

**Az önkormányzati rendeletek
felülvizsgálata az igazságszolgáltatás
átalakítása után**

Készítette: ZANARAKAMAV

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés, elméleti alapok.....	3
1.1 Bevezetés	3
1.2 Objektív vagy szubjektív jogvédelem	5
1.3 Nemzetközi kitekintés	6
1.4 Jogtörténeti vonatkozás	6
2. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó hatályos szabályozás	8
2.1 A normakontroll hatáskör megbontásának indokai.....	8
2.1.1 Ügyteher	8
2.1.2 <i>Actio popularis</i>	9
2.1.3 <i>Ténybíráskodás</i>	9
2.2 Az önkormányzati rendelet felülvizsgálata jogszabály-ellenesség esetén	11
2.3 Az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége miatti eljárás	19
2.4 Kérdéses pontok a hatályos szabályozást illetően.....	22
3. Záró gondolatok.....	32
Felhasznált irodalom	34

1. Bevezetés, elméleti alapok

1.1 Bevezetés

Az igazságszolgáltatást érintő sarkalatos törvényalkotás következtében 2012. január 1-jétől az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálatának szabályai is átalakultak. E változás lényege abban foglalható össze, hogy az említett funkciót a jövőben – legalábbis részben – a közigazgatási bíráskodás szervezetébe tartozó szerv (a Kúria szervezetén belül létrehozott Önkormányzati Tanács) fogja ellátni. Az elemzésem tárgyát adó kérdéskör jelentősége egyrészt aktualitásában, másrészt abban rejlik, hogy a természetes és jogi személyek jogait és törvényes érdekeit leggyakrabban és legszélesebb körben a tágabb értelemben vett közigazgatás tevékenysége, annak különböző aktusai (ezen belül az önkormányzati rendeletek is, mint a helyi közhatalom megnyilvánulásai) érintik. Az önkormányzatok, mint a közhatalom helyi gyakorlói, fontos és mindennapos szerepet töltenek be az állampolgárok életében, éppen ezért lényeges, hogy működésük – anélkül, hogy annak demokratikus mivoltát veszélyeztetnénk – kontroll alatt álljon. Különböző aktsaikkal ugyanis könnyen jogszabály- és alaptörvény-ellenes módon sérthetnek törvényes érdekeket és jogokat, illetve írhatnak elő kötelezettségeket. Az Önkormányzati Tanácsnak a későbbiekben elemzett gyakorlatában előfordult például olyan eset, melyben – hogy néhány szélsőséges példát kiragadjak – az adott helyi önkormányzat az általa nyújtott szociális ellátásban való részesedést meghatározott ruházkodásbeli, tisztálkodási és egyéb higiéniai követelményeknek való megfeleléstől tette függővé. Született olyan rendelet is, mely lehetővé tette a képviselő-testületi ülésen fizikailag jelen nem lévő képviselők számára, hogy videokonferencia-beszélgetés tartására alkalmas informatikai eszköz útján vegyenek részt a testület ülésén, illetve egy más helyen olyan norma, mely adott esetben indokolatlanul nagy méretű zöldterület gondozására, és lényegében kertészeti szakképesítést is igénylő feladatok ellátására kötelezte volna bizonyos lakóközösségeket.

Szükségeselem érzem, hogy mindenekelőtt röviden a közigazgatás feletti bírói kontroll elméleti alapjait tárgyaljam.

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény szerint hazánk „független, demokratikus jogállam”¹. Ezen kitétel immanens módon magában foglalja azt a követelményt, hogy a

¹ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

közigazgatás működése felett jogszerűségi ellenőrzés valósuljon meg, az állampolgárok az őket megillető jogok védelmében az állammal, illetőleg az annak nevében eljáró végrehajtó közeggel szemben felléphessenek.² A közigazgatás „erőfölényét” a hatósági eljárásokban ideális esetben az ügyféli jogok széleskörű biztosítása, a különböző eljárási garanciák rendszerének megteremtése ellensúlyozza. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak egyensúlyának elvéből fakadóan szükséges az utólagos jogvédelem, vagyis a közigazgatásnak a független bíróságok által történő ellenőrzésének kiépítése. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata³ szerint ugyanis: „*A törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása” ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti*” és a Parlamenttel, valamint a Kormánnyal, mint két politikai jellegű hatalmi ággal szemben a bírói hatalom „*állandó és semleges*”, így alkalmas a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Ennek megfelelően az Alaptörvény kimondja, hogy „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti*”⁴, és a kontroll feladatát a bíróságok hatáskörébe utalja.⁵

A nemzetközi egyezményi jog e kérdéskört illetően is nagy hatással bír nemzeti jogunkra. Hazánk számára különös jelentőséggel bírnak az Európai Emberi Jogi Egyezménynek (EEJE) és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése által az Európai Unió alapszerződéseivel azonos szintre került Európai Alapjogi Chartának (EAC) a vonatkozó rendelkezései.⁶ Ezek többek között a jogorvoslati jog biztosítottságának általános követelménye mellett a bírósági ellenőrzéssel szemben alapvető elvárásként fogalmazzák meg a hatékonyságot. E követelmények lényeges előfeltétele a közigazgatási döntések minél szélesebb körének bíróság előtti megtámadhatósága.

² ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései, MTA Államtudományi kutatások Programirodája, Budapest, 1990 2. o.

³ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256-288. o

⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

⁵ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés

⁶ EEJE 6. és 13., EAC 47. cikkely

1.2 Objektív vagy szubjektív jogvédelem

További elemi elvárás, hogy az ellenőrzés, mint a közigazgatási bíráskodás rendeltetése, valamennyi feladatát ellássa: annak többek között szubjektív és objektív jellegűnek egyaránt kell lennie. A bíráskodás e kettős funkcióján keresztül az egész közigazgatás működésének törvényességét, a közigazgatás által elkövetett szabálytalanságok kiküszöbölését, illetve a kérelmezők egyéni jogséremléinek orvoslását is biztosíthatja. Az objektív rendszerben – melynek egyik legjellemzőbb eszköze a normakontroll-eljárás - közérdeknek tekintik a közigazgatás egészének törvényes működését, a törvényes rend sérelmének kiküszöbölését, ami ideális esetben magával hozza az egyéni jogsérelem orvoslását is. A szubjektív jogvédelmi rendszerben a kérelmező vélt vagy valós jogséremlének rendezése az egyetlen cél, értelemszerűen ekkor az egyéni jog- illetve érdekhátrány bekövetkeztét kell állítania, nem elég a törvényes egyensúly megbomlására hivatkozni.⁷ A két jogvédelmi rendszer egymáshoz való viszonya, illetve a jogrendszerben betöltött szerepe változó lehet, az európai jogfejlődés is azt mutatja, hogy a legtöbb országban a két felfogás keveredik, leginkább vegyes jellegű rendszerekről lehet beszélni.⁸ Inkább az objektív nézet jellemző pl. Franciaországra, Belgiumra, míg szubjektív jelleget kölcsönöz pl. Németország, Ausztria és a közép-kelet-európai államok - így hazánk - jogrendszereinek az, hogy ezen országokban egyértelműen az egyéni jogok védelme van előtérben.⁹ Tendenciaként érzékelhető ugyanakkor az objektivisták irány felé történő általános elmozdulás, ezt legszembetűnőbben a keresetindítási jog folyamatos bővülése mutatja.¹⁰ Ennek oka az, hogy az objektív rendszer az állampolgárok részére a jellemzően igen széleskörű keresetelérési jog miatt előnyösebb, nagyobb fokú védelmet jelent. E tekintetben – ahogyan a későbbiekben látni fogjuk - a hatályos magyar megoldás is mutat eltérést a korábbiakhoz képest, ugyan némileg ellenkező előjellel, ugyanis az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata iránti eljárás elvesztette *actio popularis* jellegét.

⁷ ifj. Trócsányi, 1990 109-110. o.

⁸ F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban, ELTE Eötvös Kiadó, Bp. 2010 13-14. o.

⁹ ifj. Trócsányi, 1990 110-111. o.

¹⁰ ifj. Trócsányi, 1990 112. o.

1.3 Nemzetközi kitekintés

Rátérve az értekezésem tárgyát képező hatásköri elemre - a közigazgatási bíráskodás normakontroll szerepére – egy rövid nemzetközi kitekintés keretében elmondható, hogy számos európai jogrendszer lehetővé teszi, hogy a jogforrási hierarchiában a törvények alatt elhelyezkedő rendeletek nagy része (így az önkormányzatok normatív rendelkezései is) a bíróságok előtt megtámadható legyen.¹¹ Kevés kivételtől eltekintve (pl. *Ausztriában*, ahol az ilyen törvényességi ellenőrzés az egyéni jogvédelem eszköze, és az elbírálás az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik¹²) az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálatát a közigazgatási bíróságok végzik.

Franciaországban objektív jogvédelem érvényesül, a helyi hatóságok normatív aktusainak megtámadására a közigazgatási bíróság fóruma előtt van lehetőség. A benyújtott kereset jogcíme a felhatalmazás túllépése lehet, a bíróság eljárását kezdeményező félnek jog-, vagy érdeksérelemre kell hivatkoznia (nincs tehát *popularis actio*).¹³

Németországban a normatív rendelkezéseket tartalmazó aktusok – minthogy a német rendszer is a szubjektív alapon áll – főszabály szerint közvetlenül nem a közigazgatási bíróságokon támadhatóak meg. Ugyanakkor az 1960-as közigazgatási bírósági rendtartás óta az egyes tartományok dönthetnek, hogy a közigazgatási felsőbíróságaik normakontroll hatáskört gyakorolhassanak a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályokat illetően, méghozzá absztrakt jelleggel, tehát függetlenül egy konkrét jogvitától.¹⁴

1.4 Jogtörténeti vonatkozás

Érdekes tény, hogy a közigazgatási bíráskodás normakontroll jellegű hatásköre nem ismeretlen a magyar jogtörténetben sem. Az 1896:26. tc. által létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság nem volt a mai értelemben vett alkotmánybíróság, hatásköre alapvetően arra terjedt ki, hogy a norma alkalmazhatóságáról döntsön, nem pedig annak

¹¹ ifj. Trócsányi, 1990 180., 182. o.

