

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT MINT KÖZÖSSÉG ALAPJOG ÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEI¹

SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A tanulmány elkészítésével azt a célt tűztem ki, hogy bemutassam a települési önkormányzatok alapjog érvényesítési módját hazánkban. A vizsgálat apropóját adta az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosítása, egészen pontosan kiegészítése, amely törvényi alapot teremtett – a korábbiaktól eltérően – általában a közjogi szervezetek alapjogának érvényesítésére. A tanulmány át kívánja tekinteni, hogy ehhez az Abtv.-beli módosításhoz az Alkotmánybíróság a települési önkormányzatok panasz indítványait tekintve milyen gyakorlatot fűzött. Keresi továbbá arra is a kérdést az egyes alkotmánybírósági döntések ismertetésén, elemzésén keresztül, hogy a fent említett törvényi deklaráció megválaszolt-e minden olyan – a korábbi alkotmánybírósági esetjogban generált – kérdést, amely végérvényesen biztosítja a közjogi szervezetek számára a teljes körű alapjogvédelmet. A címben meghatározottak szerint a tanulmány csak a közigazgatási szervek, azon belül is a települési önkormányzatok (alap)jog érvényesítési lehetőségeit érinti, nem terjed ki az államigazgatási szervek, jogérvényesítési lehetőségeire.

Előre kívánom továbbá bocsátani, hogy a tanulmány szándékosan ritkán és idéző jelben feltüntetve használja szervezetek, kiváltképp a települési önkormányzatok esetében az 'alapjog' vagy 'alapjog érvényesítése' kifejezéseket, hiszen a vizsgálat sarokpontja éppen azon előfeltétel teljesülésének a vizsgálata, hogy vajon ebben az esetben is 'általános alapjogvédelemről' beszélhetünk-e [vö.: Abtv. 27. § (3) bekezdésével].

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

2. Az Abtv. módosítása, avagy a paradigmaváltás intézményesítése

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) – 2019. december 20-i hatállyal – egészítette ki az Abtv. 27. §-át két bekezdéssel. A valódi alkotmányjogi panasz (vagyis a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálata) jogintézményét deklaráló rendelkezés kiegészült egyrészt a személyek, szervezetek érintettségét meghatározó bekezdéssel,² másrészt deklarálja azt is, hogy „közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e”.

Első olvasatra úgy tűnhet, hogy a Módtv. fenti rendelkezése paradigma váltó szemléletet vezetett be, ám az ahhoz fűzött miniszteri indokolásból kiderül, hogy „alkotmányos párbeszéd” keretén belül a jogalkotó valójában az Alkotmánybíróság „értelmezését veszi át a törvény szövegébe”, amely „a peres eljárásokban érintett közhatalmat gyakorló intézmények számára is kinyitja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét”. A Módtv.-ben foglaltak immár intézményesítik a közhatalmat gyakorló szervek és ezen belül a települési önkormányzatok valódi alkotmányjogi panasz benyújtási lehetőség.

Szükséges itt utalni arra, hogy az Alkotmány hatálya alatt eljáró Alkotmánybíróság előtt számos esetben szerepelt települési önkormányzat által benyújtott, úgynevezett absztrakt normakontroll indítvány, amelynek keretein belül az Alkotmány által, a települési önkormányzatoknak biztosított „önkormányzati alapjogok” védelme megvalósult,³ ám a bírói hatalom által meghozott egyedi döntésekkel szembeni panasz benyújtási jogát akkoriban nem ismerte el a testület. Utóbbival összefüggésben az Alkotmánybíróság a következő tesztből indult ki. Figyelembe vette 1. az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét;⁴ 2.

2 Az Abtv. 27. § (2) bekezdése: „Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,

a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,

b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy

c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.”

3 Lásd például: 58/B/1992. AB határozat ABH 1992, 574.; 1309/B/1993. AB határozat ABH 1994, 687.; 1411/B/1997. AB határozat ABH 1999, 636.; 792/B/1997. AB határozat ABH 1999, 753. 827/B/2000. AB határozat ABH 2004, 1479.

