom típusa esetében a benyújtás törvényi feltétele, hogy az adott ügghöz kapcsolódóan nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Másrészt az alkotmányjogi panasz indítványt akkor sem lehet befogadni, ha a felvetett alkotmányossági problémát a testület már korábban elbírálta. Naszladi Georgina szerint a normatív alkotmányjogi panasz esetében ez a res iudicata rendelkezés relativizálja az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. A szubjektív jogorvoslati funkció ebben az esetben járulékos jellegűvé válik. Álláspontja az, hogy az Alkotmánybíróság kiküszöbölhetné a jogalkotó ilyen jellegű megszorítását, ha befogadna önálló alkalmazási tilalom kimondását célzó alkotmányjogi panaszokat is.<sup>348</sup>

További elemét határozza meg a befogadhatóságnak az Abtv. 29. §-a, amely alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ez a rendelkezés tehát a beadvány tárgyával kapcsolatban határoz meg kritériumokat, és ezzel a hatékonyabb és gyorsabb működés lehetőségét biztosítja. Az Alkotmánybíróság egy előzetes szűrést végez az alkotmányjogi panaszok között, és ezáltal a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyeket egyszerűbben és gyorsabban lezárja, a bonyolultabb megítélésű ügyeket pedig hatékonyabban bírálja el.<sup>349</sup>

<sup>346</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html)

<sup>347</sup> Szaniszló Krisztián: A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos. *Fontes Iuris*, 2020/4. 12.

<sup>348</sup> Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés. PTE, Pécs, 2016. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-vedes-ertekezes.pdf> 207. 214.

<sup>349</sup> Lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának az Abtv.-hez fűzött indokolását.

Az Abtv. 51-52. §-ai azt is előírják, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el, illetve, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A befogadási eljárás nagy kérdése az indítványozói jogosultság megléte, az alkotmányjogi panasz benyújtójának személyes érintettsége.

Az alkotmányjogi panaszok 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 természetes személyeket, jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket egyaránt érteni kell. Ugyanakkor az indítvány megalapozottságához – a közvetlen érintettséghez – tényleges, igazolt és személyes jogsérelmet kell megjelölni, tehát az önmagában nem elegendő, hogy valaki egy adott jogszabály hatálya alá tartozik.<sup>350</sup>

A fenti szabályozást áttekintve elvi síkon megállapítható, hogy az nem kétséges, hogy jogi személyek is lehetnek indítványozók. Az azonban már korántsem ilyen egyértelmű, hogy a gyakorlatban mi a helyzet a közhatalmat gyakorló beadványozókkal.

A kérdést tovább bonyolítja, hogy bár a közhatalmat gyakorló szerv, személy kifejezést több jogszabály használja<sup>351</sup>, ezek konkrét definíciót nem társítanak hozzá, és nem találunk a közhatalmi szerveket felsoroló katalógust sem, mint például a központi államigazgatási szervek vonatkozásában a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. §-a. Péter-Delbó Márta álláspontja szerint ennek oka a közhatalmat gyakorlók nagy száma és viszonylag dinamikusan változó köre.<sup>352</sup>

<sup>350</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírósági eljárásban. *Jogi Iránytű*. 2012/3. 38.

<sup>351</sup> például a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:548. § (2) bekezdése

<sup>352</sup> Nagy Attila Mihály – Sándor Lénárd – Péter-Delbó Márta: A közhatalmat gyakorló szervek és személyek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának érvényesülése és érvényesíthetősége. In: Tóth J. Zoltán (szerk.): A tisztességes eljáráshoz való jog. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2021. 233.

A tudományos élet a szuverenitás birtokában gyakorolt – állami – hatalmat nevezi közhatalomnak, ami jelentheti „magatartási szabályok általános megfogalmazását, az egyes jogalanyokkal szembeni kikényszerítését és a magatartási szabályok betartásával kapcsolatos viták eldöntésének tényleges lehetőségét” is.<sup>353</sup> Az ilyen tevékenység végzésére feljogosított szervezet vagy személyt tehát közhatalmat gyakorlóknak tekintjük, illetve megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási szervek megkülönböztető sajátossága, hogy működésük során közhatalmat gyakorolhatnak.<sup>354</sup>

A helyi önkormányzatok a közhatalmi jogkört gyakorló szervek között is speciális helyet foglalnak el, hiszen a hatalomgyakorlás mindkét oldaláról érintettek. Varga Ádám találóan fogalmaz, amikor azt írja, hogy „[a] helyi önkormányzatok különlegessége, hogy közhatalmat gyakorolnak és velük szemben is gyakorolnak közhatalmat. Ez azt jelenti, hogy azok a hatáskörök, amelyek a polgárokkal szemben kötelezettséget jelentenek, azok a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkednek.”<sup>355</sup> Éppen ezért a következőkben azt a fejlődési ívet szeretném végig kíséreni, amely a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságának vizsgálatához kapcsolódik. Az alkotmánybíróági gyakorlat megértéséhez ugyanakkor – álláspontom szerint – elengedhetetlen más közhatalmat gyakorlók ügyében keletkezett döntések ismertetése is, ezért azokra szintén kitérek.

#### **IV.5.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmányhoz és a régi Abtv.-hez kapcsolódóan**

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<sup>356</sup> idejére nyúlik vissza.

A testületnek már működése kezdetén, a 324/B/1991. AB határozatban állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a jogi személyeket megillető egyes alapjogok az önkormányzatokat is megilletik-e. Ebben a döntésben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „az

<sup>353</sup> Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 11.

<sup>354</sup> Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 16-17.

<sup>355</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*. 2020/3., 66.

<sup>356</sup> a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

Alkotmány a helyi önkormányzat gazdasági autonómiáját oly módon garantálja, hogy a helyi önkormányzat számára tulajdonjogának és vállalkozáshoz való jogának gyakorlása tekintetében - az önkormányzati törvényben meghatározott eltérésekkel - ugyanolyan mértékű autonómiát biztosít, és ugyanolyan alkotmányos védelemben részesíti, mint ami minden más tulajdonost és gazdálkodó szervezetet megillet.” A tulajdonhoz és vállalkozáshoz való jog megítélésakor tehát úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy azok a helyi önkormányzatokat a többi jogi személlyel azonos módon illetik meg. Az önkormányzatok számára biztosított alkotmánybírósági jogvédelem szintjének képzeletbeli lévét tehát kifejezetten magasra helyezte a testület.

A 4/1993 (II. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ezt a képet árnyalva már úgy foglalta össze addigi gyakorlatát, hogy az önkormányzati alapjogok tartalmába azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát koncepcionális szinten határozzák meg. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában<sup>357</sup> meghatározott önkormányzati alapjogokról kijelentette, hogy azok valójában azon hatáskör csoportok, amelyek az önkormányzatok - elsősorban a kormánnyal szembeni - önállóságához elengedhetetlenek. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat pedig azt rögzítette, hogy az önkormányzati alapjogvédelem az általános, illetve az önkormányzati törvény felhatalmazása alapján hozott törvények keretében érvényesül. Ez a döntés leszögezte azt is, hogy a 44/A. §-ban megjelölt alapjogok valójában az önkormányzatok önállóságát szolgáló hatáskör csoportok; az önkormányzati tulajdon mint eképpen értelmezett alapjog az önkormányzat tulajdonosi jogállásának sérthetlenségét biztosítja.

<sup>357</sup> Alkotmány: „43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. (...)

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,
  - 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.”



Téglási András ezt a jogértelmezést tekintette az addigi gyakorlathoz képest fordulópontnak, és álláspontjaként kifejtette, hogy az önkormányzat mint közhatalmi és közfeladatot ellátó szerv, a helyi önkormányzáshoz való jog alapján az állammal szemben független, és ebből következően *ab ovo* alapjogi szintű védelemre szoruló entitás.<sup>358</sup>

Az Alkotmánybíróság az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban az önkormányzatok vonatkozásában a korábbiaknál is markánsabban rögzítette, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörcsoportok, 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. 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.<sup>359</sup>

Az elvi kérdés, miszerint az állam (és az állami szervek) fordulhat-e egyáltalán 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”.<sup>360</sup>

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

<sup>358</sup> Téglási András: Az önkormányzatok alapjogi jogalanyisága, különös tekintettel az önkormányzatok tulajdonhoz való jogára. In: Rixer Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, 2010. 177-179.

<sup>359</sup> 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.

<sup>360</sup> 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.



vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos megállapítását kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Ebből kifolyólag volt egy olyan jogvédelmi eszköz a helyi önkormányzatok kezében, ami széleskörűen alkalmazható volt. Mivel egy jogkövetkezmenyt leszámítva az alkotmányjogi panasz is leginkább normakontrollként funkcionált, nem volt akkora tétje az önkormányzatok számára, hogy alkotmányjogi panasszal élhetnek-e.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése azonban 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.<sup>361</sup> Másrészt az actio popularis jogintézménye megszűnt, ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségei szélesedtek, és a most vizsgált gyakorlat is új irányt vett.

#### **IV.5.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának változása az Alaptörvényhez kapcsolódóan**

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság két öttagú tanácsa párhuzamosan tárgyalt egy-egy, a kutatás szempontjából releváns 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, még akkor sem, ha jogi személy.”<sup>362</sup> A végzés a 23/2009. (III. 6.) AB határozat fentiekben már ismertetett megállapítását is idézte.

Ugyanezen a napon 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 korábbiaknál lényegesen árnyaltabban fogalmazva azt rögzítette, hogy „[a]

<sup>361</sup> 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.

<sup>362</sup> 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]

köz hatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a köz hatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.”<sup>363</sup>

A gyakorlat a következő években általánosságban ezekre a döntésekre épült, így a választási szervként, illetve rendeletalkotóként benyújtott panaszokat nem fogadta be az Alkotmánybíróság.<sup>364</sup> Ezek közül a döntések közül az 3077/2015. (IV. 23.) AB végzést azért emelem ki, mert Pokol Béla párhuzamos indokolása már előrevetíti az alkotmánybírósági gyakorlat változását. A vizsgált ügyben Rácalmás Város Jegyzője terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, amelyet a testület – Pokol Béla álláspontja szerint tévesen – azzal az indokolással utasított vissza, amely az alkotmányjogi panaszra vonatkozó, korábbi Alkotmányra szabott gyakorlaton nyugodott. Ez a gyakorlat pedig kizárta az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségéből. Megítélése szerint az Alaptörvény a korábbiaktól eltérő módon rendezte az alkotmányjogi panasz funkcióját és formáját, és az Abtv. nem pusztán az alapvető jogok védelmére irányozta elő a jogintézményt, hanem tágabban az Alaptörvényben biztosított jogok védelmére. Hangsúlyozta azt is, hogy a helyi önkormányzatok számára nem lehetséges az Alkotmánybírósághoz fordulás előzetes vagy utólagos normakontrollal, így egyetlen lehetőségük az alkotmányjogi panasszal élés maradt. Mindezekre tekintettel jutott arra a következtetésre, hogy nem áll összhangban az Alaptörvény értékeivel és rendeltetésével, ha a korábbi gyakorlatot követve továbbra is kirekesztik az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz lehetőségéből.<sup>365</sup>

A 3050/2013. (II. 28.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság tanácsa az általánostól eltérő megközelítést alkalmazott. Két önkormányzat nyújtott be kivételes alkotmányjogi panaszt a nemzeti köznevelésről szóló törvénnyel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörcsoportjait 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

<sup>363</sup> 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]

<sup>364</sup> lásd 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [12], 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [14].

<sup>365</sup> 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [15]-[17]

indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultsága nem állapítható meg.”<sup>366</sup> Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével<sup>367</sup> és X. cikkével<sup>368</sup> 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 hatáskörcsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.”<sup>369</sup> 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

---

<sup>366</sup> 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [19]

<sup>367</sup> Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

<sup>368</sup> (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

<sup>369</sup> 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [7]

tevékenysége körében közhatalmi jogosítványt nem gyakorol. Az Alkotmánybíróság az indítványnak – amely egy kórházi gyermekhalálalozással összefüggő nem vagyoni kártérítést érintő jogutódlást vitatott – ugyan nem adott helyt, azonban érdemben bírálta azt el<sup>370</sup>, 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.<sup>371</sup> A határozatban példalozó 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.”<sup>372</sup>

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.<sup>373</sup> Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát itt is az az eldöntendő kérdés, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben a közhatalmi jogosítványaival élve vagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az

<sup>370</sup> 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 válaszlevelében vitatta.

<sup>371</sup> 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]}

<sup>372</sup> 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [23]

<sup>373</sup> 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]

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.<sup>374</sup> 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 gyakorlata tehát funkcionális oldalról vizsgálta 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 megillettek 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 érvényesítve.

Fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság 3158/2018. (V. 16.) AB végzésében kiegészítette. Az ügyben Kaposmérő Község Önkormányzata fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság tanácsa 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,<sup>375</sup> az indítványozó önkormányzat által sérülni vélt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal<sup>376</sup> 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

---

<sup>374</sup> 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]}

<sup>375</sup> Az indítványozó érintettsége alátámasztására előadta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés Kaposmérő Község Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társasága tevékenységének megszüntetésére irányuló helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését mondta ki, továbbá a végzés Kaposmérő Község Önkormányzatának tulajdonít olyan tevékenységet, amely nem képviselő-testületi hatáskör.

<sup>376</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés

végzés között nincs olyan érdemi összefüggés, ami az indítványozó konkrét alapjogi sérelmét eredményezhetné. Másrészt viszont elvi éllel szögezte le 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.”<sup>377</sup>

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 valamennyi szervének is – Alaptörvényben biztosított joga, hogy maga a bírósági eljárás tisztességes legyen. A döntésből az is következik, hogy ezt a jogot az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárás keretében is védelmezi.

A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat pedig nem egy helyi önkormányzat, hanem a Magyar Nemzeti Bank mint közhatalmi szerv indítványozói jogosultságát ismerte el egy olyan ügyben, amelyben az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria mint felülvizsgálati bíróság és a Fővárosi és Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú ítéletei ellen, és kérte a fenti ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság döntését az MNB nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségével, valamint azzal indokolta, hogy közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság.<sup>378</sup>

Varga Zs. András „áttörés jellegű lépésként” tekintett arra, hogy a fenti ügyben az Alkotmánybíróság az ügy tárgyi súlyát is mérlegelve elismerte a közhatalmat gyakorló Magyar Nemzeti Bank indítványozói jogosultságát. Álláspontja szerint ez abból a dogmatikai megfontolásból történt, hogy „a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] nem osztható, ha tehát az egyik féllel szemben nem tisztességes az eljárás,

---

<sup>377</sup> 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [22]

<sup>378</sup> 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [15]



akkor a másik féllel szemben sem az, ezért bármelyik fél – így a közhatalmat gyakorló is – indítványozhatja az alkotmánybíróvási eljárást.”<sup>379</sup>

Összefoglalóan elmondható, hogy 2018 végére bár az Alkotmánybíróságnak még nem volt kialakult gyakorlata a különböző közigazgatási, állami szervek alkotmányjogi panaszaival kapcsolatosan, de bizonyos megkötésekkel egyre szélesebb körben ismerte el különböző állami szervek indítványozói jogosultságát.

A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatnak azért volt jelentősége, mert az Alkotmánybíróság eddigi, fentebb bemutatott gyakorlata során csak a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a mellérendelt jogalanyként történő eljárással kapcsolatosan állapította meg *expressis verbis* az önkormányzati indítványozói jogosultságot. Ebben ügyben azonban Budaörs Város Önkormányzata, az indítványozó helyi önkormányzat az állította, hogy Alaptörvényben biztosított jogát egy állami szerv sértette meg.<sup>380</sup> Döntésében a testület arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni, ezek megsértése esetén ugyanis éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott önkormányzati autonómia szenved csorbát. De ezek a hatáskörök nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak. A helyi önkormányzatokat adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megillettek. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek. Azt is hangsúlyozta azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozott védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiürítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> Varga Zs. András: A bírói döntés ellen irányuló panasz. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybíróvási törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 337.

<sup>380</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [30]

<sup>381</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35-36]



A helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság előtti jogvédelme szempontjából ez a döntés is mérőföldkő, hiszen a testület az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített hatásköröket a helyi önkormányzatok mint jogalanyok számára Alaptörvényben biztosított jogként ismerte el.

Ahogy a korábbiakban már hangsúlyoztam Varga Ádám szavait idézve, „a helyi önkormányzatok esetében azok a hatáskörök, amelyek a polgárokkal szemben kötelezettséget jelentenek, azok a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkednek. Emiatt kiemelt jelentősége van az önkormányzatok tevékenysége felett gyakorolt kontrollnak és az önkormányzati jogok védelmének. [...] utóbbi eszköz a biztosítéka annak, hogy az önkormányzatok jogszerűen gyakorolt hatásköreit ne sértsék meg az államhatalom más szervei.”<sup>382</sup>

A német irodalom az önkormányzatisággal összefüggésben megkülönbözteti a jogalanyi garanciát, az objektív jogintézményi garanciát és a szubjektív jogállási garanciát. Az intézményi jogalanyi garancia kimondja, hogy az önkormányzatoknak és a járásoknak a németországi közigazgatási szervezet részeként kell létezniük (jogalanyi garancia). Azt, hogy az önkormányzatok és a kerületek csak intézményesen vagy egyénileg, azaz konkrét létezésükben és kialakításukban is védelmet élveznek-e, itt nem kell eldönteni. Függetlenül attól, hogy intézményi vagy egyéni hatása van-e, az önkormányzatok és a kerületek meglévő státuszának ilyen védelme nagyrészt értelmetlen lenne, ha az önkormányzati garancia nem eredményezne egyes konkrét, anyagi és tartalmi természetű jogosultságokat.<sup>383</sup>

Az Alkotmánybíróság ezt a jogvédelmet valósította meg és munkálta ki gyakorlatában, amivel részben átlépte a korábbi Alkotmány idején és az Alaptörvény hatályba lépését követő első években alkalmazott szigorú megközelítését.

Ezen a ponton fontosnak tartom kiemelni a következőket: az Alkotmány az önkormányzati alapjogok elnevezést használta, míg az Alaptörvény ehelyett a helyi önkormányzatok legfontosabb hatásköreiről rendelkezik. Ezt lehet úgy is értelmezni, hogy az alapjogi minősítés hiányában a jogvédelem szintje az Alaptörvényben egyértelműen alacsonyabb.

<sup>382</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*. 2020/3., 66.

<sup>383</sup> Alfred Katz-Klaus Ritgen: Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Ist das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsrechtlich »wegwägbar«? *Deutsches Verwaltungsblatt*. 2008/24. 1534.

Amint arról már korábban szó volt az Alkotmány a képviselő-testületnek a 44/A. § (1) bekezdésben biztosított hatáskörcsoportokat nevesítette alapjogként. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a hatáskörcsoportok egy, az állam közhatalmi rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját biztosítják. De ezek az alapjogok nem részesülnek az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő alapvető jogokkal azonos alapjogi védelemben.<sup>384</sup>

Temesi István pedig felhívja a figyelmet arra is, hogy bár vannak olyan alkotmányok, amelyek önkormányzati jogosultságokat rögzítenek, önkormányzati alapjogok ezzel az elnevezéssel nem jelennek meg máshol.<sup>385</sup>

Ebből kifolyólag a hatáskörcsoportok védelme nem feltétlenül függ az elnevezésüktől. Hoffman István úgy ír erről, hogy a tiszta alapjogias megközelítés oldódása ellenére az Alkotmánybíróság nem egyszerűen hatáskörcsoportokként kezelte ezeket, hanem kidomborította védelmük jelentőségét, egyre inkább relatíve védett hatáskörcsoportokként értelmezte, ami erős korlát volt a törvényalkotó számára.<sup>386</sup>

Ezt támasztják alá az Alkotmánybíróság 2013-at követő döntései is, hiszen – egy látszólag csökkenő jogvédelmet biztosító alkotmányos környezetben – a testület éppen a gyakorlatával kezdett el az önkormányzatok számára a legkülönbözőbb helyzetekben jogvédelmet biztosítani. A gyakorlat alakulását illetően többféle vélemény ismert, például Varga Ádám meglátása szerint még nem olvasható ki egyértelmű fejlődési görbe, hozzáteszi ugyanakkor, hogy az önkormányzatok által benyújtott panaszok száma sem olyan magas, hogy rákényszerítette volna a testületet, hogy érdemben nyilatkozzon ezekben a kérdésekben.<sup>387</sup>

A magam részéről ugyanakkor Potje Lászlóval értek leginkább egyet, aki szerint a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszainak elbírálása terén egy jól kirajzolódó fejlődési ív látható, amely egyértelműen az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogai védelmének

---

<sup>384</sup> 56/1996. (XII.12.) AB határozat és 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

<sup>385</sup> Temesi István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Új Magyar Közigazgatás*. 2010/12. 27.

<sup>386</sup> Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 2012/2. 31.

<sup>387</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*. 2020/3. 70.

a kiszélesítése irányába hat.<sup>388</sup> A most bemutatott fejlődési ív a dolgozat megalapozó részében tett állításon<sup>389</sup> is igazolni látszik.

#### **IV.5.4. Az Abtv. 2019. évi módosítása**

2019. december 20. napjával az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította az Abtv. indítványozói jogosultság (és az érintettség) szempontjából releváns szabályait.

Az Abtv. 27. § (1)-(3) bekezdései értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. rendelkezése szerint jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt, akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed. Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.

Az Abtv. 55. § új, (4a) bekezdése a befogadási eljáráshoz további szempontjaként írta elő, hogy a közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.

A Módtv.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki, hogy ki minősül érintettnek, és ennek folytán panasz benyújtására jogosultnak. Az

<sup>388</sup> Potje László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírói döntések tükrében. *Alkotmánybírói Szemle*. 2019/2. 12.

<sup>389</sup> „Álláspontom szerint az önkormányzati jogvédelem a kollektív alapjog alaptörvényi nevesítése hiányában, önmagában a hatáskörök hatékony alkotmánybírói védelmével is megvalósítható.”

Alkotmánybíróság értelmezése került tehát át a törvény szövegébe, amely a peres eljárásokban érintett közhatalmat gyakorló intézmények számára is egyértelművé teszi az egyébként meglévő panaszjog gyakorlásának lehetőségét. Az indokolás szerint az indítványozói vizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok, illetve Alaptörvényben biztosított jogok a jogi személyeket - így a közhatalmat gyakorló szerveket - is megilletik (az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is). A módosítás az előterjesztő álláspontja szerint valamennyi személy és szervezet vonatkozásában tisztázza az érintettség feltételeit, azzal, hogy a hatáskörsérelem önmagában érintettségre vezet a panasz befogadhatóságának szempontjából.<sup>390</sup>

Álláspontom szerint félreérthető az indokolás azon része, amely arra utal, hogy a közhatalmat gyakorló szerveket azért illeti meg az indítványozói jogosultság, mert jogi személyek. Az Alaptörvény I. Cikk (4) bekezdése hatályba lépése óta változatlan tartalommal rögzíti, hogy „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Minden jogi személy fordulhatott tehát eddig is az alkotmányjogi panasz jogintézményén keresztül az Alkotmánybírósághoz. A jogi személyek közül a közhatalmi szervek indítványait épp ebbéli minőségük, jogállásuk miatt utasította vissza az Alkotmánybíróság. Ez a határozott hozzáállás kezdett más irányt venni, ami végül ahhoz vezetett, hogy a jogalkotó az Abtv.-ben is megerősítette a közhatalmi szervek jogát az alkotmányjogi panasz benyújtására. Az új előírás lényege, hogy a közhatalmi szervek által benyújtott indítvány esetében – Alaptörvény I. Cikk (4) bekezdésének értelmezésén túl – azt kell külön vizsgálni, hogy közhatalmi minőségéből adódóan megilleti-e a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog.

Szaniszló Krisztián arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotói szándékkal összhangban el kívánja kerülni, hogy az Abtv. módosítását követően „a közhatalmat gyakorló szervek a peresztes ügyeik esetében a valódi alkotmányjogi panasz intézményét egyfajta sokadik, extra fellebbezési lehetőségként próbálják használni olyan esetekben, amikor a jogvitának nincsen érdemi alkotmányjogi relevanciája.” Ugyancsak elkerülendő a különböző

---

<sup>390</sup> Módtv. Részletes indokolás az 55. és 56. §-hoz

politikai konfliktusok alkotmánybírószintre való terelése, például a kormányzati jogalkotást vagy az országgyűlés kormánypárti többsége által elfogadott egyes törvényeket a meglévő önkormányzati autonómia csorbításaként megélő helyhatóságok képviselő-testületei részéről. A módosítás egésze álláspontja szerint rendezi az indítványozási jogosultság anyagi jogi alapjait, az az alapján lefolytatandó eljárásokhoz viszont csupán egyfajta keretszabályozást ad, így a jövőben az Alkotmánybíróság feladata a befogadási vizsgálat eljárásjogi részletszabályainak kimunkálása.<sup>391</sup>

A módosítás indokolása ezen felül ugyan nem tér ki rá, de az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának új, második fordulata egyértelműen azt biztosítja, hogy a helyi önkormányzat az Möt.-ben deklarált önkormányzáshoz való jog leglényegesebb hatásköri elemei iránti jogvédelmi igényét az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is gyakorolhassa. A kodifikált szöveg egyértelműen a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat értelmezésén alapszik.