¹² ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban, MTA Államtudományi kutatások Programirodája, Budapest, 1988 17. o.

¹³ ifj. Trócsányi, 1988 84. o.

¹⁴ ifj. Trócsányi, 1988 220. o.

érvényességéről, azonban az 1907:60 tc.-kel¹⁵ kiterjesztett hatáskörében eljárva a törvényhatósági bizottság előterjesztése nyomán lehetősége volt „kvázi-normakontrollt” gyakorolni.¹⁶ Több szempontból kell azonban óvatosan kezelni ezt a jogkört. Alapvetően nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt, hanem a törvényhatóságok jogainak védelmében léphetett fel a kormányzati aktusok ellenében, tehát a célját és eredményét tekintve nem beszélhetünk normakontrollról, az csak „reflexhatásként” jelentkezett.¹⁷ Kizárólag a miniszteri rendeletek vonatkozásában gyakorolható közvetett (indirekt) normakontrollt, amely további sajátosságait tekintve korlátozott és esetleges volt. *Indirekt* tehát amiatt, hogy másodlagos volt az ügyben szereplő érdemi kérelemhez képest, *esetleges* volt, mert kötve volt az ügyfél jogorvoslati kérelméhez, és *korlátozott*, mert egyrészt csak a törvény által hatáskörébe utalt esetekben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét, másrészt ítélete hatálya *inter partes* jellegű volt, tehát joghatása a konkrét jogvitán nem mutatott túl.¹⁸

¹⁵ 1907:60. tc. 1. §: „...a mennyiben a kérdés nincs a rendes bíróság hatáskörébe utalva, a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormány), vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány), vagy a miniszternek (kormány) közlege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közlegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”; forrás: <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6999> (hozzáférés: 2012. 10. 27.)

¹⁶ <http://majt.elte.hu/Tanszkek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/torvenykezesijog/torvenykezesirendszerkiepitesi/dualizmuskorikulonbirosagok.htm> (hozzáférés: 2012. 10. 27.)

¹⁷ Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Logod Bt., Budapest, 2002 60. o.

¹⁸ Darák Péter-Patyi András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között, in: Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. sz. 84-85. o.

2. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó hatályos szabályozás

2.1 A normakontroll hatáskör megbontásának indokai

A fentiekben láthattuk, hogy a legtöbb európai országban bevett gyakorlat, hogy a normakontroll hatáskört meghatározott aktusok tekintetében megosztják különböző bírói fórumok között, e tekintetben egyik országban sincs az alkotmánybíróságoknak monopóliuma¹⁹ (ellentétben a korábbi magyar megoldással). Hazánkban a rendszerváltás során kialakuló közjogi rendszer felállása után a jogirodalomban és az Alkotmánybíróság tagjainak körében szinte azonnal megfogalmazódott az igény a taláros testület normakontroll-monopóliumának felszámolására, a hatáskörmegosztás véghezvitelére. Többek között Ádám Antal²⁰ illetve Trócsányi László²¹, az Alkotmánybíróság akkori tagjai közül pedig Kilényi Géza²² és Sólyom László²³ is szorgalmazta az Alkotmánybíróság bizonyos feladatainak más szervre (többnyire egy *de lege ferenda* létrehozandó külön közigazgatási bíróságra) történő áttelepítését. Az Alaptörvény előkészítése során az Alkotmánybíróságnak az Országgyűlés előkészítő eseti bizottságához intézett levelében a testület maga is javasolta az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatának az Alkotmánybíróságtól történő elvonását.²⁴

2.1.1 Ügyteher

Legfőbb érvként általában az *Alkotmánybíróság túlterheltségét* hozták fel, többek között Sólyom László is, aki „tarthatatlannak” nevezte az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit.²⁵ Ez azonban önmagában nem feltétlenül lehet

¹⁹ Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás, in: Jogtudományi Közlöny, 1991/5-6. sz. 116. o.

²⁰ Dr. Ádám Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről, in: Magyar Közigazgatás, 1996, 12. sz. 710. o.

²¹ ifj. Trócsányi, 1990 216. o.

²² Kilényi, Jogtud. Közlöny, 1991/5-6. sz. 116. o.

²³ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest, 2001 91. o.

²⁴ Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. sz. 100. o.

²⁵ l. ugyanott

döntő érv, hiszen az ilyen irányú indítványok éves számát, valamint ügyszámukat és a meghozott határozatok közzétételi dátumát megvizsgálva megállapítható, hogy a rendeletek utólagos normakontrollja a többi ügyfajtaéhoz képest relatíve gyorsan lefolyik.²⁶ Az állítást alátámasztó néhány adat: míg 1995-ben mintegy 43 ezer önkormányzati rendelet született, és több mint 3000 esetben került sor törvényesség helyreállítása érdekében történő felhívásra, ebből mindössze kb. 50 esetben kezdeményezték az Alkotmánybíróság eljárását, addig 2004-ben az 50 ezer önkormányzati rendeletre 5 olyan eset jut, amikor a közigazgatási hivatal felhívása ellenére nem szüntették meg a törvénytértő állapotot.²⁷

2.1.2 *Actio popularis*

A hatáskör elvonása mellett egy következő indokként merült fel az – egyébként az Alaptörvénnyel megszüntetett - *actio popularis* jogintézményének léte, mellyel nagyon rövid idő alatt óriási terhet lehetett (volna) a testületre róni, teljesen megbénítva annak működését. Évente ugyanis akár 40-50 ezer önkormányzati rendelet is születhet, és könnyen belátható, hogy akkor, ha ezekkel szemben valamilyen megfontolásból tömegével élnek indítvánnyal - legyenek azok bármennyire megalapozatlanok is - könnyen ellehetetleníthető lett volna az Alkotmánybíróság működése. E jogintézmény másik egyenes következménye az indítványok színvonalának csökkenése.²⁸

2.1.3 *Ténybíráskodás*

A hatáskör megosztása melletti – talán - legsúlyosabb érv az Alkotmánybíróság eljárásának jellege, különösen annak eszköztelensége volt a legtöbb önkormányzati rendelet felülvizsgálata során. E normák nagy részének szabályozási tárgyköre és ebből következően az általuk ténylegesen érintett személyek köre sok esetben szűk, a felülvizsgálatuk emiatt leginkább egy olyan konkrét jogvita elbírálására hasonlít, amely a képviselő-testület, és néhány érintett személy között (nem egyszer egy-egy vállalkozó, vagy tulajdonos) bontakozik

²⁶ Darák-Patyi, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. sz 86. o.

²⁷<http://www.bm.gov.hu/web/tabla.nsf/08f34e992f7ae2a0c125683100477bfe/e7d05b51bbbf92bc1256fee0045018d?OpenDocument> (hozzáférés: 2012. 10. 29.)

²⁸ Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság - PhD értekezés, Pécs 2008 96. o. (http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Tilk_Peter_ertekezes.pdf - hozzáférés: 2012. 11.07.)

ki. A szabályozás ilyen speciális mivolta miatt a jogkérdés eldöntéséhez sokszor kimerítő tényállásvizsgálat és a helyi viszonyok ismerete szükséges, az Alkotmánybíróságnak *ténybíráskodást* kellett folytatnia (főleg telekalakítási, építési, illetve változtatási tilalmat tartalmazó, állattartást szabályozó, árusítási díjat megállapító rendeletek kapcsán – e tárgykörök többségében már az Önkormányzati Tanács elé is kerültek indítványok). Ehhez azonban a testületnek nyilvánvalóan nem voltak meg a megfelelő eszközei: nem folytathatott semmilyen bizonyítási eljárást, nem vehetett igénybe bizonyítási eszközöket.²⁹ Ez alapvetően helyeselhető is, hiszen az Alkotmánybíróság ugyanis jogbíróság: nem tényeket vet össze jogszabállyal, hanem jogi normákat jogi normákkal.³⁰ A testület első elnöke, Sólyom László felhívta a figyelmet arra is, hogy a testület normakontroll eljárásának a célja az objektív jogrend helyreállítása, így az egyéni jogérvényesítés eljárási garanciáinak alkalmazása szükségtelen.³¹ Ennek ellenére kényszerült több alkalommal is ténybíráskodásra az Alkotmánybíróság. Az eszköztelenség jelensége elmondható az Önkormányzati Tanácsról is, hiszen főszabály szerint a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, és csak kivételesen van lehetőség eljárásában jogi képviselők és „egyéb, szakértelemmel bíró személyek” meghallgatására, a bizonyítás tehát erősen korlátozott – ahogy látni fogjuk, még szűkebb körű, mint az Alkotmánybíróság esetében.

Ezen felül leszögezendő, hogy az önkormányzati rendeleteknek csak egy nagyon kis részénél merült és merül fel jelenleg is tartalmi alkotmányellenesség (az alkotmányos jogok sérelme), sokkal jellemzőbb a formai alkotmányellenesség (jellemzően a jogszabályi hierarchia megsértése, vagy a rendeletalkotási szabályok megszegése).

