

Kozák Bettina joghallgató

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A Kúria és az Alkotmánybíróság viszonya a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jog kapcsán¹

1. Bevezetés

Az Alaptörvény hatályba lépése jelentős változásokat hozott az egész hazai jogrendszerben, illetve az államszervezet rendszerében. Egyes szervek megszűntek, mások átalakultak, illetve teljesen új szervek is létrejöttek. Hatásköröket telepítettek át egyik szerveről a másikra, és még sorolhatnánk. Az Alaptörvény hatályba lépése a Kúria és az Alkotmánybíróság hatásköreiben is jelentős változásokat eredményezett. Ezek közül én egyet emeltem ki, mégpedig a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel, illetve a törvényen alapuló helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerülését az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, melynek következtében megduplázódott a normakontrollt végző szervek száma a jogrendszerünkben, és megbontásra került a normakontroll egysége.

Dolgozatomban alapvetően az alábbi, a hatásköri változások következtében felmerülő kérdésekre szeretnék választ adni:

- Mi az oka a hatásköri változásnak?
- Milyen hatásokkal járt az új szabályozás?
- Mennyire minősül demokratikusnak az a megoldás, amely szerint a helyi önkormányzat helyett, a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal alkotja meg az önkormányzati rendeletet?

- Miért éppen a jogforrási hierarchia legalsó szintjén valósítanak meg egy ilyen garanciális eljárást, és a helyi önkormányzati rendelet és a törvény között a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő többi norma tekintetében miért nincs ilyen?
- Hol húzódik meg a két szerv hatásköre közötti határvonal, tehát, mely ügyben melyik szerv jogosult eljárni és miért?
- Milyen mértékben támaszkodik a két szerv egymás korábbi döntéseire?
- Végül, ha más intézmény által kibocsátott rendelet törvénybe ütközését vizsgálja az Alkotmánybíróság, akkor a helyi önkormányzati rendeletet miért nem?

Ezen kérdések megválaszolásával szeretném a jogalkotó szándékát felfedni az új szabályozással kapcsolatban, és megvizsgálni, hogy vajon az új vagy a régi megoldás-e a jobb. Mindenek előtt azonban szeretném kiemelni, hogy vizsgálataimat főként elsődleges források tanulmányozásával végzem el, tekintettel arra, hogy ebben a témakörben még csekély írott anyag keletkezett.²

2. A többszintű normakontroll Németországban

A Magyarországon alkalmazott modell nem egyedülálló a világon. Több ország esetében is fennáll a hasonlóság. Egyesekben a vizsgált szervek szervezeti felépítésében, míg másokban az egyes eljárási szabályok tekintetében. Ezek közül én most Németországot vizsgáltam meg közelebbről.

A történelem során a német jogi fejlődés hagyományosan példaként szolgált a magyar jog előtt. A magyar kodifikátorok előszere-ttel vettek át német jogtudósok által kidolgozott, és alkalmazott elméleti meggondolá-

¹ XXXIII. OTDK Alkotmányjog II. szekciójában 2. helyezést elért dolgozat
2017/1.

² Szeretném megköszönni Prof. Dr. Stumpf István, Dr. Kiss Julianna és Dr. Erdős Csaba közreműködését és segítségét dolgozatom elkészítésében.

sokat, alapvető értékeket és elveket, továbbá szabályozási módszereket.

A német az alkotmány már 1947-ben rendelkezett az alkotmánybíróság felállításáról, azonban az csak 1951-ben kezdett el működni. A német alkotmánybíróság két különböző tevékenységi körrel felruházott ikerbíróságra tagolódik. Az alapjogi szenátus az alapjogok értelmezésével kapcsolatos normakontroll eljárásokat és alkotmányjogi panaszokat vizsgálja, az alkotmányjogi szenátus pedig a közjogi, állambírói, hatásköri, pártbírói kérdésekben illetékes.³

Németországban az önkormányzati rendeletek feletti normakontrollt a közigazgatási bíróságok végzik, melynek következtében adott esetben meg is semmisítik azt. Ezért a magyar kettévált hatáskörhöz hasonló jogi helyzet nincsen, német tapasztalatok nem léteznek. Ebben a kérdésben azonban beválik a német „specifikus alkotmányjog” tana, melyet erre a helyzetre is lehet alkalmazni.

A magyar törvényhozó az említett konfliktusok megelőzése végett a bírósági hatáskört általánossá tette és az Alkotmánybíróság hatáskörét kivételként szabályozta. „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”.

Ez a jogszabályi rendelkezés a „speciális alkotmányjog” ismérvi fogalmát fejt ki. A kizárólagosság klauzula pedig, azt „jogállami csapdát” hivatott elkerülni, amelyet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése teremt, amely értelmében minden törvényellenesség egyszerre közvetett alkotmányellenességet is megvalósít.⁴

³ Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, In: Jogelméleti szemle, 2003/2. szám

⁴ Küpper, Herbert: Az alkotmány, a törvény és a(z) alkotmány)bírászkodás – magyar kihívások és német 2017/1.

3. A hatalommegosztás rendszere

3.1. Horizontális hatalommegosztás

A hatalmi ágak elválasztása és megosztása a felvilágosodás korához köthető követelmény, mely kifejezetten az abszolutizmus ellen irányuló elmélet volt. A leggyakrabban idézett – noha közel sem első – Montesquieu-i modell három hatalmi ágat különített el, nevezetesen a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást.⁵ Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában az államhatalmi ágak elválasztása elvének értelmezése során abból indul ki, hogy ezen elv a mai parlamentáris rendszerekben is érvényesül, ahogy azt az Alkotmány (Alaptörvény) is tükrözi. „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.”⁶ Ezzel szemben a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, "politikai" jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Ezt a semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány (Alaptörvény) amikor deklarálja, hogy a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve. A függetlenséget fejezi ki továbbá a bírák párttagságának és politikai tevékenységének tilalma, mely egyértelművé teszi a bírói hatalom politikai semlegességét, sőt azt kifejezetten megköveteli. Ezáltal jól látszik, hogy a bírói hatalmi ág nem áll olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a másik két hatalmi ággal, mint amilyenben azok egymással vannak.⁷ Az Alaptörvényben pe-

tapasztalatok. in: Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/1. szám, 21-22. oldal

⁵ Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 1-2. oldal

⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

⁷ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

dig végre *expressis verbis* tartalmazza a hatalommegosztás kifejezést is.

Ez a hármas felosztás azonban ma már nem minősül elégségesnek, lévén, hogy háromnál több hatalmi ág létezik. Gondoljunk itt például az Alkotmánybíróság tevékenységére, mely a fent nevezett egyik hatalmi ágba sem illeszkedik be, így az valójában egy külön hatalmi ágat képez. Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében még ezen hatalmi ágaknak az institucionális elválasztásáról írt, manapság azonban már inkább funkcionális hatalommegosztásról beszélhetünk.⁸

Ha a normakontroll tevékenységet, mint egyfajta negatív jogalkotást egy külön hatalmi ágként fogjuk fel, akkor a helyi önkormányzati rendeletek kapcsán is egy funkcionális hatalommegosztás valósul meg. Miután a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel, illetve a törvényen alapuló helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához, és az Alkotmánybíróság már csak abban az esetben vizsgálja felül a helyi önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, amennyiben a vizsgálat tárgya a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ezzel támasztható alá, hogy megduplázódott a normakontrollt végző szervek száma a jogrendszerünkben és megbontásra került a normakontroll egysége.

