

POTJE LÁSZLÓ  
(főtanácsadó, Alkotmánybíróság)

## Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében

### Absztrakt

A tanulmány az önkormányzatok alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó indítványozási jogosultságát vizsgálja az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Arra keres választ, hogy 2012. január 1-jét követően történtek-e változások az alkotmánybírósági gyakorlatban az önkormányzatok indítványozói jogosultságának a megítélésében. Bemutatja, hogy az Alkotmánybíróság az újabb döntéseiben milyen szempontrendszert alakított ki az önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásban vizsgált indítványozói jogosultságának az eldöntéséhez. A bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tanulmány igazolni kívánja azt, hogy az önkormányzatok indítványozói jogosultságának az Alkotmánybíróság általi megítélésében lényeges változások mutathatók ki, amelyek az alkotmányos jogvédelem kiszélesítésének az irányába mutatnak.

**Kulcsszavak:** alkotmányjogi panaszok befogadási eljárása, önkormányzat indítványozó, önkormányzatok Alaptörvényben foglalt jogainak védelme, indítványozói jogosultság, alkotmánybírósági gyakorlat

### I. Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény és az Abtv.<sup>1</sup> hatályba lépése óta eltelt több mint hét esztendő lehetőséget ad arra, hogy áttekintsem az önkormányzatok indítványozói jogosultságára vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot. Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépését követően közreadott tanulmányomban<sup>2</sup> – irányadó gyakorlat hiányában – csak érintőlegesen, a lehetséges dogmatikai kiindulópontok felvázolásával tudtam ezzel a kérdéssel foglalkozni. A jelen tanulmányomban egyrészt arra keresek választ, hogy kimutathatók-e 2012. január 1-je óta változások az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzatok indítványozói jogosultságának a megítélésében, másrészt arra, hogy jelenleg milyen szempontrendszer alapján vizsgálja az Alkotmánybíróság egy-egy konkrét ügyben az önkormányzatok indítványozói jogosultságát. Áttekintve az irányadó alkotmánybírósági gyakorlatot megállapítható,

hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó indítványozói jogosultságának 2012. január 1-jétől napjainkig egy jól kirajzolódó fejlődési íve van, amely véleményem szerint egyértelműen az önkormányzatok Alaptörvényben foglalt jogai védelmének a kiszélesítése irányába mutat. Tanulmányommal ezt a „tételmondatot” kívánom alátámasztani, az eltelt hét évben meghozott fontosabb alkotmánybírósági döntések alapján.

### II. Az indítványozói jogosultság fogalma az önkormányzatok, mint jogi személy szervezetek esetében

Kiindulópontként érdemes az indítványozói jogosultság *általános fogalma* felől közelíteni az önkormányzatok, mint jogi személy szervezetek indítványozói jogosultságának a meghatározásához. Az Abtv. II. fejezete az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinél használja az „*indítványozásra jogosult*” megfogalmazást. Ez alatt a törvény azt érti, hogy az adott hatáskörbe tartozó alkotmánybírósági eljárás megindítására a törvényben meghatározott személyek jogosultak. Az Abtv. 19. pontja „*Az eljárás megindítása*” tárgyszó alatt az 51. § (1) bekezdésében, valamennyi az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárás tekintetében *általános érvénnyel* mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint, *az arra jogosult indítványa alapján* jár el. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése, a *határozott kérelem* törvényi feltételei között kötelező érvénnyel írja elő az indítványozó számára azt, hogy meg kell jelölnie azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, ami megalapozza az adott hatáskörben *az indítvány előterjesztésére vonatkozó jogosultságát*. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *b)* alpontja értelmében, ha már az alkotmánybírósági eljárás főtítkári előkészítő szakaszában felmerül az, hogy az indítványt *nyilvánvalóan nem az arra jogosult* terjesztette elő, akkor annak érdemi elbírálására nem kerülhet sor. Az Abtv. 22., „*Az Alkotmánybíróság döntései*” című pontjának 64. § *b)* alpontja az *indítványozói jogosultság hiányát*, az indítvány végzéssel történő visszautasításának az okaként jelöli meg. Az Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panasz eljárásokban az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi pa-

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

<sup>2</sup> POTJE László: Az önkormányzatok alkotmányos jogainak érvényesítése az Alkotmánybíróság eljárásában, *Új Magyar Közigazgatás* 2013/9, 10–24. o.

nasz indítványok befogadásáról dönt.<sup>3</sup> Ennek keretében valamennyi formai és tartalmi törvényi feltételt megvizsgál a befogadásról döntő alkotmánybírói tanács, így az *eljárási jogosultságot* is. *Eljárási jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálhatja az alkotmányjogi panasz indítványt*, azt végzéssel vissza kell utasítania.<sup>4</sup> Ez esetben tehát a visszautasítás indoka az, hogy az indítványt előterjesztő indítványozó nem volt jogosult alkotmányjogi panaszt előterjeszteni, nem volt jogosult az alkotmányjogi panasz eljárást megindítani az Alkotmánybíróság előtt. Az alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásának az Abtv.-ben szabályozott formai és tartalmi szűrői kógens törvényi rendelkezésekben meghatározott konjunktív törvényi feltételek, amelyek egy, az alkotmánybírói gyakorlatban kimunkált sajátos logikai kapcsolatban állnak egymással. Ennek a logikai sornak az egyik eleme az indítványozói jogosultság törvényi befogadási feltétele.<sup>5</sup>

Az Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panaszok alapvetően a természetes személyek egyedi ügghöz<sup>6</sup> kötött alkotmányos jogvédelmét szolgálják, az egyén alkotmányos jogait védik az államhatalommal, mint közhatalommal szemben. Ebből következően a természetes személyek indítványozói jogosultsága az Alkotmánybíróság joggyakorlatában nem vetett fel komolyabb eljárás dogmatikai problémákat, egy másik tartalmi befogadási feltétel<sup>7</sup>, nevezetesen az *érintettség* volt az, ami a természetes személy indítványozók esetében a konkrét ügyekben az egyes panaszfajtáknál értelmezésre szorult.