A fentieket összegezve megállapítható, hogy az önkormányzati rendeletek utólagos normakontrollja – ahogyan a külföldi jogrendszerek megoldásai is igazolják - tipikusan közigazgatási bíráskodási hatáskörnek mondható, az ilyen típusú jogviták elbírálására alkalmasabbak lehetnek rendes- vagy külön bírói fórumok. Mindenképpen előrelépésnek tekinthető tehát, hogy 2012. január 1-jével kezdődően – még ha a jogkör nem is egy szervezeti önálló közigazgatási bírósághoz került is át – a helyi önkormányzatok jogszabály-ellenesség miatti utólagos felülvizsgálatára már nem az Alkotmánybíróság

²⁹ Kovács Virág-Térey Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán, in: Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. sz. 65-81. o.

³⁰ Tilk Péter PhD értekezése, 26. o.

³¹ Sólyom, 2001 169. o.

feladata. Ha azonban alaptörvény-ellenesség lép fel, az arra jogosultak továbbra is a taláros testülethez fordulhatnak normakontrollért.

2.2 Az önkormányzati rendelet felülvizsgálata jogszabály-ellenesség esetén

Az önkormányzati rendeletek utólagos felülvizsgálata szabályainak átalakításához az alapot a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény teremti meg, amikor kimondja, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.³² A részletes szabályok pedig egyrészt a bíróságok szervezetéről és jogállásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. (a továbbiakban: Bszi.), Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (a továbbiakban: Mötv.), másrészt közvetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. (a továbbiakban: Abtv.) törvényekből olvashatóak ki.

A Bszi. a feladat teljesítésére a Kúriát jelöli ki, aminek munkaszervezetén belül 3 tagú Önkormányzati Tanács alakulását írja elő. A tanácsban eljáró bírákat a Kúria bírái közül a Kúria elnöke jelöli ki, aki ezt követően az általa kijelölt bírák személyéről tájékoztatja az OBH elnökét. A kijelöléséhez szükséges a bíró írásbeli hozzájárulása is.³³ Ez a - sok tekintetben a Kúrián működő ítélkező tanácsokhoz hasonló – testület dönt az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálata mellett a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról is.³⁴ Annak ellenére született ez a jogalkotói megoldás, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján, a korábbi munkaügyi bíróságok jogállásához hasonló, azokkal összevontan működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok állnak fel, melyekhez a hatáskört telepíteni lehetne, így elősegítve a területiális alapú ügyelosztást. A törvényből kiolvasható, hogy az Önkormányzati Tanács jellegét tekintve nyilvánvalóan nem egy önálló közigazgatási bírósági csúcsszerv. E helyütt egy rövid kitérővel szeretném megjegyezni, hogy manapság kevesebb olyan ország található Európában, ahol egyetlen szinten sem működik szervezetileg is teljesen önálló közigazgatási bíróság, mint ahol találhatunk ilyent. Még szűkebb ezen államok köre, ha a *common law* rendszerű országokat kivesszük ebből a körből. Így Magyarországon kívül csak Dánia, Spanyolország,

³² Alaptörvény 25. cikk (2) c) pont

³³ A Kúria elnökének 9/2012. számú utasítása a Legfelsőbb Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló többször módosított 4/2010. számú elnöki utasítás módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról

³⁴ Bszi. 24. § (1) f-g), 45. § (3) bekezdés

Szlovénia, Szlovákia nem rendelkezik önálló közigazgatási bírósággal. Az általános európai gyakorlat tehát az elkülönült szervezettel rendelkező közigazgatási bíróságok létét támasztja alá (néhány uniós tagállamon belül még speciális közigazgatási bíróságok: pl. pénzügyi vagy szociális bíróságok is működnek), legyenek azok az államszervezet jellegétől függően akár központosítottak, akár regionális, vagy az alatti szinten szervezettek.³⁵ Ehhez kapcsolódóan máig találkozhatunk olyan hazai állásponttal is, mely felélesztené az önálló legfőbb közigazgatási bíróságot. Ez a szerv egyenrangú fórum lehetne a „rendes” legfelső bírói szervvel. Hatásköri összeütközés esetén – ahogyan ez pl. Ausztriában is működik – az Alkotmánybíróságé lehetne a döntő szó.³⁶ A közigazgatási bírák, és ezzel a közigazgatás feletti bírói kontroll hatékonyságának, szakmai színvonalának növelését a jogalkotó azonban nem az önálló közigazgatási bírósági rendszer létrehozásától, hanem egy, a helyi bírósági szinten kvázi-különbírói hálózat felállításától, és az önállóan vagy összevonva működő törvényszéki közigazgatási-munkaügyi kollégium melletti, regionálisan szervezett közigazgatási és munkaügyi kollégiumok létrehozásától várja. A kollégiumok várhatóan a következők lesznek:

- Észak-Magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék)
- Alföldi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (Békés, Csongrád, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megyék)
- Közép-Magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (Bács-Kiskun és Pest megyék)
- Észak-Dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (Győr-Moson-Sopron, Vas, Veszprém, Zala és Komárom-Esztergom megyék)
- Dél-Dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (Somogy, Fejér, Tolna és Baranya megyék)
- Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium (Budapest illetékességi területtel)

Ezek a regionális kollégiumok az illetékességi területükön eljáró első és másodfokon ítélező közigazgatási és munkaügyi bírák speciális, szakmai bírói testületeként funkcionálnak. *„A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium elsődleges szerepe, hogy*

³⁵ Darák Péter: A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja (a doktori értekezés tézisei), Pécs, 2007

³⁶ pl. Lomnici Zoltán: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében, in: Magyar Közigazgatás 2000/4. sz. 193-194. o.

a különbírósként működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái, illetve a törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyekben ítélkező bírák számára egy külön szakmai fórumot hozzon létre, különös tekintettel arra a sajátosságra, hogy a legtöbb törvényszéken a közigazgatási-munkaügyi kollégium - a bírói létszámokra is tekintettel - összevontan működik a polgári és gazdasági kollégiummal.” – áll a Bszi. indokolásában. A törvényhozói szándék szerint a közigazgatási bírósági rendszer ilyen felépítése „koncentráltabb igazgatási vezetést eredményezhet, amely kihatással lehet az eljárások időszerűségére, továbbá az önálló szervezet és az önálló profil [...] szakmai színvonal emelkedést eredményez, és a jogalkalmazás egységességét is pozitívan befolyásolja.”³⁷

Az Önkormányzati Tanácsnak a Magyar Közlönyben közzétett³⁸ határozatai száma 32, ebből 4 db született helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti eljárásban, a többi pedig jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárásban. A tanácsnak a felállása óta eltelt idő alatt nem volt lehetősége igazán gazdag gyakorlat kialakítására, ám döntéseinek nagy része mégis fontosnak tekinthető. Döntéseinek alátámasztásaként indoklásában gyakorta hivatkozik az Alkotmánybíróság gyakorlatára, és többször segítségül is hívott bizonyos elvi jelentőségű megállapításokat.³⁹ Ez persze természetes és követendő folyamat, hiszen amellet, hogy az alkotmánybírói határozatok mindenkire nézve kötelező hatálya alkotmányjogi alapvetés, a taláros testület a jellemző önkormányzati ügyekben tanulságos és a jogalkotásra is nagy hatással bíró gyakorlatot alakított ki. A leggyakrabban előfordult, és az Önkormányzati Tanács előtt is sűrűn felbukkanó ügytípusok között a helyiség- és lakástulajdonnal⁴⁰, közterület-használattal⁴¹, szemétszállítással⁴², szociális ellátással⁴³ és a helyi adókkal⁴⁴ kapcsolatos ügyeket találhatjuk.⁴⁵

³⁷ Bszi. indokolás

³⁸ 2012. november. 25-ei állapot szerint

³⁹ pl. az Önkormányzati Tanács Köf.5007/2012/6. számú határozata, amely hivatkozik a helyi közügyek intézése körében az önkormányzatnak az országos szintű jogszabály által szabályozott kérdésben, azzal nem ellentétes tartalommal, kiegészítő jelleggel történő szabályalkotási jogának alkotmányos alapot teremtő 36/2002. (VII. 19.) AB határozatra; vagy a Köf.5030/2012/9. számú döntés által citált 834/B/2003. AB határozat, amely kimondja, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő testületet illetik meg

⁴⁰ pl. Köf.5007/2012/6. szám, Köf.5008/2012/8. szám; 17/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 467-471. o.

⁴¹ pl. Köf.5004/2012/7. szám, Köf.5005/2012/6. szám; 46/1993 (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 486-489. o.