A szubjektív jogvédelmi funkción felül a módosítással hangsúlyossá válik az alkotmányjogi panasz eljárásoknál is az objektív, általános alkotmányvédelmi funkció.<sup>392</sup>

A helyi önkormányzatok szempontjából azért jelentős a változás, mert a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke – miszerint [a] helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít” – tulajdonképpen ezzel a módosítással válik még inkább biztosítottá és gyakorolhatóvá az Alkotmánybíróság előtt.

A módosítás hatálybalépését követően a 3030/2020. (II. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a módosított Abtv. 27. §-a a folyamatban levő ügyekben is alkalmazható, mivel az eddig is követett gyakorlattal egyező rendelkezést tartalmaz. A módosítás nem fogalmazott meg tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Ezért az adott ügyben

---

<sup>391</sup> Szaniszló Krisztián: A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos. *Fontes Iuris*. 2020/4. 21-22.

<sup>392</sup> Az általános alkotmányvédelmi funkciót Gárdos-Orosz Fruzsina is hangsúlyozza az alkotmányjogi panaszokkal, közelebbről a befogadási eljárással összefüggésben. Lásd: Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatban. *Jogi Iránytű*. 2012/4. 61.

indítvány befogadásának az indítványozó önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadálya.<sup>393</sup>

Az ügyben Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata volt az indítványozó. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának oka, hogy álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőséget, mivel őt mint sértettet elzárják attól a lehetőségtől, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel.

Az ügy érdekessége nem csupán abban rejlik, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlat törvényi megerősítését tartalmazó új jogi környezetben elsőként fogadott be közhatalmi szervtől indítványt, hanem abban is, hogy a testület érdemi vizsgálata a közhatalmi szervek közötti hatalommegosztást állította a fókuszba. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasító döntése indokolásában ugyanis rámutatott arra, hogy az önkormányzati tulajdon vonatkozásában figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat közfeladataira tekintettel rendelkezik tulajdonnal, amely körülmény kihatással bír a jogviszony jellegére is, másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárás célja alapvetően nem a tulajdonhoz való jog védelme, hanem az állami büntetőigény érvényesítése. Az önkormányzati tulajdon védelmének terjedelmét illetően (vagyis, hogy az önkormányzat akár büntetőeljárásban, pótmagánvádlóként is felléphet-e a vagyona védelmében) pedig az állami büntetőigény érvényesítésének ügyészségi monopóliumára és az az alóli kivételek rendszerére is tekintettel kell lenni. Mindezeket együttesen figyelembe véve állapítható meg, hogy az indítványozó önkormányzat közhatalmi szerv-e az adott jogviszonyban. Ettől függ ugyanis, hogy a pótmagánvádlói jogosultságra igényt tarthatott-e, és pótmagánvádlói fellépésének elutasítása a bíróságok részéről megsértette-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát.<sup>394</sup> Azt is világossá tette az Alkotmánybíróság, hogy ezt a vizsgálódást már nem az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggésben végzi el, hanem immár az ügy érdekében, a pótmagánvádlói jogosultság vonatkozásában folytatja le.

Az indítvány elutasítását megalapozó lényegi megállapítását az Alkotmánybíróság a közhatalmi szervek közötti hatalommegosztás Alaptörvényben rögzített rendszeréből vezette

---

<sup>393</sup> 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [23]

<sup>394</sup> 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [25]

le, amikor leszögezte, hogy „[a]z önkormányzat jogállása szerint az állam része, ugyanabból az állami közhatalomból részesül, mint a központi állami szervezetek, ezért büntetőigénye az egységes állami büntetőigény részeként csak az ügyészség által érvényesíthető.”<sup>395</sup>

Az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel a horizontális és vertikális hatalommegosztás különleges metszéspontjára mutatott rá, megerősítve azt is, hogy a helyi önkormányzatok büntetőigényének érvényesítése az ügyészség kizárólagos feladata.

A módosítás hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok és egyéb közhatalmi szervek vonatkozásában is elfogadta az indítványozói jogosultságot és érintettséget, azonban ezen döntések alapján is jól észrevehető, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése és öttagú tanácsai az egyes ügyekben eltérően alkalmazták az új törvényi előírásokat.

A 3155/2020. (V. 15.) AB végzésben a Szegedi Törvényszék alkotmányjogi panaszának visszautasításáról döntött az Alkotmánybíróság tanácsa. A tanács a befogadási feltételek vizsgálata során rögzítette, hogy az indítványozó félként - alperesként - járt el a bírósági eljárás során, ezért az érintettsége megállapítható. Az indítványozói jogosultság vizsgálata kapcsán ezt a megállapítást tette: „[a]z indítványozó, mint állami szerv az alapul fekvő eljárásban nem e funkciója szerint, hanem a volt bíró felperes jogi személy munkáltatójaként, mellérendelt pozícióban szerepel, így alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultnak tekinthető, mind a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat, mind az Abtv. módosított rendelkezésére tekintettel.”<sup>396</sup>

Álláspontom szerint az eljáró tanács ezen állítása félreérthető az indítványozói jogosultsággal kapcsolatban, mert azt sugallja, mintha a közhatalmi szerv csak olyan jogviszonnyal összefüggésben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, amelyben mellérendelt félként szerepelt. Az Abtv. módosítása azonban ezzel ellentétben általános jelleggel teszi lehetővé az indítványozást a közhatalmi szervek számára, azon kitéttel, miszerint vizsgálni kell, hogy a panaszban megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e az adott szervet. A vizsgálat ebben az ügyben tulajdonképpen az Abtv. módosítása előtti gyakorlat azon módszerét alkalmazta, amely az indítvány alapjául szolgáló jogviszony mellérendelt, magánjogi jellege alapján már elfogadta az indítványozói jogosultságot.

---

<sup>395</sup> 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [31]

<sup>396</sup> 3155/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [19]



Az Alkotmánybíróság tanácsa ezt követően tárgyalta Esztergom Város Önkormányzata alkotmányjogi panaszát, és az azt visszautasító 3221/2020. (VI. 19.) AB végzésben – utalva a 3158/2018. (V. 16.) AB végzés elvi megállapítására – rögzítette, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra vonatkozó értelmezését nemcsak a polgári perre, hanem a közigazgatási perre is irányadónak tekinti, ebből következően a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog jelen esetben a helyi közhatalmat gyakorló indítványozót is megilleti.<sup>397</sup> Az Alkotmánybíróság itt már az Abtv. módosítás valódi értelme szerint bírálta el az indítványt.

A 3287/2020. (VII. 17.) AB végzésben szintén az új jogszabályi környezet előírásai alapján döntött az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság alkotmányjogi panasz tárgyában. A testület azon túl, hogy az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette, azt is megállapította, hogy az indítványozó ugyan közjogi jogállással rendelkezik, azonban a panasz alapját képező ügyben egy másik közigazgatási szerv által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásban és az ahhoz kapcsolódó peres eljárásban ügyfélként, illetőleg felperesként vett részt, ekként az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából nem minősül az Abtv. 27. § (3) bekezdése szerinti közhatalmat gyakorló indítványozónak, éppen ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésbe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére hivatkozhat.<sup>398</sup>

A döntéssel kapcsolatban Szaniszló Krisztián azt emeli ki, hogy az indokolásból kitűnik az Alkotmánybíróságnak az a következetes gyakorlata, amely szerint nem az a lényeges, hogy a panaszosnak állami szerv státusza van, vagy hogy hatáskörei között szerepel a közhatalom gyakorlása, hanem az, hogy milyen az adott alapügyben megjelenő eljárásjogi szerepe. Egy állami szerv hatósági eljárás ügyfeleként, közigazgatási vagy polgári per peres feleként nem minősül közhatalmat gyakorlónak, hatósági határozat kiadmányozójaként viszont igen.<sup>399</sup>

Egy héttel a fenti döntést követően, szintén az Alkotmánybíróság teljes ülése hozta meg a 3303/2020. (VII. 24.) AB határozatot a Fővárosi Ítéltábla által benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában, és annyit állapított meg mindösszesen, hogy az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való és jogorvoslathoz való jog olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre

<sup>397</sup> 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [22]-[23]

<sup>398</sup> 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [17]

<sup>399</sup> Szaniszló Krisztián: A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos. *Fontes Iuris*. 2020/4. 22.

vonatkoznak. Erre tekintettel - ezen alapjogok vonatkozásában - az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel.

A 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozattal zárult ügyben a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előzményeként az indítványozó közhatalmi döntéssel utasított el menekültügyi eljárásban egy elismerés iránti kérelmet mind a menekülti, mind az oltalmazottkénti elismerés tekintetében. Az Alkotmánybíróság eljárása során az indítványozó érintettségét és jogosultságát is megállapította. A döntés indokolásában az eljáró tanács szintén csupán a következő megállapítást tette: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket - így a közhatalmat gyakorló szerveket - is megilletik. Az Alkotmánybíróság a fenti szempontok alapulvételével megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amely természeténél fogva nem csak az emberre vonatkozik. Erre tekintettel az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel.”<sup>400</sup>

A jogosultsági feltételek vizsgálata és értékelése véleményem szerint az előző két esetben nem volt megfelelő. Közhatalmi szerv által benyújtott alkotmányjogi panasz esetében az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt vizsgálat nem merülhet ki abban, hogy a hivatkozott alapjog jogi személyként megilleti-e az indítványozót. Ezekben az ügyekben az indítványozók többek között a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra hivatkoztak, ezért a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben megfogalmazott elvi megállapítás képezi az indítványozói jogosultság alapját, miszerint a hatalommegosztás elvéből az következik, hogy az önkormányzatokat – és tulajdonképpen bármelyik közhatalmi szervet –, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog.

Álláspontom szerint mindkét esetben vizsgálni kellett volna, hogy az indítványozókat nemcsak mint jogi személyeket, hanem mint közhatalmi szerveket megilleti-e a panaszban megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog.

---

<sup>400</sup> 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [16]

A helyi önkormányzatok előtti jogvédelmének újabb fontos állomását jelenti a 8/2021. (III. 2.) AB határozat. Ebben a döntésben a testület Göd Város Önkormányzatának alkotmányjogi panasza alapján járt el. Az Alkotmánybíróság az indítványozó helyi önkormányzat eljárási jogosultságát részletesen vizsgálta. Ennek során egyrészt megállapította, hogy a közhatalmat gyakorló helyi önkormányzatok a kivételes panasz hatáskör lefolytatása esetében is hivatkozhatnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben és a XV. cikk (2) bekezdésében foglaltak, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére.

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében is rögzítette, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján is jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, hiszen megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott önkormányzati autonómia szenved csorbát.

Annak ellenére, hogy a konkrét indítványt az Alkotmánybíróság elutasította<sup>401</sup>, a döntés indokolásában rögzítette, „hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. Az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/ hatáskörsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. „kiüresítési mércé”, melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.”<sup>402</sup>

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreinek kiüresítését az Alaptörvény 34. cikk az (1) bekezdés harmadik mondatának vizsgálatával új megvilágításba helyezte. Az érintett szakasz előírja, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az Alkotmánybíróság

---

<sup>401</sup> Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben arra a következtetésre jutott, hogy „a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör nem üresedik ki, csak területi korlátozás alá esik, azzal, hogy megosztásra kerül az adóztatási jog a megyei önkormányzattal a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan. Az indítványozó települési önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, és úgyszintén költségvetési támogatás illeti meg a kötelezően ellátandó feladataihoz igazodóan. A nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra is adóztathat, a beszedett helyi adó teljes egészében őt illeti meg.” 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [166]

<sup>402</sup> 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [162]

ezzel az önkormányzatok gyakorlati, tényleges működésével kötötte össze az alkotmányos védelemmel ellátott hatásköreiket. Levezette, hogy alkotmányosan nem csökkentheti az állam a helyi önkormányzat éves költségvetésének bevételi oldalát oly módon, amely ellehetetleníti az önkormányzati közfeladatok ellátását, mert ezzel kiüresednének az önkormányzatok alkotmányosan védett hatáskörei. Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az ellehetetlenülés elkerülése érdekében az érintett helyi önkormányzatok alkotmányosan védett igényt támaszthatnak pótlólagos forrásokra. Az államnak ezeket a forrásokat úgy kell biztosítania, hogy az összességében is alkalmas legyen az ellehetetlenülés megelőzésére, és megfelelő időben álljon az önkormányzatok rendelkezésére az alkotmányosan védett feladat- és hatáskörök megszakítás nélküli, folyamatos gyakorolhatósága érdekében.<sup>403</sup>

Az Alaptörvény, és azon belül konkrétan az önkormányzatok jogvédelme érdekében a fenti értelmezést alkotmányos követelményként írta elő, hogy „az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.”<sup>404</sup> A határozathoz különvéleményt csatoló alkotmánybírák közül Dr. Czine Ágnes azért nem támogatta a többségi döntést – noha annak lényegi megállapításaival egyetértett –, mert álláspontja szerint az alkotmányos követelmény mint jogkövetkezmény alkalmazása nem védi megfelelően az önkormányzati autonómiát, helyette a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani.