Másként merült fel azonban a jogosultság kérdése a szervezetek, így különösen az *állam, annak szervei, illetve az önkormányzatok* esetében. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásában arra a kérdésre kellett választ adni, hogy a különféle szervezetek, illetve az állam és annak egyes szervei továbbá az önkormányzatok előterjeszthet-

nek-e alkotmányjogi panaszt, és ha igen, akkor milyen Alaptörvényben foglalt jogok sérelmére alapíthatják azt? Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése annyiban segítette a kérdés megválaszolását, amennyiben kimondja, hogy *a törvény alapján létrehozott jogalanyok* számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek *természetüknél fogva* nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből következően nemcsak a természetes személyeknek, de a jogi személyiséggel rendelkező és azzal nem rendelkező szervezeteknek is lehetnek olyan Alaptörvényben foglalt jogai, amelyek – lévén, hogy természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak – őket is megilletik, s ekként alkotmányos jogvédelem alatt állhatnak. Az Abtv.-ben szabályozott „valódi” alkotmányjogi panasz,<sup>8</sup> illetve *norma-kontrollos alkotmányjogi panasz*<sup>9</sup> a panaszos egyedi ügyében nyújt alkotmányos jogvédelmet és e hatásköröknél nem zárja ki az indítványozói körből a *természetes személyeken kívüli szervezeteket*. Ezt az értelmezést támogatja az Abtv. 1. § a) pontjában szereplő, az *egyedi ügy* fogalmát meghatározó értelmező rendelkezés is. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott *közvetlen („kivételes”) panaszra* vonatkozó törvényi szabályozás sem zárja ki a szervezeteket, így az önkormányzatokat sem a panasz előterjesztésének a jogosultságából.<sup>10</sup>

Az állam, annak szervei, illetve az önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásban vizsgált indítványozói jogosultságánál azon túlmenően, hogy szervezetként őket is megilletik az Alaptörvényben foglalt olyan jogok, amelyek természetüktől fogva nem csak az embert illethetik meg, egy másik – a kezdeti gyakorlatban kiemelt jelentőségűnek bizonyult – szempont is felmerült, nevezetesen az, hogy *az állam, illetve annak szervei közhatalmat, míg az önkormányzatok helyi közhatalmat gyakorolnak*. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszok befogadási eljárása során az indítványozói jogosultság megállapíthatósága körében azt is vizsgálni kellett, hogy az indítványozóként fellépő szervezet *gyakorol-e közhatalmat*. A különféle szervezetek indítványozói jogosultságának a vizsgálatánál az Alkotmánybíróság különbséget tett a természetes személyek és az állam által létrehozott szervezetek között, valamint az utóbbi kategórián belül az állam által létrehozott közhatalommal rendelkező és azzal nem rendelkező szervezetek között.

<sup>3</sup> Abtv. 56. § (1) bekezdés.

<sup>4</sup> Uo. 56. § (3) bekezdés.

<sup>5</sup> Az Abtv. nem állít fel a befogadás formai és tartalmi feltételei között vizsgálati sorrendet. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából megállapíthatóan ugyanakkor a befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság alkalmaz egyfajta vizsgálati sorrendet, ami döntően logikai, illetve a befogadási feltételek sajátosságaira tekintettel érvényesülő sorrend. Például ha egy alkotmányjogi panasz elkésett, és igazolási kérelmet sem terjesztett elő a panaszos, akkor ez már önmagában elegendő a visszautasításhoz, nem kell vizsgálni azt, hogy egyébként fennállnak-e az Abtv. 29. §-ában foglalt további feltételek. Ebből következően elsőként azt kell vizsgálni, hogy a panaszt határidőben terjesztette-e elő a panaszos.

<sup>6</sup> Az egyedi ügy fogalmát az Abtv. 1. § a) pontjában foglalt értelmező rendelkezés határozza meg. Ennek értelmében „a) *egyedi ügy*: a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás, [...]”

<sup>7</sup> Az Abtv. 56. § (2) bekezdése használja a „tartalmi” jelzőt a befogadás törvényi feltételei körében, ide sorolva különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

<sup>8</sup> Abtv. 27. §.

<sup>9</sup> Uo. 26. § (1) bekezdés.

<sup>10</sup> A közvetlen („kivételes”) panasz törvényi szabályozása *expressis verbis* nem zárja el az önkormányzatot a panasz előterjesztésétől. Tartalmilag vizsgálva a törvényi feltételeket értelmezéssel sem állapítható meg az, hogy az önkormányzat ki lenne zárva a panasz előterjesztésére való jogosultságból. Nem kizárt, hogy egy jogszabály a hatályba lépésével, vagy az önkormányzattal szemben a hatályba lépést követő bíróságon kívüli jogalkalmazó szerv általi alkalmazással bírósági döntés nélkül okozzon alkotmányos jogsérelmet az önkormányzatnak.