Az Önkormányzati Tanács saját hatáskörét értelmezve arra jutott, hogy „*az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.*”⁴⁶ Ez tehát azt jelenti, hogy a felülvizsgálatot mindig az éppen hatályos jogszabályokkal való összevetéssel végzik. Fontos változás, hogy a korábbi szabályozáshoz képest az önkormányzati rendeleteket illetően a „magasabb jogszabállyal való ellentét tilalmát” a „más jogszabállyal való ellentét tilalma” váltotta fel. Emiatt lehetőség van nemcsak az Alaptörvény, illetve a jogalkotási törvény formai követelményei betartásának, hanem annak a vizsgálatára is, hogy az adott önkormányzat rendeletei között fennáll-e kollízió (a helyi normák területi hatálya miatt kizárt a különböző önkormányzatok aktusai közötti ellentmondás), valamint, hogy a normaalkotás során betartották-e az adott önkormányzat saját rendeletalkotási szabályait.⁴⁷

A konkrét eljárási szabályokra rátérve: a Kúria tanácsának eljárása előtt – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – továbbra is lehetőség van arra, hogy a jogvita bírói fórum elé való kerülését elkerüljék. A megyei és fővárosi kormányhivatalok – jogszabálysértés észlelése esetén – legalább 30 napos határidő tűzésével felhívják az önkormányzatot a vélt törvénysértő állapot megszüntetésére. E határidő eredménytelen eltelte esetén nyílik lehetőség további törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazására, így pl. a Bszi.-ben szabályozott bírósági eljárás kezdeményezésére.⁴⁸

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló kúriai eljárást a Bszi. nemperes eljárásként definiálja, és meghatározza, a Polgári perrendtartás mely rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni az eljárás folyamán. Ezek a következők: az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatának jogára, a rendeltetésszerű joggyakorlásra, a bírák kizárására, az

⁴² pl. Köf.5009/2012/5. szám, Köf.5013/2012/7. szám; 25/1994 (V. 10.) AB határozat, ABH 1994, 188-196. o.

⁴³ pl. Köm.5046/2012/6. szám, Köf.5051/2012/6. szám; 38/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 256-288. o.

⁴⁴ pl. Köf.5017/2012/8. szám, Köf.5038/2012/8. szám; 1827/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 531-534. o.

⁴⁵ A részletes elemzést l. Balogh Zsolt: A helyi önkormányzás és a bírósági kontroll, in: Önkormányzati kézikönyv (szerk.: dr. Fogarasi József), HVG-ORAC, Budapest, 1999 335-372. o.

⁴⁶ Köf.5031/2012/11. szám

⁴⁷ Köf.5045/2012/5. szám

⁴⁸ Mötv. 134. § (2) bekezdés

idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, a határozathozatalra, valamint az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező megidézett személyek tekintetében a tanúk díjazására vonatkozó szabályok.⁴⁹

Ezekből a rendelkezésekből kitűnik, hogy a jogalkotó sem nem klasszikus polgári, sem nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási perként szabályozta az eljárást, ami több kérdést is felvet. Nem tisztázott például, hogy a bíróság az esetleges joghézagok észlelése esetén milyen alapelvekhez fordulhat. Ha ugyanis polgári perről lenne szó, nyilvánvalóan a Polgári perrendtartásban található elveket lehetne szükség esetén alkalmazni. Ez a körülmény – tekintve a Pp. célmeghatározását is, miszerint *„hogyan a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését [...] meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa”*⁵⁰ – azt eredményezné, hogy az eljárás csak a szubjektív jogvédelmi funkció betöltésére lenne alkalmas, a közigazgatási bíráskodásra jellemző objektív jogvédelem megvalósulása kérdésessé válna.⁵¹ Ezt erősítik azok a rendelkezések, melyek szerint a tanács az indítványhoz kötve van, de a rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja⁵², továbbá, hogy az Önkormányzati Tanács a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, és csak kivételesen, szükség szerint folytat le ezen túlmenően bizonyítást (a jogi képviselő, illetve más, *„az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező személy”* személyes meghallgatásával). A bizonyítás tehát kötött, csak meghatározott eszközök vehetők igénybe.⁵³ Az eljárásban a polgármester által benyújtott hangfelvétel például nem értékelhető bizonyítékként.⁵⁴

A fentiek szerint tehát érvényre jut a kérelemre történő eljárás és peranyag-szolgáltatás elve, melyek következtében az eljárás hasonlatossá válhat az Alkotmánybíróság előtti eljáráshoz, így a hivatalbóliság nagyfokú korlátozottsága, és a szűk bizonyítási eszköztár miatt (mivel sokszor nem jog-, hanem ténykérdést kell eldönteni) adott esetben feltárulatlan

⁴⁹ Bszi. 46. §

⁵⁰ Pp. 1. §

⁵¹ F. Rozsnyai, 2010 18-19. o.

⁵² Bszi. 55. § (1) bekezdés

⁵³ Bszi. 53. § (1) bekezdés

⁵⁴ Köf.5027/2012/15. szám

maradhat a törvényellenesség. Ez a probléma korábban a már említett ténybíráskodási kényszer kapcsán említésre került.

Az Önkormányzati Tanács eljárását összegzően egy olyan speciális, polgári pert helyettesítő nemperes eljárásként lehet tekinteni rá, ahol jogvita áll fenn, és az eljárásban korlátozottan fordulnak elő kontradikciós elemek. A fentieknek megfelelően a Bszi. terminológiáját tekintve is szakít a Pp.-vel: nem keresetről, hanem indítványról beszél, nem említ fel- illetve alperesi pozíciót, a döntés formája érdemi elbírálás esetén határozat, minden más kérdésben végzés lehet.

Az eljárást egyrészt a kormányhivatal, továbbá az egyedi ügyben eljáró bíró indíthatja meg, amennyiben az előtte folyamatban lévő eljárás során az alkalmazandó önkormányzati rendelet jogszabály-ellenességét észleli. A továbbiakban tehát az eljárás nem lesz bárki által, az egyéni jogsérelem bekövetkeztétől vagy jogi érdek hiányától függetlenül kezdeményezhető. A lehetséges indítványozók körének leszűkítése indokolható az *actio popularis*-jellegben rejlő említett veszélyekkel, de értékelhető a szubjektív jogvédelmi rendszer felé történő újabb elmozdulásként is. Az eddig született⁵⁵ 32 határozatból az eljárást 28 alkalommal kormányhivatal kezdeményezte, és mindössze 4 érdemi határozattal záruló bírói indítvány érkezett az Önkormányzati Tanácshoz. Alacsonynak mondható tehát a bírói aktivitás e tekintetben. Ami a kérelmek sikerességét illeti: a kormányhivatalok indítványai 28-ból 23 esetben legalábbis részben megalapozottnak ítéltettek, míg a 4 bírói indítványból ez 3 esetben történt meg, összességében tehát a 32 határozatból mindössze 6 esetben utasította el érdemben a kérelmet a tanács, tehát összességében elmondható, alapos ellenőrzés alatt állnak az önkormányzatok rendeletei.

A kormányhivatalnak az indítvány benyújtására a törvényességi felhívást követő helyi önkormányzati tájékoztatás kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül van lehetősége. A bíróságon előterjesztett indítványt (amely tartalmazza a vizsgálandó önkormányzati rendeletet; a jogszabálysértőnek talált rendelkezések megjelölését; azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért; valamint annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek) a kormányhivatal köteles megküldeni az érintett helyi önkormányzatnak. Az egyedi ügyben eljáró bíró az előtte folyamatban lévő eljárást

⁵⁵ 2012. november 25-ei állapot szerint

felfüggesztve adhatja be indítványát, amelynek tartalmára szintén a fentiekben meghatározottak az irányadók.⁵⁶

Az indítványt annak alaki megfelelőségét tekintve a beérkezését követően az Önkormányzati Tanács megvizsgálja. Ennek keretében elsősorban azt vizsgálja, hogy azt az arra jogosultak, a törvényben meghatározott tartalommal és a határidőket betartva nyújtották-e be, illetve hogy az önkormányzat rendeletének támadott rendelkezése hatályát veszítette-e. Ha ezekkel a körülményekkel kapcsolatban hibát fedez fel, 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül utasítja el a beadványt. Megszüntetik az eljárást, amennyiben az indítvány visszavonásra kerül, avagy az eljárás érdemi szakaszában derül fény arra, hogy az indítványt el kellett volna utasítani.

Amennyiben az elutasításra nem kerül sor, az indítvány érdemi megítélésének szakasza következik, ennek első lépéseként – a kontradikcióra példaként - a tanács az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldi a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából.

Az eljárás szabályozásánál érzékelhetően kiemelt cél volt annak gyors lefolyásának biztosítása. Ennek megfelelően az eljárás lezárására 90 az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül sort kell keríteni, ha pedig személyes meghallgatás is történt, az eljárási határidő 30 nappal meghosszabbodik. Mivel a Bszi. eljárási szabályai nem tartalmazznak konkrét rendelkezést e tárgyban, és nem is utalnak arra, hogy a Pp.-t e tekintetben háttérjogszabályként kell kezelni, így leszögezhető, hogy nincs helye az eljárás megakadásának (szünetelésnek, illetve felfüggesztésnek).

Amennyiben érdemi vizsgálatra kerül sor, és az eljárást nem szünteti meg, a tanács alapvetően kétféle döntést hozhat:

- ha megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az adott rendeletet, vagy annak meghatározott rendelkezéseit megsemmisíti, avagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak meghatározott rendelkezése nem lép hatályba,
- ha pedig megsemmisítésre nem kerül sor, az indítványt elutasítja.