3.2. Vertikális hatalommegosztás:

A fent leírt elméleteken túlmenően nem csak horizontálisan tudjuk elválasztani a hatalmi ágakat, hanem vertikálisan is. E nézet alapján a központi szint ellenpólusát jelentik a helyi önkormányzatok vagy a föderatív államok esetében a tagállamok. Ez a modell az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, a hatalommegosztás lényegét pedig a fékek és ellensúlyok rendszerében látja. Ennek alapján

a területi, a helyi és a központi szervek korlátozni tudják egymást. Ez azonban Csink Lóránt véleménye szerint a helyi önkormányzat és a központi hatalom viszonylatában nem valósul meg, hiszen a helyi önkormányzat is gyakorol jogalkotási és végrehajtási feladatokat. Így azonban, ha a hatalommegosztást úgy értelmezzük, mint amelynek értelmében az egyes állami funkciókat a hatalom koncentrációjának elkerülése érdekében más hatalmi ágak gyakorolják, és ezek az ágak egymást fékezik és ellensúlyozzák, azt állapíthatjuk meg, hogy a vertikális hatalommegosztás legfeljebb csak az ellensúlyozást valósítja meg, de az eltérő funkció gyakorlását nem. A vertikális hatalommegosztás lényege tehát az, hogy azonos vagy hasonló funkciók gyakorlása más illetékeséig területre kiterjedően valósul meg.

„Vertikális hatalommegosztásról legtágabb értelemben akkor beszélhetünk, ha valamely szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalábbis ellensúlyozza. (...) Szűkebb értelemben ugyanakkor csak akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Azaz, ha az egyik intézmény a népszuverenitás alapján jött létre, akkor ezzel szemben csak olyan intézmény állhat, amelyik szintén a népszuverenitás hordozója.”⁹ Mivel az Alaptörvény szerint Magyarországon a közhatalom forrása a nép, a népszuverenitással csak a politikai közösség egésze rendelkezik, annak részei, így a helyi választópolgárok nem. Így viszont hazánkban nem valósul meg a vertikális hatalommegosztás.¹⁰

A következőben azt szeretném bemutatni, hogy miként valósul meg Kúria és az Alkotmánybíróság között, a helyi önkormányzati rendeletek kapcsán, a normakontroll hatáskör megkettőződése következtében megvalósuló funkcionális hatalommegosztást.

⁸ Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Pázmány Press, Budapest, 2014., 13-14. oldal
 2017/1.

⁹ Csink Lóránt: *uo.* 157. oldal

¹⁰ Csink Lóránt: *uo.* 155-157. oldal

4. A helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontroll szervezeti-eljárási oldala

A közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyának alapvetően három típusát különböztetjük meg, ezek az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés. Ezek közül a felügyelet, és azon belül is a törvényességi felügyelet nem más, mint a jogérvényesítés egyik módja, melyben a felügyeletet gyakorló a felügyelt szerv jogszerű működést folyamatosan figyelemmel kíséri, vizsgálja, és jogsértés esetén intézkedik a megsértett rend helyreállításáról illetve szankcionálja a jogsértőt.¹¹ A törvényességi felügyelet kizárólag csak a jogszabálysértések orvoslására hivatott. A felügyeletet gyakorló szerv intézkedési lehetőségei általában csupán a kezdeményezésig terjednek, ám kivételesen előfordul, hogy a szerv saját maga végzi a jogszabálysértés megszüntetését.

4.1. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárás menete

Az Alaptörvény deklarálja, hogy a Kormány a helyi önkormányzatok felett a törvényességi felügyeletet a fővárosi és megyei kormányhivatal (továbbiakban: kormányhivatal) útján biztosítja. Kimondja továbbá, hogy a helyi önkormányzat köteles az önkormányzati rendeleteket a kihirdetésüket követően haladéktalanul megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségét elmulasztja, kezdeményezheti a mulasztás megállapítását. Ha pedig a helyi önkormányzat a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének, 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.¹²

A következőben a kormányhivatal által az Alkotmánybíróság és a Kúria előtt megindított normakontroll eljárásokat fejtem ki részletesen.

4.1.1. Alkotmánybíróság előtti normakontroll

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálata iránti javaslatát, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszterhez, mellyel egyidejűleg megküldi azt az érintett helyi önkormányzatnak is. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a helyi önkormányzati rendelet alaptörvényellenességét, azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti.¹³

4.1.2. Kúria előtti normakontroll

A kormányhivatal a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát, és annak megállapítását kezdeményezheti, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Ezen kezdeményezések esetében is érvényesül az előzőekben már leírt tétel, miszerint az érintett helyi önkormányzatnak is meg kell küldenie a Kúriához

¹¹ Csörgits Lajos – Erdős Csaba - Karácsony Gergely – Kukorelli István – Váczi Péter – Smuk Péter: Alkotmányjog II. Államszervezet, (Szerk: Smuk Péter), Universitas-Győr, Győr, 2014, 213. oldal 2017/1.

¹² Alaptörvény 34. cikk (4) –(5) bekezdés

¹³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Möt.) 136. §

előterjesztett indítványt. Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik, abban az esetben azt megsemmisíti.

Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, határozatában határidőt tűz, és elrendeli, hogy a helyi önkormányzat határidőn belül tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének. Ha a helyi önkormányzat az Önkormányzati Tanács döntésének megfelelően eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal állásfoglalásának beszerzéséről, majd az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat a Kúria döntésében feltüntetett határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.¹⁴

Ha a Kúria a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatot hoz, melyben határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának orvoslása érdekében alkossa meg az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat helyett. Az Önkormányzati Tanács döntésének meghozatalát követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének elmulasztását már nem orvosolhatja. A határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra egyaránt kötelező.¹⁵

A kormányhivatal vezetőjének a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, és az önkor-

mányzati rendeletre irányadó szabályok szerint kell megalkotnia azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kormányhivatal a kihirdetett rendeletet megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző köteles gondoskodni a kihirdetett önkormányzati rendelet közzétételéről, a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a kormányhivatal vezetője jogosult a következő önkormányzati választásig.¹⁶

4.2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.031/2012/11. számú és a Köf.5.001/2013/6. számú határozatában az alábbiak szerint értelmezte feladatát:

Az Önkormányzati Tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás lefolytatása, melynek során a jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet rendelkezést megsemmisíti. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata kiterjed a törvénybe ütközés és más jogszabállyal való ellentét vizsgálatára egyaránt, amellyel az önkormányzati rendelet – az Alaptörvényben fogalt jogforrási hierarchia alapján – nem lehet ellentétes.¹⁷

Az Önkormányzati Tanács kimondta továbbá, hogy döntései során az önkormányzati rendelet törvényességét a hatályos törvényekhez és más jogszabályhoz méri. A Köf.5031/2012/11. számú határozatában lefektetett hatáskör-értelmezése szerint feladata – a normakontroll eljárás sajátosságaira tekintettel – elsődlegesen az, hogy az önkormányzati rendeleteket a törvényekkel összhangba hozza, illetve azzal összhangban tartsa. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az

¹⁴ Mötv. 137. §

¹⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.) 59.-61. §
 2017/1.

¹⁶ Mötv. 138. §

¹⁷ Köf.5.031/2012/11. számú határozata

önkormányzati rendeletet főszabályként az elbíráláskor hatályos jogszabályokhoz méri. E főszabály érvényesül akkor is, ha a vizsgálandó önkormányzati normát már hatályon kívül helyezték, de azt a perben még alkalmazni kell. „Az Önkormányzati Tanács ezért az indítvány megalapozottságát nem az Önkormányzati Rendelet megalkotásakor, hanem az indítvány elbírálásakor hatályos joganyag és nem az Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel vizsgálja. Utóbbi megállapítás nem zárja ki azt, hogy ahol arra lehetőség van, ott az Alkotmánybíróság elmúlt évtizedekben kialakított gyakorlatára is figyelemmel hozza meg döntését.”¹⁸

5. A normakontroll, mint a törvényességi felügyelet ultima ratioja

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet alapján a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia, és csak ennek eredménytelensége esetén alkalmazhat más eszközt a jogszabálysértés megszüntetése érdekében. Ebben az esetben azonban a jogszabálysértés mielőbbi orvoslása érdekében akár több eszköz egyidejű alkalmazására is lehetősége van, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi. Ezek alkalmazására egészen addig lehetősége van, amíg a jogsértő helyzet fennáll.