### III. Az önkormányzatok indítványozói jogosultságának vizsgálati szempontjai

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésben szabályozott *normakontrollos*, illetve a 27. §-ában szabályozott „*valódi*” alkotmányjogi panasz *egyedi bírósági peres, illetve nemperes eljáráshoz* kötődik. A *normakontrollos* panasz esetében az alkotmányossági vizsgálat a bíróság jogerős döntésének a meghozatala során alkalmazott *jogszabályra*, míg „*valódi*” panasz esetén magára a *jogerős döntésre* irányul. A bírósági peres, illetve nemperes eljárások értelemszerűen szervezetek, az állam, annak szervei valamint az önkormányzatok által is megindíthatók, illetve az említett jogalanyok különböző eljárési pozíciókban (pl. peres eljárás esetén: felperes, alperes, beavatkozó) részesei is lehetnek ezeknek az eljárásoknak. Ebből következően esetükben is felmerülhet *egyedi ügyben alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása, vagy a bírósági döntés, a bírói jogértelmezés/jogalkalmazás alaptörvény-ellenessége. Adódik ezért a kérdés, hogy lehet-e és ha igen milyen dogmatikai alapon és milyen feltételek mellett indítványozói jogosultsága közhatalmat gyakorló szervezetnek? Indítványozhatnak-e alkotmányjogi panasz eljárást az Alkotmánybíróság előtt a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatok?*

A jogi személyiséggel rendelkező, és azzal nem rendelkező szervezetek (pl. társadalmi szervezetek, egyesületek) indítványozói jogosultságának a vizsgálata kevesebb eljárás dogmatikai kérdést vetett fel az önkormányzat indítványozói jogosultságának a vizsgálatához képest, tekintve, hogy az előbbiek helyi közhatalmat nem gyakorolnak, nem részei az Alaptörvényben rögzített állami szervezetrendszernek. Ezzel szemben az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése akként jelöli ki a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét, hogy azok a *helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek*. Ezt az alaptörvényi helyzet meghatározást erősíti a Mőtv.<sup>11</sup> *preambuluma* is: a helyi önkormányzatok az *egységes állami szervezetrendszer részeként* hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt *államcél* megvalósításához, *elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését*. A fentiekből következően az önkormányzat alkotmányjogi panasz eljárásokban vizsgálendő indítványozói jogosultságánál az első, az Alkotmánybíróság által eldöntendő eljárás dogmatikai kérdés az volt, hogy az *önkormányzat, mint helyi közhatalmat gyakorló és az államszervezet részét képező jogi személyiséggel rendelkező szervezet igényt tarthat-e az Alaptörvényben foglalt valamely jogának az alkotmányos védelmére az állammal szemben? Másként feltéve a kérdést: az önkormányzat, mint helyi közhatalmat gyakorló szervezet kérhet-e alkotmányos jogvédelmet az állammal szemben, alkotmányjogi pa-*

*naszban?* A fenti eljárás dogmatikai kérdés Alkotmánybíróság általi mikénti megválaszolása, valamint az erre épülő gyakorlat egyáltalán nem volt közömbös az önkormányzatok számára, különös figyelemmel arra, hogy az Alaptörvényben foglalt azon jogaik sérelmét, amelyek természetüknél fogva nem csak a természetes személyeket, hanem őket is, mint jogi személy szervezeteket megillettehették kizárólag alkotmányjogi panasz hatáskörben terjeszthetik az Alkotmánybíróság elé.

A 2012. január 1-je után kialakuló, kezdeti alkotmánybírósági joggyakorlat – hivatkozva az Alkotmánybíróság korábbi, 2012. január 1-je előtti gyakorlatára – úgy foglalt állást, hogy az *önkormányzatok állami szervek, és mint ilyenek közhatalmat gyakorolnak ebből következően nincs az alkotmányjogi panasz eljárásokban indítványozói jogosultságuk*, az alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben a természetes személyek – és kivételesen a közhatalmat nem gyakorló szervezetek – *állammal szembeni alapjogvédelmének* az eszköze. Fogalmilag kizárt tehát, hogy egy az állami szervezet részét képező közhatalmat gyakorló szervezetnek alkotmányos jogvédelmi igénye legyen a közhatalmat gyakorló állammal szemben.

Ez az értelmezés a 23/2009. (III. 6.) AB határozathoz nyúlt vissza, amelyben – a 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat megsemmisítése mellett – a korábban hatályban volt Alkotmány<sup>12</sup> hatálya alatt, a régi Abtv.<sup>13</sup> 48. § (1) bekezdésében foglalt (normakontrollos) panaszokat utasított vissza az Alkotmánybíróság. A visszautasításokra azzal az indokkal került sor, hogy a normakontrollos panaszok indítványozója egy *hatósági jogkörrel rendelkező állami szerv*, nevezetesen a Honvédelmi Minisztérium Közigazgatási és Pénzügyi Ügynöksége volt. A határozat indokolása szerint mind a régi Abtv., mind az Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy a régi Abtv. 48. § (1) bekezdésében szabályozott (normakontrollos) alkotmányjogi panasz *különleges és kivételes jogorvoslati eszköz*, amely igénybevételének egyik szükségképpeni feltétele az *alapjogi sérelem* bekövetkezése, vagy legalábbis az a lehetőség, hogy ez a sérelem bekövetkezzék. Az alkotmányjogi panasz tehát az Alkotmányban szabályozott *alapvető jogok védelmének* egyik eszköze. Ezzel összefüggésben a határozat indokolása megerősítette egy másik alkotmánybírósági határozatnak<sup>14</sup> az alapvető jogok rendeltetésével kapcsolatban tett azon megállapítását, amely szerint, e rendeltetés lényege, hogy az *alapvető jogok az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén, vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására*. A fentiekből következően a határozat indokolása arra a következtetésre jutott, hogy köz-

<sup>12</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény.

<sup>14</sup> 65/1992. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1992, 289., 291.

<sup>11</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

*hatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.*

A 2012. január 1-je utáni korai alkotmánybíróági joggyakorlatban elsőként a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés erősítette meg a fent hivatkozott gyakorlatot annyiban, amennyiben kimondta, hogy a *közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennélfogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.*<sup>15</sup>

Egy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett közvetlen („kivételes”) alkotmányjogi panasz befogadási vizsgálata kapcsán is felmerült az önkormányzat indítványozói jogosultságának a kérdése, ám az ügyben meghozott alkotmánybíróági végzés *kifejezetten nem foglalt állást* ebben a kérdésben. A 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés a Margit-szigettel kapcsolatos,<sup>16</sup> közvetlen panaszt a *tartalmi befogadhatósági feltételek hiánya miatt* utasította vissza. A végzés – bár megjegyezte, hogy az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik és a 32. cikk (1) bekezdése csak az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat sorolja fel – *expressis verbis* nem mondta ki, hogy az indítványozó önkormányzatnak nincs alaptörvényben biztosított joga és a „kivételes” alkotmányjogi panasz indítványozására vonatkozó indítványozói jogosultsága. A végzés indokolásából az alábbi megállapítások emelhetők ki:

„[6] 3. [...] Az indítványozó önkormányzat egyedi ügyben érintett szervezetként – álláspontja szerint alaptörvény-ellenes – törvényi rendelkezések közvetlen hatályosulása miatt fordult az Alkotmánybírósághoz.