4 „Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz – hasonlóan a bírói kezdeményezéshez – konkrét norma-

ezzel összefüggésben az alapjogsérelem (meg) létét;⁵ 3. az alapjog lényegét;⁶ 4. a közhatalmat gyakorló szervek alapjogi érintettségének lehetőségét.⁷ Mindezek alapján deklarálta az Alkotmánybíróság, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése értelmében csak az jogosult alkotmányjogi panasz előterjesztésére, akinek a jogséreleme bekövetkezett”.⁸

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény, valamint az Abtv. hatályba lépését követően, ám még a Módtv. megalkotása előtt széttartó volt a közhatalmat gyakorló szervek, ezen belül a települési önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére vonatkozó jogosultság szempontjából.⁹ A testület esetjogában a 3149/2016. (VII.22.) AB végzésében [a továbbiakban: Ab végzés] változtatott először azon a 2012 utáni, 'korai' gyakorlaton, amely továbbra is a fent bemutatott dogmatikát követte, vagyis nem ismerte el az önkormányzatok indítványozói jogosultságát valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ezután következett annak kidolgozása, hogy pontosan milyen teszt lefolytatásával 'engedi be' ezeket a panaszokat a testület. Eltérő volt abból a szempontból a gyakorlat, hogy a panasz benyújtását megelőző jogviszony jellegéből, vagy az alapjog alanyából indult-e ki.

kontroll, azaz konkrét ügygel kapcsolatban merül fel a jogi szabályozás alkotmányossága. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat mondta ki azt az alapvetőtételt, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez a határozat egyúttal leszögezte: »[e] jogorvoslatához való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe [...]«. (ABH1991, 272, 281, 282.)” {23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009. 174.}

- 5 „Az alkotmányjogi panasz tehát az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze. A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat az alapvető jogok rendeltetésével kapcsolatban hangsúlyozta annak fontosságát, hogy »[...] az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.« (ABH 1992, 289, 291.)” {23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009. 174.}
- 6 A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat szerint az alapvető jogok rendeltetése: „[...] az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” ABH 1992, 289, 291.
- 7 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174.
- 8 23/2009. (III. 6.) AB határozat
- 9 POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/2, 12-20.; POTJE László: Az önkormányzatok alkotmányos jogainak érvényesítése az Alkotmánybíróság eljárásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/9, 10-24.

Minden panasz érdemi elbírálásának előzménye ugyanis az ügynevezett befogadási eljárás, amelynek keretein belül az Alkotmánybíróság egyrészt az Abtv.-ben meghatározott, másrészt saját ügyrendjében meghatározott formai és tartalmi feltételek vizsgálatának veti alá az indítványt attól függően, hogy melyik hatáskörében jár el. Más vizsgálati szempontok érvényesülnek az ügynevezett normakontrollra irányuló panaszok elbírálásánál [az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerint]; valamint a valódi alkotmányjogi panasz esetében [az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban]. Mindkét hatáskör alapján eljárva a vizsgálati szempontok egyike, hogy az indítványozó rendelkezik-e indítványozói jogosultsággal, ezt egészítheti ki, ám nem azonos vele, hogy érintett-e az adott ügyben az indítványt benyújtó fél. Jelen írás a települési önkormányzatok valódi alkotmányjogi panasz benyújtásának jogkörére koncentrálva a továbbiakban az Abtv. 27. §-a értelmezésére helyezi a hangsúlyt.

Itt érdemes kitérni a Módtv. szóhasználatára, amely nem csupán a 27. § (2) bekezdésében, de a 27. § (1) bekezdésében is az „érintett” kifejezést használja. Az alkotmányjogi panaszok befogadása szempontjából e lényeges vizsgálati pont arra világít(hat) rá, hogy az indítvány benyújtója mivel tudja igazolni, hogy egyedi jogalkalmazói aktus, jelen esetben bírói döntés egyáltalán ’hatással van’ valamely alapjogára, vagy Alaptörvényben biztosított jogára. Az érintettség nagyon egyszerűen általában azzal igazolható, ha a panasz benyújtója félként vett részt az alapeljárásban, mondjuk alperesi, vagy felperesi pozícióban. Szó szerint ugyanazt a feltételt állítja jelenleg az Abtv. 27. § (2) bekezdése bevezető mondata, mint a 27. § (1) bekezdése, ám azt a jogalkotó 27. § (2) bekezdés *a), b) és c)* pontjaiban tartalommal tölti meg. E szerint – maradv a önkormányzati indítványozók eseténél – egy szervezet akkor tekinthető érintettnek, ha 1. az eljárásban fél volt; 2. rá nézve a döntés rendelkezést tartalmaz; 3. jogára, kötelezettségére, vagy magatartása jogszerűségére a döntés kiterjed. A jogalkotó itt azonban nem állt meg, az alkotmánybírósági esetjogból kiindulva hozzáfűzte a 27. § (3) bekezdését is: „[k]özhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e”. Dogmatikai kérdésként vethető fel, hogy a települési önkormányzat által benyújtott panasz befogadásához általában elegendő-e az ügyben meglévő érintettségének igazolása, és ennek speciális esetét képezi-e, ha közhatalmat gyakorlóként vett részt az alapeljárásban? Ekkor ugyanis az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, vajon a panaszban hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog egyáltalán megillesheti-e. Vagyis az Alkotmánybíróságnak csak akkor kell vizsgálni, hogy az Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e a benyújtó önkormányzatot, ha

egyben a közhatalmat gyakorlóként él az alkotmányjogi panasz lehetőségével. Utóbbi főleg közigazgatási perek lezárását követően történhet meg, hiszen a „közhatalmat gyakorló indítványozó” kitétel feltételezi, hogy az indítványozó önkormányzat hatóságként járt el a panasz előzményeként szolgáló eljárásban.

Összegezve: arra lehet következtetni, hogy a Módtv. kétlépcsős tesztet vezetett be, amelyben ha közigazgatási szerv nyújtotta be az indítványt (például egy polgári per felperese volt), vizsgálni kell az ügybeli érintettségét [vö.: Abtv. 27. § (1) bekezdése]; ám a teszt kiegészül, ha a települési önkormányzat érintettsége igazolt, ám a perbeli pozícióján túl a befogadásról döntő testület úgy látja, hogy közhatalmat gyakorlóként vett részt az eljárásban. Ekkor nem elegendő csupán a perbeli pozíció vizsgálata, hanem – különösen közigazgatási perekben – a közigazgatási szervek az alapul fekvő jogviszonyban betöltött pozícióját is vizsgálni kell. A közigazgatási perekre vonatkozó fenti utalás oka alapvetően azok speciális jellemzőiből fakad, hogy ti. nem előzmény (eljárás) nélkül indulnak.

A közigazgatási perek sajátosságait, egyéb peres eljárásokkal történő összevetése alapján, az Alkotmánybíróság is elemezte már bírói indítvány alapján eljárva, 5/2020. (I. 29.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.). Az Alkotmánybíróság a közigazgatási per jellemzőit, valamint a közigazgatási eljárás sajátosságait vizsgálva a következőket hangsúlyozta. „A közigazgatási pernek a polgári perhez képest közhatalmi jellegű eljárási előzménye van: a közigazgatási eljárásban egymással eljárási (főként hierarchizált, alaki) jogviszonyban álló felek kerülnek át bíróság előtti, mellérendelt pozícióba. A közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai, összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő részjogosítványokkal, hatással vannak az érdemi döntés bírósági felülvizsgálatára, annak minőségére. Vagyis a közigazgatási per sajátos jellemzőit determinálják.”¹⁰

Az Alkotmánybíróság 3174/2014. (VI. 18.) AB határozatában a közigazgatási per lényegét a következőkkel összegezte: „maga a per tárgya a határozat törvényességének felülvizsgálata, így a bíróságnak a perben azt kell vizsgálnia, hogy a hatóság megtartotta-e a közigazgatási eljárás, ezen belül a bizonyítékok felhasználására vonatkozó szabályokat is”.¹¹ A közigazgatási hatósági eljárás sajátosságairól pedig így vélekedett a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában: „[s]zükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« {165/2011.

10 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55].

11 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [16].

(XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}”.

Az Abh. is utalt erre, így itt is érdemes e tekintetben Magyary Zoltánra hivatkozni, aki a következőképpen foglalta össze a közigazgatási perek és a hatósági eljárás viszonyát: „[K]özigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt”; tehát a hatóság dönt „olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél. A közigazgatási fellebbevitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad. A közigazgatási bíraskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.”¹²

Mindezek alapján a települési önkormányzatok által benyújtott panasz befogadása abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben polgári per volt folyamatban, vagyis az önkormányzat az alapügyben nem közhatalom gyakorlójaként, hanem mellérendelt jogalanyként járt el, az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján vizsgálendő. Például ha az alapügy valamilyen polgári per volt, amelyben az önkormányzat félként vett részt, az érintettsége igazolható. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy ilyen előzmény jogviszony alapján is valamely alapjog védelem, indokolt annak vizsgálata, hogy a panaszban hivatkozott alapjog érintheti-e a benyújtó önkormányzatot. Egyértelmű lehet a vizsgálat például az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog esetében, ám ez már nem igazolható például a gyülekezéshez vagy a szólásszabadsághoz fűződő jogok esetében.

Az Abtv. 27. § (2) bekezdésének értelmezése a továbbiakban felveti azt a kérdést, hogy abban az esetben, ha a települési önkormányzat nem mellérendelt félként, hanem közhatalom gyakorlójaként játszott szerepet az alapügyben, akkor további feltételnek (nevezzük indítványozói jogosultságnak)¹³ is eleget kell tennie, vagyis Alaptörvényben biztosított jog sérelmére kell hivatkoznia.

Mindez felveti az ’alaptörvényben biztosított jog’ értelmezési tartományának kijelölését települési önkormányzatok esetében, különösen a hatáskörük

12 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 624-625.

13 Az „indítványozói jogosultság” fordulatot nem tartalmazza a Módtv., erre az Abtv. 51. § (1) bekezdése utal, amikor így fogalmaz: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el.

védelmétől való éles elválasztással, hiszen utóbbi nem alapjogi védeltséget, hanem a települési önkormányzat 'létét' hivatott védeni, vagy biztosítani. Ha a Módtv.-hez fűzött miniszteri indokolásból indulunk ki, az a következőket rögzíti: „[a]z ilyen indítványozó két esetben fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Ha a bíróság döntése az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, akkor az Alkotmánybíróság köteles megvizsgálni és indokolni, hogy a hivatkozott Alaptörvényben biztosított az indítványozó közhatalmi intézményt megilleti-e. A vizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok, illetve Alaptörvényben biztosított jogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik (az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is). A másik esetben, ha az indítványozó hatáskörének megsértésére hivatkozik, akkor igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított vagy pedig azt, hogy hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza. Ez a feltétel akadályozza meg, hogy az érintett intézmények minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak. [...] A Javaslat emellett valamennyi személy és szervezet vonatkozásában tisztázza az érintettség feltételeit, azzal, hogy a hatáskörsérelem önmagában érintettségre vezet a panasz befogadhatóságának szempontjából.”

Összefoglalva: míg a jogalkotói indokolás szerint két esetkör különíthető el (alapjogi védelem és hatáskör-védelem), addig fentiek alapján a települési önkormányzatok alapjogi védeltségére irányuló lehetőségen belül két kategória is elkülönülhet az előzményként szolgáló jogviszony alapján: a magánjogi jogviszony alapján vagy közjogi jogviszony alapján kezdeményezett panasz. Utóbbi megkülönböztetés egyrészt az önkormányzatok közjogi és magánjogi jogalanyiségének együttes jelenlétével, másrészt – de ehhez kapcsolódóan – az általuk kibocsátott aktusok alapján tehető. A befogadás során alkalmazott teszt megválasztásához, valamint annak eldöntéséhez, hogy a panaszban hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog megilletetheti-e az önkormányzatokat elkerülhetetlen az előzmény jogviszony vizsgálatát kiegészítve azt is 'ellenőrizni', hogy az alapjogviszonyban az indítványozó önkormányzat milyen típusú aktust bocsátott ki. Így juthatunk el végül ahhoz, hogy vajon magánjogi jogviszonyban fellépőként eltérő 'alapjogok' illethetik-e a települési önkormányzatot, mint közhatalom birtokában eljárva.

Mindezek alapján az indítványozói jogosultság tekinthető a tágabb kategóriának, amelynek része 1. az ügybeli érintettség vizsgálata [Abtv.27. § (1)

bekezdése], valamint annak megítélése, hogy 2. az Alaptörvényben biztosított jog alanya lehet-e az indítványozó önkormányzat [Abtv. 27. § (2) bekezdése]. A miniszteri indokolástól eltérően e két esettől elkülönülten kell(ene) kezelni amikor a települési önkormányzat hatáskörének védelme érdekében nyújt be alkotmányjogi panaszt, kivéve, ha a hatáskört dogmatikailag Alaptörvényben biztosított jognak tekintjük.

A következőkben az ehhez az Abtv.-beli szakaszhoz kapcsolódó alkotmánybírószági gyakorlatot tekinti át az írás.

3. Az Alkotmánybíróság döntései a Módt. kibocsátását követően

A Módtv. rendelkezéseinek törvénybe iktatását követően az Alkotmánybíróság feladata a települési önkormányzatok által benyújtott valódi alkotmányjogi panaszok befogadását illetően valamelyest egyszerűsödött. A Módtv. hatályba lépését megelőzően ugyanis a gyakorlat széttartó volt abban a tekintetben, hogy a valódi alkotmányjogi panasz befogadása során milyen szempontokat mérlegeljen a település önkormányzatok indítványozó jogosultságát illetően.

A 3030/2020. (II. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) indítványozója Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata volt, a panasz előterjesztésének előzménye pedig egy büntetőügy, amelyben a későbbi indítványozó önkormányzatot elzárták annak lehetőségétől, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel az eljárásban. Az alapügyben eljáró bíróság szerint „mivel az indítványozó közhatalmat gyakorol, nem léphet fel pótmagánvádlóként”. A panaszos az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének, vagyis a törvény előtti egyenlőség sérelmére hivatkozott, hiszen álláspontja szerint ő nem hatósági jogkörében eljárva, hanem „magánjogi jogalanyként, tulajdonosként” lépett fel, és így is érte a jogsérelem.¹⁴

Az Alkotmánybíróság a panasz befogadása során az Abtv. 51. § (1) bekezdése alapján vizsgálta az indítványozói jogosultság meglétét és a következőket állapította meg.¹⁵ Az AB végzés alapján először is megállapította, hogy önkor-

14 Ennek alátámasztására megjelölte az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) és g) pontjaira, 34. és 38. cikkeire, a Mótv. VI. fejezetére, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. és 5. §-aira, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdésére, és végezetül az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényre.

15 Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság vizsgálata során utalt az Ab végzésben tett megállapításaira: „[...] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.

mányzat általában lehet indítványozó panasz eljárásokban; majd kitért arra is, hogy vizsgálni kell, a hivatkozott alapjog megilleti-e az indítványozót.¹⁶ Az indítványozói jogosultság vizsgálatát a testület a következőkkel összegezte: „az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki, hogy ki minősül érintettnek, panasz benyújtására jogosultnak, a jogalkotó az Alkotmánybíróság értelmezését vette át a törvény szövegébe, ezért tették lehetővé a közhatalmat gyakorló szervek számára a panasz benyújtását. Hasonlóképpen azt, hogy egy alapjog megilleti-e a jogállása szerint közhatalmat gyakorló indítványozó szervet, az Alkotmánybíróság eddig is minden esetben vizsgálta. A Módtv. tehát nem fogalmazott meg tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Az indítvány befogadásának tehát az önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadálya”.

Jelen ügyben az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állította, vagyis arra hivatkozott, hogy diszkriminatív az a bírói jogértelmezés, amely az indítványozó saját tulajdonával összefüggésben, pótmagánvádlóként való perbe lépését elutasította. Ezzel összefüggésben az indítvány arra is rávilágított, hogy az alapul fekvő jogviszony, vagyis szorosán véve a tulajdonjog sérelme, nem közjogi, hanem abban az önkormányzat magánjogi jogalanyként vett részt. Éppen ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálata során ki kellett térnie a tulajdonhoz való jog védelmének bün-

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 jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan 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. (Indokolás [18])”

16 E tekintetben a tisztességes eljáráshoz való jog indítványozói jogosultsággal összefüggő vizsgálatára utalt a testület: „[...] az Alkotmánybíróság egy alapjog tekintetében már megállapította, hogy az minden indítványozót megillet: az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – következően az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog {3158/2018. (V. 16.) AB végzésben, Indokolás [22]}. Hasonlóképpen értelmezte a tisztességes eljáráshoz való jogot a Magyar Nemzeti Bank tekintetében {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [28]}” Indokolás [21].

tetőjoggal való összefüggéseire. Erre vonatkozva a testület megállapította: „[a]z önkormányzati tulajdon vonatkozásában figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat közfeladataira tekintettel rendelkezik tulajdonnal, amely körülmény kihatással bír a jogviszony jellegére is, másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárás célja alapvetően nem a tulajdonhoz való jog védelme, hanem az állami büntetőigény érvényesítése. Az önkormányzati tulajdon védelmének terjedelmét illetően (vagyis hogy az önkormányzat akár büntetőeljárásban, pótmagánvádlóként is felléphet-e a vagyona védelmében) pedig az állami büntetőigény érvényesítésének ügyészségi monopóliumára és az az alóli kivételek rendszerére is tekintettel kell lenni. Mindezeket együttesen figyelembe véve állapítható meg – de nem az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez való joggal, hanem immár az ügy érdemében, a pótmagánvádlói jogosultság vonatkozásában –, hogy az indítványozó önkormányzat közhatalmi szerv-e az adott jogviszonyban. Ettől függ ugyanis, hogy a pótmagánvádlói jogosultságra igényt tarthatott-e, és pótmagánvádlói fellépésének elutasítása a bíróságok részéről megsértette-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát”.¹⁷ Az alapul fekvő jogviszony vizsgálata során pedig a következőket állította meg az Abh1.: „[a] bűncselekményeket az állam hivatalból üldözi (officialitás elve), melyből következően az ügyészség mint vádhatóság köteles vádat emelni, ha a bűnvádi eljárás törvényes feltételei megállapíthatók (legalitás elve). Az ügyész a vádemelés, a vádképviselés során a közérdeket képviseli és közvádlói funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni. Azok az esetek, amikor a jogalkotó a sértettre bízta (visszaadja neki) annak eldöntését, hogy induljon-e eljárás, kivételes. Ennek megfelelően a jogalkotónak széles a mérlegelési szabadsága abban, hogy milyen sértetti kör számára teszi lehetővé a magánérdek érvényesítését, és az eljárás megindításához milyen perjogi feltételek meglétét tekinti szükségesnek. A közérdek képviselése az állam büntetőigényének érvényesítése során tehát kizárólag a közvádló feladata. A legfőbb ügyész és az ügyészség mint közvádló az Alaptörvény szerint az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Tehát alanyi oldalon maga az Alaptörvény zárja ki, hogy más állami szervek is vádlóként léphessenek fel, függetlenül a bűncselekmény, illetve az őket ért sérelem jellegétől”.¹⁸

Mindezek alapján hangsúlyozandó, hogy alkotmányjogi panasz eljárásokban nem csupán a befogadás, de az érdemi elbírálás során is jelentősége van annak, hogy mely eljárás és milyen jogviszony szolgált alapul. Jelen esetben a

17 Abh1. Indoklás [25].

18 Abh1. Indokolás [30].

testület nem csupán az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének értelmezéséből indult ki, hanem állást foglalt a pótmagánvádlóként történő fellépéshez való 'jog' tartalmáról is, függetlenül attól, hogy magánszemély vagy közjogi jogi személy az alanya. Az Abh1. alapján lényeges konklúzió, hogy a pótmagánvádlóként való fellépéshez nem fűz a testület alapjogi jogvédelmet. Mindezt azonban, továbblépve a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglaltakon már nem csupán amiatt állapította meg, mert „az állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a büntetőeljárásról szóló törvény a közvádloi jogkört az ügyészségre bízta, ezért az Alkotmányból eredő követelmény annak kizárása, hogy az ügyészségen kívül más közhatalmi szervezet pótmagánvádlóként a vádló közhatalmi pozíciójába kerülhessen”,¹⁹ hanem figyelembe vette az alapjogviszonyt és azt is, hogy ebben az állam milyen minőségében jelenik meg. Nem csupán az egyes szervek (ügyészség-önkormányzat) társadalmi rendeltetéséből, valamint a telepített hatáskör értelmezésén nyugszik a fenti következtetés.

Az Abh1.-hez számos párhuzamos indokolást és egy különvéleményt fűztek a testület tagjai. Ezek közül az Abtv. 27. §-ában foglaltakhoz kapcsolódó nézeteket emelem ki. Sulyok Tamás párhuzamos indokolásában hangsúlyozta, hogy a Módtv. hatályba lépése előtt is lehetőség volt arra, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panaszt terjesszenek elő, „ezen esetekben az indítványozói jogosultság megállapíthatósága körében elsődlegesen a panaszt benyújtó önkormányzat alkotmányos szerepét vizsgálta, és jelentőséget tulajdonított annak, hogy az önkormányzat az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként vagy a közhatalom gyakorlójaként járt el. A módosítást követően az alapul fekvő jogviszonyban elfoglalt közhatalmi jelleg már nem jelenik meg jogosultsági feltételként, és azt nem kell vizsgálni az érintettség körében sem, vagyis a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat a módosításra tekintettel »jogállásától függetlenül« érintettnek minősül, amennyiben az Abtv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek valamelyike fennáll”. Cziné Ágnes különvéleményében többek között az önkormányzatok jogállásának alkotmánybírói megítélését hangsúlyozta. Mindezt az önkormányzatok tulajdoni viszonyainak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatán alapuló elemzéséből vezette le: „az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely

19 ABH 2005, 504, 525-526.

nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata {3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az önkormányzatok tulajdona tehát nem vitásan nemzeti vagyon, de elkülönül az állami vagyontól. Ennek oka részben az, hogy az önkormányzatok tulajdona az egyik legfontosabb biztosítéka annak, hogy Alaptörvényen alapuló feladataikat el tudják látni.” Mindezek alapján igazolható, hogy a települési önkormányzatokat alapjogi védelem illeti meg – tulajdonosi minőségükben – az állami közhatalommal szemben. Az Abtv. 27. §-ának indítványozói jogosultság vizsgálatával összefüggő anomáliákra egyedül Hörcherné Marosi Ildikó utal párhuzamos indokolásában. Elsőként leszögezte, hogy a Magyar Nemzeti Bank indítványozói jogosultságát rendező, a testület saját maga által kivételesnek minősített 23/2018. (XII. 28.) AB határozat nem szolgálhat alapul hatósági hatáskörben eljáró közhatalmi szervezet indítványozói jogosultságának megítélésére, éppen ezért az Alkotmánybíróságnak bizonyos dogmatikai kérdéseket meg kell válaszolnia az Abtv. módosított rendelkezéseivel összefüggésben, amelyek pedig a párhuzamos indokolás szerint a következők. Ezidáig nem tisztázta a testület, hogy „a közhatalmi szervek esetében mi a viszonya az Alaptörvényben biztosított jogoknak az alapjogokhoz, mégis tagadhatatlan, hogy már több alkalommal elismerte a *fair* bírósági eljáráshoz való jogukat [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], az Abtv. módosítást megelőző szabályai alapján is. Ezt azonban alapvetően azokban az esetekben tette, amelyekben az eljárás alapját magánjogi jogviszony képezte. E körben védhetőnek tűnik azt állítani, hogy a Módtv. – legalábbis részben – nem fogalmazott meg új követelményt”. Kitért arra is a párhuzamos indokolás, hogy „egyértelművé kell tenni az alapjogok, alkotmányos jogok, alkotmányos értékek, az Alaptörvényben biztosított jogok és a hatáskörök tartalmát, egymáshoz való viszonyát. Rögzíteni kell érintettjeik körét, valamint azt is, hogy melyik miként korlátozható, és hogy mennyire erős védelemben részesül az egyik a másikkal szemben”. További kérdésekként megfogalmazta meg: „elrugaszkodik-e a testület, és ha igen, milyen okból és mennyiben attól a klasszikus megközelítési módtól, miszerint az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eljárásban – éppen úgy, ahogyan az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti panasz eljárásokban is – a hivatása a magánszféra alanyainak az oltalmazása a közhatalommal, avagy ahogyan az egyes európai államokban előfordul, a globális vállalkozásokkal szemben? Gyakorolható-e a három alkotmányjogi panasz-hatáskör egymástól eltérő alapjogi megközelítésben?”

A 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés [a továbbiakban: AB végzés2.] indítványozója Esztergom Város Önkormányzata volt, ám az alapügy háttere előzőtől

eltérően nem büntetőügy, hanem kisajátítási eljárás, és annak következtében lefolyt közigazgatási per.

Az indítványozó önkormányzat a közigazgatási per felperese volt, amelyet kisajátítási ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata céljából kezdeményezett. A perben az önkormányzat vitatta mind a kisajátítás jogalapját, mind pedig annak összepszerúségét. Az ügyben eljáró bíróság a keresetet elutasította. Az ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet pedig a Kúria nem fogadta be a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § alapján. Az alkotmányjogi panaszt mind a bíróság által alkalmazott norma [Kp. 118. §-a, 90. § (1) bekezdése, 80. § (1) és (3) bekezdése, 12. § (2) bekezdés a) pontja] alaptörvény ellenességét állította az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, mind pedig a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességét állította az Abtv. 27. §-a alapján. Alapjogának sérelmét abban látta, hogy egyrészt a Kp. a korábbi háromfokú jogorvoslati rendszert kétfokúvá tette, vagyis a hatósági döntést felülvizsgáló bírói döntés felett nincs szakmai kontroll, hiányzik ugyanis a közigazgatási bíráskodás másodfokú fellebbviteli fóruma. Emiatt indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogát [XXVIII. cikk (1) bekezdése], valamint jogorvoslathoz való jogát [XXVIII. cikk (7) bekezdése] vélte sérülni. A bizonyítás Kp.-beli rendelkezéseivel összefüggésben a normavilágosság követelményének megsértésére, valamint tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozott. A szakértői bizonyítás szabályainak 'helytelen' alkalmazása miatt, valamint a további jogorvoslati lehetőség kizárása miatt állította az eljárás során keletkezett bírói döntések alaptörvény-ellenességét is, hivatkozva e körben is a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogra.

Az indítványozói jogosultság vizsgálata körében az Alkotmánybíróság először rámutatott, hogy az Abtv. módosított 27. § (1) bekezdése értelmében a helyi közhatalmat gyakorló szervezet (a jelen ügyben az indítványozó önkormányzat) is jogosult az Abtv. 27. §-ában foglalt panasz előterjesztésre. Az indítványozó nem csak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert felperese volt a közigazgatási pernek. A befogadási vizsgálat azonban nem állt meg ezen a ponton, bevonta ugyanis a települési önkormányzat indítványozói jogosultsága körébe elsőként az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdését, amely a helyi közügyek önálló intézését illetve a helyi közhatalom gyakorlását rendeli az önkormányzatok, mint területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek hatáskörébe. Kifejezetten utalt arra a döntés indokolásában a testület, hogy „a közhatalmat gyakorló indítványozó esetében további törvényi feltételként írja elő annak a vizsgálatát, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog

(jelen esetben az indítványozó által hivatkozott tisztességes eljárásához és jogorvoslathoz való jog) megilleti-e)²⁰

Lényeges megállapítást tett amikor megfogalmazta: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik”. Érdemes figyelmet fordítani a végzésben foglalt és használt „alapjog” kifejezésre, az érvelés alapján levonható az a következtetés, hogy jelen ügyben – figyelemmel – az indítványban foglaltakra – nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a közhatalmat gyakorló szerveket megillető alapjogok miben különböznek, egyáltalán különböznek-e az úgynevezett „Alaptörvényben biztosított jogok” kategóriájától, mint ahogyan arra sem tért ki, hogy ebben az összefüggésben hol helyezkednek el a közhatalmat gyakorló szervek hatáskörei. Mivel az indítványozó a fair eljárásához való jogának, valamint jogorvoslati jogának sérelmére hivatkozott, az Alkotmánybíróság visszanyúlt a Módtv. hatályba lépése időben már meglévő gyakorlatára: „[a] polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek. [...] A magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog”.²¹

Szintén korábbi gyakorlatán alapulva elismerte, hogy „az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – következően az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárásához való jog”.²²

A döntés végkövetkeztetése, hogy 1. a települési önkormányzat alapjog alanya lehet; 2. arra hivatkozással, annak védelme érdekében alapjogi védelemre indítványozói jogosultsággal rendelkezik; 3. a tárgybeli ügyben hivatkozott tisztességes eljárásához való alanya lehet települési önkormányzat, akkor is, ha a panasz előzményét képező jogviszonyban közhatalmat gyakorlóként járt el,

20 AB végzés2. Indokolás [19].

21 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [21].

22 Lásd például: 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [22]; 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [21].

így 4. a mind a tisztességes eljáráshoz való jog, mind pedig a jogorvoslathoz való jog nem csupán polgári perben, hanem közigazgatási perben is megilleti az önkormányzatot, a másik hatalmi ággal, vagyis a bírói hatalommal szemben.

4. Összegzés

Fentiekben bemutatott alkotmánybíróági esetjog alapján megállapítható, hogy a testület az Alkotmány alapján irányadó gyakorlatától teljesen elrugaskodott a települési önkormányzatok panasz benyújtási jogosítványának megítélését illetően. A Módtv. megalkotása nem volt előzmény nélküli, az Alkotmánybíróóság már korábban is igyekezett 'lekövetni' a társadalomban, a közigazgatási szervek által képviselt igényeket, ami szerint alapjogi védelemre tartanak igényt. Ennek az igénynek az érvényesítési 'medrét' jelölte ki először az Alkotmánybíróóság saját gyakorlatával, majd a jogalkotó a Módtv. megalkotásával. Mindez lehetőséget biztosított arra is, hogy az Alkotmánybíróóság egyébként is meglévő hatáskörét egy – korábban nem elismert területre – a közjogi jogalanyok védelmére kiterjessze. A jelenlegi szabályozás, a Módtv.-nek köszönhetően egy irányba terelte a széttartó alkotmánybíróági esetjogot, az indítványozói jogosultság ex lege történő deklarálásával, ám az Alkotmánybíróóságnak további mozgásteret hagyva a tekintetben, hogy mely hivatkozott alaptörvényi rendelkezés esetében ismeri el az alapjogi érintettséget. Azt a felvetést, miszerint a települési önkormányzatok hatáskörének védelmét az alapjog, illetve az Alaptörvényben biztosított jog védelmétől elkülönített hatáskörként kell tekinteni, maga az Abtv. cáfolja, 27. §-a ugyanis, amely a valódi panaszról rendelkezik, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában foglalt alkotmánybíróági hatáskörre reflektálva született szövegszerűen is, tehát a jelenlegi jogszabályi környezetben egy esetleges hivatkozott hatáskör sértést is a bírói döntésekkel szemben benyújtott panasz keretein belül bírálhat el a testület, kivéve ha erre az esetre a jövőben egy Alaptörvény módosítás épül majd.