5.1. Alkotmánybíróság előtti normakontroll kezdeményezése

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. §-a alapján utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban és alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, azonban csak abban az esetben, ha a vizs-

gálat az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására irányul.

Utólagos normakontroll eljárásban az Abtv. 24. §-a szerint a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján vizsgálja meg, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll.

Abban az esetben, ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése érdekében az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével javaslatot terjeszt elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. Ezzel egy időben a kormányhivatal az indítvány tervezetét megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is. Az indítvány-tervezetet 45 napon belül kell előterjeszteni a miniszternek. Amennyiben az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul tájékoztatja a minisztert. Erről a miniszter az alkotmánybírósági eljárás során az Alkotmánybíróságot tájékoztatja.¹⁹

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva megállapítottam, hogy a Kormány még egy ízben sem élt ezen jogával. Azonban ha jól belegondolunk, ez nem is okoz olyan nagy meglepetést, hiszen nem vetne túl jó fényt a helyi önkormányzatra sem, ha egy rendelete kapcsán alkotmányellenességet állapítana meg az Alkotmánybíróság. Hiszen az, hogy egészen a taláros tes-

¹⁸ Köf.5001/2013/6. számú határozat 2017/1.

¹⁹ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

tületig eljut az ügy, az azt jelentené, hogy egy elég hosszasan eljárás keresztül a helyi önkormányzat ellent mondana a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Persze előfordulhat, hogy a kormányhivatal, a miniszter és a Kormány is téved az Alaptörvénybe ütközés kérdésében, hiszen ennek megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.

Megjegyezném azonban, hogy a jogszabályba ütközés megállapítása lényegesen egyszerűbb, hiszen abban az esetben a kormányhivatal közvetlenül a Kúriához fordulhat, és így nincs szükség közvetítő szervekre, így a Kormányra sem, ezáltal pedig egyszerűbb az eljárás és hatékonyabb a jogérvényesítés is. Ezen felül a jogszabálysértés szinte kivétel nélkül fel is merül, míg a tisztán Alaptörvénybe ütközés rendkívül ritkán fordul elő, hiszen a kevés olyan tárgykör van, amelyet valamilyen más, a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló norma nem szabályoz, így viszont az Alaptörvény és a helyi önkormányzati rendelet közé általában beékelődik egy jogszabály, mely esetben viszont a Kúria jogosult eljárni az ügyben.

| Törvényességi felhívások eredményessége (%) | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Megye/főváros | 2012. év | 2013. év | 2014. év |
| Bács-Kiskun | 82,5 | 99 | 93,5 |
| Baranya | 100 | 99,8 | 100 |
| Békés | 92 | 91,4 | 100 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 99,4 | 99,8 | 95,2 |
| Csongrád | 100 | 100 | 100 |
| Fejér | 99,2 | 99,6 | 99,4 |
| Győr-Moson-Sopron | 98,4 | 98,3 | 95,6 |
| Hajdú-Bihar | 99 | 100 | 100 |
| Heves | 100 | 97,4 | 100 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 100 | 99,6 | 100 |
| Komárom-Esztergom | 84,2 | 78,5 | 88,3 |
| Nógrád | 100 | 95,1 | 98,3 |
| Pest | 96,6 | 98,4 | 94,8 |
| Somogy | 99,3 | 100 | 100 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 99,5 | 99,6 | 97 |
| Tolna | 100 | 100 | 100 |
| Vás | 100 | 100 | 100 |
| Veszprém | 99 | 99,1 | 98,9 |
| Zala | 99 | 99,5 | 99,2 |
| Budapest | 89,2 | 97,9 | 100 |
| Összesen | 98,9 | 99,1 | 97,9 |

A táblázat alapján megállapítható, hogy az ügyek többsége már a kormányhivatal törvényességi felhívását követően lezárul.²⁰ Ezt igazolta lakóhelyem, Répcelak város jegyzőjével, Dr. Kiss Juliannával készített interjú is, melyben Dr. Kiss Julianna beszámolt arról, hogy tudomása szerint nagyon ritkán fordul elő ilyen típusú ügy, és a helyi önkormányzatok a kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltaknak általában eleget tesznek.

Megállapítottam továbbá, hogy az ügyek többsége az úgy nevezett „régí” típusú és „közvetlen” alkotmányjogi panasz eljárásokban indul meg. A fenti eljárás típusok szabályait az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza az alábbiak szerint: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján

²⁰ Dr. Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, In: Új Magyar Közigazgatás, 2016. 1. szám, 52. oldal

alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

Mint azt már korábban említettem az Alkotmánybíróság az esetek többségében elutasító, illetve visszautasító döntést hozott. Több esetben előfordult, hogy az eljárási határidőt lépte túl a kezdeményező, vagy éppen a sérelmet szenvedett nem merítette ki jogorvoslati lehetőségét, illetve olyan esetre is volt példa, hogy nem volt megállapítható az indítványozó tényleges érintettsége. A 2012-es évben leggyakrabban olyan probléma merült fel, hogy az indítványozó indítványában nem kizárólag alaptörvény-sértésre hivatkozott, hanem valamely jogszabály megsértésére is, vagy az indítványban felvetett kérdés nem volt eldönthető az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül. Így történt ez a 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés esetében is: „Az Abtv. 37. § (1) bekezdése értelmében 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. Tekintettel arra, hogy a bírói indítványban felvetett kérdés nem dönthető el az indítvánnyal érintett

önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályokkal való összevetése nélkül és tárgya nem kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása, az Alkotmánybírósnak nincs hatásköre a kérdés eldöntésére, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint az Ügyrend 64. § (1) bekezdése alapján az indítványt visszautasítja és azt a Kúriához teszi át.”

Egyedi normakontroll eljárás alapján is indult eljárás a taláros testületnél, ennek szabályait az Abtv. 25. §-a tartalmazza, mely szerint „(1) 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 alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

(2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.”

Az egyedi normakontroll eljárás alapján indult ügyek sikeresebben szerepetek az Alkotmánybíróság előtt, mint az alkotmányjogi panasz alapján indultak. Ezen eljárástípus esetében már nem volt olyan mértékű az elutasító, illetve a visszautasító döntések száma.

5.2. Normakontroll iráni igény érvényesítése a Kúria előtt

A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az Alkotmánybírósághoz képest szűkebb kör kezdeményezheti: a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa és a bíró. A bíró abban az esetben kezdeményezheti ezt, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírá-

lása során az önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli.

A Bszi.-ben, illetve az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben 2013. január 1.-je előtt nem szerepelt az alapvető jogok biztosának a kezdeményezési joga. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5054/2012/2., Köf.5058/2012/2. számú határozataiban a normakontroll-eljárásának megindítására jogosultak között helyesen nem is tüntette fel az alapvető jogok biztosát. Azonban a két nevezett törvény módosítását követően keletkezett Köf.5056/2014/2. számú határozatban, az Önkormányzati Tanács feltehetően rutinból átvette a fenti két korábbi határozatban foglaltakat, és szintén nem említette meg az alapvető jogok biztosát a kezdeményezésre jogosultak között, és az alábbiak szerint rendelkezett:

„a Bszi. 48. § (1) bekezdése szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll-eljárását „a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal”, valamint a 48. § (3) bekezdés alapján a bíró kezdeményezheti »Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli.« A kormányhivatal és a bíró norma-kontroll kezdeményezési jogán kívül a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását a hatályos szabályok alapján más nem kezdeményezheti. A Bszi. 51. § (1) bekezdése a) pontja szerint az Önkormányzati Tanács az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja az indítványt, ha azt nem az arra jogosult fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nyújtja be. A Bszi. 51. § (2) bekezdés b) pontja értelmében pedig az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti, ha az (1) bekezdés alapján az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani”.