[7] Az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten

védett feladat- és hatáskörcsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.

[8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg, az indítványban nem jelölt meg olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amelyek a helyi önkormányzatot megilleti és az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel.”

Látható, hogy a fent vázolt a 2012. január 1-je utáni korai alkotmánybíróági joggyakorlatot meghatározó azon értelmezés, amely *jogosultság hiányában elzárta az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz előterjesztésétől döntően három vizsgálati szempontnak* tulajdonított jelentőséget:

- egyrészt annak, hogy az önkormányzat *állami szerv*;

- másrészt annak, hogy olyan szervezet, ami *közhatalmat gyakorol*;

- harmadrészt pedig annak, hogy szemben a természetes személyekkel, *nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga*, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.

A fenti gyakorlat megváltozására közel 4 évet kellett várni az önkormányzatoknak. Az Alkotmánybíróság teljes ülése által meghozott 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés volt az, amely újragondolva az önkormányzat indítványozói jogosultságára vonatkozó eljárás dogmatikai kérdéseket, *elsőként mondta ki azt, hogy meghatározott feltételek mellett az önkormányzat is jogosult lehet az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz előterjesztésére.* A dogmatikai újragondolást az is aktuálissá tette, hogy 2012. január 1-jét, az Abtv. hatályba lépését követően megnyílt a „valódi” alkotmányjogi panasz előterjesztésének a lehetősége is, és az Alkotmánybíróságra olyan „valódi” alkotmányjogi panasz indítványok érkeztek, amelyeknek önkormányzatok voltak az indítványozói. Az említett „valódi” alkotmányjogi panaszok alapjául fekvő ügyek jellemzően olyan *polgári peres ügyek* voltak, amelyekben a per alapjául olyan *polgári jogi jogügyletek* (szerződések) szolgáltak, amelyeknél az önkormányzatok a polgári jogi jogviszony *mellérendelt jogalanyai* voltak.

Az önkormányzatok „valódi” alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó indítványozói jogosultságának a vizsgálatánál a korai gyakorlatban megjelenő három vizsgálati szemponton túl, *új szempontként* jelent meg a panasszal támadott jogerős *bíróági döntés alapjául szolgáló jogviszony jellege*, és az indítványozó *e jogviszonyban elfoglalt helyzete*. Az új értelmezési irányt megnyitó, fent hivatkozott „valódi” alkotmányjogi panaszt visszautasító végzés alapjául is egy polgári peres ügy szolgált. Esztergom Város Önkormányzata „valódi” alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó önkormányzat

<sup>15</sup> Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a jegyző, mint a helyi választási iroda vezetője terjesztette elő, a Debreceni Városi Bíróság azon végzésével szemben, amely a jegyző által a helyi népszavazás elrendelésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése tárgyában meghozott határozatot megsemmisítette, és kötelezte a jegyzőt az eljárás ismételt lefolytatására. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 35. § (1) bekezdése értelmében a választási irodák állami feladatot ellátó szervek. A Ve. 35. § (3) bekezdése szerint a helyi választási iroda vezetője az illetékes jegyző. Helyi népszavazás kezdeményezésekor a Ve. 133. § (2) bekezdése a helyi választási iroda vezetőjét jogosítja fel az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vagy annak megtagadására. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint a helyi választási iroda vezetője ezen döntések meghozatalakor állami feladatot ellátó szerv vezetőjeként közhatalmi jogosítványt gyakorol, ezért alapjogi sérelme nem merülhet fel.

<sup>16</sup> Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt („kivételes”) panaszt Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzata terjesztette elő, olyan törvényi rendelkezésekkel szemben, amelyek a Margitsziget közigazgatási státuszát módosították, azzal összefüggésben állapították meg rendelkezéseket.

alkotmányjogi panaszában a tisztességes bírósági eljáráshoz [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] és a jogorvoslathoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét állította a támadott bírói döntésekkel összefüggésben.

Az Alkotmánybíróságnak a valódi panasz befogadhatóságának a vizsgálata során állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy Esztergom Város Önkormányzata jogosult-e „valódi” alkotmányjogi panaszt előterjeszteni az Alkotmánybírósághoz, a fent hivatkozott alaptörvényi rendelkezések sérelmére alapítottan.

A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság eljáró öttagú tanácsa az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött. Az eljáró tanács megítélése szerint *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetett fel az, hogy a helyi önkormányzat jogi személyként, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján rendelkezik-e alapjogokkal és az Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultsággal.* Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzat „valódi” alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó jogosultságának a kérdésében a korábbi gyakorlatától eltérő álláspontot foglalt el, a befogadó öttagú tanács döntést követően a teljes ülés hozott döntést az ügyben. A teljes ülés – három párhuzamos indokolás csatolása mellett – visszautasította az alkotmányjogi panaszt, de a visszautasítás indokát *nem az önkormányzat indítványozói jogosultságának a hiánya, hanem más okok képezték.*<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság által alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek ítélt *első kérdés tekintetében* a végzés indokolása a következőket emelte ki. A korábban hatályban volt Alkotmány 43. § (1) bekezdése deklarálta, hogy az önkormányzatok a 44/A. § szerinti *alapjogai egyenlők*, azonban ezen alapjogok ténylegesen a helyi képviselőtestület számára az Alkotmányban biztosított és ekként *alkotmányosan is védett hatáskörcsoportokat* jelentették. Az Alkotmánynak ezt az értelmezését támasztotta alá az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat is a következőképpen: „[a]z Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott *önkormányzati alapjogok* természetét. E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott *alapjogok a helyi kép-*