Meggyőződésem szerint az Alkotmánybíróság a hatékonyabb megoldást választotta, hiszen egy-egy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását követően sokszor évek telnek el, mire a jogalkotó eleget tesz feladatának. Jelen esetben ugyanakkor a lehetséges jogkövetkezményt szabályozó rendelkezés rendkívül tág értelmezésére is szükség volt. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében ugyanis „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.” Az Alkotmánybíróság azonban nem a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban

<sup>403</sup> Lásd 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [172]-[173]

<sup>404</sup> 8/2021. (III. 02.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont

alkalmazandó jogszabályhelyhez és annak alkalmazásához fogalmazott meg alkotmányos követelményt, hanem magát az Alaptörvényt értelmezte, és ezt fogalmazta meg követelményként. Véleményem szerint ezt a követelményt a kihirdetését követően minden, a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához szükséges, azzal arányban álló költségvetési vagy más vagyoni támogatást biztosító, illetve azt csökkentő jogalkotási aktus során kötelező figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság ezzel a megoldással tulajdonképpen az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését is „kicselezte.”<sup>405</sup> A korlátozás ugyanis az elfogadott törvények vizsgálatára terjed ki, míg a megfogalmazott alkotmányos követelmény a jogalkotás folyamatához támaszt olyan tartalmi kritériumokat, amelyeket annak során nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Az Alkotmánybíróság a 3441/2022. (X. 28.) AB határozatában Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzatának közvetlen alkotmányjogi panaszát bírálta el. A döntésben a testület a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatra visszautalva összefoglalóan rögzítette, hogy az „Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja” {3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21]}.<sup>406</sup>

Az indítványozónak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjára alapított érvelésével összefüggésben pedig általánosan emelte ki, hogy „egyres közjogi korlátok esetleges

---

<sup>406</sup> Indokolás [45]

alaptörvény-ellenessége a 38. cikk keretei között és elsősorban a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja fényében értékelhető. Ennek oka, hogy az önkormányzatokat megillető tulajdoni védelem legfőképpen abban a kontextusban bír jelentőséggel, hogy a tulajdon nélkül vagy a tulajdon részleges elvonásával sérülhet az autonómia is. Lényegében a tulajdon és annak tárgyai csak a gazdálkodás alapfeltételeit, azaz statikáját jelentik, ezzel szemben a dinamikát a gazdálkodás képezi, amelyet viszont a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja véd.”<sup>407</sup>

Az indítványt illetően a testület azt állapította meg, hogy az indítványozó nem a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánítás törvényi szabályait támadta alkotmányjogi panaszában, hanem csak a döntést meghozó kormányrendeleti szabályozást. Emiatt pedig az Alkotmánybíróság mindössze azt tudta megállapítani, hogy az autonómia korlátozása nem a támadott kormányrendelet miatt következett be, hanem a törvényi szabályokból eredően. A törvényi szabályokra vonatkozó indítványi elem hiányában azonban az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta a vonatkozó törvények esetleges alaptörvény-ellenességét. Emellett azonban ebben a döntésében is rögzítette a testület, hogy a helyi önkormányzatok éppen azért jogosultak az Alaptörvény 32. cikkében foglalt autonómia védelmében az Alkotmánybírósághoz fordulni, mert különben kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság ezzel a döntéssel a tulajdonhoz való jogot vizsgálva világított rá tűpontosan a helyi önkormányzatok kettős jogállására. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése a nemzeti vagyon körébe sorolja, ugyanakkor egymástól elkülönítve nevesíti az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát. A végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint a törvényhozó hatalomnak a helyi önkormányzatok tulajdoni viszonyait érintő jogalkotása azok autonóm működésére is hatással lehet, éppen ezért szükséges számukra az ilyen helyzetekre megfelelő jogvédelmi lehetőséget biztosítani.

A fenti döntéseket mellett néhány további, közhatalmi szerv által benyújtott alkotmányjogi panaszt bírált el az Alkotmánybíróság. Ezeket számba véve szintén az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata még nem egységes az új szabályok alkalmazása terén. A 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, a 3130/2022. (VI. 1.) AB határozat, valamint a 3151/2022. (VI. 12.) AB határozat esetében a Kormány volt az indítványozó. Az Alkotmánybíróság

---

<sup>407</sup> Indokolás [47]



mindhárom ügyben csupán azt a hiányos vizsgálatot folytatta le, amelynek eredményeképpen önmagában a jogi személy mivolta alapján jogosultnak tekintette a hivatkozott alapjog vonatkozásában, és a közhatalmi szervi minőség egyáltalán nem képezte a vizsgálat részét.

Ezt követően az Alkotmánybíróság tanácsa a 3539/2021. (XII. 22.) AB végzéssel döntött a Gazdasági Versenyhivatal által benyújtott alkotmányjogi panasz visszautasításáról. Az eljáró tanács a visszautasítás egyik indokaként arra mutatott rá, hogy az adott ügyben az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulata az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglalt további feltételek vizsgálatától függetlenül nem áll fenn, mivel az indítványozónak a hatósági bizonyítványban saját maga által is elismerten és az alkotmányjogi panaszban sem vitatottan nem volt hatásköre eljárni.<sup>408</sup> Egy adott hatáskör hiányában a hatásköre Alaptörvénybe ütköző módon való korlátozására pedig nem hivatkozhat egy indítványozó sem, ez nem képezheti alkotmányjogi panasz benyújtásának tárgyát.

Az Alkotmánybíróság a 3110/2022. (III. 23.) AB határozatban az indítványozóként eljáró Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság alkotmányjogi panaszát bírálta el. Az indítványozói bejelentés alapján először adatvédelmi vizsgálati eljárást, majd hivatalbóli adatvédelmi hatósági eljárást folytatott le egy adatkezelővel szemben. Határozatában megállapította, hogy az adatkezelő kapcsolattartási célból jogalap nélkül gyűjtötte az érintettek személyes adatait, ezért utasította is az adatkezelőt a kapcsolattartás céljából jogalap nélkül gyűjtött személyes adatok törlésére, illetve adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte őt.

Az adatkezelő kereseti kérelme nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletével az indítványozó határozatának azon rendelkezéseit, amelyek többek között a jogalap nélkül gyűjtött személyes adatok törléséről szólnak, megsemmisítette. Ennek alapjául azt jelölte meg, hogy a konkrét ügyben adattörlésre csak az érintett kérésére kerülhet sor, annak hivatalbóli elrendelésére az indítványozó nem jogosult.<sup>409</sup> A Kúria felülvizsgálati eljárásban szintén kihangsúlyozta, hogy az indítványozó hatásköre hiányzik a törlés ex officio elrendeléséhez.<sup>410</sup>

Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és alaptörvény-ellenes hatáskörkorlátozása és a működési zavara előidézése körében előadta, hogy

---

<sup>408</sup>3539/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]

<sup>409</sup> a Fővárosi Törvényszék 105.K.706.125/2020/12. számú ítélete

<sup>410</sup> a Kúria Kfv.II.37.001/2021/6. számú ítélete



- többek között - a jogosulatlanul kezelt adatok törlésének ex officio elrendelése régtől fogva hatáskörébe tartozik. Álláspontja szerint, amennyiben a jogellenesen kezelt adatok ex officio törlésétől el van zárva, a korábban elért alapjogvédelem szintje csökken, a gyakorlatban pedig komoly diszfunkciók állnak be, mert ezzel az adatvédelmi hatóságot megfosztják a jogsérelem érdemi, tényleges és hatékony reparálásának lehetőségétől.

Az Alkotmánybíróság az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette, és az indítványt tartalma alapján az Abtv. 27. § (1) bekezdés második fordulata szerinti hatásköri panaszként értékelte. Megállapította, hogy az indítványozó hatásköre és feladata alaptörvényi megalapozottságú, azzal, hogy a részletszabályokat az Alaptörvény alapján sarkalatos törvény, illetve európai parlamenti és tanácsi rendelet tartalmazza. Az Alaptörvényben kijelölt feladat a vizsgált esetben nem választható el az Alaptörvényből fakadó hatáskörtől, mivel az indítványozó alaptörvényi feladatát a sarkalatos törvényben foglalt hatáskörein keresztül tudja ellátni. Ezért az Abtv. 55. § (4a) bekezdés b) pont szerinti feltétel teljesül. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a (4a) bekezdés a) pont szerinti feltétel is teljesül, mivel a támadott bírói döntésekben foglalt jogértelmezés a vizsgált esetben az indítványban foglaltak alapján alkalmas arra, hogy az indítványozó Alaptörvényben kijelölt feladatának hatékony ellátását akadályozza, ezért az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezze (az Alaptörvényben biztosított alapjog védelme érdekében történő beavatkozási lehetőségét jelentősen elnehezítse). Az indítványozó tevékenysége fennakadását okozza, ha nem rendelheti el hivatalból a nagyszámú, jogellenesen kezelt adat törlését, ha jelentős számú érintett (az érintettek sokasága) jogainak védelme érdekében indít eljárást. Mindezek alapján elvégezte az indítvány érdemi elbírálását és ennek eredményeként a támadott bírói döntéseket megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a következőket emelte ki: „[a] Hatóság alaptörvényi feladata a személyes adatok védelmét biztosító alapjog érvényesülésének az ellenőrzése. Ezt az ellenőrzést (alkotmányos feladatot) a sarkalatos törvényben foglalt hatáskörein keresztül látja el. Az ellenőrzés azt célozza, hogy a személyes adatok védelme az egyes adatkezelések során biztosított legyen. Ha a Hatóság az ellenőrzés során megállapítja, hogy a személyes adatok kezelése az adatkezelőnél jogellenes, akkor a hatékony alapjogvédelem biztosításából, ami a Hatóság kiemelt feladata, nemcsak az következik, hogy ellenőrizheti és feltárhatja a jogellenes személyes adatkezelést, hanem az is, hogy hivatalból - harmadik személyek alapjogai védelmében - elrendelheti az ilyen adatok törlését. Ellenkező esetben, hatékony alapjogvédelem hiányában, korlátozott a hatáskör és az alaptörvényi feladatellátás is. A személyes adatok

védelme egy „védelmi típusú alapjog”, ami megköveteli a tényleges hatósági jogvédelmet. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdése, valamint a VI. cikk (4) bekezdése, illetve a GDPR mint az adatvédelem és az információszabadság egységes alkalmazását biztosító uniós jogszabály alapján a Hatóság jogosult hivatalból a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését erre irányuló kérelem hiányában is elrendelni.”<sup>411</sup>

#### **IV.5.5. Az Abtv. 2023. évi módosítása**

2023. január 18-án meglepő fordulatként az Igazságügyi Minisztérium honlapján társadalmi egyeztetés céljából megjelent az „Egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról”<sup>412</sup> szóló törvény tervezete. A javaslat az Abtv. 27. §-át úgy módosította volna, hogy a törvény szövegéből kikerül a közhatalmat gyakorló indítványozó esetében lefolytatandó vizsgálatra vonatkozó külön rendelkezés.

Az Országgyűlés az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvényben végül a következő, a januári változatot tovább szigorító szöveggel szabályozta újra a valódi alkotmányjogi panaszt:

„27. § (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és  
b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak nem illetik meg a közhatalmat gyakorló indítványozót.”

<sup>411</sup> 3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [56]

<sup>412</sup> <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/6/67/674/6749f8f4633ec8e09cc1f5558b48c544a3e3a1fe.pdf>

A végső előterjesztői indokolás szerint a módosítás az Abtv. módosításával kivezeti a jogrendszerből azt a lehetőséget, hogy a közhatalmat gyakorló szervek (hatóságok) alkotmányjogi panasszal fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz. Az indokolás általános része rámutat arra is, hogy a módosítások elfogadása és végrehajtása révén tovább erősödnek az igazságszolgáltatás függetlenségét - történeti alkotmányunk vívmányaival, a demokratikus jogállami értékekkel és nemzetközi standardokkal összhangban - garantáló biztosítékok.

Álláspontom szerint ebből több minden következik:

Egyrészt az Abtv. 27. § (2) bekezdésének szigorítása nem érinti a régi típusú és a közvetlen alkotmányjogi panaszokat. Sőt, az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján továbbra is lehetősége lesz a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálni.