Ehhez képest az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. §-a szerint „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.

(2) Az (1) bekezdés szerinti indítvány tartalmazza

- a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,
- d) annak okát, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.”

Ezen felül a Bszi. 48. § (1a) bekezdése is felsorolja az indítványozásra jogosultak között az ombudsmant. „Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi.”

Míndezen alapján megállapítható, hogy az Önkormányzati Tanács döntésével ellentétben, a Kúria eljárását a kormányhivatal és a bíró norma-kontroll kezdeményezési jogán kívül az alapvető jogok biztosa is kezdeményezheti, így a Köf.5056/2014/2. számú határozatban fel kellett volna tüntetni az alapvető jogok biztosát is a kezdeményezésre jogosultak között.

Mint látható meglehetősen szűken határozta meg a jogalkotó a kezdeményezésre jogosultak körét. Egy magánszemély például nem fordulhat közvetlenül a Kúriához abban az esetben, ha valamely helyi önkormányzati rendelet jogszabályba ütközését észleli, még akkor sem, ha ez jelentős sérelmet okoz számára. Ebben az esetben, az egyedi ügyben a bíróság Kúriához fordulásának joga

vethető fel, amely azonban teljesen más joghatással bír, mint a kormányhivatal, vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezési joga. Egyedi ügyben a már hatályon kívül helyezett jogszabály egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát is ki lehet mondani, amire a másik két kezdeményező kérelmére indult eljárás nem kerülhet sor. Ezen felül a magánszemélyek az alapvető jogok biztosához, vagy a kormányhivatalhoz fordulhatnak, akik rendelkeznek kezdeményezési jogosultsággal. Ezzel azonban már közvetetté vált az eljárás, továbbá az ombudsman és a kormányhivatal így kvázi egy szűrőként funkcionálhat, és már az előttük folyó eljárásban is elbukhat a sérelmet szenvedett személy ügye, ha az ombudsman vagy a kormányhivatal úgy ítéli meg, hogy az önkormányzati rendelet nem sért más jogszabályt. A kormányhivatalhoz fordulás egyébként a jogérvényesítés szempontjából hatékony megoldás, mivel az egyedi ügghöz még nem kötődik, továbbá költségmenetes és relatíve gyors is.

Hasonló közvetett eljárás valósul meg az absztrakt utólagos normakontroll tekintetében is, hiszen miután az Alkotmánybíróság esetében eltörölték az *actio popularis*-t, a polgárok számára csak az ombudsmanon keresztül érhető el az Alkotmánybíróság. Azonban az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezői körének leszűkítésével egy időben bevezetésre került a „valódi” alkotmányjogi panasz, mellyel az alkotmányjogi panasz típusok körét bővítették ki, és ebből kifolyólag a polgárok számára is egy plusz lehetőséget teremtettek érdekeik érvényesítésére.

További érdekesség, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás során kötelező a jogi képviselet. Persze ezt kezdeményezői oldalon nem nehéz megoldani, hiszen a kezdeményezésre jogosult szervezetek alapvetően foglalkoztatnak jogi szakvizsgálóval rendelkező személyt. Problémásabb viszont a helyzet a helyi önkormányzatok esetében, amelyek nem feltétlenül foglalkoztatnak jogi szakvizsgálóval rendelkező személyt, ugyanis jegyzői tisztséget betölthet a közszolgálati

tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkező személy is. Mindenesetre a Bszi 48. §-a is ennek megfelelően nem ügyvédkényszert ír elő, hanem az alapvetően nem ügyvédként tevékenykedő, azonban jogi szakvizsgálóval rendelkező személy eljárását is lehetővé teszi az alábbiak szerint: „(2) Az önkormányzati tanács előtti eljárásban a jogi képviselet - a (2a) bekezdésben meghatározott kivétellel - kötelező. Jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviseletében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként.

(2a) Az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője útján járhat el.”

Ehhez képest érdekes, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás nincsen jogi képviselethez kötve, annak ellenére, hogy például az alkotmányjogi panasz eljárásban a polgárok közvetlenül fordulhatnak a szervhez. Véleményem szerint ez annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nincs jogvita, és ezáltal nincsenek felek sem, nem igazán jó, hiszen egy polgár nincsen feltétlenül teljesen tisztában az egyes eljárási szabályokkal, így viszont a hiányos formai vagy tartalmi elemekkel benyújtott alkotmányjogi panasz csak az Alkotmánybíróság ügyterhét növeli feleslegesen. Természetesen amennyiben az indítványozónak lehetősége van az Alkotmánybíróság által meghozott visszautasító döntésében megjelölt probléma orvoslására, és az Abtv.-ben meghatározott határidőn belül erre még lehetősége van, ismételten benyújthatja az immáron megfelelő indítványt a taláros testülethez, azonban ez már egy új ügyet jelent az Alkotmánybíróság előtt. Úgy gondolom, hogy a kötelező jogi képviselet ezt a problémát orvosolni tudná. Azonban véleményem szerint a Kúria eseté-

ben ezen előírás viszont felesleges, hiszen alapvető jogok biztosa csak jogi végzettséggel rendelkező személy lehet, a kormányhivatal, mint köztudott foglalkoztat jogi végzettséggel rendelkező személyt, aki az ügyben eljárhat. A helyi önkormányzatok esetében pedig úgy gondolom, hogy tekintettel arra, hogy érdekükben áll a pervesztesség elkerülése, nyilván azon önkormányzatok is jogi szakvizsgával rendelkező személyt bízának meg a Kúria előtti perképviseltekre, amelyek alapvetően nem alkalmaznak ilyen személyt.

Mindenesetre annak ellenére, hogy ilyen szűk körű kezdeményezésre jogosult van, mégis jóval több ügy indul a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt, mint az Alkotmánybíróság előtt. Ez pedig leginkább az eljárási és hatásköri szabályoknak köszönhető.

Érdekes helyzetet teremt az, amikor egy indítványozó egyszerre hivatkozik alkotmányértésre és jogszabálysértésre is. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján, mely szerint „az Alkotmánybíróság a 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” a kezdeményezést visszautasítja, és elrendeli az ügy Kúriára való áttételét. A Kúria Önkormányzati tanácsának viszont ebben az esetben az Alaptörvény-ellenességről is rendelkeznie kell, így viszont megkettőződik az alkotmányossági szempontú normakontroll. Ezt a problémát az Önkormányzati Tanács a Köf.5001/2013/6. számú határozatában az alábbiak szerint oldotta fel: „Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a önkormányzati rendeletek normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság hatáskörét kizárólag alaptörvényellenességre alapozott indítvány esetében teremti meg.

Alaptörvényellenességre és törvénytértésre is hivatkozó indítványok elbírálására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 71. § és 72. §-a alapján - értelemszerűen figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára is - a Kúriának van hatásköre.