Emellett a tanács döntésében elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, valamint határidő tűzésével azt is, hogy a határozat közzétételére a Közlönyben való közzétételt követően az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor. A

⁵⁶ Bszi. 48. § (4) bekezdés

rendelet, illetve bizonyos rendelkezésének megsemmisítésére főszabály szerint a közzétételt követő nappal kezdődő hatállyal kerül sor, azonban - amennyiben azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja – ettől eltérően is rendelkezhet a hatályvesztésről. Ez alapján tehát az önkormányzati rendelet *ex nunc* hatályú megsemmisítése mellett lehetősége van az *ex tunc*, illetve a *pro futuro* megsemmisítésre is, mérlegeléstől függően.⁵⁷

Fontos garancia, hogy a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ez alól a szabály alól egy törvényi kivételt találunk: ha bírói kezdeményezés alapján kerül megsemmisítésre az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezése, az érintett rendelkezés nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben – így a döntésnek közvetetten a múltira visszaható hatálya van (még ha ez a megsemmisített rendelkezés alkalmazása tilalmát is jelenti). A Tanács gyakorlata alapján, ha az inkriminált rendeleti rendelkezés már nincs hatályban - a helyébe lépő új szabályozás a sérelmezett kitéletet nem tartalmazza -, csak arról lehet rendelkezni, hogy az csak a törvényességi felülvizsgálatra okot adó alapeljárásban nem lesz alkalmazható (nem pedig valamennyi folyamatban lévő bírói eljárásban).⁵⁸

A Kúria (így az Önkormányzati Tanács is) a hatáskörébe tartozó ügyekben véglegesen dönt, tehát határozatai és végzései az önkormányzatokkal kapcsolatos eljárásokban is *erga omnes* hatállyal bírnak.⁵⁹ Az eljárás további jellemzői közé tartozik a meghozott határozatok és végzések elleni további jogorvoslati lehetőség hiánya⁶⁰, ami következik a deklarált *erga omnes* hatályukból, illetve az ügyvédkényszer. Jogi képviselőnek minősül az eljárásban a helyi önkormányzat képviselőjében eljáró ügyvéd vagy ügyvédi irodát (ügyvédjelölt nem járhat el), továbbá a kormányhivatal jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottja és a helyi önkormányzat jogi szakvizsgával rendelkező jegyzője, illetve jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottja.⁶¹ Amennyiben az önkormányzat felhívás ellenére sem gondoskodik megfelelő

⁵⁷ Köf.5045/2012/5. szám

⁵⁸ Köf.5004/2012/7. szám

⁵⁹ I. még Bszi. 55. § (4) bekezdés

⁶⁰ Bszi. 49. §

⁶¹ Bszi. 48. § (2) bekezdés

képviseltről, az eljárás során a polgármester útján tett nyilatkozatai joghatás kiváltására alkalmatlanok.⁶²

2.3 Az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége miatti eljárás

Az Alkotmánybíróság korábbi normakontroll-monopóliumának megbontása után is maradt a testületnek feladata az önkormányzatok rendeleteit illetően: az Abtv. kimondja, hogy „[...] az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”⁶³ A kormányhivatal jogosult a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján a Kormánynál kezdeményezni az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. Az eljárás megindítására az Alaptörvény és az Abtv. értelmében⁶⁴ a Kormány mellett az országgyűlési képviselők egynegyede, és az alapvető jogok biztosa is jogosult.

Az Alkotmánybíróság eljárásai⁶⁵ közül az alkotmányjogi panasz elbírálása során kötelező a jogi képviselet (kivételként a jogi szakvizsgálóval rendelkező személy saját ügyében képviselő nélkül is részt vehet), a jogosultságot - jogi képviselőként az ügyvéd, ügyvédi iroda, a jogtanácsos, valamint a jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője járhat el - megfelelően igazolni kell.

A benyújtott indítványnak értelemszerűen egy arra jogosulttól kell érkeznie, és határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ez azt jelenti, hogy meg kell jelölni benne azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét, és amely az indítványozói jogosultságot megalapozza; a vizsgálandó aktust, rendelkezést; az utóbbiak által megsértett alaptörvényi rendelkezés megjelölését és az erre vonatkozó indokolást; valamint a testület felé intézett kifejezett kérelmet a megsemmisítésre és az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

Nincsen általános jelleggel meghatározott ügyintézési határidő, ám az eljárások minél gyorsabban történő lezárását szolgálja többek között az a szabály, melynek értelmében

⁶² Köf.5015/2012/6. szám

⁶³ Abtv. 37. § (1) bekezdés

⁶⁴ Abtv. 24. § (1) bekezdés, Alaptörvény 24. cikk (2) e) pont

⁶⁵ Az eljárási szabályokat l. Abtv. 51.-66. §§

eljárási bírsággal (20 ezertől 500 ezer forintig terjedő összegben) sújtható, és a keletkező többletköltségek megfizetésére kötelezhet az az indítványozót, aki az indítványozási jogát visszaélészerűen gyakorolja, valamint az az indítványozót és az eljárásában résztvevő más személyt, akinek szándékos magatartása késlelteti vagy akadályozza az alkotmánybíróági eljárás befejezését.

Az Alkotmánybíróshoz beérkezett indítványokat (az alkotmányjogi panasz kivételével, melyről tanácsban eljárva döntenek) a főtitkár vizsgálja meg alkalmassági, formai és tartalmi szempontból. Az előkészítő szakaszban helye lehet hiánypótlásnak, illetve az indítvány – amennyiben az indítványozó az indítvány előterjesztésére meghatározott határidőt elmulasztotta, és mulasztását nem igazolta; ha nyilvánvalóan nem egy arra jogosult terjesztette elő azt; ha az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróshatáskörébe; akkor, ha a beadvány egyáltalán nem is minősül indítványnak; végül, ha az nyilvánvalóan alaptalan - érdemi vizsgálat nélküli elutasításának is.

Az eljárás érdemi szakaszában a lefolytatott vizsgálat főszabály szerint kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, a testület azonban a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, abban az esetben, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené. A döntés alapvetően a rendelkezésre álló iratok alapján történik, a törvényben foglalt kivételes esetekben van az Alkotmánybíróshatósága egyéb bizonyítási eszköz, illetve eljárás - személyes meghallgatás, nyilatkozattételre történő felhívás, iratanyag megküldésére irányuló megkeresés, akár szakértő - igénybevételére, ekkor a Pp. vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. A testület eljárásában egyaránt helye van megszüntetésnek, amennyiben nyilvánvalóan oka fogyottá válik egy ügy, és felfüggesztésnek, ha az érdemi elbírálás olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban van az eljárás, annak befejezéséig, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.

Az Alkotmánybíróshatósága eljárását lezárva az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt, melyeket részletesen megindokol. Végzéssel a testület akkor utasítja vissza az indítványt, ha megállapítja hatáskörének vagy az indítványozó jogosultságának hiányát; továbbá a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti; azt, hogy az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát; meghatározott esetekben a vizsgált jogszabály

hatályvesztését, illetve res *iudicata* fennállását. Az Alkotmánybíróság érdemi határozatával az indítványt elbírálja, és dönt az eljárása során szükségszerűen felmerülő egyéb kérdésekben.

A konklúziót levonva megállapítható, hogy a Bszi.-ben szabályozott eljárási rezsimtől való helyenként lényeges eltérések ellenére ez az eljárás sem lehet – a testület közjogi státuszából és feladatköréből adódóan – teljesen alkalmas a rendeletek törvényességi ellenőrzésére, ám nem is ez a funkciója. A bizonyításfelvétel kapcsán meglévő szélesebb jogkör azonban még így is követendő példa lehet a Kúria előtti eljárás szabályozásának finomhangolásakor, különösen a két eljárás közötti alapvető funkcionális különbséget (ti. az Önkormányzati Tanács majdnem kizárólag rendeletek törvényességi szempontú felülvizsgálatát végzi, jelentős részben tény- és nem jogkérdéseket vizsgálva) figyelembe véve.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket összevetve megállapítható, hogy az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör megosztása eredményeként az utólagos ellenőrzésnek az alábbi lehetséges esetei fordulhatnak elő:

- a kormányhivatalok kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt, jogszabály-ellenesség okán;
- az egyedi ügyben eljáró bíró által a Kúria előtt jogszabály-ellenesség miatt kezdeményezett eljárás során;
- ha a bíróság előtt egyedi ügyben merül fel a rendelet alaptörvény-ellenessége, mikor is a bíróság csak e kérdés tekintetében fordulhat a taláros testülethez;
- a Kormány (önállóan, vagy a kormányhivatalok kezdeményezésére), az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosa által észlelt alaptörvény-ellenesség miatt indítványozott, az Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontroll folytán;
- valamint alkotmányjogi panasz folytán, ha a bírósági eljárásban nem került sor a normakontroll bírói kezdeményezésére, és a panaszos alaptörvény-ellenes rendelet alkalmazása folytán állítja Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét.

(Megjegyzendő egy kis ellentmondás: az Alkotmánybíróság az Abtv. szerint a jogszabály nemzetközi szerződéssel való összhangja megállapítása iránti eljárásában nem vizsgálhatja felül az önkormányzati rendeleteket, annak ellenére, hogy az Alaptörvény alapján ezek a normák is jogszabálynak minősülnek. Elég nehezen elképzelhető ugyan, de nem teljesen kizárható, hogy egy önkormányzati rendelet nemzetközi egyezményrel való összhangjának vizsgálatára van szükség.)

Az első két esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el a Bszi. szabályai alapján, a többi esetben pedig az Alkotmánybíróság, természetesen az Abtv. alkalmazásával.

2.4 Kérdéses pontok a hatályos szabályozást illetően

A normakontroll megosztásának gondolata általánosságban, ezen felül a fentiekben vázolt konkrét szabályozási megoldás is több kérdést vethet fel, ezek közül az általam legfontosabbnak véltek az alábbiak:

Ha az Önkormányzati Tanács az előtte folyó ügyben az általa az önkormányzati rendeletek törvényességének megállapítása okán vizsgált magasabb szintű jogszabály jogszabály-ellenességét észleli, az Abtv. 25. §-a alapján egyedi normakontrollt kérhet az Alkotmánybíróságtól. Ha azonban arra derül fény eljárása alatt, hogy egy jogszabályba ütköző másik önkormányzati rendeletet kell alkalmaznia (pl. a támadott rendelet az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatába ütközik, ami azonban maga is jogszabályellenes), kérdéses, hogy hivatalból tehet-e ez ügyben lépéseket. A Bszi. vonatkozó, már említett rendelkezése szerint ugyanis a Tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését vizsgálhatja – itt tehát ugyanarról a rendeletről van csak szó. Vélhetően ebben az esetben az eljárást indítványozóra hárul a feladat egy újabb felülvizsgálat kezdeményezésére.

A jelenlegi szabályok értelmében az önkormányzatok rendeleteit érintő utólagos felülvizsgálat hatásköre az Önkormányzati Tanács és az Alkotmánybíróság között úgy oszlik meg, hogy míg az előbbi jogszabály-ellenesség kérdésében dönthet, addig az Alaptörvénybe ütközés vizsgálatára továbbra is az Alkotmánybíróság jogosult. Fontos a világos elhatárolás a két szerv kompetenciája között, hogy a párhuzamos eljárásokat kiküszöbölhessük, illetve megakadályozhassuk azt, hogy az eljárás lefolytatását mindkét szerv elutasítsa, mondván, az elbírálásra nincs hatásköre. Ezzel összefüggésben talán a legfontosabb kérdés az, határolható el a jogszabály-ellenesség és az Alaptörvénybe ütközés fogalma?

A korábban kialakult értelmezési gyakorlat tükrében a jogszabály- és alkotmányellenesség fogalmának egymáshoz viszonyulása a rész-egész viszonytal volt leírható: a jogszabály-ellenes rendelet a (már nem hatályos) Alkotmány 44/A. § (2), valamint az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján egyben alkotmányellenesnek is tekinthető, minthogy e rendelkezések szerint az önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Ha tehát a rendelet beleütközik egy magasabb szintű jogszabályba, azzal áttöri a

lefektetett hierarchiát, ezáltal alkotmányellenesnek (alaptörvény-ellenesnek) minősül. Ekként minősíthető ezen felül természetesen az a rendelet is, mely közvetlenül az Alaptörvény (illetve korábban az Alkotmány) rendelkezéseibe ütközik, azaz valamely alkotmányos alapjog sérelmét okozza. E differenciálás alapján beszélhettünk (és beszélhetünk) az előbbi esetben „formai”, az utóbbi esetben „tartalmi” alkotmányellenességről (illetve alaptörvény-ellenességről). A korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban a kérdésnek az alkotmánybírósági felülvizsgálati eljárás indítványozási joga kapcsán volt jelentősége. Az Alkotmánybíróság egy határozatában⁶⁶ kifejtette, hogy – az előbbieken leírtaknak megfelelően - ugyan az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a törvénysértő rendelet egyben alkotmányellenes is volt, azonban a korábbi önkormányzati törvényből az volt levezethető, hogy a rendeletalkotás törvényben szabályozott eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a felügyeletet ellátó közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezhette. Az indítványozási jog vonatkozásában tehát más volt a megítélése annak, ha az indítványozó azt állította, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes (alkotmányellenes), és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól tért el. Előbbit lehetett „tartalmi”, utóbbit „formai” alkotmányellenességgént kezelni. A megkülönböztetés értelmében a hivatalvezető e jogkörében mind a törvénysértő, mind a tartalmilag alkotmánysértő önkormányzati rendelet vizsgálatát kezdeményezhette, míg ha más volt az indítványozó, akkor az Alkotmánybíróság csak akkor járt el, ha az indítványozó közvetlen („tartalmi”) alkotmánysértésre hivatkozott.

A fogalmi tisztázásra és a jövőbeli szabályozásra a jogirodalomban is több elképzelés született. Darák Péter és Patyi András egy közös munkájukban⁶⁷ a hatályos megoldáshoz hasonló szabályozási modellre tett javaslatot, amikor a törvényellenesség-alkotmányellenesség megítélése kapcsán választaná el a normakontroll-hatásköröket az Alkotmánybíróság és a közigazgatási ügyekben ítélező bíróság között. A hatásköri összeütközések elkerülésére külön Hatásköri Bíróság felállítását, vagy az Alkotmánybíróságnak „hatásköri hatáskör” adását szorgalmazták. A kétféle lehetséges eljárás közti összhangot biztosíthatja az is, hogy a törvényellenesség bírói megállapítása esetén a bíróság ítélete csak az adott ügyben, csak a felekre kiterjedően rendelkezne kötelező erővel, így lehetőség maradna a döntés alkotmánybírósági kontrolljára. Kovács Virág és Térey

⁶⁶ 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411-416. o.

⁶⁷ Darák-Patyí, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. sz 89.o.

Vilmos már idézett tanulmányában⁶⁸ szintén felvázol egy lehetséges modellt. Levezetésük középpontjában szintén a párhuzamos eljárások kiküszöbölése fontosságának hangsúlyozása áll. Ahogyan arra a szerzőpáros is felhívja a figyelmet, azok elkerülése mind gazdaságossági, mind egyéb ésszerű okokból kívánatos. A hatályos szabályozási környezetben ugyan ennek a lehetősége csekély - ugyanis az Önkormányzati Tanács eljárását a kormányhivatal mellett az egyedi ügyben eljáró bíró indítványozhatja, az Alkotmánybíróság előtt pedig szintén korlátozott személyi körnek (a Kormánynak, az országgyűlési képviselők egynegyedének, az alapvető jogok biztosának, illetve alkalom adtán az egyedi ügyben eljáró bírónak, továbbá az Alaptörvényben biztosított jogaiban megsértett személynek) van keresetelési joga -, mégis megeshet, hogy mindkét fórum előtt ugyanazon rendelet felülvizsgálata iránt indul egymással párhuzamosan eljárás. A szabályozási javaslat rámutat, hogy célszerű lenne a törvényességi vizsgálatot időben priorizálni az Alkotmánybíróság eljárásához képest. Könnyen belátható, hogy ez áll összhangban azzal a törekvéssel, hogy megóvjuk a testületet a felesleges ügyteherrel, másrészt szükségtelen a rendeltetésénél fogva „jelentősebb” ügyek elbírálására hivatott Alkotmánybíróságot olyan kérdések elbírálásával terhelni, melyekre külön bírói szerv létesült.

Tilk Péter is részletesen foglalkozott a kérdéssel az elmúlt időszakban.⁶⁹ Munkájában rámutat, hogy a tartalmi és formai szempontok elválasztása nem ismeretlen az alkotmánybírósági gyakorlatban. A testület egy korai határozatában ugyanis kifejtette, hogy *„Az Alkotmánybíróság [...] az 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban Jat.) hatálybalépéséig a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált jogforrási szinten megalkotott jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmányértés címén történő megsemmisítésétől tartózkodik ugyan, ha azonban a formai alkotmányértés tartalmi alkotmányértéssel párosul, a jogszabályt az utólagos normakontroll-eljárás keretében megsemmisíti.”*⁷⁰ Fontos lenne szerinte a kifejtettek fényében létrehozni egy egységes nyilvántartási rendszert, mely biztosíthatja az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsa közti állandó és gyors

⁶⁸ Kovács-Térey, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. sz. 75. o.

⁶⁹ Dr. Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban – az alkotmánykonceptió tükrében, in: Új Magyar Közigazgatás, 2011/2. sz. 18-25. o.

⁷⁰ 58/1991 (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 288-293. o.

kapcsolattartást, valamint a tájékozódás lehetőségét az esetleges párhuzamos ügyeket illetően.⁷¹

A törvényalkotói szándék (amelyet az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat alátámasztani látszik) a tárgyalta problémát illetően egyértelműen arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét vizsgálva járjon el, tehát ha tartalmi, érdemi alaptörvény-ellenesség esete forog fenn. Az Abtv. kimondja, hogy „*az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.*”⁷² Az elmúlt időszak fejleményeiből megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság igyekszik szerepvállalását minimalizálni az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, több ügyet is áthárítva az Önkormányzati Tanácsra. Konzisztens gyakorlatával ugyanis megállapította, hogy „*az Abtv. az önkormányzati rendelet felülvizsgálata tekintetében korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét, eszerint » Az Alkotmánybíróság az [Abtv.] 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. « Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre valamely önkormányzati rendelet felülvizsgálatára olyan alkotmányjogi panasz keretében, amely az alaptörvény-ellenesség körén kívül eső törvényellenesség, jogszabály-ellenesség vizsgálatára irányul.*”⁷³

Akkor tehát, „*amikor a vizsgálat tárgya nem kizárólag a rendelet és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata, az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz elbírálására nincsen hatásköre. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény [...] értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.*”⁷⁴ Okafigyottság okán megszüntette az Alkotmánybíróság azt az eljárását, amelyben megállapítása szerint az indítványban támadott rendeletek és normatív határozatok Alaptörvénnyel való összhangja

⁷¹ Tilk, Új Magyar Közigazgatás, 2011/2. sz. 22. o.

⁷² Abtv. 37. § (1) bekezdés

⁷³ 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012 3. sz., 353-354. o.

⁷⁴ 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012 3. sz., 353-354. o.; 3240/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012 5. sz., 507-508. o.; 3025/2012. (VI. 21.) AB végzés, ABH 2012 2. sz., 166-167. o.

csak más jogszabályba való ütközés vizsgálatával együtt volt csak elbírálható, és ezért az indítványozó az indítványában állított jogsértés orvoslására önként az illetékes kormányhivatalhoz fordult.⁷⁵ Megjegyzendő, hogy egy olyan rendelet vizsgálata kapcsán, melynek törvényi felhatalmazó rendelkezését korábban alkotmányellenesség miatt a testület megsemmisítette (más normakollízió pedig nem állt fenn), az Alkotmánybíróság megállapította hatáskörét és érdemben elbírálta az indítványt.⁷⁶

Kérdés ugyanakkor, hogy miért kompetensebb a Kúria azokban az ügyekben, amikor alaptörvény-ellenességet és más jogszabályba ütközést egyaránt állítanak (és adott esetben fenn is áll az alapjogok sérelme valamint ezzel együtt jogszabálysértés is), mint az Alkotmánybíróság? Véleményem szerint jobb megoldásnak mutatkozik az, ha az alaptörvény-ellenességi vizsgálat az ilyen esetekben megelőzné a törvényességi vizsgálatot, még akkor is, ha ez ellentétes is azzal a korábban említett szemponttal, hogy az Alkotmánybíróságot minél jobban óvjuk az ügyteherrel. Indokoltnak tartom ugyanis, hogy bármely olyan esetben, amikor alapjog sérelmének esete egy előzetes vizsgálat eredményeként deklaráltan fennáll, akkor az elsősorban erre hivatott szerv, az Alkotmánybíróság járjon el.

A fentiekből adódóan az Önkormányzati Tanács minősül kompetensnek mindazokban az esetekben, amikor tisztán formai alaptörvény-ellenesség tapasztalható (tehát ha egy rendelet csak azért ütközik az Alaptörvénybe, mert az abban lefektetett jogszabályi hierarchia sérül, azaz magasabb jogszabályba ütközik a rendelet). Továbbá akkor, ha valószínűnek látszik is valamely alapjog sérelme, ám azt csak a támadott rendeletnek egy, az Alaptörvénytől alacsonyabb szintű jogszabállyal való összevetése „közbeékelődésével” lehet vizsgálni, illetve megállapítani.

Az önkormányzati rendeletek megsemmisítésének alapjául szolgáló jogszabály-ellenességnek az eddigi gyakorlat alapján az alábbi néhány speciális esetkörét emelném ki:

a) magasabb szintű jogszabály által adott felhatalmazás hiánya, illetve azon való túlterjeszkedés:

Az Alaptörvény garantálja, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

⁷⁵ 3026/2012. (VI. 21.) AB végzés, ABH 2012 2. sz., 167-168. o.

⁷⁶ 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2012 9. sz., 603-607. o.

Nem terjeszkedett pl. túl a jogalkotási felhatalmazáson az az önkormányzat, amely a kereskedelmi törvény felhatalmazása alapján kívánta szabályozni területén az üzletek éjszakai nyitvatartását oly módon, hogy a főszabály alól (amely az üzletek korlátozott éjszakai működését jelenti) kivételként egy általa megalkotott eljárási rend alapján engedélyezhetővé tette az éjszaka folyamán történő nyitvatartást. Az általa létrehozott engedélyezési eljárás a Tanács szerint a helyi sajátosságokra megfelelő figyelemmel, a zajkibocsátási érték alapulvételével zajlik, a tárgyban hozott határozat ellen biztosított a jogorvoslat, így az ügyben összességében elfogadható, követhető és hatékonynak minősülő megoldást választott. Az Önkormányzati Tanács egy határozatában kimondta, hogy önmagában a felhatalmazás hiánya magasabb szintű jogszabály kifejezett tilalmazása nélkül nem teszi törvénysértővé az önkormányzati rendelet megalkotását, az önkormányzati jogalkotó azonban egyik esetben sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.⁷⁷

Széleskörű felhatalmazással rendelkeznek az önkormányzatok a saját szervezetükre és működésükre vonatkozó szabályaik megalkotására. Ennek során sem járhatnak el azonban korlátlanul, a magasabb szinten lefektetett garanciális szabályokat (többek között azokat, melyek a demokratikus helyi ügyintézkést és a széleskörű nyilvánosságot garantálják) ekkor is tiszteletben kell tartani (így pl. nem lehetséges olyan szabályozási előírással élni, hogy a képviselő-testület ülésén az önkormányzati képviselők nem kötelesek személyesen részt venni, hanem megtehetik azt egy videokonferencia-beszélgetés tartására alkalmas számítástechnikai szoftver útján is).⁷⁸

b) magasabb szintű jogszabályban lefektetett fogalom vagy jogintézmény másként történő meghatározása, ezzel a magasabb szintű jogszabály szabályozási szellemének sérelmét okozva:

A jogszabály-ellenesség az Önkormányzati Tanács álláspontja szerint ezekben az esetekben abban rejlik, hogy egyrészt a különböző szintű szabályok ugyanazon fogalomra vonatkozó eltérő definíciója jogalkalmazási bizonytalanságot okoz, másrészt a konkrét ügyben az a tény, hogy a helyi építési szabályzat a rendezett telek fogalmához a teljes közművesítettséget kívánja meg, törvényellenes, mert arról a kérdést rendező törvény nem így rendelkezik.⁷⁹

⁷⁷ Köf.5007/2012/6. szám

⁷⁸ Köf.5003/2012/9. szám

⁷⁹ Köf.5031/2012/11. szám

c) *a jogalkotási jog rendeltetésszerű gyakorlásának megsértése:*

Erre az esetre példaként lehet felhozni azon tanácsi döntést, mely a 125/2008. (X. 17.) AB határozatra hivatkozással a törvényben meghatározott keretből kilépve elrendelt változtatási tilalmat jogszabály-ellenesnek minősítette.⁸⁰

d) *közjogi érvénytelenség:*

Megállapítható, hogy ez a fogalom sem csak az alkotmánybíróági gyakorlatra, hanem a tanácsi gyakorlatra is alkalmazandónak tűnik. Közjogi érvénytelenség fennforgásáról beszélhetünk például az önkormányzati rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak megsértése esetén. Ennek alapja az az alkotmánybíróági gyakorlat, melynek értelmében csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály.⁸¹ Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de ilyeneket az adott önkormányzat által saját maga alkotott helyi szabályozás is tartalmazhat. *„Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendbe történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése.”*⁸²

A bírói felülvizsgálattal kapcsolatos jogorvoslati jogot (annak kizártságát) illetően is felmerülnek kérdések. Az egyik álláspont szerint a bíróság döntése ellen nincs szükség jogorvoslatra, különösen nem a rendes bírói szervezeten belül, egyrészt azért, mert az Önkormányzati Tanács „csak” formai, és nem tartalmi alkotmányellenességet vizsgál, másrészt pedig azért, mert ha biztosítanak a lehetőséget az Alkotmánybírósághoz fordulásra, azzal a hatáskörök széttelepítése gyakorlatilag értelmetlenné válna.⁸³ Ezt az álláspontot látszik erősíteni az a felfogás, amely értelmében a jogorvoslathoz való jog alanyi köre ugyan tágan

⁸⁰ Köf.5033/2012/6. szám

⁸¹ 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 77-95. o.

⁸² Köf.5045/2012/5. szám

⁸³ Tilk, Új Magyar Közigazgatás, 2011/2. sz. 22. o.

adható meg, és elméleti alapon indokolható az önkormányzat e joga akkor, ha az állampolgárok érdekében lép fel.⁸⁴ Ugyanakkor abban az esetben, ha az általa hozott, az állampolgárokat érintő normatív döntések jogszerűsége a kérdés, nincs szükség arra, hogy a rendelet felülvizsgálata ellen jogorvoslattal élhessenek, hiszen a fő cél az önkormányzat területén élő emberek jogainak, és érdekeinek védelme. A Bszi. ezt a szemléletet tükrözi, amikor kimondja, hogy az Önkormányzati Tanács határozataival és végzéseivel szemben nincs helye jogorvoslatnak. Nagy kérdés, hogy a gyakorlat ennek ellenére lehetővé teszi-e az esetleges alkotmánybíróság előtti jogorvoslatot, és pl. lehet-e majd az Alkotmánybírósághoz fordulni alkotmányjogi panasszal élve.

Egy másik álláspont szerint⁸⁵ azonban ezen intézkedés kapcsán felmerül az Alaptörvénnyel való összhang hiánya, ugyanis az Alaptörvénynek a jogorvoslati jogot biztosító rendelkezéséből kiindulva - „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”⁸⁶ – az Önkormányzati Tanács döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőség kizárását az alkotmányos jogok indokolatlan korlátozásának tekintendő.

Ehelyütt megjegyzendő, hogy a jogorvoslati jog és az önkormányzatok jogainak érvényesülésével kapcsolatos aggályok merülhetnek fel a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti nemperes eljárás esetében is. Ennek elvi hátterét az adja, hogy – amint ezt az Önkormányzati Tanács is megállapította – „*amennyiben az önkormányzat a helyi közügyet nem » eredeti « jogalkotási jogkörében, hanem felhatalmazás alapján szabályozza, úgy a jogalkotás nem választása szerinti jog, hanem jogalkotási kötelezettség, amelynek az önkormányzat a felhatalmazásban foglalt keretek között köteles eleget tenni.*” Az Önkormányzati Tanács – hivatkozva az Alkotmánybíróság által kifejtettekre⁸⁷ – egy általa vizsgált konkrét esetben, melyben az önkormányzat zárszámadási kötelezettségének nem tett eleget, megállapította⁸⁸: a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében kétségtelen, hogy az önkormányzatok költségvetését,

⁸⁴ Turkovics István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben, in: *Magyar Közigazgatás*, 2012/2. sz. 24. o.

⁸⁵ Baka András: Észrevételek a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743. számú törvényjavaslathoz

⁸⁶ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

⁸⁷ I. 62/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH, 1994, 475-481. o.) és a 9/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 455-457. o.

⁸⁸ Köm.5064/2012/3. szám

valamint a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadást önkormányzati rendeletben kell megállapítani, tehát a szóban forgó tárgykörök tekintetében egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoznak meg. Ilyen esetben az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzzék.

Az Alaptörvény teremti meg ennek az eljárásnak is az alapját⁸⁹, a részletes szabályokat pedig a Bszi. és a Mötv. tartalmazza.⁹⁰ Ennek a folyamatnak a lényege, hogy amennyiben a kormányhivatal kezdeményezésére az Önkormányzati Tanács megállapítja a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, határidő tűzésével elrendeli a mulasztás orvoslását, és ha ez a határidő eredménytelenül telik el, elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője az orvosláshoz szükséges rendeletet a helyi önkormányzat nevében, a rá irányadó szabályok szerint alkossa meg.

Az eljárásra főszabályként a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni, meghatározott eltérésekkel. Ennek kapcsán mondta ki az Önkormányzati Tanács egy döntésében⁹¹, hogy azt az indítványt, mely egyaránt tartalmazott törvényességi felülvizsgálati és mulasztás megállapítására irányuló kérelmet, elkülönítve tárgyalja, mondván, e kettő eljárás részben eltérő rendben zajlik, és eltérő jogkövetkezményre is vezet.

A mulasztás megállapítására irányuló bírósági indítványnak tartalmaznia kell azt a törvényi rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, valamint annak feltételezett okát, végül a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet. A pótoltt rendeletet a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult módosítani, illetve hatályon kívül helyezni, addig a módosításra kizárólag a kormányhivatal vezetőjének van lehetősége. Az Önkormányzati Tanács ezen eljárásban hozott határozata a kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra nézve bír kötelező erővel.

Látható, hogy az önkormányzatnak több ponton is lehetősége van arra, hogy a számára nyilvánvalóan hátrányos döntés ne szülessen meg: a kormányhivatal felszólítására, majd az Önkormányzati Tanácsnak a mulasztást megállapító határozatában megjelölt határidőn belül

⁸⁹ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés

⁹⁰ Bszi. 57-61. §, Mötv. 137-138. §

⁹¹ Köf.5013/2012/7. szám

is lehetősége van elmulasztott jogalkotási kötelezettségének eleget tenni. A második bírósági határozat, a kormányhivatal általi normapótlás elrendelését követően azonban a képviselő-testület mulasztását nem orvosolhatja. Ugyan a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája leszögezi, hogy „*A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.*”⁹², a kormányhivatal vezetője által alkotott rendelettel kapcsolatban több kérdés is felmerül. Az egyik ilyen, hogy ugyan mindenképp indokolt rászorítani a mulasztó önkormányzatot kötelessége teljesítésére, azonban mérlegelendő, hogy jogalkotási autonómiájának ilyen mértékű korlátozása szükséges-e. A kormányhivatal általi normaalkotás bírósági elrendelése határozati formában történik, ami ellen a korábban leírtaknak megfelelően nem lehet jogorvoslással élni. Kérdéses a megalkotott rendelet törvényességi kontrollja is. A Bszi. kimondja, hogy a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül, így – ugyan erről nem szól, de - vélhetően megtámadható a Kúria előtt. Világos azonban, hogy az egyik jogosult, a kormányhivatal (amelyek, mint láthattuk korábban, az esetek zömében állnak az indítványozó pozíciójában) nem fog bírósághoz fordulni a vezetője által alkotott aktus ellen.

⁹² A helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 4. cikk 4. pont

3. Záró gondolatok

A leírtakból leszűrhető, hogy a szakirodalomban régóta kívánatosnak tartott hatásköri széttelepítés egy sajátos rendszer keretében legalábbis részben megvalósult. Az egyéni jogvédelem hatékony megvalósulása szempontjából közelítve megállapítható, hogy a vázolt szabályok több kérdést nem, vagy nem teljesen megfelelően válaszolnak meg, aminek következtében egyes esetekben könnyen maradhatnak joghézagok. Ilyen joghézagokat okozhatnak például az, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa és az Alkotmánybíróság párhuzamos eljárásának lehetősége nincs teljesen kizárva, erre nézve nincsen egzakt szabályozás. Ahogyan ugyanis a fentiekben láthattuk, szűk körben, de előfordulhat, hogy mindkét szerv előtt eljárás indul ugyanazon rendeletet illetően. Érdemes lenne továbbá megfontolni egy különálló közigazgatási eljárási törvény kodifikálását, amelyben az említett eljárási jogi problémákat rendezni lehetne. Specifikusan e jogvitákra alkalmazható célok és elvek lefektetésével biztosítható lenne a közigazgatási bíráskodás valamennyi funkciójának megvalósulása (így a szükségszerűen felmerülő ténybíráskodási kényszer megfelelő kezelése). Lényegét tekintve a mai szabályok tükrében a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása a szabályozás helyét és jellegét tekintve is „mostohagyermek”.

Megnyugtató rendezésre vár a jogorvoslati jog feltételezett csorbulásának problémája is, megfontolandó továbbá az is, szükséges, és arányos eszköz-e a kormányhivatalok kezében a mulasztó önkormányzatok által meg nem alkotott rendeletek hivatali pótlása. Jelentős kérdés az Önkormányzati Tanács tagjai által is hangoztatott vélemény⁹³, miszerint érdemes lenne meggondolni az eljárás kezdeményezésére jogosultsággal bíró körnek az esetleges szélesítését, ugyanis hiányzik az indítványozói körből a közvetlenül érintett állampolgár, ez pedig ismét csak joghézagot eredményez az egyéni jogvédelemben. Ha ugyanis az egyedi ügyben eljáró bíró nem fordul a Kúriához, vagy az állampolgár egyáltalán nem kíván adott esetben hosszú és költséges pereskedésbe bocsátkozni, csak a kormányhivatalhoz fordulhat jogséreleme okán. Amennyiben pedig az hivatalból nem észlelte korábban a törvényt sértő állapotot, nincs garancia arra, hogy utóbb az Önkormányzati Tanácshoz fordul. Nincs tehát intézményesített megoldási mechanizmus azokra az esetekre, ha az állampolgári jogsérelem fennálltáról mind a bíróság, mind a kormányhivatal tévesen dönt. Erre a problémára lehet megoldás, ha az alapvető jogok biztosának lenne jogosultsága a jogszabálysértő

⁹³ 1. http://lb.hu/sites/default/files/sajto/magyar_nemzet.pdf (hozzáférés: 2012. 11. 20.)

önkormányzati rendelet felülvizsgálatának indítványozására. Ez az előzetes szűrő az *actio popularis* negatív hatásait is kivédhetné, ugyanis garancia arra, hogy valóban csak a megalapozott indítványok kerüljenek az Önkormányzati Tanács elé. Ebbe az irányba tett nagy lépés az a 2012 novemberében benyújtott törvényjavaslat, amely értelmében *„ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.”*⁹⁴

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az eltelt nem túl hosszú idő, valamint a vélhetően főként pont az eljárás megindítására jogosultak korlátozott körével magyarázható alacsony ügyszám, és egyelőre viszonylag szegényesnek mondható gyakorlat idővel bővülni és finomodni fog, így lehetséges, hogy az említett problémák és kérdéses pontok jelentős része feloldásra kerül.

⁹⁴ T/9233. számú törvényjavaslat egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról, 2012. november

Felhasznált irodalom

DR. ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről, in: *Magyar Közigazgatás*, 1996/12. sz.

BAKA András: Észrevételek a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743. számú törvényjavaslathoz

BALOGH Zsolt: A helyi önkormányzás és a bírósági kontroll, in: *Önkormányzati kézikönyv* (szerk.: dr. Fogarasi József), HVG-ORAC, Budapest, 1999

DARÁK Péter: A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja - a doktori értekezés tézisei, Pécs, 2007

DARÁK Péter - PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között, in: *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2. sz.

F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban, ELTE Eötvös Kiadó, Bp. 2010

KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás, in: *Jogtudományi Közlöny*, 1991/5-6. sz.

KOVÁCS Virág - TÉREY Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán, in: *Alkotmánybírósági szemle*, 2010/2. sz.

Közjogi bíráskodás – Francia-magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bíráskodásról, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Bp. 1997

LOMNICI Zoltán: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében, in: *Magyar Közigazgatás*, 2000/4. sz.

PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Logod Bt., Budapest, 2002

SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest, 2001

DR. TILK Péter: A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban – az alkotmánykoncepció tükrében, in: *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/2. sz

DR. TILK Péter: A magyar Alkotmánybíróság - PhD értekezés, Pécs 2008

IFJ. TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései, MTA Államtudományi kutatások Programirodája, Budapest, 1990

IFJ. TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban, MTA Államtudományi kutatások Programirodája, Budapest, 1988

TURKOVICS István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben, in: *Magyar Közigazgatás*, 2012/2. sz.

<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6999>

http://lb.hu/sites/default/files/sajto/magyar_nemzet.pdf

<http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/torvenykezesijog/torvenykezesirendszerkiepitesi/dualizmuskorikulonbirosagok.htm>

Az alkotmánybírósági határozatok forrása:

http://mkab.hu/ugyek_stat/kiadvanyok/abh-eves-kotetek

<http://mkab.hu/dokumentumok/ab-kozlony/2012>

Az Önkormányzati Tanács döntéseinek forrása: <http://lb.hu/hu/onkugy>

Felhasznált jogszabályok:

- 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1952. évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól