

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

dr. Nagy Attila Mihály

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

című doktori értekezés tézisei

Témavezető:

Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs habilitált egyetemi docens

Budapest

2023

## I. A kutatás célja és módszertana

A helyi önkormányzati szervezetrendszer minden demokratikus jogállam egyik alapintézményét képezi,<sup>1</sup> a helyi önkormányzat a közhatalom alkotmányos letéteményeseinek egyike.<sup>2</sup> Ahhoz, hogy valóban letéteményes legyen és maradjon, alkotmányos garanciákkal kell rendelkeznie. Ebben az összefüggésben komoly jelentősége van annak, hogy az önkormányzati jogok védelmében milyen garanciák vannak az Alkotmánybíróságnál.<sup>3</sup> Jelen kutatás fókuszában ez a kérdéskör áll.

A helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság viszonyának vizsgálata kapcsán megállapíthatjuk, hogy bár ez a két szerv látszólag nagyon távol áll egymástól, hiszen megkülönbözteti őket az államszervezetben elfoglalt helyük, illetékességi területük, feladat- és hatáskörük, mégis mindennapi tevékenységük során elég sok a szükségképpeni kapcsolódási pont.<sup>4</sup>

Figyelemre méltó továbbá az is, hogy a formálódó magyar jogállamnak tulajdonképpen két első alkotmányos szerve a helyi önkormányzat és az Alkotmánybíróság volt. Mindkét szerv „[...] a hatalmi ágak elválasztásán, a „fékek és ellensúlyok” elvén alapuló új államszervezet kiépítésének folyamatában jött létre.”<sup>5</sup> Holló András szavaival élve „Kis időkülönbséggel szinte egyszerre <robbantak be> a magyar jogállami struktúrába. Egy kis előnnyel az Alkotmánybíróság javára, de nem sokkal utána követte az Alkotmánybíróságot az önkormányzatok intézményrendszere.”<sup>6</sup> Megszületésük ugyanakkor különbözött abban, hogy az önkormányzati gondolatnak voltak hagyományai, míg az Alkotmánybíróságot a semmiből kellett létrehozni.

A két szerv közötti bonyolult kapcsolatrendszernek a feltárása nem magától értetődő. Az én témaválasztásomnak is elsősorban személyes indíttatása volt. Soroksáron születtem és ott is nőttem fel. Tösgyökeres családunk számára nagy öröm volt, amikor a település az 1950-ben történt Budapesthez való csatolása után, érvényes és eredményes helyi népszavazást követően

---

<sup>1</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Preambulum

<sup>2</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 699-708.

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

<sup>4</sup> Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*. 1992/12. 699.

<sup>5</sup> Uo.

<sup>6</sup> Holló András: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. A magyar alkotmányosság ezer éve. Tudományos konferencia, 1998. 21.

1994-ben ismét önálló közigazgatási egységgé vált. Ekkor alakult meg Budapest XXIII. kerülete, és a helyi önkormányzatiság iránti érdeklődésem is itt kezdődött. Az egyetemi tanulmányaim mellett több önkormányzatnál vállaltam munkát, majd szakmai életutam során elsőként Pesterzsébet Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalában voltam köztisztviselő, ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Területi Közigazgatásért és Választásokért Felelős Államtitkárságán dolgoztam, éppen abban az időszakban, amikor a területi közigazgatásnak az önkormányzatokat is érintő átalakítása megkezdődött. Munkámat az Alkotmánybíróságon folytattam. A váltás az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) elfogadása és hatályba lépése közötti időszakra esett, ezért több olyan tervezet előkészítésében is részt vettem, amelyben a taláros testület elsőként értelmezte az új hatásköreit, többek között a helyi önkormányzatok vonatkozásában is. Már ez a váltás és a jogi környezet változása is számos olyan aspektust hordozott, amely tudományos szempontú vizsgálatok tárgyát képezheti. Az önkormányzatokat érintő döntéseket mindig is kiemelt figyelemmel követtem: az Alkotmánybíróság tanácsainak kezdetben párhuzamos, részben eltérő jogértelmezése és állásfoglalása – például az önkormányzatok indítványozói jogosultságát illetően –, illetve ezen gyakorlat alakulása tudományos oldalról is felkeltette az érdeklődésemet. Ez indított el abba az irányba, hogy a tudományos tevékenységemnek is e kérdéskör képezze gerincét. Külön öröm számomra, hogy alkotmánybírósági főtanácsadóként a gyakorlat alakulásának (és megváltozásának) magam is aktív részese lehettem.

Fontosnak tartom már a dolgozat elején kiemelni, hogy az önkormányzati jogvédelem témaköre tág kategória. E címszó alatt vizsgálhatóak a helyi önkormányzatok magánjogi jogviszonyaiból eredő jogvitái és azok az esetek is, amikor a helyi önkormányzatok és szerveik vagy önkormányzati szervek és az állami szervek közötti közjogi jogvitákról van szó. Sőt, vizsgálható a jogvédelem az önkormányzati működéssel szemben az egyén számára igénybevehető eszközök oldaláról is.<sup>77</sup> A disszertációnak nem célja mindennek teljeskörű bemutatása, kifejezetten az Alkotmánybíróság önkormányzati jogvédelemben betöltött szerepére fókuszál. A kutatás éppen ezért nem terjedt ki a helyi önkormányzatok rendes bíróságok előtti jogvédelmének elemzésére sem, függetlenül attól, hogy annak alapja magánjogi jogviszonyból eredő vagy közjogi jogvita.

---

<sup>77</sup> Siket Judit: A helyi önkormányzati jogok védelme. *Közjogi szemle*. 2016/1. 51.

Az értekezés megírása során döntően könyvtári forrásokra támaszkodtam, és a klasszikus, jogtudományi típusú (normatív, illetve dogmatikai) megközelítést alkalmaztam. Egyéb közigazgatástani, településtani vagy politikatudományi vizsgálati módszereket és eredményeket azokban az esetekben használtam fel, amikor valódi magyarázó erő társult azokhoz. Kutatásaim során több ország vonatkozásában áttekintettem a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozást. Mivel mind az önkormányzatok, mind az Alkotmánybíróság kapcsán igaz az, hogy a német dogmatikában kimunkált eredmények hatottak a magyar jogalkotóra, ezért dolgozatomban legfőképpen ezeket ismertettem. A német párhuzamok felhívása azért sem mellőzhető, mert az Alkotmánybíróság megalakítása óta viszonyítási pontként tekint a német Alkotmánybíróságra (*Bundesverfassungsgericht*). E tekintetben tehát a jogösszehasonlítás is szerepet kapott.

A terminológiai jellegű, alapozó fejezetek, melyek közül az első a helyi önkormányzatokról, a második pedig az Alkotmánybíróságról szól, a hazai és külföldi szakirodalom feldolgozásával készültek és leíró módszert alkalmaznak. Ezek a szerkezeti egységek egy-egy rövid történeti kitekintést is tartalmaznak.

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

Kutatásaim során arra kerestem a választ, hogy:

- a helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság előtti jogvédelmének milyen eszközei vannak,
- ezek a jogvédelmi eszközök mennyire hatékonyak,
- hogyan alakult a joggyakorlat az alkotmányjogi panasz terén a jogi környezet változásával,
- a joggyakorlat alakulásából milyen következtetések vonhatók le, milyen új megállapítások, összefüggések tárhatók fel,

- szükséges-e javaslatot tenni a jogszabályi környezetet módosítására a helyi önkormányzatok hatékonyabb alkotmánybíróági jogvédelme érdekében.

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

## **II. Új tudományos eredmények rövid összefoglalása**

### II.1. Az önkormányzati jogvédelem jelentősége és megvalósulása az Alkotmánybíróság hatáskörein keresztül

A helyi önkormányzatok Magyarországon kivételes helyet foglalnak el a közigazgatási szervezetrendszerben. A helyi önkormányzat az alkotmányos hagyományok őrzője, egyben a választópolgárok közügyek intézésében való részvételének alapvető formája, így alkotmányos értéket közvetít és képvisel. Egyes megközelítések szerint a választópolgárok adott területen élő közössége nem is annyira a jog alanyaként, inkább az önkormányzás forrásaként lenne megjelölhető, az önkormányzati jog alanya pedig a választott testület.<sup>8</sup>

Az önkormányzatok a közhatalom gyakorlás aktív és passzív oldalán egyaránt megjelennek, tehát jogállásuk sajátos: vannak hatásköreik, amelyek a lakosokkal szemben kötelezettségként jelennek meg, a központi állami intézményekkel szemben ugyanakkor jogként viselkednek. Az önkormányzati jogok védelme a biztosíték arra nézve, hogy az önkormányzatok jogszerűen gyakorolt hatásköreit az államhatalom más szervei ne sértsék meg.<sup>9</sup> A jogvédelemre akkor van szükség, amikor felmerül, hogy a kisebb közösségek nézeti védelemre szorulnak a teljes állami hatalmat hordozó egésszel szemben.<sup>10</sup>

A helyi önkormányzatok közjogi rendszerben való működési egyensúlyának fenntartását a törvényességi felügyeleti intézményrendszer mellett több jogvédelmi mechanizmus és jogorvoslati lehetőség segíti, ezek mindegyike szükséges jogállami létezésükhöz. Ezek közül

---

<sup>8</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 394.

<sup>9</sup> Varga Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*.2020/3. 66.

<sup>10</sup> Hans Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Springer. Berlin, 1926. 43.

kiemelt jelentőséggel bír és minden más lehetőséghez mérve ultima ratio jelleggel van jelen az Alkotmánybíróság.

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

„Az alkotmánybíráskodás magja természetesen az egyes alapjogok és más alkotmányos rendelkezések tartalmának kibontása, és a jogrendszer egyéb normáinak ezekhez való hozzámérése.”<sup>11</sup> Az alapjogok védelmére rendelt eljárások és eszközök meghatározóan befolyásolják az alkotmánybírói védelem terjedelmét és hatékonyságát.<sup>12</sup>

Bár az önkormányzati autonómia összetevőit maga az Alaptörvény határozza meg, így azok törvénnyel sem vonhatóak el, ugyanakkor ennek külön jogvédelmi hatáskörei az Alaptörvényben nincsenek nevesítve.<sup>13</sup> A jogvédelmi klauzula jelenleg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 5. §-ában kap helyet. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy azon túl, hogy nem alaptörvényi rendelkezés, önmagában nem is hatásköri szabály. Tehát csak akkor képezheti a jogvédelem alapját, ha a jogalkotó konkrét hatásköri szabályokat telepít az Alkotmánybíróságra.<sup>14</sup>

Jelenleg a helyi önkormányzatokat az Alkotmánybíróság – a felosztatással összefüggő vélemény-nyilvánítás esetkörét leszámítva – nem külön erre a célra megalkotott hatáskörök alapján, hanem általános hatáskörein keresztül védi. E hatáskörök gyakorlása és azáltal az alkotmányos jogvédelem biztosítása során fennálló kötelezettségek és az abban rejlő lehetőségek tartalommal való megtöltése már sok szempontból a testületen múlik.

---

<sup>11</sup> Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Berkes Lilla-Csink Lóránt (szerk.): Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Pázmány Press, Budapest, 2015. 89.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2013. 385

<sup>14</sup> 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [33]

Sokan kutatják a helyi önkormányzatokat és sokan vizsgálják tudományos szempontok alapján az Alkotmánybíróság működését. Én a magam részéről a két terület metszetét vizsgáltam, annak is arra a részére fókuszálva, amely az utóbbi évtized legérdekesebb és mérhető változásán ment keresztül.

Jóllehet az értekezéshez kapcsolódóan több ország vonatkozásában áttekintettem a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozást, a dolgozatban főként a német gyakorlat párhuzamait ismertettem, mivel mind az önkormányzatok, mind az Alkotmánybíróság kapcsán igaz az, hogy leginkább a német dogmatikában kimunkált eredmények hatottak a magyar jogalkotóra.

A helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság általi megítélése a hatalommegosztás rendszeréből adódó kettős jogállásuk okán minden hatáskör kapcsán eltérő megközelítést és differenciált vizsgálati szempontokat igényel. Lényes különbségek adódnak abból eredően, hogy milyen szerv vagy személy, milyen jogosultság alapján, milyen típusú eljárást kezdeményez.

*Álláspontom szerint az önkormányzati jogvédelem a kollektív alapjog alaptörvényi nevesítése hiányában, önmagában a hatáskörök hatékony alkotmánybírósági védelmével is megvalósítható. Sőt, a jogvédelem valójában nem abban áll, hogy az Alaptörvény a helyi közügyek intézését és a helyi közhatalom gyakorlását biztosító önkormányzati jogosítványokat milyen módon nevesíti, hanem hogy azok a gyakorlatban milyen védelemben részesülnek.*

A következőkben az Alkotmánybíróság egyes hatásköreivel kapcsolatos következtetéseket, kutatásom eredményeit mutatom be.

## II.2. Utólagos normakontroll - az indítványozói jogosultság kérdésköre és a részvétel garanciái

Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárás keretében kétirányú védelmet biztosít a helyi önkormányzatok számára.

Egyrészt védi a helyi önkormányzatokat mint jogalkalmazókat, amikor a különböző szintű, az önkormányzati alapjogokat, hatásköröket érintő jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja az arra jogosultak indítványa alapján. Ebbe a körbe tartozik például,

amikor a vizsgálat tárgya az önkormányzat által alkotandó végrehajtási rendeletet szabályozó felhatalmazó rendelkezés.

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

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) hatályba lépése óta a helyi önkormányzatok indítványozóként nem kezdeményezhetik az Alkotmánybíróság ezen eljárásfajtajának lefolytatását, ők maguk, illetve az általuk alkotott rendeletek mintegy „passzív alanyai” a vizsgálatnak.

Ezzel összefüggésben fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán módosult az Abtv. 57. §-a is. Az Alkotmánybíróság általános eljárási szabálya lett, hogy az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján, illetve a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője véleményének megismerése után dönt. A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője egyúttal jogosulttá vált az ügyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni.

Ez a lehetőség a helyi önkormányzatok által alkotott rendelet vonatkozásában az utólagos normakontroll eljárás, a bírói kezdeményes mint egyedi normakontroll eljárás, a régi típusú alkotmányjogi panasz eljárás és a közvetlen alkotmányjogi panasz eljárás keretében lehet releváns. Kutatásaim eredményeként – szemben azokkal az eljárásokkal, ahol törvény vagy kormányrendelet az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya – mindösszesen két ügyben találtam



helyi önkormányzattól beadványt, amelyben saját álláspontját ismerteti az Alkotmánybírósággal.<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásokban – bizonyosságot adva arról, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot a saját eljárására nézve is kötelezőnek tartja – tájékoztatja az ellenérdekű felet is az előtte megindult eljárásról.<sup>16</sup>

*Ugyanakkor ez a tájékoztatás sem az utólagos normakontroll eljárásban, sem a bírói kezdeményezés mint egyedi normakontroll eljárásban, sem pedig a közvetlen alkotmányjogi panasz eljárásban nem valósul meg. A helyi önkormányzat nem értesül az eljárásról, holott a vélt alaptörvény-ellenességet tartalmazó helyi önkormányzati rendeletet ő alkotta meg.<sup>17</sup>*

*Mindezek alapján azt gondolom, hogy a helyi önkormányzatok mint autonómiával bíró jogalkotó szervek védelmét még teljesebb körűen biztosítaná az Alkotmánybíróság, ha ezen eljárásai során is megismerné a képviselő-testületek álláspontját.*

Meglátásom szerint a jogalkotónak lehetővé kellene tennie, hogy a helyi önkormányzatok a jövőben ismét közvetlenül kezdeményezhessék azoknak a jogszabályok az utólagos normakontrollját, amelyek jogállásukat, működésüket érintik. Álláspontom szerint az alkotmányos rendszerben elfoglalt helyük és jelentőségük folytán mindenképpen megilletné

---

<sup>15</sup> Mindkét ügyben folyamatban van az eljárás, a beadványok itt olvashatók:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/906ac1ec84bf1d9dc1258893005b0b98/\\$FILE/IV\\_1703\\_2\\_2022\\_amicus\\_Bp.F%C5%91polg.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/906ac1ec84bf1d9dc1258893005b0b98/$FILE/IV_1703_2_2022_amicus_Bp.F%C5%91polg.pdf)

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5cf900474263f906c12588a8005aeac6/\\$FILE/IV\\_1884\\_2\\_2022\\_amicusBFF\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5cf900474263f906c12588a8005aeac6/$FILE/IV_1884_2_2022_amicusBFF_anonim.pdf)

<sup>16</sup> Az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. Határozatnak 2021. május 1-jétől hatályos szövege szerint:

„31. § (...)

(5) (...) A panasz befogadásáról az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az indítványozót, az ellenérdekű felet és az elsőfokú bíróságot értesíti, más érdekeltet értesíthet.

(6) Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé. Ebben az esetben az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően értesíti az ellenérdekű felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz.

(7) A 31. § (5) bekezdés és a 31. § (6) bekezdés szerinti értesítés során – az ott meghatározott eljárások kivételével – az ellenérdekű felet arról is tájékoztatni kell, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz indítvány anonimizált szövege elektronikusan elérhető az Alkotmánybíróság honlapján.”

<sup>17</sup> Irreális volna azt feltételezni a helyi önkormányzatokról, hogy folyamatosan figyelemmel kísérik az Alkotmánybíróság honlapját.

őket az indítványozói jogosultság és annak biztosítása nem jelentene aránytalan terhet az Alkotmánybíróságnak. Ennek a lehetőségnek egy elfogadható formája lehetne a közvetlen alkotmányjogi panasz törvényi szabályozásának megváltoztatása, amelyre a későbbiekben konkrét javaslatot teszek.

### II.3. Hatásköri összeütközés – az autonómia védelmének sajátos eszköze

A hatásköri összeütközés feloldása szintén az Alkotmánybíróság azon feladatköreinek egyike, amely érintheti az önkormányzati működést. A felmerülő hatásköri vitában való döntés egyértelműen az autonómia védelmének eszköze, hiszen garantálja, hogy ne vonjanak el olyan hatáskört az önkormányzattól, ami az önkormányzatot illeti, de képes megakadályozni azt is, hogy olyan feladat elvégzésére legyen kényszerítve, amely a jogszabályok alapján nem a helyi önkormányzatot terhelné. Bár ebben a hatáskörben a testület kifejezetten ritkán jár el, a csekély számú gyakorlati előfordulás ellenére az elvi lehetősége az ilyen típusú jogviták keletkezésének továbbra is fennáll. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság ezen hatáskörének léte indokolt, hiszen egyfajta végső garanciát jelent a megindult közigazgatási eljárások lezárására. Az eljáró szerv kijelölésén és ezáltal a konkrét eljárás megnyugtató lezárásán túl az érintett szervek – köztük a helyi önkormányzatokkal – hatásköreinek az Alaptörvény alapján történő értelmezése hosszabb távon is segíti a jogalkotó szerveket a hatáskört telepítő szabályok megalkotása terén.

### III.4. Vélemény-nyilvánítás az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggésben - egy mindenkire kötelező döntés valódi joghatása

Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény-nyilvánítás az Alkotmánybíróság által nyújtott jogvédelem speciális esete. A funkciója kettős. Egyrészt a feloszlás és a részét képező alkotmánybírósági eljárás magának az önkormányzat mögött meghúzódó közösségnek a jogát védi, hiszen egy működésképtelen képviselő-testület megfosztja a választópolgárokat attól, hogy jogaikat választott képviselőiken keresztül gyakorolják. Másrészt a többlépcsős, sokszereplős eljárás a garanciája annak, hogy a feloszlásra csak indokolt esetben kerülhessen sor, ez a funkció pedig az önkormányzati autonómiát védi.

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

szabályozás. A helyi önkormányzat képviselő-testületének működésképtelensége esetén elsődlegesen magának a képviselő-testületnek a felelőssége, hogy a működőképességét helyreállítsa (a konfliktusok megszüntetésére alkalmas eljárások megindításával és ésszerű időn belül történő lezárásával) vagy saját feloszlásáról döntsön. Ennek hiányában a fővárosi és megyei kormányhivatal feladata, hogy éljen a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében alkalmazott felügyeleti, valamint koordinációs eszközökkel.

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

*Az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint mindenkire nézve kötelező – vélemény-nyilvánítása arra a jogkérdésre ad választ, hogy elvi síkon vizsgálódva alaptörvény-ellenes-e valamely helyi önkormányzati képviselő-testület működésének meghatározott módja vagy annak hiánya, illetve, hogy melyek az alkotmányos működés általánosan meghatározható követelményei. Az Alkotmánybíróság az elvi véleményben ki tudja jelölni a képviselő-testületek működésének alkotmányos kereteit, a konkrét ügytől elvonatkoztatva, absztrakt módon tudja rögzíteni az alaptörvény-ellenesség megnyilvánulásának egyes eseteit, amit az Országgyűlés zsinórmértékül használ egy adott képviselő-testület feloszlásáról való döntés során.*

*Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlásával összefüggő vélemény-nyilvánítási feladatkörében kifejezetten ritkán jár el, ugyanakkor a döntései indokolásában található általános megállapítások hosszú távon is irányt mutatnak a helyi önkormányzatok számára, és támpontot jelentenek a fővárosi, vármegyei kormányhivatalok számára a törvényességi felügyeleti jogkör ellátásában. Ezzel a helyi közhatalom gyakorlásának fontos pillérét jelentik, ami alapján véleményem szerint az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatok részére biztosított jogvédelmi „portfóliójában” ezen hatáskörnek is helye van.*

### III.5. Alkotmányjogi panasz - egy közhatalmi szerv az indítványozói oldalon

Végezetül az alkotmányjogi panasz eljárásokra térek ki. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásaiban – különösen az indítványozói jogosultság vizsgálata terén – hosszú és érdekes pályát futott be az elmúlt évtizedekben. Az eljárások során pedig minden egyes mozzanatnak jelentősége van, a befogadhatóság szempontjából ugyanis nem mindegy, hogy: mely szerv, milyen joga alapján, kivel szemben indítaná az eljárást.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény alapján az Alkotmánybíróság domináns eljárása a bárki által indítványozható, utólagos absztrakt normakontrollt volt, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a helyi önkormányzatok számára rendelkezésre állt egy széleskörűen alkalmazható jogvédelmi eszköz. Részben talán ennek is betudható, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok elbírálásakor igen szigorú feltételeket alkalmazott, hiszen az önkormányzatok számára nem volt annyira húsbavágó, hogy alkotmányjogi panasszal élhetnek-e. A jogeseteket vizsgálva azt tapasztalhattuk, hogy bár jogszabály nem zárta ki, hogy a helyi önkormányzatok indítványozói legyenek az eljárásnak, a testület arra a következtetésre jutott, hogy a közhatalmi jogkör gyakorlójának nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A helyi önkormányzatok, mint közhatalmat gyakorló szervek helyzete pedig azért különleges más szervekhez viszonyítva, mert a hatalomgyakorlás aktív és passzív oldalán is megjelennek.

Az Alaptörvény és az Abtv. elfogadása ugyanakkor azt eredményezte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll eljárás többé nem volt elérhető a helyi önkormányzatok számára, helyét a kibővített alkotmányjogi panasz jogintézménye váltotta fel. Innentől kezdve vált számukra kiemelt jelentőségűvé az indítványozói jogosultság vizsgálatának gyakorlata és annak eredménye.

Az én meglátásom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata szép és előremutató fejlődési ívet mutat ezen a téren. A bemutatott bírói jogfejlesztés egyik fordulópontja dr. Pokol Béla alkotmánybírónak – az értekezésben is ismertetett – párhuzamos indokolása volt, a csúcspont pedig az Abtv.-nek a gyakorlat alapján 2019-ben módosított jogi környezete lett. A módosítás egyrészt tovább erősítette az alkotmányjogi panasz eljárásoknál is az állam objektív, általános

alkotmányvédelmi funkcióját, másrészt Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke<sup>18</sup> ezáltal vált igazán élővé és bizonyosan gyakorolhatóvá az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 2019. évi módosítását előidéző döntéseivel, és az azóta meghozott döntésekkel kiválóan érzékeltette azt is, hogy az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglaltakat a maga teljességében vizsgálta esetről esetre. Ennek alapján az látszik, hogy a közhatalmi szervek, köztük a helyi önkormányzatok hatásköreinek Alaptörvénybe ütköző korlátozása ténylegesen „mérhető” az Alkotmánybíróság által. A testület az Alaptörvény védelmének feladatát a közhatalmi szervek Alaptörvényben biztosított hatásköreik, az alkotmányos jogállásuk gyakorlásához szükséges hatásköreik, illetve egyes hatásköröknek az Alaptörvény egyéb rendelkezéseit sértő korlátozása esetén is meg tudja valósítani.

Mindezzel pedig azt is igazolta, hogy a helyi önkormányzatoknak alkotmányjogi panasz útján is érdemes az Alkotmánybírósághoz jogvédelemért folyamodni, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként ezt a hatáskörét gyakorolva is kiáll az önkormányzati autonómia, illetve jog- és hatáskörgyakorlás mellett.

*Sőt, összességében megállapítható, hogy más jogi személyekhez képest – a számukra biztosított autonómia miatt – az alkotmányjogi panasz eljárásban többletjogosultságok illetik meg a helyi önkormányzatokat, a nekik biztosított jogvédelem tehát még szélesebb körű.*

*Ezen a ponton jegyzem meg, hogy álláspontom szerint a hazai szabályozás a német modellnél szélesebb körben biztosítja az önkormányzatok jogvédelmét, és annak alapján szélesebb körű gyakorlatot is alakított ki.*

Ezt a jogvédelmi mechanizmust az Abtv. 2023. évi módosítása látszólag veszélyeztetheti. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a módosítás a régi típusú és a közvetlen alkotmányjogi panaszokat nem érinti, a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményénél pedig még nem ismert, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata fog-e változni, és amennyiben igen, az összességében milyen hatást jelent a helyi önkormányzatok jogvédelme szempontjából.

---

<sup>18</sup> 11. cikk: „A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.”

Bízom benne, hogy az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatok indítványozói jogosultságát érintően kialakult gyakorlata érdemben nem fog változni, és az általa biztosított jogvédelem szintje érdemben nem fog csökkenni. Annak kizárása ugyanis, hogy a helyi önkormányzatok mint közhatalmat gyakorló szervek a jövőben alkotmányjogi panasz indítványozói lehessenek, komoly visszalépést jelentene az önkormányzati jogvédelemben. A gyakorlat ilyen irányú változása azért sem támogatható, mert sértené a Charta 11. cikkét, amelynek érvényesülését egyébként is problémásnak találta a Kongresszus. A jogvédelmi szint megfelelőségével összefüggésben arra is utalni kell, hogy az Alkotmánybíróság egy alkotmányossági kérdés elbírálásakor tekintetbe veszi Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket, és a belső alkotmányos jogvédelmi szintet a nemzetközi szinthez igazítja.

Az Alkotmánybíróság azt is megmutatta, hogy a számára sarkalatos törvényben biztosított lehetőségeket adott esetben kiterjesztően is tudja értelmezni, hogy jogállásának és ebbéli küldetésének megfelelően hatékony jogvédelmet biztosítson. Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban nem a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályhelyhez és annak alkalmazásához fogalmazott meg alkotmányos követelményt, hanem magát az Alaptörvényt értelmezte, és annak közjogi berendezkedéséből kiindulva az önkormányzatiság egészének védelme érdekében fogalmazott meg az Országgyűlés és a Kormány mint jogszabályalkotó szervek számára egy általánosan betartandó követelményt. Véleményem szerint ezt a követelményt a kihirdetését követően minden, a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához szükséges, azzal arányban álló költségvetési vagy más vagyoni támogatást biztosító, illetve azt csökkentő jogalkotási aktus során kötelező figyelembe venni.

Ebből az esetből kiindulva azt *javaslom, hogy a jogalkotó biztosítson az Alkotmánybíróságnak általános felhatalmazást alkotmányos követelmények megfogalmazására, vagyis törölje ezen jogkövetkezmény alkalmazásának adott jogszabályhelyhez való kötését.* Ezzel a módosítással a testület az általa nyújtott jogvédelmet – nemcsak az önkormányzatok, hanem minden jogalany vonatkozásában – hatékonyabban tudná biztosítani, és ezzel tulajdonképpen az Alaptörvény egészének védelmére irányuló alapfeladatát gyakorolhatná szélesebb körben.

Az alkotmánybírószági gyakorlat igazolja, hogy az actio popularis megszűnésével az alkotmányjogi panasz jogintézményén keresztül is megfelelő alkotmányos védelmet tud nyújtani az autonóm helyi önkormányzatoknak.

Ennek további erősítése érdekében *javaslom az Abtv. 30. § (1) bekezdésének módosítását is. Szükségesnek látom ugyanis a közvetlen alkotmányjogi panaszok esetében az alaptörvény-ellenes(nek tartott) jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belüli benyújtási kötelezettséget előíró rendelkezés eltörlését. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését itt is szem előtt tartva*

sokkal életszerűbb lenne, ha a szabályozás a döntés közlésének elmaradása esetére írt rendelkezéshez [Abtv. 30. § (2) bekezdés] hasonló megoldással tenné lehetővé a közvetlen alkotmányjogi panasz benyújtását is.

## II.6. Változó idők, változatlan elvárások

Egy jogállam alkotmányos berendezkedése hosszú időre szól. Az adott államban és annak nemzetközi környezetében bekövetkező jogi, társadalmi és gazdasági változások – az alkotmányos berendezkedés érintetlenül hagyása mellett – sokszor kihatnak az alkotmányos szervekre. Ezek a hatások az Alkotmánybíróság és a helyi önkormányzatok működésében és életében nagyon változatos intenzitással és mélységgel jelentkeznek.

Az Alkotmánybíróságra különösen is igaz, hogy működésének dinamikájában jelentős szerepe van a más alkotmányos szervek életében bekövetkező környezetváltozásnak. Az alkotmányos jogállású szervek közül a helyi önkormányzatok kapcsán vizsgáltam az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek gyakorlását és a gyakorlat alakulását.

Az alkotmánybírószági jogvédelem a helyi önkormányzatok számára a végső, egyfajta garanciális fórum az egyes közhatalmi szervekkel való kapcsolatukban. Az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező döntéseiben tett megállapítások és alkalmazott jogkövetkezmények ezáltal az önkormányzati autonómia őrzésének és építésének fundamentumai.

Az önkormányzati autonómia egészére nézve érvényes megállapítások csak erre figyelemmel természetesen nem tehetők, azonban az általam lefolytatott kutatások azt is igazolják, hogy az egyes jogintézményekre, hatáskörökre, jogorvoslati eljárásokra vonatkozó, *az Alaptörvényben*

*és az egyes jogszabályokban megjelenő, írott rendelkezések tartalmi értékelésének igazi fokmérője az azt alkalmazó alkotmányos szervek gyakorlata.*

### **III. Publikációk jegyzéke**

- András, Téglási; Attila, Mihály Nagy  
Elections in Hungary and in other Countries Under Special Legal Order – Especially During the Pandemic  
ZBORNIK RADOVA PRAVNI FAKULTET (NOVI SAD) 55: 4 pp. 1241-1265, 25 p. (2021)
- Nagy, Attila Mihály; Sándor, Lénárd; Péter-Delbó, Márta  
A közhatalmat gyakorló szervek és személyek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának érvényesülése és érvényesíthetősége  
In: Tóth, J Zoltán (szerk.) A tisztességes eljáráshoz való jog  
Budapest, Magyarország: Wolters Kluwer Hungary (2021) 288 p. pp. 233-266., 34 p.
- Nagy, Attila Mihály  
Választójogi kihívások különleges jogrend idején  
PARLAMENTI SZEMLE p. 23 (2021)
- Nagy, Attila Mihály  
Választások járványhelyzet idején  
In: Rixer, Ádám (szerk.) A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra  
Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely (2021) 488 p. pp. 149-163. 15 p.
- Téglási, András; Nagy, Attila Mihály  
Elections in Hungary during a situation of pandemic: Conference lecture (2021)  
Medzinárodná vedecká konferencia „Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni“, Kosice, Szlovákia, 2021.09.28., Megjelenés: Szlovákia,
- Nagy, Attila Mihály  
Az indítványozói jogosultság különleges eseteinek vizsgálata az Alkotmánybíróság befogadási eljárásában  
In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.: Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések



Budapest, Magyarország: HVG-ORAC (2019) 587 p. pp. 528-538., 11 p.

- Nagy, Attila Mihály  
Az önkormányzatok és az államigazgatási szervek az Alkotmánybíróság előtt  
JOGELMÉLETI SZEMLE p. 254 (2018)
- Nagy, Attila Mihály  
Az önkormányzatok által indítható alkotmánybírósági eljárások  
(2016)
- Nagy, Attila Mihály  
Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlásával  
összefüggő véleménynyilvánítási gyakorlata  
ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS pp. 8-11., 4 p. (2016)
- Delbó, Márta; Nagy, Attila Mihály  
A helyi önkormányzati rendszer modelljei  
In: Gelencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási  
jog közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) pp. 61-81., 21 p.
- Nagy, Attila Mihály  
Svédország  
In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási  
jog: Közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 185 p. p. 78
- Nagy, Attila Mihály  
Spanyolország  
In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási  
jog: Közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 185 p. p. 75
- Nagy, Attila Mihály  
Németország  
In: Gerencsér, Balázs Szabolcs (szerk.) Összehasonlító és európai uniós közigazgatási  
jog: Közigazgatási jog IV.  
Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2015) 185 p. p. 69