Mindazonáltal a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvénytértés, illetve jogszabályellenesség tárgykörében vizsgálódik minden olyan esetben, amikor az indítványban állított tágabb körben megjelölt alaptörvény-ellenesség egyben jogszabályi kollízióként is értelmezhető.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa azonban nem csupán a jogszabálysértő, sőt adott esetben alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletet vizsgálja felül, hanem hatásköre kiterjed a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megvizsgálására, és amennyiben annak feltételei fennállnak, annak megállapítására is. Ennek kezdeményezésére a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett szintén a kormányhivatal jogosult.²¹

6. A hatáskör változás okai

Mint már említettem, az Alaptörvény hatályba lépését követően jelentős változások következtek be az Alkotmánybíróság hatásköreiben. Talán a legélesebb változást az *actio popularis*, azaz a bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll eljárás megszüntetése hozta magával, ugyanis ennek köszönhetően jelentős mértékben csökkent a

²¹ Ugyan ennek az eljárásnak a normakontroll jellege vitatható, hiszen ebben az esetben egyáltalán nincs norma, amely nem rendelkezett valamiről, amiről kellett volna. Csakhogy rendkívül hasonlít a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetéhez, amelyet az Alkotmánybíróság bármely eljárása – így a különböző normakontroll hatásköreinek gyakorlása során is – megállapíthat. Az is alátámasztja a rendeletalkotás elmulasztásával kapcsolatos hatáskör normakontrollként való felfogását, hogy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni a megfelelő eltérésekkel.

taláros testület ügyterhe. Ezt követően a polgárok már csak az alapvető jogok biztosán keresztül tudják érvényesíteni absztrakt utólagos normakontroll iránti igényüket, melynek eredményeként az ombudsman egyfajta előszűrőként szolgál, és ennél fogva tehermentesíti az Alkotmánybíróságot. Az ügyteher csökkentését hozta magával továbbá az is, hogy a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához.²²

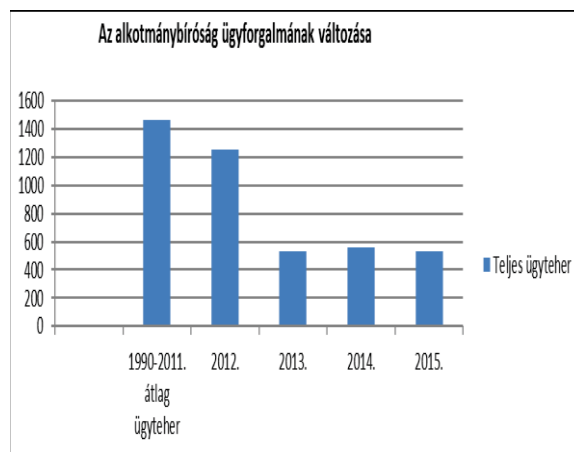
²² Az Alkotmánybíróság alapvetően az Alaptörvénybe, és nem törvénybe ütközést vizsgálja. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság 39/2005. (X. 18.) AB határozatában az adott helyi önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba ütközésére tekintettel, az alkotmányba foglalt jogforrási hierarchia sérelmi miatt mondott ki alkotmányvétséget. Ez indokolja azon megállapítást, miszerint a törvénybe ütköző helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll hatáskör átkerült az Alkotmánybíróságtól a Kúriához. A 39/2005. (X. 18.) AB határozat az alábbiak szerint rendelkezett: „Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. §-a alapján a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet. A Képviselő-testület az Ör.-t a Hgt. 23. § f) pontjának felhatalmazása alapján, a Hgt. végrehajtására alkotta meg. A Hgt. 21. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A Hgt. 25. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a közszolgáltatás jellegét, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét, a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordításaihoz és a működés fejleszthető fenntartásához szükséges költségeket alapul véve a külön jogszabályban meghatározottak szerint kell megállapítani. Ez a külön jogszabály a Korm.r., amelynek 7. §-a szerint a közszolgáltatási díj megállapítása az általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek meghatározásával történik. Az egységnyi díjtétel a gyűjtődény egyszeri ürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata szerint meghatározott díj lehet. Az Ör. 1. számú melléklete a hulladékszállítási díjtételeket nem kizárólag a gyűjtődényzet egyszeri kiürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata alapján határozta meg, hanem alapdíjat is meghatározott. (...) Az Alkotmánybíróság már 2017/1.

6.1. Ügyteher csökkentése

Az Alkotmánybíróság folyamatos túlterheltséggel küzdött a rendszerváltást követően, mely a hatásköri változásoknak köszönhetően jelentősen mérséklődött. Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján minden évben statisztikai kimutatást tesz közzé éves ügyforgalmáról. Ezen statisztikai adatokat összevetve jól látható, hogy a szerv felállításától egészen 2012. január 1-éig az átlag ügyteher csaknem háromszor akkora volt, mint az elmúlt évben. Ezt illusztrálja a következő általam készített táblázat, illetve diagram is, melynek számadatait a közzétett statisztikából kivonatoltam.

(Forrás: alkotmanybirosag.hu)

| Időszak | Teljes ügyteher |
|---------------------------|-----------------|
| 1990-2011. átlag ügyteher | 1466 |
| 2012. | 1249 |
| 2013. | 536 |
| 2014. | 558 |
| 2015. | 530 |



rábban is megállapította, hogy »a felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.« (...) továbbá »egy felhatalmazáson alapuló jogszabály akkor alkotmányos, ha nem lépi túl (...) az Alkotmány szerinti, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű keret.«²³

Táblázat adataiból jól látható, hogy 2012-ben még nem volt olyan nagy az eltérés az ügyteher kapcsán a korábbi évekhez képest, mint ahogyan az 2012 után tapasztalható. Ez talán betudható annak, hogy a 2011-es évet követően 413 ügy még folyamatban maradt 2012. január 1-én, továbbá, hogy a hatásköri változások folytán egyes esetekben nem volt teljesen egyértelmű, hogy hol húzódik meg a határvonal, a két szerv között arra tekintettel, hogy az adott ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnak vagy a Kúriának van joga annak elbírálására.

A nevezett probléma feloldásáról az Alkotmánybíróság 3107/2012. (VII. 26.) AB végzésében az alábbiak szerint rendelkezett:

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az önkormányzati rendelet felülvizsgálata tekintetében, mivel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csupán akkor vizsgálja felül, 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. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.”²³

Ezen rendelkezés folytán nagyon megnehezült a taláros testülethez fordulás lehetősége a helyi önkormányzati rendeletek alkotmányos összhangjának vizsgálata kapcsán. A helyzeten az sem javít, hogy bizonyos esetekben akkor is elutasítja az Alkotmánybíróság a kezdeményezést, ha az indítványozó

ténylegesen csak Alaptörvény ellenességre hivatkozik beadványában, azonban az ügy elbírálásához az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való előzetes összevetése szükséges. Ez történt az Alkotmánybíróság 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés esetén is, melyben a testület az alábbiak szerint foglalt állást: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben nem hozható döntés kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata által, mert az indítvánnyal érintett önkormányzati rendelet és az azt módosító rendelet alkotmányos megítéléséhez elengedhetetlen annak összevetése a BVKSZ és az OTÉK megengedett legnagyobb beépítési mértékre és legnagyobb építménymagasságra vonatkozó rendelkezéseivel.”²⁴

Ezek után nem meglepő, hogy az amúgy is kevés ügyben, ami az Alkotmánybíróság előtt indult, szinte kivétel nélkül elutasító vagy visszautasító döntéssel zárult. Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva összeszámloltam, hogy hány ilyen ügy volt az egyes években 2012. január 1. után. Az adatok folyamatos csökkenést mutatnak.

(Forrás: alkotmanybirosag.hu)

| Időszak | Helyi önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló kezdeményezések száma |
|---------|--|
| 2012. | 15 |
| 2013. | 4 |
| 2014. | 4 |
| 2015. | 2 |

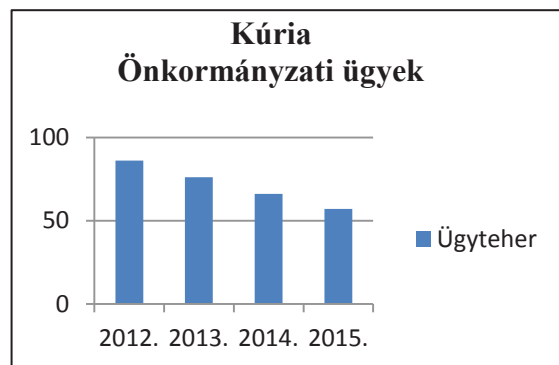
Ami az Alkotmánybíróságnál ügyteher csökkentésként jelentkezett, az a legfőbb bírói szervnél viszont újabb hatáskörök megjelenését eredményezte, és ebből kifolyólag az ügyterhét is növelte. A Kúria tekintetében is végeztem vizsgálódásokat, hogy mekkora terhet is jelentett a hatásköri átszervezés.

