

Rokob Balázs:

## Az Önkormányzati Tanács működésének tapasztalatai

Ahogy arra a közelmúltból emlékezhetünk, 2013 nyarán, az augusztusi kánikulában az ózdi képviselő-testület költségvetési okokra hivatkozással a város több ivóvíz-közkútját elzáratta, illetve lényegesen lecsökkentette nyomásukat.<sup>1</sup> Ezzel a vezetékes ivóvízzel nem rendelkező, többségében cigánytelepeken élő családok életét lényegesen megnehezítette, valamint a későbbi ombudsmani jelentés<sup>2</sup> szerint az érintettek emberi méltóságát is megsértette. Az eset nyomán óriási médiabotrány kerekedett, aminek eredményeként a testület visszavonta döntését.

### Előzmények

Az önkormányzatok, mint a közhatalom helyi gyakorlói, fontos és mindennapos szerepet töltenek be az állampolgárok életében, éppen ezért lényeges, hogy működésük – anélkül, hogy annak demokratikus mivoltát veszélyeztetnénk – kontroll alatt álljon. Különböző aktsaikkal ugyanis könnyen jogszabály- és alaptörvény-ellenes módon sérthetnek törvényes érdekeket és jogokat, illetve írhatnak elő kötelezettségeket, ahogyan ezt a fenti példa is mutatja (még ha az említett ózdi döntés formáját tekintve nem is rendelet, hanem határozat). Az ózdi eset mellett előfordult például olyan ügy is, melyben az adott helyi önkormányzat – szintén az emberi méltóság sérelmét okozva - az általa nyújtott szociális ellátásban való részesedést meghatározott ruházzkodást illető, tisztálkodási és egyéb higiéniai követelményeknek való megfeleléstől tette függővé.<sup>3</sup>

Hazánkban a rendszerváltás során kialakult közjogi rendszerben egyedülálló módon az Alkotmánybíróságnak monopóliuma volt minden jogszabály (így az önkormányzati rendeleteket illetően is, melyek felülvizsgálatára a legtöbb európai országban a közigazgatási bíróságok rendelkeznek hatáskörrel) és más, normatív jellegű aktusok normakontrollja tekintetében. Ezt a megoldást már a kezdetektől sokan támadták, maga az Alkotmánybíróság is szorgalmazta reformját.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *A legnagyobb hőségben zárták el a vizet az ózdi cigánytelepeken.* [http://444.hu/2013/08/04/a-legnagyobb-hosegben-zarhattak-el-a-vizet-a-ciganytelepen/?utm\\_source=mandiner&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=mandiner\\_201312?utm\\_source=mandiner&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=mandiner\\_201312](http://444.hu/2013/08/04/a-legnagyobb-hosegben-zarhattak-el-a-vizet-a-ciganytelepen/?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201312?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201312) (Letöltve: 2014. 04. 20.)

<sup>2</sup> *Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB-5527/2013 számú ügyben.* [http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305527.pdf/a2a10c94-c23a-439d-86c7-667affd9a8d7?version=1.0&redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fjelentések-inditványok-allasfoglalások%3Fp\\_p\\_id%3D3%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%252](http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305527.pdf/a2a10c94-c23a-439d-86c7-667affd9a8d7?version=1.0&redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fjelentések-inditványok-allasfoglalások%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%252) (Letöltve: 2014. 04. 21.)

<sup>3</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.051/2012/6. számú határozata.

<sup>4</sup> *Az Alkotmánybíróság levele az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága részére.* *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2., 100. o.

A jogtudományban legsúlyosabb érvként az Alkotmánybíróság eljárásának jellege, különösen annak a legtöbb önkormányzati rendelet felülvizsgálata során megnyilvánuló eszköztelensége merült fel. E normák nagy részének szabályozási tárgyköre és ebből következően az általuk ténylegesen érintett személyek köre ugyanis sok esetben szűk, a felülvizsgálatuk emiatt leginkább egy olyan konkrét jogvita elbírálására hasonlít, amely a képviselő-testület, és néhány érintett személy között (nem egyszer egy-egy vállalkozó, vagy tulajdonos) bontakozik ki. A szabályozás ilyen speciális mivolta miatt a jogkérdés eldöntéséhez sokszor kimerítő tényállásvizsgálat és a helyi viszonyok ismerete szükséges, az Alkotmánybíróságnak **ténybíráskodást** kellett folytatnia.<sup>5</sup> Ehhez azonban a testületnek nyilvánvalóan nem voltak meg a megfelelő eszközei: nem folytathatott semmilyen bizonyítási eljárást, nem vehetett igénybe bizonyítási eszközöket.

### **A hatályos rendszer megoldása, felmerülő kérdések**

Mindenképpen előrelépésnek tekinthető, hogy 2012. január 1-jével kezdődően a helyi önkormányzatok jogszabály-ellenesség miatti utólagos felülvizsgálata ügyében már nem az Alkotmánybíróság jár el. Erre a feladatra a Kúrián belül létrehozták a háromtagú Önkormányzati Tanácsot. Így tehát ismét nem került sor egy szervezetileg teljesen elkülönült, önálló közigazgatási bíróság létrehozására. Ha azonban csak és kizárólag alaptörvény-ellenesség lép fel, az arra jogosultak továbbra is az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak normakontrollért.

Az eltelt szűk két évben a tanácsnak nem volt lehetősége igazán gazdag gyakorlat kialakítására, ám mégis fontos tanulságokat lehet döntéseiből levonni. Az egyéni jogvédelem hatékony megvalósulása szempontjából közelítve a kérdést megállapítható, hogy a hatályos szabályok kapcsán több nem tisztázott probléma is felvethető. Ennek következtében egyes esetekben könnyen maradhatnak joghézagok, és dogmatikai problémák.

Ilyen problémát okozhat például az Önkormányzati Tanács és az Alkotmánybíróság viszonyának nem megfelelő tisztázása. Sokszor ugyanis nem könnyű eldönteni, hogy az adott ügy melyik szerv kompetenciájába tartozik, a **formai alkotmányellenesség** (vagyis ha a rendelet magasabb jogszabályba ütközik) és a **tartalmi alkotmányellenesség** (vagyis az alapjogok sérelme) pontos elhatárolása így a jogalkalmazói gyakorlatra hárult, ezzel azonban a két szerv párhuzamos eljárásának lehetősége nincs teljesen kizárva. Ez gazdaságossági és időbeli megfontolásokból sem ideális. Megkérdőjelezhető annak az elvnek a helyessége is, mely szerint abban az esetben, ha az önkormányzati rendelet magasabb jogszabályba is ütközik, de alapjogokat is sért, akkor igen, ha azonban csak az előbb említett tartalmi alkotmányellenesség merül fel, akkor pedig nem számít kompetensnek az Önkormányzati Tanács alkotmányos kérdések elbírálására.

Jelentős kérdést vet fel az is, hogy az *actio popularis* intézményének elvetésével az érintett állampolgár nem fordulhat közvetlenül a Tanácshoz, ez pedig ismét csak joghézagot eredményez az egyéni jogvédelemben. Erre a problémára lehet megoldás az

---

<sup>5</sup> Kovács Virág – Térey Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2., 65-81. o.

első év tapasztalata folytán eszközölt jogszabály-módosítás, amely megadja az alapvető jogok biztosának az eljárás indítványozásának jogát. Valódi megoldásként azonban csak akkor számolhatunk ezzel az úttal, ha azt a szélesebb jogkereső közönség igénybe is veszi. Eleddig mindössze egyetlen ügy zárult le ombudsmani indítványozásra, ami azt jelezheti, hogy az érintettek nem tudnak erről a lehetőségről. A korábbi tapasztalatok azt mutatják, hogy az alapjogi biztosi tisztsége alkalmas arra, hogy betöltse az *actio popularis* eltörlésével keletkezett űrt. Amíg azonban nem tapasztalunk nagyobb aktivitást a panaszosok részéről, nem beszélhetünk effektív megoldásról.

További jelentős problémaforrást jelent az eljárásjogi szabályozás milyensége. Azzal ugyanis a nyilvánvaló dogmatikai tévúton (ti. hogy az önkormányzati tanács eljárására vonatkozó szabályok egy anyagi jogi természetű törvényben, a Bszi.-ben vannak elhelyezve) túl gyakorlati gondok is akadnak. Kívánatos lenne egy különálló közigazgatási perrendtartás létrehozása, amelyben az eljárásjogi problémákat rendezni lehetne. Specifikusan e jogvitákra alkalmazható célok és elvek lefektetésével, a hivatalbóliság erősítésével, a bizonyítási eszköztár szélesítésével hatékonyabbá tehetőek az eljárások. Belátható, milyen és mekkora súlyú jogsértések állhatnak elő egy jogszabályba, vagy Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendelet által. Éppen ezért kívánatos, hogy ezek a visszasságok mindig orvoslást nyerjenek, de ehhez az is kell, hogy azokra az eljárás során fény derüljön.