

## ÖNKORMÁNYZATI JOGVÉDELEM

Az alábbiakban először az Alaptörvény előtti időszak önkormányzati jogvédelméről fogalmazok meg néhány gondolatot, mivel véleményem szerint ennek hatása volt az alaptörvényi konstrukció megalkotására, majd ezt követően térek rá az Alaptörvény által létrehozott rendszer egyes elemeinek vázlatos bemutatására.

### AZ ALKOTMÁNY

1.1. Az 1990-es megoldás erős, jogaiban bíróság által védett önkormányzati rendszert tételezett. Maga az Alkotmány tartalmazta, hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az önkormányzati törvény pedig – amellet, hogy mindezt megismételte – akként rendelkezett, hogy az önkormányzat döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. Az önkormányzati jogokat (az Alkotmány szóhasználata szerint önkormányzati alapjogokat) tartalmazó alkotmányi rendelkezés széleskörű autonómiát rajzolt körül. A startvonalnál a helyi közösség olyan jogszabályi környezetben kezdhetett saját kezébe venni a helyi közügyek intézését, amely európai összehasonlításban is modernnek tekinthető (kritikák szerint az önkormányzati önállóságot inkább már túlhangsúlyozó rendszer jött létre). A kedvező startpozíció azonban nem hozta meg a várt eredményt. Ennek két okát látom. Egyrészt a mindenkor helyi politika nem kezelte helyén az önkormányzatiságot, mint értéket (ez lehet a fő ok), másrészt az önkormányzati jogok bírói (alkotmánybírósági) védelme sem az eredeti elképzelések szerint alakult. Az első ok elemzése nem ezen írás tárgya. Annyit azonban meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatiság alakulására hatással volt, hogy 1994-től a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői jogállás összeférhetetlensége megszűnt, a szabályozás alkotmányosnak minősült.<sup>1</sup> A látszólagos politikai előnyök (a polgármester jobban tudja képviselni a település érdekeit, ha országgyűlési képviselő, illetve ha sikeres a polgármester, egyéni választókerületben játszva megszerzi az országgyűlési képviselői mandátumot) hosszabb távon az önkormányzatiságnak nem kedveztek. Véleményem szerint az összeférhetőség eleve gátját képezte a központi hatalomtól független auto-

nóm helyi politika kialakulásának; a központi és a helyi érdekek ütközése esetén nyilvánvaló, hogy a helyi érdek feloldódik az ország ügyeinek egészéért is felelős országgyűlési képviselői tevékenységben. Az „önkormányzatiság mint érték”-megközelítés helyett az „önkormányzatiság mint eszköz”-megközelítés jelent meg.

1.2. Ami az önkormányzati jogok védelmét illeti, a következőket kell kiemelni. Az Alkotmánynak az önkormányzati jogok bírósági és alkotmánybírósági védelmét előíró szabályát az Alkotmánybíróság több ízben értelmezte. Kimondta, hogy ezek nem hatásköri szabályok, tehát csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepített.<sup>2</sup> Ilyen törvényi megoldás azonban nem született. Az önkormányzati törvény jogvédelemről szóló szabályai tekintetében is úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy: „Ugyanúgy, miként az Alkotmány idézett rendelkezéséből, ebből az alapelvől sem következik olyan eljárásjogi lehetőség, amely közvetlenül e törvényi szabály alapján az Alkotmánybíróság eljárását és határozathozatalát vonja maga után.”<sup>3</sup> Mindezekből következően az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelme nem önállóan, hanem az Alkotmánybíróság meglévő hatáskörain – alapvetően az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörön – keresztül tölthetett volna meg tartalommal.

1.3. Az Alkotmány a rendeletalkotás jogát, a tulajdonnal való rendelkezés szabadságát, az önálló gazdálkodást, az adóztatást, a szervezetalakítási szabadságot, a kitüntetés és címadományozást, és a társuláshoz való jogot jelölte meg önkormányzati alapjogként azzal, hogy garanciális rendelkezésként bekerült az Alkotmányba – az alkotmányozás során nem kis erőfeszítés eredményeként –, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Az Alkotmány egy elvont kezdeményezési jogot is tartalmazott, amely szerint az önkormányzat a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Vajon mennyire töltődtek meg e rendelkezések tartalommal?

lommal a húsz év során? Az Alkotmány által önkormányzati jogoknak (alapjogoknak) nevezett „listáról” az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a Kormányval szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.<sup>4</sup> Ezáltal az önkormányzati alapjogok, mint terminológia kikerült az alkotmányos fogalomrendszerből. Az egyes hatásköröket illetően – ha lehet így fogalmazni – az Alkotmánybíróság nem igazán folytatott „önkormányzatbarát” ítélezést. A tulajdoni kérdéseket illetően a rendszerváltás sajátosságai határozták meg az önkormányzati tulajdon alakulását. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdonnal összefüggésben is visszatérő megállapítása, hogy a tulajdonszerzésre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló joga, az Alkotmány a már meglévő tulajdont védi. Azonban „az új tulajdoni rend kialakításával járó tulajdonszerzéseket összhangba kell hozni az átalakulás terheinek viselésével [...] A törvényhozó alkotmányosan jár el, ha [...] tekintettel van az ország anyagi teherbíró képességére, ha az átalakulás terheiből egy csoportot sem hagy ki, valamint ha a kedvezményezettekre is arányos terhet ró. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Kpt. alkotmányosan terhelhette meg a volt társadalmi tulajdonból ingyenesen tulajdont kapó [...] önkormányzatokat a kárpótlás bizonyos részével.”<sup>5</sup> Az önkormányzati tulajdon kialakítása a társadalmi tulajdon lebontásába illeszkedett, annak terheivel, és korlátaival. Az önkormányzatok tulajdonát igazán védő határozatok nem sorjáznak, de határozottan ilyen volt pl. az ún. gázközművagyonnal összefüggésben meghozott döntés.<sup>6</sup>

A „múlt” kapcsán szólni kell arról az alkotmányi szabályról is, amely szerint az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Ezt az alkotmányi garanciát az Alkotmánybíróság tulajdonképpen „ellebegtette”: „[A]z Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. [N]em vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.”<sup>7</sup> Ezáltal a feladatarányos állami támogatás alkotmányi garanciája leértékelődött.

1.4. Összességében azt mondhatjuk, hogy a nagy reménységgel indult önkormányzatiság folyamatosan

erodálódott. A bírói (alkotmánybírói) jogvédelem kiemelése az egykori szövegekben abból az elgondolásból táplálkozott, hogy a központi kormányzathoz képest megfogalmazott autonómia a bírói jogvédelemmel lesz teljes. Azonban ahogy a helyi politika, úgy – álláspontom szerint – a bírói jogvédelem sem figyelt fel kellőképpen az önkormányzatiságra, mint értékre.

## AZ ALAPTÖRVÉNY

2.1. Az Alaptörvény nem beszél önkormányzati alapjogokról, a helyi közügyek intézése körében sorolja fel az önkormányzatok „hatáskörcsoportjait”. Tehát hatáskörcsoportok, ahogy korábban az alkotmánybírói értelmezés is nevezte. Nem szól az Alaptörvény az önkormányzati jogok alkotmánybírói védelméről sem. De amint láttuk, ez önmagában nem is volt hatásköri szabály. Kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság újonnan megállapított hatáskörei alkalmasak-e „önkormányzatbarát” ítélezésre, hiszen fő feladata immár az alapjogvédelem. De volt-e valós „önkormányzatbarát” jogvédelem? A legerősebb beavatkozás az önkormányzatiságba az önkormányzat feloszlásának mechanizmusa és garanciái, ami viszont az Alaptörvényben és az Alkotmányban ugyanaz.

Lényeges változás viszont, hogy az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (az új önkormányzati törvény) nem törvényességi ellenőrzésről, hanem törvényességi felügyeletről beszél. A megváltozott fogalmak mögött megváltozott tartalom húzódik meg. A felügyelet valóban felügyelet, de bírói garanciákkal. Jelentős változás, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata immár nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság hatáskörébe tartozik. Ezáltal az egyedi ügyek eldöntése mellett normakontroll feladatokat is kapott a bírói szervezet (amiben hosszabb távon benne foglaltatik az „igazi közigazgatási” bíráskodás kialakulásának elvi lehetősége is). Az önkormányzatokat érintő bírósági eljárásról az Alaptörvény két helyen is szól: a bíróságokról és a helyi önkormányzatokról szóló fejezetekben. Az Alaptörvény tartalmazza, hogy az önkormányzat rendeletét megküldi a kormányhivatalnak, a jogszabálysértőnek talált önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a kormányhivatal pedig a bíróságtól kérheti. Szintén a bíróságnak van kompetenciája a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásáról dönten. Ha az önkormányzat rendeletét e bírósági felhívás ellenére nem alkotja meg, a kormányhivatal ezt bírósági „enge-

dély” birtokában pótolhatja. Ezek az eljárások a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény alapján a Kúria – a Kúria Önkormányzati Tanácsa – hatáskörébe tartoznak. Az önkormányzatok irányába fennálló bírósági feladatokat az Alaptörvény mellett tehát két sarkalatos törvény is szabályozza.

2.2. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata az Alaptörvény (és a sarkalatos törvények) által megkettőződött. Az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az alkotmányossági, a Kúriának a törvényességi vizsgálatra. Mindezek alapján adja magát a kérdés: ki bírálja el a vegyes indítványokat, kinek van hatásköre az alkotmány és törvénytörő rendeletek vizsgálatára? A szabályozás a hatáskör szempontjából világos, az indítványozói kör tekintetében azonban nem. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. §-a értelmében 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.” Az Alkotmánybíróság így akkor jár el, ha a probléma kizárólag az Alaptörvénnyel való ellentét. E felosztás alapján a vegyes indítványok (alkotmány-és törvénytörés) vizsgálata is a Kúria hatáskörébe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a vegyes indítványok a Kúria törvényességi vizsgálata során valójában elbírálhatóak, hiszen szinte minden alkotmányos tételnek megvan a törvényi megfelelője (nem az arányos közteherviselés, vagy a vállalkozáshoz való jog, hanem a helyi adó törvénynek az adózók teherviselő-képességének figyelembevételét előíró szabálya, nem a gyülekezési jog, hanem a gyülekezési törvény közterület-használatról szóló szabályai, stb.). Következésképp a vegyes indítványok által felvetett kérdések nagy része bírói hatáskörben (az alkotmánybírósági értelmezést is figyelembe véve) eldönthető. A probléma az indítványozói kör tekintetében áll fenn. Míg az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt benyújthat az, aki az Alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett, addig a Kúria eljárásában nincs ún. törvényességi panasz, az eljárás kezdeményezésére jelenleg a bíró jogosult az előtte lévő ügyben való alkalmazhatóság tekintetében, illetve a kormányhivatal, ha a törvényességi felügyeleti eljárás során az önkormányzat a jelzett törvénytörést az önkormányzati rendeletben nem szüntette meg. Így az érintett polgár közvetlenül nem, hanem csak vagy a bírósági eljáráson keresztül (ha indul az ügyben per), vagy pedig a törvényességi felügyeleti eljárás útján érheti el az önkormányzati rendeletek vizsgál-

latát. A Kúria eljárásában az indítványozói kör bővítése oldana ezen a szabályozási hiányon: ez oldhatná meg a vegyes indítványok elbírálásának problémáját is. A szabályozás jelenlegi módja az állampolgári kezdeményezésre akként hat, hogy az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy alkotmányossági problémába csomagolja az ügyét (akkor is, ha a probléma gyökere csupán törvényességi kérdés) mert így az Alkotmánybíróság előtt el tudja érni a vizsgálatot. A kormányhivatal irányába pedig akként, hogy a kormányhivatali kezdeményezés érthető módon „megáll” a törvényességi problémánál, hiszen a Kúria eljárását könnyen kezdeményezheti, az Alkotmánybíróság eljárását azonban csak a Kormány útján.<sup>8</sup> Az önkormányzati rendeletek vizsgálatára irányuló érintettséghez kötött „törvényességi panasz” lehetővé tétele – vagy a kezdeményezési kör egyéb módon történő bővítése – ezt a problémát megoldaná. Meg kell azonban jegyezni, hogy ha bírói kezdeményezés esetén (azaz, ha a bíró az előtte lévő ügyben az önkormányzati rendeletet törvénytörőnek találja és) a Kúria megsemmisíti az önkormányzati rendeletet, akkor e rendelet nemcsak a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható, hanem valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben sem.<sup>9</sup> Bírói kezdeményezés esetén tehát a Kúria döntése széles körben érvényesülhet folyamatban lévő egyedi ügyekben.

2.3. Szólni kell a rendeletpótlási eljárás lehetőségéről is. Ezt maga az Alaptörvény teremti meg a törvénytörő mulasztás nem teljesítésének folyamánként. A szabályok szerint, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, akkor felhívja az önkormányzatot, hogy határidőn belül teljesítse azt. Ha az önkormányzat ennek nem tesz eleget, akkor a kormányhivatal egy másik eljárásban kezdeményezheti a Kúriánál, hogy rendelje el: a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. Az ilyen megalkotott rendelet megfelelő nyilvánosságot kap, a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon is ki kell hirdetni, az önkormányzat pedig az adott cikluson belül nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül. Értékelve mindezt: az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat legfontosabb jogosítványa, legfőbb közhatalmi eszköze. A rendelet jogszabály, a helyi közösség életét leginkább meghatározó aktus. Más szervezet – különösen a központi kormányzathoz tartozó szerv – aktuspótlási hatásköre beavatkozás az önkormányzati autonómiába. Ugyanakkor figye-

lembe kell azt venni, hogy ez a beavatkozás nem előzmények nélküli. Két bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat szabadon „válaszolhat”, és elkerülheti az aktuspótlási eljárást. Az első, amikor a Kúria határidő tűzésével felhívja a mulasztás pótlására. Ilyenre csak kormányhivatali kezdeményezésre és csak akkor kerülhet sor, ha a törvényekből kényszerítően következik, hogy az adott tárgyban az önkormányzatnak szabályozni kell (mert a helyi közösség életét szükségképpen rendezendő tárgykörrel van szó). Az önkormányzatnak a szabályok alapján tisztában kell lennie, azzal, hogy ha a bírósági „felhívásnak” nem tesz eleget, a kormányhivatalnak lehetősége van a bírósághoz fordulni és kérni, hogy a kormányhivatal vezetője a rendeletet alkossa meg. A második bírói „megnyilvánulás” már a rendeletpótlás alapját adja, azaz a Kúria felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét a rendelet megalkotására. A Kúriának az aktuspótlást elrendelő határozatában lehetősége van meghatározni a rendeletalkotás kereteit, lehetősége van előírni, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg az önkormányzati rendeletet. Az így megalkotott önkormányzati rendeletet a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, biztosítva ezzel a mindenki által történő megismerhetőséget. Mindezeket összevetve úgy vélem, hogy – bár az önkormányzati autonómiába történő mély beavatkozás, mégis – megfelelő garanciákkal körbebaráztott a rendeletpótlási eljárás, amely mögött azt a célt mindig látni kell, hogy a helyi közösség életviszonyainak szükségképpen rendezéséről van szó, az önkormányzat mulasztásának következtében.

2.4. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények által bevezetett törvényességi felügyeleti rendszer – álláspontom szerint – egy erős, széles hatáskörrel rendelkező önkormányzati rendszerhez illik, az 1990-ben tételezett önkormányzatiságra „ráültetve” kitűnő egyensúlyi helyzet állna elő. Azonban hatásköreiben gyengébb önkormányzati rendszer esetén is működőképes, hiszen az önkormányzatiságot érintő döntések végső soron a bíróságokhoz futnak ki. A „centralizáció-decentralizáció” hullámában az önkormányzati

hatáskörök esetleges későbbi bővítése esetén ez a bírósági kontroll rendelkezésre áll. Az önkormányzatok védelme most az Alkotmánybíróság és a bíróságok saját hatásköreinek gyakorlása útján valósulhat meg (ahogy egykor azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta). Ami hiányzik, az ennek kiemelése, azaz akár hatásköri szabályként való megfogalmazása, hogy az önkormányzatok az Alaptörvényben foglalt hatásköreik védelme érdekében bírósághoz fordulhatnak (tehát az a plusz szabály, amely az Alkotmányban szerepelt, de önálló hatáskörként történő alkalmazására nem került sor). Az igazságszolgáltatási rendszer reformja után adja magát a gondolat, hogy e hatáskör címzettje is a Kúria legyen, így az önkormányzati rendelet vizsgálatával együtt „igazi közigazgatási bíráskodás” valósulhatna meg.<sup>10</sup>

## JEGYZETEK

1. 55/1994. (XI. 10.) AB határozat
2. 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 248–249.
3. Uo.
4. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.
5. 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 117.
6. 36/1998. (IX. 16.) AB határozat, ABH 1998, 263.
7. Lásd: 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.; 18/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 137, 139.; 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38, 42–43.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 318.
8. Mötv. 136. § (1) bekezdés
9. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 56. § (5) bekezdése. Ilyen általános alkalmazási tilalmat az új Abtv. nem ír elő akkor, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre semmisít meg központi jogszabályt. Az önkormányzati rendeletek törvényellenessége esetén tehát a Bszi. szabálya szélesebb körű érvényesülést biztosít bírói kezdeményezés esetén.
10. Ahogy megvalósult a „valódi alkotmányjogi panasz” is az Alkotmánybíróságnál.