²³ 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés 2017/1.

²⁴ 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés

Ebben az esetben már kicsit nehezebb volt a dolgom, mivel a Kúriának a honlapján nem érhetőek el az éves statisztikai adatok. Ezt a problémát viszont úgy oldottam meg, hogy összeszámoltam az önkormányzati ügyek kapcsán, a Kúria honlapján közzétett határozatokat és ennek alapján állapítottam meg az éves darabszámot, melyet az alábbi táblázatban összegeztem, illetve diagramon modelleztem.

| Kúria önkormányzati ügyek száma | |
|---------------------------------|----------|
| Időszak | Ügyteher |
| 2012. | 86 |
| 2013. | 76 |
| 2014. | 66 |
| 2015. | 57 |



(Forrás: <http://www.lb.hu/hu/onkugy>)

Bár a számok itt is folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak, azért mégis csak jelentősen magasabbak, mint azt az Alkotmánybíróságnál láttuk. Ennek oka az lehet, hogy nagyon kevés olyan önkormányzati jogalkotási tárgykör van, amelyet nem jogszabály szabályoz, és ezáltal hiába vethető fel az Alaptörvény megsértése is, ha az önkormányzati rendelet és az Alaptörvény közé egy törvény is beékelődik. Ezen felül további problémát jelent, hogy nagyon nehéz elérni, hogy a taláros testülethez érdemben vizsgálatot folytasson egy helyi önkormányzati ügyben.

Meg kell még jegyezni azonban, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem csupán a jogszabálysértő, sőt adott esetben alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletet vizsgál

gálja felül, hanem hatásköre kiterjed a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megvizsgálására is. Olyan eset azonban viszonylag ritkán fordul elő, hogy a Kúria ténylegesen meg is állapítsa a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztását. Az esetek nagy többségében a helyi önkormányzat már a megyei kormányhivatal felszólítására eleget tesz jogalkotási kötelezettségének. A Kúria honlapján közzétett döntéseket megvizsgálva összeszámoltam, hogy mindösszesen 36 esetben vizsgálódott a Kúria Önkormányzati Tanácsa ilyen ügyben. Az év szerinti eloszlást a következő táblázat mutatja.

| Évszám | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------|------|------|------|------|
| Ügyszám (db) | 7 | 10 | 18 | 1 |

Egyes esetben az Önkormányzati Tanács két hatáskörét nem is olyan egyszerű szétválasztani egymástól. Így történt ez a Köf.5005/2015/3. számú döntés esetén is, melyben az Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet nem volt törvényt sértő, a probléma nem a normaszöveggel önmagában merült fel, hanem azzal, hogy a szabály hiányos volt. Ez a probléma az önkormányzati rendelettel „kapcsolatban legfeljebb törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását vetheti fel abban a vonatkozásban, hogy az Ör. nem tartalmazza a törvényben foglalt garanciális szabályt. Bár a Kúria Önkormányzati Tanácsának van hatásköre a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására, azt bíró az előtte folyamatban lévő ügyben nem kezdeményezheti (csak a kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 137. § (1) bekezdése alapján). Mindemellett azt is figyelembe kell venni, hogy a mulasztásban megnyilvánuló törvényellenesség esetleges megállapítása bírói kezdeményezés esetén nem „oldja meg” a bíró által alkalmazni köteles norma törvényességi problémáját, hiszen az ilyen típusú döntésben az Önkormányzati Tanács pusztán jogalkotási kötelezettséget írhat elő

(annak visszamenőleges és perben is alkalmazható hatálya pedig nem várható el az önkormányzati jogalkotótól).”

6.2. Központi közigazgatási bíróság megteremtése

Stumpf István véleménye szerint a Kúria és az Alkotmánybíróság között bekövetkezett hatáskörváltások hátterében az húzódnak meg, hogy az alkotmányozó hatalom ezzel meg kívánta teremteni egy, majdan létrejövő központi közigazgatási bíróság alapjait.²⁵

„A közigazgatással szembeni bírói jogvédelem, a közigazgatási működés bírói ellenőrzése (bírói kontroll) többszörösen alkotmányi szabályozásra tartozó tárgykör, oda tartozik a jogállamiság egyik alkotóelemeként, a bírósági szervezet részeként és a bírói hatáskörök okán is, nem is beszélve a bírói út alapjogával való kapcsolatáról.,”²⁶

A központi közigazgatási bíróság nem ismeretlen a magyar történelemben. A közigazgatási bírászkodás kezdete hazánkban az 1883. évre tehető, amikor az 1883. évi XLIII. tc. osztrák mintára létrehozta a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot, mely egyszintű, országos illetékességű és hatáskörű közjogi bíróság volt. Ez a bíróság ekkor főként egyéni adó- és illetékügyi hatósági döntések elleni jogorvoslati fórum volt. Ezt a bíróságot 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság váltotta fel. A Közigazgatási Bíróság két osztályra tagolódott, a pénzügyi osztálya – mely a Pénzügyi Bíróság munkáját folytatta – és az ún. „általános osztályra”. A Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozott többek között az önkormányzatok védelme az államigazgatási döntésekkel szemben, ami korabeli felfogás szerint „alkotmánybírói” funkciókkal ruházta fel a Közigazgatási Bíróságot. A Közigazgatási Bíróság döntése bizonyos esetekben meritórius volt, azaz lehe-

tősége volt a jogellenes hatósági döntés megsemmisítésén felül, a hatóság helyett saját döntést is hozni. 1907-ben létrehozták a Hatásköri Bíróságot, melynek feladata az aszimmetrikus kétpólusú bírósági rendszer keretében felmerülő konfliktusok megszüntetése volt. A Hatásköri Bíróság a Curia és a Közigazgatási Bíróság elnökéből, valamint 8-8 bírájából állt, és a bíróságok valamint a közigazgatási szervek között, továbbá a rendes bíróságok és a Közigazgatási Bíróság között felmerülő hatásköri vitákat bírálta el. Ez a rendszer 1949-ig működött, amikor is a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot megszüntették.

A rendszerváltás után felmerült aztán ismételt az igény a közigazgatási bírászkodás iránt, melynek alapjait 1989-ben meg is teremtették, azzal, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése hatáskört adott a bíróságoknak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára, az 57. § (5) bekezdése pedig az egyén szubjektív jogává tette a bírósághoz fordulás lehetőségét, az államigazgatási határozatokkal szemben. Azonban a fent nevezett szakaszok egyike sem részletezi, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult, illetve köteles elvégezni. A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjainak megteremtése más rendelkezésekben nem öltött testet. A rendszerváltás következtében végbemenő alkotmányozás során ennek a témakörnek kisebb súlyt és jelentőséget tulajdonítottak, mint az Alkotmánybíróságnak vagy az országgyűlési biztosi intézménynek.²⁷

2013. január 1-jén aztán felállították a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, mely az önálló közigazgatási bíróság megteremtésének első lépése volt. E bíróságok jogállása a járásbíróságokéhoz igazodik, ám illetékességi területe a törvényszékekkel azonos. A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem rendelkezik jogi személyiséggel, hanem a törvényszék jogi személyiségéhez tartozik. A köz-

²⁵ Interjú Stumpf István alkotmánybíróval, készült 2016. április 7. napján

²⁶ Patyi András: A bírói kontroll kihívásai, In: Jog, Állam, Politika - Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2011. évi különszám, 54. oldal
 2017/1.

²⁷ Patyi András: uo. 54. oldal

igazgatási és munkaügyi bíróság a törvényszék kihelyezett egységeként, a törvényszéki elnök igazgatási és pénzügyi felügyelete alatt működik, és a törvényszék elnöke bizonyos kérdésekben közvetlenül beleszólhat a közigazgatási és munkaügyi bíróság igazgatásába. A bíróság első fokon jár el, felette a felbbiteli szintet a törvényszék képezi.