*viselő-testületek számára biztosított olyan hatáskör-csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik.* Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. *A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok anynyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.* Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörcsoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Így az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben.” *Az Alaptörvény – a korábban hatályban volt Alkotmánytól eltérően – önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, ahogyan az Abtv. sem nevesíti külön az önkormányzatokat az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozásában.* Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint, a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, míg a 32. cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény, a Mötv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat jogi személy, amelyre a Polgári Törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit a Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az idézett rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben arra a megállapításra jutott, hogy az *alkotmányozó (és a törvényhozó) hatalom – az Alaptörvényben és a Mötv.-ben meghatározott speciális szabályok mellett – biztosította a helyi önkormányzatok, mint jogi személyek számára is mindazokat az alapvető- és alanyi jogokat, amelyek bármely jogi személyt megilletnek.* A Mötv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül, a 42. § 9. pontja pedig az *Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését a képviselő testület át nem ruházható hatáskörébe utalja.* Az alkotmányjogi panaszt illetően megállapította továbbá a testület azt is, hogy *sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 27. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy*

<sup>17</sup> A tisztességes bírósági eljárás sérelmét állító panasz azért került visszautasításra, mert az alkotmányjogi panaszról megállapíthatóan az indítványozó – a döntés számára kedvező felülbírlata érdekében – valójában azt vitatta, ahogyan a Kúria, mint másodfokú bíróság a konkrét ügyben az igazolási kérelemmel szolgáltatott bizonyítékokat értékelte, és ahogyan annak kapcsán a Pp. 107. § (2) bekezdését értelmezte, azaz negyedfokú felülbírlatot várt el az Alkotmánybíróságtól, amire az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. A jogorvoslathoz való alapjog sérelmét állító panasz visszautasításának az indoka pedig az volt, hogy az indítványozó nem terjesztett elő annak alátámasztására alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az indítványozó azt nem állította, hogy akár a Pp. valamely rendelkezése, akár az ügyében eljáró bíróságok valamely intézkedése akadályozta volna őt a fellebbezési kérelme előterjesztésében, csak a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a bírói mérlegelést illető kritikát fogalmazott meg.

kizárná a helyi önkormányzat, mint szervezet indítványozói jogosultságát.

A befogadási vizsgálat során alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek talált második eldöntendő kérdés kapcsán az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott. A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, az ugyancsak jogi személy felperesekhez képest mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt. Ebből következően a vizsgált esetben irreleváns volt az, hogy az indítványozó egyébként közhatalmat gyakorló szerv, amely az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – más feladat- és hatáskörök mellett – rendeletalkotási és egyedi ügyben határozathozatali jogkörrel is rendelkezik. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és a Mötv. végzésében felhívott szabályai alapján azt állapította meg, hogy – eltérően a korábbi gyakorlattól –, az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megerősítette, hogy változatlan az álláspontja a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. Mindez ugyanakkor nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során.

Az önkormányzatok „valódi” panasz hatáskörben vizsgált indítványozói jogosultsága esetében, a fenti precedens végzés értelmében – a korábbi gyakorlattól eltérően – már nem az önkormányzatok *különleges jogi helyzetének*, vagyis annak, hogy az államszervezet részeként helyi közhatalmat gyakorolnak, van döntő jelentősége, hanem a valódi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás tárgyát képező jogvita ügy mögött álló jogviszonynak és az önkormányzat e jogviszonyban elfoglalt helyének. Ha az alapul fekvő jogviszony polgári jogviszony és e jogviszonyban az önkormányzat a vagyoni forgalom mellérendelt jogalanyaként, nem helyi közhatalmi jogosítványát gyakorolva jár el, akkor megállapítható az indítványozói jogosultsága. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta az Alkotmány-

bíróság, hogy az alkotmányjogi panaszt szervezetek esetében, így az önkormányzatok, mint jogi személyiséggel rendelkező szervezetek esetében is, az egyedi ügyhöz kötött, egyéni jogvédelem eszközének tekinti, így nem részesíti továbbra sem alkotmányos védelemben az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseit.

Az önkormányzati rendelet alkotás az önkormányzat *sui generis* hatáskörében hozott közhatalmi döntés, az ennek törvényességéről döntő a Kúriai Önkormányzati Tanácsa által hozott határozattal szemben a rendeletet alkotó önkormányzat *nem* jogosult „valódi” alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A fenti kérdést eldöntő 3032/2017. (III. 7.) AB végzés<sup>18</sup> indokolása szerint:

„[9] [...] Jelen ügyben az indítványozó önkormányzat képviselő-testülete a helyi közhatalom gyakorlása körében alkotta meg az Ör-t. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. egyes rendelkezéseinek törvénnyel fennálló ellentéte miatt semmisítette meg az Ör. törvénysértő rendelkezéseit a panasszal támadott határozatában. [...] [A]z Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti mérlegelés során azt állapította meg, hogy a panaszos a támadott kúriai határozat törvényességi felülvizsgálatát nem indítványozhatja. [...] [10] 4.3. [...] [N]em vizsgálta a továbbiakban azt, hogy az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések közül melyek tekinthetők Alaptörvényben biztosított jognak, továbbá azt sem, hogy az Ör-t figyelembe véve fogalmilag melyek képezhetnék az indítványozó »jogait.«

Lényegében azonos indokolás mellett utasította vizsgáló Mikepércs Város önkormányzatának „valódi” alkotmányjogi panasz indítványát az Alkotmánybíróság a 3048/2017. (III. 20.) AB végzéssel<sup>19</sup> elbírált ügyben.

<sup>18</sup> A hivatkozott végzéssel elbírált „valódi” panasz indítványozója Halásztelek Város Önkormányzata volt. A panasszal támadott a Kúria Önkormányzati Tanácsa által hozott határozat azért semmisítette meg az indítványozó önkormányzat által megalkotott a helyi adókról szóló rendelet építményadó mentességre, illetve kedvezményre vonatkozó egyes rendelkezéseinek szövegrészeit, mert azok magasabb szintű jogszabállyal a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Hatv.) 6. § c) és d) pontjában foglalt törvényi rendelkezésekkel ellentétben álltak. A Kúria Önkormányzati Tanácsának irányadó gyakorlata értelmében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesülő jogegyenlőségre [Hatv. 6. § c) pont] és a mentességekre vonatkozó, a lakhatás biztonságát különösen preferáló rendelkezésre [Hatv. 6. § d) pont] akkor, ha az építményadó esetében a vagyontömeg értékében megtestesülő teherbíró képességen túli, a tényleges lakhatáshoz nem kapcsolódó szempontokat is értekel. A Kúria az indítványozó által támadott határozatában kifejtette, hogy nem látta indokát a korábbi gyakorlatától való eltérésnek, ezért ismét leszögezte, hogy törvényellenes az, ha az önkormányzat az adókötelezettség fennállását, vagy fenn nem állását, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé.

<sup>19</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa – az Alapvető Jogok Biztosának indítványa alapján – az indítványozó önkormányzat települési adóról szóló önkormányzati rendeletének (Ör.) törvényességét vizsgálta. Ennek eredményeként az alkotmányjogi panasszal támadott határozatával megállapította, hogy az Ör. törvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Határozatának indokolásában – e tekintetben egyetértve az Alapvető Jogok Biz-

A hivatkozott visszautasító végzések indokolása, az önkormányzat „valódi” panasz indítványozására való jogosultságának hiányát részben arra tekintettel állapította meg, hogy az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat képviselő testületének közhatalom gyakorlása, részben pedig arra, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzati rendelet törvényessége tárgyában meghozott döntése az Alkotmánybíróság által törvényességi szempontból nem vizsgálható felül. Ebből következően azt a szempontot, hogy az önkormányzat olyan Alaptörvényben foglalt jog sérelmére hivatkozott-e, amely őt egyébként megillette, az Alkotmánybíróságnak már nem kellett vizsgálni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa által, önkormányzati rendelet törvényessége tárgyában meghozott határozattal szemben, az önkormányzat által előterjesztett valódi panasz kapcsán az indítványozói jogosultság kérdésében a fent hivatkozott ügyekben kialakított gyakorlatot erősítette meg az Alkotmánybíróság a 3248/2018. (VII. 11.) AB végzéssel<sup>20</sup> elbírált ügyben.

A Budapest Főváros Önkormányzata által előterjesztett „valódi” panaszt visszautasító végzés indokolása az indítványozói jogosultság hiányát arra alapította, hogy a rendeletalkotás közhatalmi tevékenység, ezért az Ör. adott rendelkezését megsemmisítő kúriai döntéssel szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján indítványozói jogosultsággal nem rendelkezik.

tosának indítványával és hivatkozva saját, azonos jogkérdésben hozott korábbi döntésére – rámutatott arra, hogy az Ör. 2. § (3) bekezdése nem tesz különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően, és az alanyi kör meghatározása tekintetében túlterjeszkedik a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésének harmadik mondata szerinti felhatalmazáson, ezért törvénysértő. Az Ör. egészének megsemmisítését az indokolta, hogy az Ör. az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható jogszabály.

<sup>20</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa a panasszal támadott határozatában az indítványozó Budapest Főváros Önkormányzata által megalkotott a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendeletet (Ör.) 5. § (1) bekezdését megsemmisítette kimondva annak az adott ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben való alkalmazási tilalmát. A határozat indokolásában a Kúria Önkormányzati Tanácsa kifejtette, hogy a közterület-használat tárgyában az indítványozó rendeletalkotási joga a Mötv. 23. § (4) bekezdésének 19. pontján alapul, amely szerint a szabályok és díjak megállapítása törvényben meghatározott kötelező feladat. Ebből következően – a határozat szerint – ez a jog nem a tulajdonosi minőségéből származik, a tulajdonos közhatalmi jog gyakorlására tulajdona tekintetében nincs feljogosítva, továbbá közhatalmi jogosítvány mellérendeltségi alapon nem szabályozható. A határozat, egyes kúriai döntések mellett, ismertette az Alkotmánybíróság gyakorlatát, amellyel kapcsolatban megjegyezte, hogy az indítványozó által hivatkozott, még az Alaptörvény és a Mötv. hatálybalépése előtti alkotmánybírósági döntésekből sem következik olyan értelmezés, miszerint az önkormányzatnak korlátlan szabadsága lenne az alkalmazandó jogviszony kiválasztása terén, tehát nem lehet „hintázní” a köz-, és magánjogi jogviszonyok között, azaz „mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan az célzerűbbnek látszik”.

Az esztergomi precedens<sup>21</sup> utóbb az Alkotmánybíróság több döntésében is megerősítette.

A 3108/2017. (V. 8.) AB végzéssel elbírált „valódi” panasz alapjául szolgáló jogvita Lakitelek Önkormányzata és egy víziközmű-társulat, bankkal kötött hitelszerződésének az egyoldalú módosításával volt kapcsolatos. Az indítványozói jogosultság megállapítása az alábbi indokoláson alapult:

„[7] Az indítványozók az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés alapjául szolgáló eljárásban felperesek voltak, így érintettségük megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették. Megállapította az Alkotmánybíróság továbbá azt is, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben az indítványozó I., mint önkormányzat mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el, így jelen ügyben az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt illetően indítványozói jogosultsággal rendelkezik. [...]”

A 3148/2017. (VI. 8.) AB végzéssel elbírált „valódi” panasz indítványozója Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzata volt, a jogvita ügy az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanon történt túlépítéssel volt kapcsolatos. Az indítványozó önkormányzat indítványozói jogosultságát azért látta megállapíthatónak az Alkotmánybíróság, mert az „[...] alkotmányjogi panasz tárgyát képező peres eljárásban az indítványozó az ügyfélegyenlőségen alapuló, magánjogi jogvitát elbíráló polgári perben mellérendelt jogviszonyban lévő peres fél, érintettsége megállapítható, és ezen nem változtat az sem, hogy az indítványozó indokait közhatalmi hivatkozásokkal is igyekszik alátámasztani.”<sup>22</sup>

A 3269/2017. (X. 19.) AB végzéssel elbírált „valódi” panasz indítványozója Budapest I. kerület Budavári Önkormányzata panoráma-vesztés okozta kártérítés megfizetése iránt perben a jogtanácsosi munkadíj összegével összefüggésben terjesztett elő panaszt.

Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultságot az alábbi érveléssel támasztotta alá a végzés indokolásában:

„[8] [...] az alkotmánybírósági gyakorlat már korábban megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására az önkormányzat is lehetőséggel rendelkezik, ha az Alkotmánybíróság eljárásának alapjául szolgáló ügyben »[m]ellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el« [3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]]. Az indítványozó megfelel az alkotmánybírósági gyakorlat és az Abtv. által támasztott követelményeknek, mellérendelt jogalanyként, alperesi pozícióban vett részt a peres eljárásban, így indítványozói jogosultsággal rendelkezik.”

A 3013/2018. (I. 22.) AB végzéssel elbírált „valódi” panasz indítványozója Sátoraljaújhely Város Önkor-

<sup>21</sup> 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés.

<sup>22</sup> 3148/2017. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [26].

mányzata, egy *elbirtoklással kapcsolatos jogvitás ügyben* meghozott jogerős bírósági döntést támadott meg az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultságot – korábbi gyakorlatára visszautalva – az alábbi indokolással látta megállapíthatónak:

„Jelen ügyben [...] a panaszt benyújtó önkormányzat az indítvány beadására okot adó polgári peres eljárásban mellérendelt félként, a per alpereseként, a közhiteles nyilvántartás szerint a per tárgyát képező ingatlan bejegyzett tulajdonosaként, azaz semmiképpen sem közhatalom gyakorlójaként vett részt, így indítványozói legitimációval – a fent idézett alkotmánybírósági gyakorlat fényében – kétséget kizáróan rendelkezik.”<sup>23</sup>

A 3158/2018. (V. 16.) AB végzéssel elbírált „valódi” panasz ügyben az Alkotmánybíróság elsőként vizsgálta az önkormányzat indítványozói jogosultságát egy helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést hitelesítő jogerős bírósági ítélettel összefüggésben. Kaposmérő Község Önkormányzata által előterjesztett indítvány befogadási vizsgálata körében az indítványozó jogosultságát az Alkotmánybíróság az alábbi indokolással támasztotta alá:

„Az indítványozó jelen ügyben érintettsége alátámasztására előadta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés Kaposmérő Község Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társasága tevékenységének megszüntetésére irányuló helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését mondta ki, továbbá a végzés Kaposmérő Község Önkormányzatának tulajdonít olyan tevékenységet, amely nem képviselő-testületi hatáskör. Az Alkotmánybíróság ez alapján az indítványozót jogosulnak és érintettnek tekintette.”<sup>24</sup>

A 3164/2018. (V. 16.) AB végzéssel elbírált valódi panasz indítványozója Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, aki az általa támadott bírói döntés alapjául szolgáló peres eljárásban az egyik alperes volt, továbbá a perre okot adó jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként szerepelt. Mindezek a vizsgált ügyben alátámasztották az indítványozó önkormányzat Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultságát, ennek ellenére a panasz mégis visszautasításra került. A visszautasítás indokaként az Alkotmánybíróság – egyebek mellett – figyelemmel volt az önkormányzat által felhívott alaptörvényi rendelkezésekre is:

„[16] 3.2. Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény I. cikkének (3) és (4) bekezdéseiben, valamint 28. cikkében foglaltak nem tartalmazzak az indítványozók számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható. Ugyancsak nem alapítható alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 32. cikkének (1)

és (6) bekezdésére, mint a helyi önkormányzatok közhatalom gyakorlással kapcsolatos feladatait és hatáskörét tartalmazó rendelkezésekre [...]”

#### IV. Záró gondolatok

A bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok indítványozói jogosultságának az Alkotmánybíróság általi megítélésében *lényeges változások* mutathatók ki, amelyek az *alaptörvényi (alkotmányos) jogvédelem kiszélesítésének* az irányába mutatnak. A 2012. január 1-je után meghozott első döntések még döntően kizárták az önkormányzatokat az alkotmányjogi panaszindítványozásából, arra hivatkozással, hogy azok, mint „állami szervek”, közhatalmat gyakorolnak és ebből következően nem értelmezhetőek az ő oldalukon olyan, alapjogok, amelyek védelmére az állammal szemben igényt támaszthatnának. A jelenleg irányadó alkotmánybírósági joggyakorlat ugyanakkor a „valódi” és a normakontrollos alkotmányjogi panaszok esetében *meghatározott feltételek teljesülése mellett megállapíthatónak tekinti az önkormányzat indítványozói jogosultságát*. A vizsgálati szempontrendszer több szempontú: figyelembe veszi azt, hogy az egyedi ügyben a „valódi”, illetve normakontrollos panaszt előterjesztő önkormányzat *milyen jogviszonyból eredő igényét* vitte a bíróság elé, a mondott jogviszonyban *milyen pozíciót* foglalt el. E mellett további vizsgálati szempont az *önkormányzat által érvényesíteni kívánt alaptörvényben foglalt jog „természete”, nevezetesen az, hogy az alkotmányos jogvédelem alapjául az önkormányzat által az indítványában felhívott alaptörvényi rendelkezés természeténél fogva megilletethi-e az önkormányzatot*. Ha az önkormányzat *polgári jogi jogviszony alanyaként, a vagyoni viszonyok mellérendelt jogalanyaként, helyi közhatalmat nem gyakorolva, és olyan alaptörvényi rendelkezés sérelmét állítva, ami őt is megilletethi, fordul egyedi ügyben valódi vagy normakontrollos alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akkor helye lehet az indítványozói jogosultság megállapításának*. Ezzel szemben az *önkormányzati rendeletalkotás, illetve határozathozatal* a képviselőtestület hatáskörébe tartozó *helyi közhatalom gyakorlásnak minősülő tevékenységek, amelyek közhatalmi jellegük miatt alkotmányjogi panasz hatáskörben nem eshetnek alaptörvényi jogvédelem alá*. Ebből következően nem lehet egyedi ügyben „valódi”, illetve normakontrollos alkotmányjogi panasz tárgya a Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzati rendeletet/határozatot törvényességi szempontból vizsgáló érdemi határozata. Ezen túlmenően a *helyi népszavazás aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést jogerősen hitelesítő bírói döntés – meghatározott feltételek teljesülése esetén – szintén támadható valódi alkotmányjogi panasszal az önkormányzat részéről*. Az érvényes és eredményes helyi népszavazás alapján az önkormányzat „végrehajtói szerepkörbe” kerül,

<sup>23</sup> 3013/2018. (I. 22.) AB végzés, Indokolás [9].

<sup>24</sup> 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [16].



köteles érvényre juttatni a népszavazási döntést, amennyiben az jogalkotásban (rendeletalkotásban) áll, köteles annak eleget tenni. A helyi népszavazásra feltett kérdés a képviselői testület hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A fenti két szempontnak az irányadó gyakorlat alapján döntő szerepe van az önkormányzat indítványozói jogosultságának a megítélésénél ennél az ügytípusnál.

Az Alkotmánybírósághoz legújabbán beérkezett indítványok is felvetnek érdekes, az Alkotmánybíróság által még el nem bírált, az önkormányzatok indítványozási jogosultságára vonatkozó kérdéseket. Eldöntésre vár például az a kérdés, hogy amennyiben egy önkormányzat sérelmére követtek el bűncselekményt és az eljáró bíróság jogerős döntésével kizárta a pótmagánvád előterjesztéséből az önkormányzatot, jogosult lehet-e „valódi” panasz előterjesztésére az önkormányzat. Úgyszintén az önkormányzat indítványozói jogosultságát érintő eldöntendő kérdés az is, hogy egy önkormányzat a kisajátítási kártalanítás megfizetésére az önkormányzatot jogerősen kötelező bírói ítélettel szemben jogosult lehet-e „valódi” panaszt

előterjeszteni. A fenti kérdések megválaszolásánál az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie az irányadó gyakorlatára, de e mellett minden bizonnyal új vizsgálati szempontokat is be kell majd vonnia az önkormányzat indítványozói jogosultságának a vizsgálatánál.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> A tanulmány kéziratának lezárását követően az Alkotmánybíróság elfogadta a IV/1224/2017. számú határozatot. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította az indítványozó önkormányzat indítványozási jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdésben foglalt alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Kimondta továbbá, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett hatásköröket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként értelmezi. Megerősítette azt a korábbi gyakorlatát, amely szerint a fent említett alkotmányosan védett hatáskörök korlátozására továbbra is az ún. kiüresítési mérce az irányadó. (A kiüresítési mérce alapján az önkormányzatokat megillető alkotmányosan védett hatáskörök kiüresítése tekinthető alaptörvény-ellenesnek.)

Az Abtv. 2020. január 1-jével hatályba lépő módosítása várhatóan érinteni fogja az önkormányzatok indítványozói jogosultságát is, ami az ismertetett alkotmánybírói gyakorlatban változásokat eredményezhet.

**MEGJELENÉS: 2020. MÁRCIUS**

## A NEMZETKÖZI MAGÁNJOGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY KOMMENTÁRJA

**SZERZŐK: Bán Dániel, Berczki Ildikó, Berczki Szabolcs, Boros Zsuzsa, Bóka János, Burián László, Csehi Zoltán, Csöndes Mónika, Erdős István, Gombos Katalin, Horváth Bence, Király Miklós, Nagy Csongor István, Nemessányi Zoltán, Németh Ildikó, Osztovits András, Somssich Réka, Szabados Tamás, Szabó Sarolta, Szócs Tibor, Vékás Lajos**

**SZERKESZTŐK: Vékás Lajos, Nemessányi Zoltán, Osztovits András**

**ÁRA: 10 000 Ft**

2018. január 1-jén hatályba lépett a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (Nmjtv.), amely a korábbi 1979. évi 13. törvényerejű rendeletet (Nmjtv.) váltotta fel. A hamarosan megjelenő kommentár célja, hogy az új Nmjtv. alapján irányt mutasson a nemzetközi magánjogi tényállású ügyekben a gyakorló jogászok számára. A kötet paragrafusonként haladva elemzi a normaszöveget, egyúttal kitér arra, hogy a kodifikáció során milyen koncepcionális elképzelések mentén került a normaszöveg megfogalmazásra, milyen EU jogforrások kapcsolódnak az adott szabályhoz, valamint a jogirodalmi álláspontokat ismertetésére is.

A kommentár szerzői a Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság korábbi tagjai, akik a szabályozás koncepcionális, elméleti és gyakorlati kérdéseinek az elismert szakértői. A szerzői csapatot szerkesztőként Vékás Lajos professor emeritus irányította.