Másrészt az Alkotmánybíróságnak az értelmezési keret kialakításakor véleményem szerint az alábbi körülményekre is figyelemmel kell lennie:

Az értekezés alkotmányjogi panasszal kapcsolatos fejezetében már rámutattam, miként változott meg az Alkotmánybíróság gyakorlata, aminek eredményeként a testület a közhatalmi szervek alkotmányjogi panaszait is befogadta, és a 2019 decemberi Abtv. módosítás tulajdonképpen a gyakorlat által kialakított vizsgálati szempontokat kodifikálta. Arra is felhívtam a figyelmet, hogy félrevezetőnek tartom a 2019 decemberi Abtv. módosítás indokolását, hiszen a közhatalmi szervek számára az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége nem akkor, hanem az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésével keletkezett. Ezt az álláspontomat igazolja a már hivatkozott, 3030/2020. (II. 24.) AB határozat is, amely szerint a módosított Abtv. 27. §-a a folyamatban levő ügyekben is alkalmazható, mivel az eddig is követett gyakorlattal egyező rendelkezést tartalmaz.<sup>413</sup>

Az Abtv. 27. § (2) bekezdése többféleképpen is értelmezhető.

A szigorú szövegértelmezés szerint pusztán a jogállása alapján minden közhatalmat gyakorló szerv el lesz zárva a valódi alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől.

A megengedőbb szövegértelmezés szerint a közhatalmat gyakorló szervek azon ügyeiket érintően lesznek elzárva a valódi alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől,

---

<sup>413</sup> 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [23]

amelyekben közhatalmi jogosítványt gyakoroltak, és ezért minősülnek közhatalmat gyakorló indítványozónak.

Az Abtv. újabb módosításának indokolása azt a benyomást kelti továbbá, mintha a közhatalmat gyakorló szervek csak hatóságok, hatósági jogkört gyakorló szervek lehetnének. Ahogy arra már korábban utaltam, a közhatalmat gyakorló szervek köre ennél tágabb, az elmélet a közhatalom gyakorlás megvalósulásának tekinti például a jogalkotói tevékenységet is.<sup>414</sup>

Mindezek mellett azt is fontos megjegyezni az új szabályozási környezethez, hogy a közhatalmat gyakorló szerv fogalma – ahogyan arra e fejezet első pontjában is kitértem - továbbra is definiálatlan, sokféle megközelítés alapján leírható, illetve maga az Abtv. sem határozta meg, hogy a közhatalmat gyakorló indítványozó fogalmi köre alatt pontosan mit kell érteni. Éppen ezért lesz lényeges, hogy maga az Alkotmánybíróság milyen értelmezési keretben fog eljárni a jövőben.

Az is fontos körülmény, miszerint annak kizárása, hogy a helyi önkormányzatok mint közhatalmat gyakorló szervek a jövőben valódi alkotmányjogi panasz indítványozói lehessenek, komoly visszalépést jelentene az önkormányzati jogvédelemben. Egy ilyen változás azért sem támogatható, mert sértené a Charta 11. cikkét, amelynek érvényesülését egyébként is problémásnak találta a Kongresszus. A jogvédelmi szint megfelelőségével összefüggésben arra is utalni kell, hogy az Alkotmánybíróság egy alkotmányossági kérdés elbírálásakor tekintetbe veszi Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket<sup>415</sup> és a belső alkotmányos jogvédelmi szintet a nemzetközi szinthez igazítja.

A jogállásuk kapcsán korábban már szó volt róla, hogy a helyi önkormányzatok a közhatalom gyakorlás aktív és passzív oldalán egyaránt megjelennek, így egyes, az állampolgárokkal szemben kötelezettséget jelentő hatáskörök a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkednek. Ez a jogállásbeli sajátosság is azt mutatja, hogy a közhatalmat gyakorló szervek közül a helyi önkormányzatok fordulnak elő leggyakrabban olyan helyzetek, ahol a közhatalmi mivoltuk nem ítéhető meg egyszerűen és egyértelműen.

---

<sup>414</sup> Kilényi Géza: A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*. 2006/8. 465.

<sup>415</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [48]

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata és az így felállított jogvédelmi szint több alapjog vonatkozásában is megkerülhetetlen szempont az új jogszabályi környezet értelmezéséhez. Csak hogy egy példát említsek: az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás alkotmányos elvéből levezette, hogy az önkormányzatokat (és más közhatalmat gyakorló szerveket is), 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.

Az Alkotmánybíróság előtt több közhatalmi szerv által benyújtott valódi alkotmányjogi panasz eljárás van folyamatban. Ezen ügyek eldöntésekor fogja a testület az új szabályozási környezetet értelmezni és a gyakorlat újabb irányát meghatározni.

Egy friss döntés abba az irányba mutat, hogy az Alkotmánybíróság valódi alkotmányjogi panasz eljárásban továbbra is elismeri esetenként a közhatalmi szervek indítványozói jogosultságát. A 3404/2023. (VIII. 24.) AB végzés ugyanis nem azért utasította vissza az indítványt, mert azt közhatalmat gyakorló szerv nyújtotta be, hanem mert a panasz az indítványozó szempontjából okafogyottá vált.

Álláspontom szerint a fentiek alapján sem várható határozott fordulat és érdemi csökkenés az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatok számára biztosított jogvédelmében.

#### **IV.5.6. Összegzés**

Az indítványozói jogosultság vizsgálata a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásaiban hosszú és érdekes pályát futott be az elmúlt évtizedekben, ezért kutatása különösen is érdekes. Az eljárások során pedig minden egyes mozzanatnak jelentősége van a befogadhatóság szempontjából ugyanis nem mindegy, hogy: mely szerv, milyen joga alapján, kivel szemben indítaná az eljárást.

A régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság domináns eljárása a bárki által indítványozható, utólagos absztrakt normakontrollt volt, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a helyi önkormányzatok számára rendelkezésre állt egy széleskörűen alkalmazható jogvédelmi eszköz. Részben talán ennek is betudható, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok elbírálásakor igen szigorú feltételeket alkalmazott, hiszen az önkormányzatok számára nem volt annyira hűsbavágó, hogy alkotmányjogi panasszal élhetnek-e. A jogeseteket vizsgálva azt

tapasztalhattuk, hogy bár jogszabály nem zárta ki, hogy a helyi önkormányzatok indítványozói legyenek az eljárásnak, a testület arra a következtetésre jutott, hogy a közhatalmi jogkör gyakorlójának nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A helyi önkormányzatok, mint közhatalmat gyakorló szervek helyzete pedig azért különleges más szervekhez viszonyítva, mert a hatalomgyakorlás aktív és passzív oldalán is megjelennek.

Az Alaptörvény és az Abtv. elfogadása ugyanakkor azt eredményezte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll eljárás többé nem volt elérhető a helyi önkormányzatok számára, helyét a kibővített alkotmányjogi panasz jogintézménye váltotta fel. Innentől kezdve vált számukra kiemelt jelentőségűvé az indítványozói jogosultság vizsgálatának gyakorlata és annak eredménye. Ebben az időszakban lehet az alkotmányjogi panasz eljárásokkal összefüggésben a helyi önkormányzatok számára biztosított jogvédelem egyes mérföldköveit azonosítani, továbbá az alkotmánybírói gyakorlatot jogtudományi szempontok alapján is vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata egy szép fejlődési ívet mutat ezen a téren. A bemutatott bírói jogfejlesztés egyik fordulópontja dr. Pokol Béla alkotmánybíró ismertetett párhuzamos indokolása volt, a csúcspont pedig az Abtv. módosítása lett. A módosítás egyrészt tovább erősítette az alkotmányjogi panasz eljárásoknál is az állam objektív, általános alkotmányvédelmi funkcióját, másrészt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke<sup>416</sup> ezáltal vált igazán élővé és bizonyosan gyakorolhatóvá az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. módosítását előidéző döntéseivel, és az azóta meghozott döntésekkel kiválóan érzékeltette azt is, hogy az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglaltakat a maga teljességében vizsgálta esetről esetre. Ennek alapján az látszik, hogy a közhatalmi szervek, köztük a helyi önkormányzatok hatásköreinek Alaptörvénybe ütköző korlátozása ténylegesen „mérhető” az Alkotmánybíróság által. A testület az Alaptörvény védelmének feladatát a közhatalmi szervek Alaptörvényben biztosított hatásköreik, az alkotmányos jogállásuk gyakorlásához szükséges hatásköreik, illetve egyes hatásköröknek az Alaptörvény egyéb rendelkezéseit sértő korlátozása esetén is meg tudja valósítani.

---

<sup>416</sup> 11. cikk: „A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.”

Mindezzel pedig azt is igazolta, hogy a helyi önkormányzatoknak alkotmányjogi panasz útján is érdemes az Alkotmánybírósághoz jogvédelemért folyamodni, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként ezt a hatáskörét gyakorolva is kiáll az önkormányzati autonómia, illetve jog- és hatáskörgyakorlás mellett. Ezt a jogvédelmi mechanizmust az Abtv. 2023. évi módosítása látszólag veszélyeztetheti, de bízom benne, hogy az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatok indítványozói jogosultságát érintően kialakult gyakorlata érdemben nem fog változni.



## V. A kutatás eredményeinek összegzése

### V.1. Az önkormányzati jogvédelem jelentősége és megvalósulása az Alkotmánybíróság hatáskörein keresztül

A helyi önkormányzatok egy jogállam autonómiával rendelkező, demokratikusan megalakított és működő tartópillérei. Az önkormányzati rendszerben a helyi közösségek jogszabályi keretek között intézik a helyi ügyek széles körét: egyrészt közvetlenül, másrészt választott képviselőik útján.

A helyi önkormányzatok Magyarországon kivételes helyet foglalnak el a közigazgatási szervezetrendszerben. A helyi önkormányzat az alkotmányos hagyományok őrzője, egyben a választópolgárok közügyek intézésében való részvételének alapvető formája, így alkotmányos értéket közvetít és képvisel. Egyes megközelítések szerint a választópolgárok adott területen élő közössége nem is annyira a jog alanyaként, inkább az önkormányzás forrásaként lenne megjelölhető, az önkormányzati jog alanya pedig a választott testület.<sup>417</sup>

Az önkormányzatok a közhatalom gyakorlás aktív és passzív oldalán egyaránt megjelennek, tehát jogállásuk sajátos: vannak hatásköreik, amelyek a lakosokkal szemben kötelezettségként jelennek meg, a központi állami intézményekkel szemben ugyanakkor jogként viselkednek. Az önkormányzati jogok védelme a biztosíték arra nézve, hogy az önkormányzatok jogszerűen gyakorolt hatásköreit az államhatalom más szervei ne sértsék meg.<sup>418</sup> A jogvédelemre akkor van szükség, amikor felmerül, hogy a kisebb közösségek nézeti védelemre szorulnak a teljes állami hatalmat hordozó egészszel szemben.<sup>419</sup>

A helyi önkormányzatok közjogi rendszerben való működési egyensúlyának fenntartását a törvényességi felügyeleti intézményrendszer mellett több jogvédelmi mechanizmus és jogorvoslati lehetőség segíti, ezek mindegyike szükséges jogállami létezésükhöz. Ezek közül kiemelt jelentőséggel bír és minden más lehetőséghez mérve ultima ratio jelleggel van jelen az Alkotmánybíróság.

<sup>417</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 394.

<sup>418</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*.2020/3. 66.

<sup>419</sup> Hans Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Springer. Berlin, 1926. 43.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az alkotmányos jogok védelemének legfőbb szerve. E tevékenységén keresztül biztosítja, hogy az Alaptörvény értékrendje a teljes jogrendszerben érvényesüljön. Az Alkotmánybíróság ennél fogva az a szerv, amelynek fő felelősségi köre, hogy mind a jogalkotás, mind a bírói jogalkalmazás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.

„Az alkotmánybíráskodás magja természetesen az egyes alapjogok és más alkotmányos rendelkezések tartalmának kibontása, és a jogrendszer egyéb normáinak ezekhez való hozzámérése.”<sup>420</sup> Az alapjogok védelmére rendelt eljárások és eszközök meghatározóan befolyásolják az alkotmánybírósági védelem terjedelmét és hatékonyságát.<sup>421</sup>

Bár az önkormányzati autonómia összetevőit maga az Alaptörvény határozza meg, így azok törvénnyel sem vonhatóak el, ugyanakkor ennek külön jogvédelmi hatáskörei az Alaptörvényben nincsenek nevesítve.<sup>422</sup> A jogvédelmi klauzula jelenleg az Möt. 5. §-ában kap helyet. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy azon túl, hogy nem alaptörvényi rendelkezés, önmagában nem is hatásköri szabály. Tehát csak akkor képezheti a jogvédelem alapját, ha a jogalkotó konkrét hatásköri szabályokat telepít az Alkotmánybíróságra.<sup>423</sup>

Jelenleg a helyi önkormányzatokat az Alkotmánybíróság – a felozlatással összefüggő vélemény-nyilvánítás esetkörét leszámítva – nem külön erre a célra megalkotott hatáskörök alapján, hanem általános hatáskörein keresztül védi. E hatáskörök gyakorlása és azáltal az alkotmányos jogvédelem biztosítása során fennálló kötelezettségek és az abban rejlő lehetőségek tartalommal való megtöltése már sok szempontból a testületen múlik.

Sokan kutatják a helyi önkormányzatokat és sokan vizsgálják tudományos szempontok alapján az Alkotmánybíróság működését. Én a magam részéről a két terület metszetét vizsgáltam, annak is arra a részére fókuszálva, amely az utóbbi évtized legérdekesebb és mérhető változásán ment keresztül. Itt, a helyi önkormányzatok alkotmánybírósági védelméhez kapcsolódóan vélem azt,

<sup>420</sup> Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Berkes Lilla-Csink Lóránt (szerk.): Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Pázmány Press, Budapest, 2015. 89.

<sup>421</sup> Uo.

<sup>422</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 385

<sup>423</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [33]

hogy a jogtudomány számára hasznos, új megállapításokra juthatok, amelyeket a következőkben ismertetek.

Jóllehet az értekezéshez kapcsolódóan több ország vonatkozásában áttekintettem a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozást, a dolgozatban főként a német gyakorlat párhuzamait ismertettem, mivel mind az önkormányzatok, mind az Alkotmánybíróság kapcsán igaz az, hogy leginkább a német dogmatikában kimunkált eredmények hatottak a magyar jogalkotóra.

A helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság általi megítélése a hatalommegosztás rendszeréből adódó kettős jogállásuk okán minden hatáskör kapcsán eltérő megközelítést és differenciált vizsgálati szempontokat igényel. Lényes különbségek adódnak abból eredően, hogy milyen szerv vagy személy, milyen jogosultság alapján, milyen típusú eljárást kezdeményez.

*Álláspontom szerint az önkormányzati jogvédelem a kollektív alapjog alaptörvényi nevesítése hiányában, önmagában a hatáskörök hatékony alkotmánybírósági védelmével is megvalósítható. Sőt, a jogvédelem valójában nem abban áll, hogy az Alaptörvény a helyi közügyek intézését és a helyi közhatalom gyakorlását biztosító önkormányzati jogosítványokat milyen módon nevesíti, hanem hogy azok a gyakorlatban milyen védelemben részesülnek.*

A következőkben az Alkotmánybíróság egyes hatásköreivel kapcsolatos következtetéseket, kutatásom eredményeit mutatom be, rámutatva azon pontokra, ahol a jogvédelmi keretek jövőbeni tágításával az Alkotmánybíróság ténylegesen szélesebb körű, magasabb minőségű jogvédelmet tud nyújtani.

## **V.2. Utólagos normakontroll - az indítványozói jogosultság kérdésköre és a részvétel garancái**

Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárás keretében kétirányú védelmet biztosít a helyi önkormányzatok számára.

Egyrészt védi a helyi önkormányzatokat mint jogalkalmazókat, amikor a különböző szintű, az önkormányzati alapjogokat, hatásköröket érintő jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való

összhangját vizsgálja az arra jogosultak indítványa alapján. Ebbe a körbe tartozik például, amikor a vizsgálat tárgya az önkormányzat által alkotandó végrehajtási rendeletet szabályozó felhatalmazó rendelkezés.

Másrészt a helyi önkormányzatok jogosultak rendeletet és közjogi szervezetszabályozó eszközt alkotni. A rendelet mint az önkormányzat legfőbb közhatalmi eszköze kitüntetett szereppel bír az autonóm önkormányzati működés szempontjából, és éppen ezért kiemelt védelemben is kell, hogy részesüljön. Ez a védelem testesül meg az Alkotmánybíróság, illetve az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése esetén a Kúria utólagos normakontroll eljárásaiban. Önmagában azáltal, hogy kizárólag az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve és a Kúria mint a legfőbb bírói szerv jogosult önkormányzati rendeletet megsemmisíteni, már létezik egy védelmi mechanizmus, ami megakadályozza, hogy a központi kormányzati szervek közvetlenül beavatkozzanak a helyi önkormányzatok rendeletalkotási tevékenységébe.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése óta a helyi önkormányzatok indítványozóként nem kezdeményezhetik az Alkotmánybíróság ezen eljárásfajtájának lefolytatását, ők maguk, illetve az általuk alkotott rendeletek mintegy „passzív alanyai” a vizsgálatnak.

Ezzel összefüggésben fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán módosult az Abtv. 57. §-a is. Az Alkotmánybíróság általános eljárási szabálya lett, hogy az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján, illetve a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője véleményének megismerése után dönt. A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője egyúttal jogosulttá vált az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni.

Ez a lehetőség a helyi önkormányzatok által alkotott rendelet vonatkozásában az utólagos normakontroll eljárás, a bírói kezdeményes mint egyedi normakontroll eljárás, a régi típusú alkotmányjogi panasz eljárás és a közvetlen alkotmányjogi panasz eljárás keretében lehet releváns. Kutatásaim eredményeként – szemben azokkal az eljárásokkal, ahol törvény vagy kormányrendelet az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya – mindösszesen két ügyben találtam

helyi önkormányzattól beadványt, amelyben saját álláspontját ismerteti az Alkotmánybírósággal.<sup>424</sup>

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásokban – bizonyosságot adva arról, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot a saját eljárására nézve is kötelezőnek tartja – tájékoztatja az ellenérdekű felet is az előtte megindult eljárásról.<sup>425</sup>

*Ugyanakkor ez a tájékoztatás sem az utólagos normakontroll eljárásban, sem a bírói kezdeményezés mint egyedi normakontroll eljárásban, sem pedig a közvetlen alkotmányjogi panasz eljárásban nem valósul meg. A helyi önkormányzat nem értesül az eljárásról, holott a vélt alaptörvény-ellenességet tartalmazó helyi önkormányzati rendeletet ő alkotta meg.*<sup>426</sup>

*Álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósítja meg az, hogy a rendeletet megalkotó helyi önkormányzatok ezen eljárások megindulásáról nem kapnak tájékoztatást, illetve lehetőséget saját álláspontjuk kifejtésére.*

*Mind ezek alapján azt gondolom, hogy a helyi önkormányzatok mint autonómiával bíró jogalkotó szervek védelmét még teljesebb körűen biztosítaná az Alkotmánybíróság, ha ezen eljárásai során tájékoztatná a helyi önkormányzatot mint különleges jogállású felet az eljárás megindulásáról, és megismerné a képviselő-testületek álláspontját.*

<sup>424</sup> Mindkét ügyben folyamatban van az eljárás, a beadványok itt olvashatók:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/906ac1ec84bf1d9dc1258893005b0b98/\\$FILE/IV\\_1703\\_2\\_2022\\_amicus\\_Bp.F%C5%91polg.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/906ac1ec84bf1d9dc1258893005b0b98/$FILE/IV_1703_2_2022_amicus_Bp.F%C5%91polg.pdf)

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5cf900474263f906c12588a8005aeac6/\\$FILE/IV\\_1884\\_2\\_2022\\_amicusBFF\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5cf900474263f906c12588a8005aeac6/$FILE/IV_1884_2_2022_amicusBFF_anonim.pdf)

<sup>425</sup> Az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. Határozatnak 2021. május 1-jétől hatályos szövege szerint:

„31. § (...)

(5) (...) A panasz befogadásáról az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az indítványozót, az ellenérdekű felet és az elsőfokú bíróságot értesíti, más érdekeltet értesíthet.

(6) Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé. Ebben az esetben az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően értesíti az ellenérdekű felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz.

(7) A 31. § (5) bekezdés és a 31. § (6) bekezdés szerinti értesítés során – az ott meghatározott eljárások kivételével – az ellenérdekű felet arról is tájékoztatni kell, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz indítvány anonimizált szövege elektronikusan elérhető az Alkotmánybíróság honlapján.”

<sup>426</sup> Irreális volna azt feltételezni a helyi önkormányzatokról, hogy folyamatosan figyelemmel kísérik az Alkotmánybíróság honlapját.

Meglátásom szerint a fentiek mellett a jogalkotónak lehetővé kellene tennie, hogy a helyi önkormányzatok a jövőben ismét közvetlenül kezdeményezhessék azoknak a jogszabályok az utólagos normakontrollját, amelyek jogállásukat, működésüket érintik. Álláspontom szerint az alkotmányos rendszerben elfoglalt helyük és jelentőségük folytán mindenképpen megilletné őket az indítványozói jogosultság és annak biztosítása nem jelentene aránytalan terhet az Alkotmánybíróságnak. Ennek a lehetőségnek egy elfogadható formája lehetne a közvetlen alkotmányjogi panasz törvényi szabályozásának megváltoztatása, amelyre a későbbiekben konkrét javaslatot teszek.

### **V.3. Hatásköri összeütközés – az autonómia védelmének sajátos eszköze**

A hatásköri összeütközés feloldása szintén az Alkotmánybíróság azon feladatköreinek egyike, amely érintheti az önkormányzati működést. A felmerülő hatásköri vitában való döntés egyértelműen az autonómia védelmének eszköze, hiszen garantálja, hogy ne vonjanak el olyan hatáskört az önkormányzattól, ami az önkormányzatot illeti, de képes megakadályozni azt is, hogy olyan feladat elvégzésére legyen kényszerítve, amely a jogszabályok alapján nem a helyi önkormányzatot terhelné. Bár ebben a hatáskörben a testület kifejezetten ritkán jár el, a csekély számú gyakorlati előfordulás ellenére az elvi lehetősége az ilyen típusú jogviták keletkezésének továbbra is fennáll. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság ezen hatáskörének léte indokolt, hiszen egyfajta végső garanciát jelent a megindult közigazgatási eljárások lezárására. Az eljáró szerv kijelölésén és ezáltal a konkrét eljárás megnyugtató lezárásán túl az érintett szervek – köztük a helyi önkormányzatokkal – hatásköreinek az Alaptörvény alapján történő értelmezése hosszabb távon is segíti a jogalkotó szerveket a hatáskört telepítő szabályok megalkotása terén.

### **V.4. Vélemény-nyilvánítás az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggésben - egy mindenkire kötelező döntés valódi joghatása**

Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény-nyilvánítás az Alkotmánybíróság által nyújtott jogvédelem speciális esete. A funkciója kettős. Egyrészt a feloszlás és a részét képező alkotmánybírósági eljárás magának az önkormányzat mögött meghúzódó közösségnek a jogát védi, hiszen egy működésképtelen képviselő-testület megfosztja a választópolgárokat attól, hogy jogaikat választott képviselőiken keresztül

gyakorolják. Másrészt a többlépcsős, sokszereplős eljárás a garanciája annak, hogy a feloszlataásra csak indokolt esetben kerülhessen sor, ez a funkció pedig az önkormányzati autonómiát védi.

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 eszközökkel.

Amennyiben a törvényes működés ezek eredményeként sem áll helyre, akkor a Kormány felelőssége, hogy kezdeményezze, az Országgyűlés felelőssége pedig, hogy megtegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. Ebből a folyamatból azonban az Alkotmánybíróság sem maradhat ki, hiszen akkor az önkormányzatokra vonatkozó hatékony alkotmányi védelem garanciarendszere szenvedne csorbát.

*Az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint mindenkire nézve kötelező – vélemény-nyilvánítása 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. 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 feloszlataásáról való döntés során.*

*Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlataásával összefüggő vélemény-nyilvánítási feladatkörében kifejezetten ritkán jár el, ugyanakkor a döntései indokolásában található általános megállapítások hosszú távon is irányt mutatnak a helyi önkormányzatok számára, és támpontot jelentenek a fővárosi, vármegyei kormányhivatalok*



*számára a törvényességi felügyeleti jogkör ellátásában.* Ezzel a helyi közhatalom gyakorlásának fontos pillérét jelentik, ami alapján véleményem szerint az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatok részére biztosított jogvédelmi „portfóliójában” ezen hatáskörnek is helye van.

### **V.5. Alkotmányjogi panasz - egy közhatalmi szerv az indítványozói oldalon**

Végezetül az alkotmányjogi panasz eljárásokra térek ki. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásaiban – különösen az indítványozói jogosultság vizsgálata terén – hosszú és érdekes pályát futott be az elmúlt évtizedekben. Az eljárások során pedig minden egyes mozzanatnak jelentősége van, a befogadhatóság szempontjából ugyanis nem mindegy, hogy: mely szerv, milyen joga alapján, kivel szemben indítaná az eljárást.

A régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság domináns eljárása a bárki által indítványozható, utólagos absztrakt normakontrollt volt, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a helyi önkormányzatok számára rendelkezésre állt egy széleskörűen alkalmazható jogvédelmi eszköz. Részben talán ennek is betudható, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok elbírálásakor igen szigorú feltételeket alkalmazott, hiszen az önkormányzatok számára nem volt annyira húsbavágó, hogy alkotmányjogi panasszal élhetnek-e. A jogeseteket vizsgálva azt tapasztalhattuk, hogy bár jogszabály nem zárta ki, hogy a helyi önkormányzatok indítványozói legyenek az eljárásnak, a testület arra a következtetésre jutott, hogy a közhatalmi jogkör gyakorlójának nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A helyi önkormányzatok, mint közhatalmat gyakorló szervek helyzete pedig azért különleges más szervekhez viszonyítva, mert a hatalomgyakorlás aktív és passzív oldalán is megjelennek.

Az Alaptörvény és az Abtv. elfogadása ugyanakkor azt eredményezte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll eljárás többé nem volt elérhető a helyi önkormányzatok számára, helyét a kibővített alkotmányjogi panasz jogintézménye váltotta fel. Innentől kezdve vált számukra kiemelt jelentőségűvé az indítványozói jogosultság vizsgálatának gyakorlata és annak eredménye.

Az én meglátásom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata szép és előremutató fejlődési ívet mutat ezen a téren. A bemutatott bírói jogfejlesztés egyik fordulópontja dr. Pokol Béla alkotmánybírónak – az értekezésben is ismertetett – párhuzamos indokolása volt, a csúcspont pedig az Abtv.-nek a gyakorlat alapján 2019-ben módosított jogi környezete lett. A módosítás egyrészt tovább erősítette az alkotmányjogi panasz eljárásoknál is az állam objektív, általános alkotmányvédelmi funkcióját, másrészt Charta 11. cikke<sup>427</sup> ezáltal vált igazán élővé és bizonyosan gyakorolhatóvá az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 2019. évi módosítását előidéző döntéseivel, és az azóta meghozott döntésekkel kiválóan érzékeltette azt is, hogy az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglaltakat a maga teljességében vizsgálta esetről esetre. Ennek alapján az látszik, hogy a közhatalmi szervek, köztük a helyi önkormányzatok hatásköreinek Alaptörvénybe ütköző korlátozása ténylegesen „mérhető” az Alkotmánybíróság által. A testület az Alaptörvény védelmének feladatát a közhatalmi szervek Alaptörvényben biztosított hatásköreik, az alkotmányos jogállásuk gyakorlásához szükséges hatásköreik, illetve egyes hatásköröknek az Alaptörvény egyéb rendelkezéseit sértő korlátozása esetén is meg tudja valósítani.

Mindezzel pedig azt is igazolta, hogy a helyi önkormányzatoknak alkotmányjogi panasz útján is érdemes az Alkotmánybírósághoz jogvédelemért folyamodni, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként ezt a hatáskörét gyakorolva is kiáll az önkormányzati autonómia, illetve jog- és hatáskörgyakorlás mellett.

*Sőt, összességében megállapítható, hogy más jogi személyekhez képest – a számukra biztosított autonómia miatt – az alkotmányjogi panasz eljárásban többletjogosultságok illetik meg a helyi önkormányzatokat, a nekik biztosított jogvédelem tehát még szélesebb körű.*

Ezen a ponton jegyzem meg, hogy *álláspontom szerint a hazai szabályozás a német modellnél szélesebb körben biztosítja az önkormányzatok jogvédelmét, és annak alapján szélesebb körű gyakorlatot is alakított ki.*

Ezt a jogvédelmi mechanizmust az Abtv. 2023. évi módosítása látszólag veszélyeztetheti. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a módosítás a régi típusú és a közvetlen alkotmányjogi panaszokat nem érinti, a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményénél pedig még nem ismert,

---

<sup>427</sup> 11. cikk: „A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.”

hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata fog-e változni, és amennyiben igen, az összességében milyen hatást jelent a helyi önkormányzatok jogvédelme szempontjából.

Bízom benne, hogy az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatok indítványozói jogosultságát érintően kialakult gyakorlata érdemben nem fog változni, és az általa biztosított jogvédelem szintje érdemben nem fog csökkenni. Annak kizárása ugyanis, hogy a helyi önkormányzatok mint közhatalmat gyakorló szervek a jövőben alkotmányjogi panasz indítványozói lehessenek, komoly visszalépést jelentene az önkormányzati jogvédelemben. A gyakorlat ilyen irányú változása azért sem támogatható, mert sértené a Charta 11. cikkét, amelynek érvényesülését egyébként is problémásnak találta a Kongresszus. A jogvédelmi szint megfelelőségével összefüggésben arra is utalni kell, hogy az Alkotmánybíróság egy alkotmányossági kérdés elbírálásakor tekintetbe veszi Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket, és a belső alkotmányos jogvédelmi szintet a nemzetközi szinthez igazítja.

Az Alkotmánybíróság azt is megmutatta, hogy a számára sarkalatos törvényben biztosított lehetőségeket adott esetben kiterjesztően is tudja értelmezni, hogy jogállásának és ebbéli küldetésének megfelelően hatékony jogvédelmet biztosítson. Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban nem a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályhelyhez és annak alkalmazásához fogalmazott meg alkotmányos követelményt, hanem magát az Alaptörvényt értelmezte, és annak közjogi berendezkedéséből kiindulva az önkormányzatiság egészének védelme érdekében fogalmazott meg az Országgyűlés és a Kormány mint jogszabályalkotó szervek számára egy általánosan betartandó követelményt. Véleményem szerint ezt a követelményt a kihirdetését követően minden, a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához szükséges, azzal arányban álló költségvetési vagy más vagyoni támogatást biztosító, illetve azt csökkentő jogalkotási aktus során kötelező figyelembe venni.

Ebből az esetből kiindulva azt *javaslom, hogy a jogalkotó biztosítson az Alkotmánybíróságnak általános felhatalmazást alkotmányos követelmények megfogalmazására, vagyis törölje ezen jogkövetkezmény alkalmazásának adott jogszabályhelyhez való kötését.* Ezzel a módosítással a testület az általa nyújtott jogvédelmet – nemcsak az önkormányzatok, hanem minden jogalany vonatkozásában – hatékonyabban tudná biztosítani, és ezzel tulajdonképpen az Alaptörvény egészének védelmére irányuló alapfeladatát gyakorolhatná szélesebb körben.

Az alkotmánybírószági gyakorlat igazolja, hogy az *actio popularis* megszűnésével az alkotmányjogi panasz jogintézményén keresztül is megfelelő alkotmányos védelmet tud nyújtani az autonóm helyi önkormányzatoknak.

Ennek további erősítése érdekében *javaslom az Abtv. 30. § (1) bekezdésének módosítását is. Szükségesnek látom ugyanis a közvetlen alkotmányjogi panaszok esetében az alaptörvényellenes(nek tartott) jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belüli benyújtási kötelezettséget előíró rendelkezés eltörlését. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését itt is szem előtt tartva sokkal életszerűbb lenne, ha a szabályozás a döntés közlésének elmaradása esetére írt rendelkezéshez [Abtv. 30. § (2) bekezdés] hasonló megoldással tenné lehetővé a közvetlen alkotmányjogi panasz benyújtását is.*

## **V.6. Változó idők, változatlan elvárások**

Egy jogállam alkotmányos berendezkedése hosszú időre szól. Az adott államban és annak nemzetközi környezetében bekövetkező jogi, társadalmi és gazdasági változások – az alkotmányos berendezkedés érintetlenül hagyása mellett – sokszor kihatnak az alkotmányos szervekre. Ezek a hatások az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzatok működésében és életében nagyon változatos intenzitással és mélységgel jelentkeznek.

Az Alkotmánybíróságra különösen is igaz, hogy működésének dinamikájában jelentős szerepe van a más alkotmányos szervek életében bekövetkező környezetváltozásnak. Az alkotmányos jogállású szervek közül a helyi önkormányzatok kapcsán vizsgáltam az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek gyakorlását és a gyakorlat alakulását.

Az alkotmánybírószági jogvédelem a helyi önkormányzatok számára a végső, egyfajta garanciális fórum az egyes közhatalmi szervekkel való kapcsolatukban. Az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező döntéseiben tett megállapítások és alkalmazott jogkövetkezmények ezáltal az önkormányzati autonómia őrzésének és építésének fundamentumai.

Az önkormányzati autonómia egészére nézve érvényes megállapítások csak erre figyelemmel természetesen nem tehetők, azonban az általam lefolytatott kutatások azt is igazolják, hogy az egyes jogintézményekre, hatáskörökre, jogorvoslati eljárásokra vonatkozó, *az Alaptörvényben és az egyes jogszabályokban megjelenő, írott rendelkezések tartalmi értékelésének igazi fokmérője az azt alkalmazó alkotmányos szervek gyakorlata.*

## VI. Felhasznált irodalom

Agg Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézet, 2006.

Ádám Antal: Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. Jogtudományi Közlöny 1974/7.

Árva Zsuzsanna: „Közigazgatási normakontroll” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-normakontroll> (2020)

Árva Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Wolters Kluwer, Jogtárformátum.

Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.) Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993.

Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása [https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_03\\_Balazs\\_Istvan.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_03_Balazs_Istvan.pdf)

Balogh Zsolt: A hatalommegosztás dimenziói. Jogtudományi Közlöny. 1990/1.

Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum, 2012/2.

Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2019.

Balogh Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója. Acta Humana, 2019/1.

Barna Attila – Horváth Attila – Máthé Gábor – Tóth Zoltán József: Magyar Állam- és Jogtörténet. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.

Berényi József: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Budapest, Rejtjel, 2003.

Bitskey Botond és Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Bodnár Eszter: Az alkotmányjogi panasz-intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015.

Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Kolozsvár Nagyenyedi Bethlen Nyomda, 1947.

Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1994.

Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.

Chronowski Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*. 2014/1-2.

Chronowski Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. <https://core.ac.uk/download/pdf/42924999.pdf>

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle* 2010/4.

Csalló Krisztina: A helyi önkormányzás magyar alapelvei, általános szabályai. In: Fogarasi József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. HVG-ORAC, Budapest, 2010.

Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok jövőbeni alkotmányi szabályozásának lehetséges útjai. *Magyar Közigazgatás*. 1991/7.

Cservák Csaba: A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció (Jegyzet) <https://docplayer.hu/69048800-A-hatalmi-agak-es-azok-elvalasztasa-a-hatalommegosztas-es-hatalomkoncentracio.html>

Cservák Csaba: Az alkotmányjogi panasz. In: Cservák Csaba (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015.

Cservák Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4.

Cservák Csaba: Mérlegen az alkotmánybírói reformok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/3.

Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz, A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei, Jogtudományi Monográfiák 5. Budapest, Pázmány Press, 2014.

Csink Lóránt: Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás). In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022.

Csink Lóránt - Schanda Balázs: The Constitutional Court. 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.

Csirik Márton: Az alkotmánybíráskodás művészete és egy új alkotmánybírói törvény koncepciója. *De iurisprudencia et iure publico*. 2013/1.

Bernard Dafflon: The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice. In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

Norman Dorsen [et al.] (szerk.): *Comparative Constitutionalism*. Thomson-West, 2003.

Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.



Louis Favoreu: Az alkotmánybíróságok. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 1995.

Fazekas Marianna: A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének elvei. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási Jog- Általános Rész 1. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

Fábián Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012.

Fábián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. Budapest, Complex, 2013.

Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás, 2016/4.

Fábián Adrián: A hatalomgyakorlás néhány alapvető kérdéséről.

Feketekuti Mankovics László: A törvények alkotmányszerűsége. Budapest, Attila Nyomda Rt. 1937.

Fogarasi József-Ivancsics Imre-Kiss László: A helyi önkormányzatok kézikönyve. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1995.

Fürcht Pál: Önkormányzatok és Alkotmánybíróság. *Magyar Közigazgatás*. 1993/3.

Gerald E. Frug: The City as a Legal Concept. *Harvard Law Review*. 1980/6.

Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírósági eljárásban. *Jogi Iránytű*. 2012/3.

Gárdos-Orosz Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András)* <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korltozsa> (2020).

Christoph Gusy: *Die Verfassungsbeschwerde*. C.F. Müller Juristischer Verlag. Heidelberg, 1988.

Hajas Barnabás: A helyi önkormányzatok. In: Kilényi Géza-Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet*. Szent István Társulat, Budapest, 2009.

Tom Ginsburg: „East Asia: Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation” in n Andrew Harding – Peter Leyland (szerk.): *Constitutional Courts: A Comparative Study*, London, Wildy, Simmonds and Hill, 2009.

Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 2005/11.

Dieter Hoffmann-Axthelm: *Lokale Selbstverwaltung – Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

Hoffman István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 2012/2.

Hoffman István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. *Új Magyar Közigazgatás*. 2013/7-8.



Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

Holló András: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984-1989. (Szervezet és működés a dokumentumok tükrében). Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1992.

Holló András: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. A magyar alkotmányosság ezer éve. Tudományos konferencia, 1998.

Holló András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In.: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Pécs, 2000.

Horváth Attila: Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírói törvény kommentárja Pázmány Press Budapest 2022.

Ivancsics Imre: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: Font Márta - Kajtár István (szerk.): A magyar államiság első ezer éve. Pécs, PTE, 2000.

Ivancsics Imre – Fábrián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. PTE ÁJK, Pécs, 2011.

Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében. <http://jesz.ajk.elte.hu/jakabd14.html>

Jakó Nóra – Mikes Lili – Szabó Zsolt: Alkotmányjog. Jogi szakvizsga könyvek. Budapest, Patrocinium. 2015.

Kalás Tibor: Az önkormányzatok jogi szabályozásának szerepe az Alkotmányban. In: Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK, MTA – ÁJL. 1996.

Kaltenbach Ernő: Közigazgatás és/vagy önkormányzat. In: Fogarasi József (szerk.): A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1997.

Alfred Katz-Klaus Ritgen: Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Ist das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsrechtlich »wegwägbar«? *Deutsches Verwaltungblatt*. 2008/24.

Hans Kelsen: „Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and American Constitution” *The Journal of Politics* 1942/2.

Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12.

Kilényi Géza: A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*. 2006/8.

Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2016.

Kocsis Miklós: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlata az alkotmánybíróági jogfejlesztés tükrében, In.: Drinóczi Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorium*, Pécs, PTE ÁJK, 2006.

Kovács Róbert – Bekényi József – Kónya László: *Önkormányzatok jogállása, Az Önkormányzatok jogállása és a helyi közszolgáltatások szervezése című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Berkes Lilla-Csink Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből*. Pázmány Press, Budapest, 2015.

Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: *Az Alkotmánybíróság*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, 2003.

Lamm Vanda főszerk.: *Jogi lexikon. Átdolgozott és bővített kiadás*. Budapest, CompLex, 2009.

Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007., 3. Kiad.

Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

Hartmut Maurer: *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalen Selbstverwaltung. Deutsches Verwaltungblatt*. 1995.

Naszladi Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés*. PTE, Pécs, 2016. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/naszladi-georgina/naszladi-georgina-vedes-ertekezes.pdf>

Paczolay Péter: *A helyi népszavazások törvényességének és az önkormányzati jogok alkotmánybíróági védelmének tapasztalatai*. In: *Harmadik Jogász Vándorgyűlés [Debrecen, 1992. november 13-14.] Bp. Magyar Jogászegylet*, 1992.

Paczolai Péter: *Az önkormányzatok alkotmányos helye a politikai rendszerben*.

Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán*. In: Paczolay Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 1995.

Paczolay Péter: *Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben*. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2012/1.

Patyi András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013.

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.

Patyi András: A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története. Dialóg Campus. Budapest, 2019.

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

Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Gajdusчек György- Jakab András (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA TK, 2016.

Hans Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Springer. Berlin, 1926.

Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. *Jura*. 1995/1.

Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Pécs, Dialóg Campus, 2009.

Péter-Delbó Márta: Kell-e egység a sokféleségben? A helyi önkormányzatok valamint a közttestületek feletti törvényességi felügyelet és törvényességi ellenőrzés szabályozási kérdései. Doktori Disszertáció. PPKE JÁK, Budapest, 2021

Pokol Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk). Magyarország Politikai Évkönyve. Budapest, DKMK, 1992.

Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus. Budapest. 2017.

Potje László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/2.

Rácz Attila: Az igazságszolgáltatás szervezeti egysége és differenciálódása. Budapest, Akadémia Kiadó, 1972.

Fumihiko Saito: Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview. In: Fumihiko Saito (ed.): Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective. Physica Heidelberg. 2008.

Ulrich Scheuner: Grundbegriffe der Selbstverwaltung. In: Günter PÜTTNER (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin – Heidelberg, Springer. 1981.

Siket Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában KJSZ, 2015/1.

Siket Judit: A helyi önkormányzati jogok védelme. Közjogi szemle. 2016/1.

Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. Doktori értekezés, Szeged, 2017. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/>

Sólyom László: Az alkotmánybírászkodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Sólyom László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya. Gondolat, Budapest, 2007.

Sólyom Péter: Kelsen köpönyegéből. A magyar Alkotmánybírászkodás keletkezéstörténetéhez. *Közjogi Szemle*. 2021/2.

Klaus Stern: Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Günter Püttner (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1 Grundlagen. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin – Heidelberg, Springer. 1981

Stumpf István: Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőtérben. In: Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja* Pázmány Press Budapest 2022.

Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.) *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993.

Szaniszló Krisztián: A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos. *Fontes Iuris*, 2020/4.

Szalai Éva: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. In. Kilényi Géza (szerk.): *Alkotmánybírászkodás*. Unió, 1993.

Szente Zoltán: Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban I. *Magyar Közigazgatás*, 1993/2.

Szente Zoltán: Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban. [https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_1/12\\_Forum\\_Szente\\_Zoltan.pdf](https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/12_Forum_Szente_Zoltan.pdf)

Szente Zoltán: Az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület feloszlata és a területszervezési jogkörök – a (3) bekezdés l) pontjának magyarázata, In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009.

Temes István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. *Új Magyar Közigazgatás*. 2010/12.

Téglási András: Az önkormányzatok alapjogi jogalanyisága, különös tekintettel az önkormányzatok tulajdonhoz való jogára. In: Rixer Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*, Budapest, 2010

Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008.

Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. *Kodifikáció és Közigazgatás*. 2012/1.

Tilk Péter: A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései. *Kodifikáció*, 2015/1.

Tóth J. Zoltán: Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány- (alapjogi) bírászkodásban. In: Zsidai Ágnes – Nagypál Szabolcs: *Sapere aude*. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2017.

<http://real.mtak.hu/100579/1/M%C3%B3dosult%20hangs%C3%BAllyok%20a%20magyar%20alkotm%C3%A1ny-%20%28alapjogi%29%20b%C3%ADr%C3%A1skod%C3%A1sban.pdf>

Heinrich Triepel – Hans Kelsen – Ernst Von Hippel – Max LAYER: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 31, Berlin, De Gruyter, 1929.

Trócsányi László - Schanda, Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2014.

Varga Ádám: A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései, Doktori értekezés, PPKE JÁK, 2019.

Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Közjogi Szemle.2020/3.

Varga Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és kormányforma. Pázmány Law Working Papers. 2013/5.

Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialóg Campus, Budapest, 2017.

Varga Zs. András: A bírói döntés ellen irányuló panasz. In: Zakariás Kinga (szerk.): Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022.

Verebélyi Imre: A helyi önkormányzás általános szabályai. In: Verebélyi Imre (szerk.) Az önkormányzati rendszer magyarázata. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó, 1993.

Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. Jogi Tájékoztató Füzetek 34. sz. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. Budapest, 1995.

Zongor Gábor: Húsz év után, változások előtt. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor? Pécs, Publikon Kiadó, 2010.

Interjú Sólyom Lászlóval. Bírák Lapja, 1993/1.

## VII. Hivatkozott jogforrások

a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc.

a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk

a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc.

Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. tc.

a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény

a népszavazásról szóló 1989. évi XVII. törvény

az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény

a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény

a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény

a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

Alaptörvény

a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény

az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

31/1990. (XII. 18.) AB határozat  
28/1991. (VI. 3.) AB határozat  
37/1991. (VII. 27.) AB határozat  
58/B/1992. AB határozat  
1220/H/1992. AB határozat  
1/1993. (I. 13.) AB határozat  
4/1993. (II.12.) AB határozat  
18/1993. (III. 19.) AB határozat  
22/1993. (IV. 2.) AB határozat  
37/1994. (VI. 24.) AB határozat  
55/1994. (XI. 10.) AB határozat  
77/1995. (XII. 21.) AB határozat  
56/1996. (XII.12.) AB határozat  
737/F/1995. AB határozat  
645/F/1996. AB határozat  
1437/B/1996. AB határozat  
4/1997. (I. 22.) AB határozat  
503/F/1997. AB határozat  
17/1998. (V. 13.) AB határozat  
1032/F/1998. AB végzés  
24/2000. (VII. 6.) AB határozat  
987/F/2000. AB határozat  
916/F/2001. AB határozat  
691/F/2002. AB határozat  
662/F/2004. AB határozat  
771/H/2004. AB határozat  
14/2005. (IV. 15.) AB határozat  
22/2005. (VI. 17.) AB határozat  
1132/D/2007. AB határozat  
96/2008. (VII. 3.) AB határozat



23/2009. (III. 6.) AB határozat  
3001/2012. (VI. 21.) AB végzés  
3307/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3317/2012. (XI. 12.) AB végzés  
3367/2012. (XII. 15.) AB végzés  
12/2013. (V. 24.) AB határozat  
18/2013. (VII. 3.) AB határozat  
3050/2013. (II. 28.) AB végzés  
26/2014. (VII. 23.) AB határozat  
3123/2014. (IV. 24.) AB végzés  
29/2015. (X. 2.) AB határozat  
3077/2015. (IV. 23.) AB végzés  
3/2016. (II. 22.) AB határozat  
3091/2016. (V. 12.) AB határozat  
3149/2016. (VII. 22.) AB végzés  
23/2018. (XII. 28.) AB határozat  
3158/2018. (V. 16.) AB végzés  
3311/2019. (XI. 21.) AB határozat  
3030/2020. (II. 24.) AB határozat  
3155/2020. (V. 15.) AB végzés  
3221/2020. (VI. 19.) AB végzés  
3287/2020. (VII. 17.) AB végzés  
3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat  
8/2021. (III. 02.) AB határozat  
33/2021. (XII. 22.) AB határozat  
3539/2021. (XII. 22.) AB végzés  
3110/2022. (III. 23.) AB határozat  
3130/2022. (VI. 1.) AB határozat  
3151/2022. (VI. 12.) AB határozat  
3441/2022. (X. 28.) AB határozat

### VIII. A szerző korábbi publikációi

- Nagy Attila Mihály  
A választási eljárás egyes kihívásai, tapasztalatai  
KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY 3: 1 pp. 5-19. , 15 p. (2023)
  
- Nagy Attila Mihály  
Az indítványozói jogosultság vizsgálata a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásaiban  
In: Tóth, J Zoltán (szerk.) Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz. Tanulmányok a „valódi” alkotmányjogi panasz alkotmánybírószági gyakorlatáról  
Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Patrocinium Kiadó (2023) 216 p. pp. 105-136., 32 p
  
- Nagy Attila Mihály, Téglási András  
Voľby v Maďarsku počas epidemiologickej situácie súvisiacej s pandémieu Covid 19  
In: Ladislav, Orosz – Sabina Grabowska –Tomáš Majerčák (szerk.) Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch - X. ústavné dni Kosice, Szlovákia: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach (2022) pp. 106-111., 6 p.
  
- András, Téglási; Attila, Mihály Nagy  
Elections in Hungary and in other Countries Under Special Legal Order – Especially During the Pandemic  
ZBORNİK RADOVA PRAVNI FAKULTET (NOVI SAD) 55: 4 pp. 1241-1265, 25 p. (2021)
  
- Nagy Attila Mihály; Sándor, Lénárd; Péter-Delbó, Márta  
A közhatalmat gyakorló szervek és személyek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának érvényesülése és érvényesíthetősége  
In: Tóth, J Zoltán (szerk.) A tisztességes eljáráshoz való jog  
Budapest, Magyarország: Wolters Kluwer Hungary (2021) 288 p. pp. 233-266., 34 p.
  
- Nagy Attila Mihály  
Választójogi kihívások különleges jogrend idején  
PARLAMENTI SZEMLE p. 23 (2021)
  
- Nagy Attila Mihály  
Választások járványhelyzet idején  
In: Rixer, Ádám (szerk.) A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra  
Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely (2021) 488 p. pp. 149-163. 15 p.

- Téglási András; Nagy, Attila Mihály  
Elections in Hungary during a situation of pandemic: Conference lecture (2021)  
Medzinárodná vedecká konferencia „Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni“, Kosice, Szlovákia, 2021.09.28., Megjelenés: Szlovákia,
  
- Nagy, Attila Mihály  
Az indítványozói jogosultság különleges eseteinek vizsgálata az Alkotmánybíróság befogadási eljárásában  
In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.: Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések  
Budapest, Magyarország: HVG-ORAC (2019) 587 p. pp. 528-538., 11 p.
  
- Nagy Attila Mihály  
Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek az Alkotmánybíróság előtt  
JOGELMÉLETI SZEMLE p. 254 (2018)
  
- Nagy Attila Mihály  
Az önkormányzatok által indítható alkotmánybírósági eljárások  
(2016)
  
- Nagy Attila Mihály  
Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek felosztatásával összefüggő véleménynyilvánítási gyakorlata  
ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS pp. 8-11., 4 p. (2016)
  
- Delbó Márta; Nagy Attila Mihály  
A helyi önkormányzati rendszer modelljei  
In: Gelencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) pp. 61-81., 21 p.
  
- Nagy Attila Mihály  
Svédország  
In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog: Közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 185 p. p. 78

- Nagy Attila Mihály  
Spanyolország  
In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog: Közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 185 p. p. 75
  
- Nagy Attila Mihály  
Németország  
In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog: Közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 185 p. p. 69