Mint látható a közigazgatási bíráskodás még teljes mértékben a rendes bíróságokon belül marad, hiszen még az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíróság sem alkot önálló bírósági ágat, így még formális önállósulásról nem lehet szó. Az önállósulás csírája azonban a hat regionális közigazgatási és munkaügyi kollégium esetében már megjelenik. A kollégium több megye területét átfogó, az ítélőtáblák illetékességéhez nem igazodó regionális szervezet, amelyben az adott régió közigazgatási és munkaügyi bírái közösen vagy külön-külön összeülnek és szakmai kérdéseket beszélnek meg.²⁸

Paczolay Péter *Töprengések Alkotmánybírósági hatáskörökről* című munkájában úgy fogalmazott, hogy „az alkotmánybíró a hatályos magyar jogrendszerben közigazgatási bíróként jár el mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre meg nem tisztul”. Paczolay Péter már korábban is kifejtette ezzel kapcsolatos álláspontját, mely szerint nem illeszkedik az Alkotmánybíróság hatáskörei közé az önkormányzatokkal kapcsolatos ügycsoportok többsége. Véleménye szerint különösen azon ügyek esetében áll fent ez a helyzet, amelyeknek során a törvényellenesség ellenőrzése az Alkotmánybíróság feladata, hiszen ez klasszikusan közigazgatási bírói hatáskör. Az új szabályozás ezen ugyan változtatott, hiszen már nem az Alkotmánybíróság végzi a helyi önkormányzatok feletti törvényességi

normakontrollt, azonban nem is egy közigazgatási bíróság, hanem a Kúria.²⁹

Egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását eredményezné. A hatályos szabályozás értelmében az Alkotmánybíróság jogosult a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével, az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés feloldására, amennyiben az érintett szerv indítványozza a hatásköri összeütközés Alaptörvény-értelmezése alapján történő megszüntetését az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság ekkor arról dönt, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. Az Abtv. értelmében a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatáskör összeütközés megszüntetése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ez a jelenleg fennálló egyseges bírósági szervezetben persze ésszerűnek mondható. Azonban amennyiben létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer, melyben kialakul egy legfelsőbb közigazgatási bíróság is, amely a Kúriával azonos szinten helyezkedik el, szükségessé válik egy olyan hatásköri fórum létrehozása is, amely a két bírósági fórum közötti hatáskör összeütközést eldönti. Ezt a szerepet megfontolandó lenne az Alkotmánybíróságra telepíteni. A közigazgatási hatóságok közötti hatáskör összeütközés ügyében való döntést pedig célszerű lenne a legfelsőbb közigazgatási bírói fórumhoz telepíteni.

Egy elkülönült legfelsőbb közigazgatási bíróság átvehetné a Kúriától az általa ellátott helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontroll eljárást és az Országos Választási Bizottság által előterjesztett döntések elleni kifogások elbírálását is.³⁰

²⁸ Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, Magyar Tudományos Akadémia, In: MTA Law Working Papers, 2014/59., 2-15. oldal 2017/1.

²⁹ Paczolay Péter: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010. 1. szám, 13.14. oldal

³⁰ Stumpf István: Erős állam- alkotmányos korlátok, Századvég kiadó, 2014, 184-185. oldal

Az Igazságügyi Minisztérium közzétett a honlapján egy előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról, melyben egy közigazgatási felsőbíróságról rendelkezik. Így egyre valószínűbbnek látszik, egy a rendes bíróságoktól elkülönült, központi közigazgatási bíróság létrehozásának megvalósulása.

7. A hatáskörváltás következtében felmerülő kérdések

A témát vizsgálva több kérdés is megfogalmazódott bennem az új szabályozással kapcsolatban. Ezekre szeretnék itt most kitérni.

7.1. Mennyire minősül demokratikusnak az a megoldás, amennyiben a helyi önkormányzat helyett, a felette törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal hozza meg az önkormányzati rendeletet?

A Kúria a Köm.5009/2013/3. számú határozatában megállapította, hogy az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, hiszen ez alapján teljesedhet ki az önkormányzati autonómia. „A jogszabályi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat).”

A fent nevezett határozatában a Kúria megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésére tekintettel a rendeletpótlási eljárás az alaptörvényi szabályozáson nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör pedig az Alaptörvény rendelkezésein alapul. „A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia”. Ez a garancia úgy teljesül, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig az Mötvt.

nem teszi automatikusan lehetővé a kormányhivatal vezetője számára a rendelet megalkotását a Kúria által megadott határidő lejártát követően, hanem a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie ezt a Kúriánál. Az önkormányzatnak így lehetősége nyílik a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is a teljesítésre. Erre a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig van lehetősége. A Bszi. szerint az Önkormányzati Tanács döntésének meghozatalát követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének elmulasztását már nem orvosolhatja. A kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkotja meg a rendeletet.

A pótlási joggal kapcsolatban problémát vet fel, hogy az adott kormányhivatal mennyiben lesz képes a helyi viszonyokhoz igazodó jogszabályi rendelkezések kialakítására, mivel az minden esetben az adott település sajátosságához igazodik, így pedig megfelelő háttér-szabályozás kialakítása sem lehetséges. Erre tekintettel alapvetően szerepe lesz a kormányhivatal és az érintett önkormányzat együttműködésének, a kormányhivatal felkészültségének és a viszonyokban való jártaságnak.

Érdekes továbbá, hogy felmerülhet olyan helyzet, hogy valamely önkormányzat a népszerűtlen helyi rendelkezés megalkotásának elkerülése érdekében, és ebből kifolyólag a politikai felelősség áthárításának lehetőségét kihasználva szándékosan nem alkotja meg a törvény által előírt helyi önkormányzati rendeletet. Amennyiben pedig a törvényi szabályozás nem kapcsolja össze a mulasztást valamilyen arányos szankcióval, ez a helyzet viszonylag könnyen ki is alakulhat. Az persze kérdéses, hogy ilyen esetben milyen szankció és kivel szemben alkalmazható eredményesen. Annak megítélése azonban, hogy a jegyző szakmai mulasztása, a képviselő-testület megegyezésre képtelensége, vagy adott esetben a munka tudatos, politikai okokból való

akadályozása áll a mulasztás hátterében, csak a konkrét eset összes körülményének figyelembe vételével állapítható meg. Az azonban nyilvánvaló, hogy mulasztáshoz kapcsolt szankciók szabályozásának teljes hiánya könnyedén elvezethet ahhoz, hogy az önkormányzatok felismerjék a munka és a felelősség áthárításának lehetőségét, és éljenek is azzal.³¹

7.2. Miért épen a jogforrási hierarchia legalsó szintjén valósítanak meg egy ilyen garanciális eljárást, és akkor a helyi önkormányzati rendelet és a törvény között, a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő többi norma tekintetében miért nincs ilyen?

A hatályos szabályozás szerint, a törvények és a helyi önkormányzati rendeletek esetében egyfajta garanciális eljárás valósul meg. A törvények esetében ez az előzetes normakontroll eljárás alapján, a helyi önkormányzati rendeletek esetében pedig a korábban ismertetett módon valósul meg. A kérdés az, hogy akkor a többi jogszabálytípus estében miért nem valósul meg ilyen, hiszen ezen jogi normák esetében is előfordulhat, hogy azok beleütköznek egy náluknál magasabb szintű jogi normába. Ennek értelmében azonban egy magasabb szintű norma esetében nehezebb orvosolni a normakollíziót, mint egy alacsonyabb szintű esetében. Véleményem szerint ezt a problémát úgy lehetne orvosolni, hogy a többi jogszabály esetében is meg kellene teremteni valamilyen típusú garanciális eljárást, akár úgy, hogy ezen jogszabályok megalkotására jogosult szervek felett is létre kellene hozni egy olyan automatikus szűrőként funkcionáló felügyeleti szervet, mint ami a helyi önkormányzatok esetében is megvalósul a kormányhivatal által.

7.3. Ha más intézmény által kibocsátott rendelet törvénybe ütközését vizsgálja az Alkotmánybíróság, akkor a helyi önkormányzati rendeletet miért nem?

A törvények és a helyi önkormányzati rendeletek között a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő jogszabályok esetében eljárhat az Alkotmánybíróság abban az esetben is, ha azok nem csupán az Alaptörvénybe, hanem más, náluknál magasabb szinten álló jogszabályba ütköznek. Ennél fogva azonban nem világos, hogy a helyi önkormányzati rendeletek esetében ez a hatáskör miért került át a Kúriához.

7.4. Mi a teendő akkor, ha a jogforrási hierarchia szerint az önkormányzati rendelet ugyan ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, ám ez a jogszabály egy nála is magasabb szintű jogi normával ütközik, mellyel azonban a támadott önkormányzati rendelet teljesen összhangban van?

Ebben esetben az önkormányzati rendeletet nyilván indokolatlan lenne megsemmisíteni arra hivatkozással, hogy az sérti a jogforrási hierarchiát. A jogforrási hierarchia figyelembe vétele során a vizsgálat itt nem csak a két, eredetileg a vizsgálatba vont jogszabály vonatkozásában történik. A Kúria erre a Köf.5.059/2013/4. számú ügyben mutatott rá, amely során az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy „a normahierarchia alkotmányos rendjét figyelembe véve tehát jelen ügyben nem az Ör. jogszabályellenessége, hanem a Korm. rend. törvényellenessége merül fel”. Erre figyelemmel az Önkormányzati Tanács nem semmisítette meg a vizsgált önkormányzati rendeletet.³²

7.5. Milyen mértékben tartja magát a Kúria az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatához?

Érdekelt, hogy az a Kúria mennyire tartja magát az Alkotmánybíróság által megfogal-

³¹ Tilk Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében, In: Kodifikáció, 2014/1. szám, 33-41. oldal
 2017/1.

³² Tilk Péter: uo. 25-26. oldal

mazottakhoz, vissza utal-e a taláros testület döntésére. Erre tekintettel kivonatoltam néhány, a Kúria Önkormányzati Tanácsa által meghozott döntést, melyből megállapítottam, hogy a Kúria több határozatában is visszautalt az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakra a két szerv hatáskörének elválasztása tekintetében. A Kúria az alábbiak szerint rendelkezett ezen kérdésben: „Az Alkotmánybíróság a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben megállapította, hogy az Alaptörvény-ellenesség mellett a más jogszabályba ütközés vizsgálatára is irányuló indítványok tekintetében nincs hatásköre eljárni, az eljárásra hatáskörrel a Kúria rendelkezik. (...) A főnti szabályok alapján megállapítható, hogy a Kúria elsődlegesen az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközését vizsgálja, ugyanakkor – ahogy az Alkotmánybíróság 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben is megállapította - a jogi szabályozás nem zárja ki, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alaptörvény-ellenes és egyben más jogszabályba is ütköző önkormányzati rendelet vizsgálatát saját hatáskörben lefolytassa, s döntsön az ilyen típusú ügyekben is.”³³

7.6. Miért vizsgálhatja az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati adórendeletet, ha a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényt nem?

Az Alaptörvény 37. cikke értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény 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 e törvényt is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvényt megalkotására és kihirdetésére

vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ehhez képest a helyi önkormányzati adórendeletek esetében nem valósul meg ilyen szintű korlátozás, hanem a többi önkormányzati rendelethez hasonlóan felülvizsgálhatja őket abban az esetben, ha az Alaptörvénybe ütköznek. Ennek értelmében azonban egy magasabb szintű norma alkotmányellenessége nem állapítható meg az Alkotmánybíróság által, de egy alacsonyabb szintűé – ha az egyébként nem törvénysértő – igen. Ez paralel probléma azzal, hogy helyi önkormányzati rendelet alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárás nagyon bonyolult, míg a más jogszabályba ütközés megállapításának kezdeményezése elég egyszerű. Azaz a kisebb súlyú probléma egyszerűbben kezelhető, mint a nagyobb súlyú, holott véleményem szerint ennek pont fordítva kellene lennie.

8. Az eredmények összegzése, értékelése

Az adatokból egyértelműen látható, hogy nem okoz túl nagy megterhelést jelenleg egyik szervnek sem a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárások tekintetében megvalósuló döntéshozatali jogkör. Az Alkotmánybíróság esetében az elérni kívánt ügyszerűsítés ténylegesen megvalósult ugyan, azonban nem a vizsgált hatáskör Kúriához való áttétele eredményezte ezt a drasztikus változást. Ebben véleményem szerint sokkal inkább szerepe volt a már említett actio popularis megszüntetésének. Az is jól látható, hogy az Alkotmánybírósághoz ilyen típusú ügyből évről évre egyre kevesebb érkezik. Ennek oka az, hogy nagyon ritka az az eset, hogy egy önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, és ha ez még fenn is áll sem feltétlenül fogadja be az Alkotmánybíróság az ügyet. Az esetek nagy többségében a szerv az indítványt elutasította vagy visszautasította. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a taláros testület ki akarja magát vonni az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata alól. Visszásságot vet fel az is, hogy abban az esetben, ha egy helyi önkormányzati rendelet nem csupán törvény, ha-

³³ Köf.5054/2012/2.; Köf.5058/2012/2.; Köf.5056/2014/2. 2017/1.

nem alaptörvény-ellenes is akkor is a Kúriának kell eljárnia. Ez ugyanis hatáskörmegkettőzést eredményez. Így viszont a Kúria látja el az Alkotmánybíróság feladatát is. Természetesen az is elképzelhető, hogy – amint arra fentebb rámutattam –, hogy a hatáskörváltozás valódi oka egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállításának megalapozása volt, s csak egy folyamat elején tartunk. A megkettőzött normakontrollal kapcsolatban felvetett problémák továbbra megoldásra várnak, intézményi modellektől függetlenül.

IRODALOM

- Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz, Pázmány Press Kiadó, Budapest 2014, 13-14. oldal, 155-157. oldal
- Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 1-2. oldal
- Küpper Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása, Magyar Tudományos Akadémia, In: MTA Law Working Papers, 2014/59. szám, 2-15. oldal
- Küpper, Herbert: Az alkotmány, a törvény és a(z alkotmány)bíraskodás – magyar kihívások és német tapasztalatok. in: Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/1. szám, 21-22. oldal
- Stumpf István: Erős állam- alkotmányos korlátok, Századvég kiadó, 2014, 184-185. oldal
- Tilk Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében, In: Kodifikáció, 2014/1. szám, 33-41. oldal
- Alkotmányjog II. Államszervezet, Szerk.: Smuk Péter, Universitas-Győr, Győr, 2014, 213. oldal
- Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, In: Jogelméleti szemle 2003/2. szám
- Paczolay Péter: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről, In: Alkotmánybírósági szemle, 2010. 1. szám 13.14. oldal
- Dr. Gyergyák Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014, In: Új Magyar Közigazgatás, 2016. 1. szám, 52. oldal
- Patyi András: A bírói kontroll kihívásai, In: Jog, Állam, Politika - Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2011. évi különszám, 54. oldal
- Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
- Alaptörvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
- 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés
- 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés
- 3005/2013. (I. 21.) AB végzés
- 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés
- 38/1993. (VI. 11.) AB határozat
- Köm.5009/2013/3. számú határozat
- Köf.5054/2012/2. számú határozat
- Köf.5058/2012/2. számú határozat
- Köf.5056/2014/2. számú határozat
- Köf.5001/2013/6. számú határozat
- Köf.5.040/2015/5. számú határozat
- Köf.5001/2013/6. számú határozat
- Köf.5005/2015/3. számú határozat
- Köf.5031/2012/11. számú határozat
- <http://www.alkotmanybirosag.hu/>
- <http://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy>