

SZERKESZTŐSÉGI AJÁNLÁS

Az Alkotmánybírósági Szemle első számának márciusi megjelenése nem maradt visszhang nélkül. A visszajelzések között voltak érdeklődők, elismerők, de akadtak olyanok is, amelyek a lap fejlesztését szorgalmazták. A szerkesztők, megfontolva az elhangzott észrevételeket, arra törekedtek, hogy a lap tartalma tovább gazdagodjon.

Ahogy arra az Alkotmánybírósági Szemle első számának Szerkesztőségi ajánlása is utalt, a nyilvánosság megmérettetést jelent, amely a döntéshozó intézmények mellett kiváltképpen igaz a szakmai folyóiratokra. Az Alkotmánybírósági Szemle megjelenése – a visszajelzések alapján is – hiánypótlónak mondható. Ugyanakkor az is egyértelművé vált, hogy hasznosabb az olvasók és a felhasználók számára, ha az adott időszakban meghozott legfontosabb döntvények „kezelhetőbb” formában állnak rendelkezésükre. Az értékelések rámutattak arra is, hogy fontosak az egy-egy téma köré csoportosított tanulmányok, viszont célszerű részletesebben bemutatni az Alkotmánybíróság nemzetközi elfogadottságát. Ezek a felvetések indokolták az Alkotmánybírósági Szemle második számában bevezetett újításokat.

A lap második száma az Alkotmánybíróság által 2010 januárja és júniusa között meghozott több mint háromszáz határozatból negyvenre hívja fel a figyelmet. A kronologikus sorrendbe szedett határozatköteg olyan döntések összefoglalóit tartalmazza, amelyek felkelthetik különösen a peres bírói gyakorlat, az önkormányzati jogalkotók, de a jogi képviseletet ellátó ügyvédek, sőt bárki érdeklődését. A szerkesztőség szerint az alapjogok tartalmának pontos ismerete egyedi ügyekben is nélkülözhetetlen, az alapjogi érvelés konkrét gazdasági érdekek érvényesítésében is perdöntő lehet. Ezért a „Döntések” rovatban a jövőben döntvénytárjelleggel jelennek meg az Alkotmánybíróság egyes határozatai. A jelentős mértékben megnövelt határozatszámnak köszönhetően pedig az Alkotmánybírósági Szemle olvasója átfogó képet kap fél év alkotmánybírósági munkájáról.

A szerkesztőség a „Tanulmányok” rovatban olyan írások megjelentetésére helyezi a hangsúlyt, amelyek az alkotmánybíráskodás iránt érdeklődő gyakorlati és elméleti szakemberek számára is hasznosak lehetnek. Az önkormányzati választásokat közvetlenül követően megjelenő lapszám az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok közötti kapcsolatra fókuszál, felvillantva e kapcsolat több aspektusát.

A „Krónika” rovat is átalakult, mivel részletesebb bepillantást enged az Alkotmánybíróság egyes európai, avagy tengerentúli alkotmánybíróságokkal kibontakozó, illetve elmélyülő munkakapcsolatába.

Végül, de nem utolsósorban a szerkesztőség – a Kiadóval egyetértésben – apró részletek módosításával törekedett a lap külső megjelenését a tartalom minőségéhez igazítani.

Összegezve az eddig elvégzett munkát, a szerkesztőség abban a reményben ajánlja az Alkotmánybírósági Szemle második számát, hogy azt még nagyobb haszonnal forgathatja a jogalkotó és a jogkereső polgár, de jobban szolgálja az értő és fogékony közönség igényeit is.



TARTALOMJEGYZÉK

DÖNTÉSEK	9
----------------	---

8/2010. (I. 28.) AB határozat (Vagyonadó)

I. A bizonytalan összegű forgalmi értéken alapuló, önadózással megállapítandó adó fizetésére vonatkozó kötelezettség, és különösen e kötelezettség nem megfelelő teljesítésének szankcionálása jogbizonytalanságot teremt. A lakóingatlan terhelő vagyoni értékű jog jogosultjának és tulajdonosának egyetemleges adófizetési kötelezettsége, illetve a vagyoni értékű jogok jogosultjainak szabályozatlan arányosítással megállapítandó adófizetési kötelezettsége szintén jogbizonytalanságra vezet.

II. Nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó az adókötelezettség megállapítása kapcsán olyan adótechnikát választ, amely szerint nem az adóköteles vagyontárgy értéke képezi az adó alapját. Ez különösen a gépjárművek adóztatása esetében indokolt. [Alkotmány 2. § (1) bek., 70/I. §; 2009. évi LXXVIII. tv.; 2003. évi XCII. tv.; 242/2009. (X. 29.) Korm. rendelet] 9

1244/B/2008. AB határozat

Az önkormányzat nem ügyfél, ezért jogorvoslati joggal sem élhet a jegyző adóhatósági jogkörben meghozott határozatával szemben. A jegyző által tévesen megállapított adó-visszatérítési kötelezettség ugyan kihatással van az önkormányzat gazdálkodására, azonban az önkormányzat ezzel az összeggel – jogalap hiányában – nem is számolhatott. [Alkotmány 57. § (5) bek.; 2003. évi XCII. tv. 136. § (1) bek., 143. § (1) bek.] 11

14/2010. (II. 5.) AB határozat

A felhatalmazó törvény kereteinek átlépését jelenti az, ha a szociális ellátás jogosultsági feltételeit a képviselő-testület kiegészíti. Jogbizonytalanságot eredményez az is, ha a képviselő-testület a mérlegelés szempontjainak meghatározása nélkül jogosítja valamelyik szervét egyedi döntés meghozatalára. [Alkotmány 2. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; 1993. évi III. tv.; Miskolci Megyei Jogú Város Önkormányzatának 19/2003. (V. 12.) Kr. rendelete] 12

808/B/2009. AB határozat

A bírósághoz fordulás joga nem értelmezhető úgy, mint amely korlátlanul biztosítaná a bíróságok közötti tetszőleges választás lehetőségét. Önmagában az, hogy a jogszabály – bírósági igazgatási, arányos ügyteher-elosztási célzattal – bizonyos bíróság választásának lehetőségét nem teszi lehetővé, nem jelenti a felek bírósághoz forduláshoz való jogának sem a kizárását, sem az indokolatlan, cél nélküli korlátozását. [Alkotmány 57. § (1) bek.; 1952. évi III. tv. 41. § (6) bek.] 12

256/B/2004. AB határozat

A helyi önkormányzat a helyi közügyekre vonatkozó szabályozási hatalma keretében meghatározhatja a településen egy ingatlanon tartható méhcsaládok számát. Az ilyen előírás – feltéve, hogy nem eredményezi a tevékenység teljes tiltását – nem ellentétes a méhészetről szóló miniszeri rendelettel mint magasabb szintű jogszabállyal, amennyiben a magasabb szintű jogszabály e kérdést nem rendezi. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Dubicsány Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2004. (II. 3.) KT. számú rendelete 3. § (1) bek.] 13

18/2010. (II. 18.) AB határozat

A méhészetről szóló miniszeri rendeletben foglalt védőtávolságok nem írhatók felül önkormányzati rendelettel, mivel az Alkotmány tiltja, hogy az önkormányzat magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályt alkosson. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Dunaújváros Megyei Jogú Város Közgyűlésének 32/2004. (IV. 23.) Kr. számú rendelete 9. § (6) bek., 10. § (1) bek. a) pont]. 13

19/2010. (II. 18.) AB határozat

A közterület igénybevételéhez szükséges polgármesteri hozzájárulás hatósági döntés. A döntéssel szemben biztosítani kell a jogorvoslathoz való jogot. [Alkotmány 57. § (5) bek.; Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 46/1999. (XII. 23.) Kr. számú rendelete] 14

20/2010. (II. 18.) AB határozat

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok a gyermekvédelmi támogatás megvonását, annak feltételeit szabályozzák. Az ilyen tartalmú önkormányzati rendelet ellentétes a törvénnyel mint magasabb szintű jogszabállyal. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2007. (XI. 29.) számú rendelete 7. § (4) bek.] 15

1131/B/2005. AB határozat

I. Nem érinti a felsőoktatási autonómiát, ha a Kormány a törvény keretei között, annak felhatalmazása alapján szabályozza a felsőoktatási képzés szerkezetét; különösen, ha a Kormány e döntését csak a felsőoktatási autonómia alanyainak bevonásával hozhatja meg.
II. Nem érinti a felsőoktatás autonómiáját az sem, ha a jogalkotó általános jelleggel, az állami és a nem állami intézmények esetében is megköveteli a képzés színvonalát. [Alkotmány 70/G. §; 2005. évi CXIII. tv. 11. § (2) bek., 32. § (1) bek.] 15

1203/B/2006. AB határozat

Nem sérti a bíróság előtti egyenlőség elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a költségmentesség alapján a pereszes fél nem mentesül a pernyertes fél által előzetesen lerótt illeték viselése alól. [Alkotmány 57. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1952. évi III. tv. 86. § (3) bek.] 16

355/B/2008. AB határozat

Nem jelenti a népszuverenitás sérelmét, ha törvény az Országgyűlés népszavazásból eredő kötelezettségét határidőhöz köti. A törvényben rögzített hároméves időtartam nem üresíti ki a népszavazás intézményét. Mindaddig viszont, amíg az Országgyűlés nem kerül az ügyszorító népszavazás következtében „végrehajtó szerepbe”, a képviselői hatalomgyakorlás az elsődleges, amelynek letéteményese az Országgyűlés. [Alkotmány 2. § (2) bek., 28/C. § (3) bek.; 1998. évi III. tv. 8. § (1) bek.; 2008. évi IX. tv.] 17

634/B/2007. AB határozat

Nem sérti a tulajdonhoz való jogot, hogy az igazságügyi szakértő kamarai tagságát törvény erejénél fogva fel kell függeszteni, ha ellene közvérdíjazandó szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás indul. A kamarai tagság előzetes eljárás nélküli felfüggesztése nem áll összefüggésben az ártatlanság vélelmével. [Alkotmány 13. § (1) bek., 54. § (1) bek., 57. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; 1995. évi CXIV. tv. 3/C. § (1)–(6) bek.] 18

21/2010. (II. 25.) AB határozat

A pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelése – az önkéntes, sürgősségi és kötelező gyógykezelés esetén is – érinti a személyi szabadsághoz fűződő alapjogot. A pszichiátriai gyógykezelés fenntartására vonatkozó döntés alapjog-korlátozással jár, érdemi ítélkező tevékenységnek minősül, amelyet ezért csak hivatásos bírák láthatnak el. [Alkotmány 46. § (1) bek., 54. § (1) bek., 55. § (1) bek., 57. § (1) bek., 71/A. § (1) bek.; 1952. évi III. tv. 12/A. § (1) és (4) bek.] 19

22/2010. (II. 25.) AB határozat

Nincs ésszerű indoka, s ezért hátrányos megkülönböztetést jelent, hogy a gépjárműadóról szóló törvény szerint a súlyos mozgáskorlátozott adóalany csak a gépjármű tulajdonosaként jogosult a gépjárművel kapcsolatos adókedvezményre, üzembentartóként már nem. [Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bek.; 1991. évi LXXXII. tv. 5. § f) pont] 19

861/B/2009. AB határozat

Nem jelent hátrányos megkülönböztetést, és nem sért magasabb szintű jogszabályt, ha a helyi önkormányzat a kommunális adó meghatározása során az állandó lakosok számára kedvezményes adófizetési kötelezettséget ír elő. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; Galambok Községi Önkormányzata Képviselő-testületének 10/1995. (XII. 18.) számú rendelete 10. §] 20

27/2010. (III. 5.) AB határozat

I. Önkormányzati rendelet nem jelölheti meg a jegyzőt az önkormányzati hatósági ügy hatáskörének címzettjeként.

II. A más tulajdonában lévő ingatlanok közérdekű szervek általi használatának terjedelméről az ágazati törvények rendelkeznek, amelyek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem adnak felhatalmazást rendeleti szintű szabályok alkotására. [Alkotmány 44/A. (2) bek.; 1990. évi LXV. tv. 16. § (1) bek.; Nagytarcsa Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2005. (V. 25.) számú rendelete] 21

31/2010. (III. 25.) AB határozat (Közigazgatási hivatalok)

A jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendelése. Súlyosan sérti a jogállamiság követelményét az a jogi környezet, amelyből hiányzik az önkormányzati közigazgatás és önkormányzati alapjoggyakorlás törvényességi ellenőrzésére hivatott szervezetrendszer. Mivel az önkormányzati működés törvényességi ellenőrzését kétharmados támogatottságot igénylő törvény hozta létre, ezért e szervezetrendszer jogállásának szabályozása is a szavazatok minősített többségét igényli. [Alkotmány 2. § (1) bek., 19. § (2) bek., 35. § (1) bek., 44/C. §; 2006. évi LVII. tv. 75. § (1)–(7) bek.; 318/2008. (XII. 23.) Korm. r. 11–15. §-ai] 22

32/2010. (III. 25.) AB határozat (BÉK II.)

A kizárólag az azonos neműek számára lehetővé tett bejegyzett élettársi kapcsolat nem jelent a házasságnak versengő életmodellt, ezért nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiüresítésének, a házasság leértékelődésének a veszélyét. [Alkotmány 2. § (1) bek., 15. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 2009. évi XXIX. tv.] 23

33/2010. (III. 31.) AB határozat

Jogalkotási hatáskörrel az Alkotmányban felsorolt szervek rendelkeznek. Alkotmányellenes az a jogszabály, amely az Alkotmányban nem nevesített szervet, személyt ruház fel jogalkotási jogkörrel. [Alkotmány 19. § (3) bek. a)–b) pontok, 32/D. § (4) bek., 35. § (2) bek., 37. § (3) bek., 44/A. § (2) bek.; Az egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezésszabályozási hatásköréhez kapcsolódó módosításáról szóló, az Országgyűlés 2009. november 23-i ülésnapján elfogadott tv. 1–5. §-ai, 6. § (3) bek. a) és c)–e) pontok] 24

34/2010. (III. 31.) AB határozat

Az önkormányzati alapjogokat és a kétharmados törvényben szabályozott önkormányzati feladat- és hatáskörök tartalmát érintő szabályozás az Országgyűlés kétharmados támogatottságát igényli. Formai alkotmányellenességre vezet, ha az egyszerű többséggel elfogadott törvény az önkormányzat képviselő-testületének kétharmados törvényben szabályozott döntési jogkörét oly módon korlátozza, hogy azt a képviselő-testület más szervvel, vagy az érintett nevelőtestülettel együttesen gyakorolhatja csupán. [Alkotmány 44/A. § (1) bek., 44/C. §; 1990. évi LXV. tv. 1. § (2) bek., 8. § (4) bek., 9. § (4) bek.; A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. módosításáról szóló, az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján elfogadott tv. 4. §-a] 25

35/2010. (III. 31.) AB határozat

I. Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja. Állami beavatkozásnak minősül az is, ha a törvény rendelkezéseitől a felek megállapodásuk alapján sem térhetnek el. A kógens jogszabály így az Alkotmány 13. §-a alapján alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.

II. Az építési szerződések kapcsán a megrendelő tulajdonát képező, a szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingatlanon a vállalkozót megillető jelzálogjog a tulajdonjog közérdekéből történő korlátozásának tekinthető. A garanciákat nélkülöző és differenciálatlan szabályozás ugyanakkor nem felel meg az arányosság követelményének. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 1959. évi IV. tv. 402. § (2)–(3) bek.] 26

39/2010. (IV. 15.) AB határozat

A jogállamisággal és az abból fakadó jogbiztonság követelményével ellentétes, ha az ajánlás jellegű szabály normatív módon érvényesül a hatósági eljárásban. A hatósági eljárásban a közigazgatási szerv és a felek jogait, kötelezettségeit jogszabályban kell meghatározni. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 8001/2004. (IHK 8.) IHM tájékoztató 1. pont második mondata] 28

40/2010. (IV. 15.) AB határozat

Az Alkotmány védelme alatt áll minden olyan közterületi rendezvény, amely közös cél érdekében nézeteket juttat kifejezésre, nézeteket terjeszt. Az alkotmányos védelem azt jelenti, hogy törvényi felhatalmazás nélkül más jogszabály – így önkormányzati rendelet – az ilyen kollektív véleménykifejezés feltételrendszerét nem bővítheti. [Alkotmány 8. § (1)–(2) bek., 44/A. § (2) bek., 62. § (1)–(2) bek.; 1988. évi III. tv. 1. §, 2. § (1)–(2) bek., 6. §; 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 4. § (2) és (4) bek.] 29

721/B/2007. AB határozat

A természetvédelmi és a műemléki védettség – még ha ugyanazon ingatlanokra is vonatkozik – célját és funkcióját tekintve is alapvetően különbözik egymástól. Az a körülmény, hogy az egymástól különböző védelmi intézmények törvényben, illetve miniszteri rendeletben jelennek meg, önmagában nem eredményezi a különböző szintű jogszabályok közötti ellentétet [Alkotmány 37. § (3) bek.; 2005. évi LXIV. tv.; 9/2006. (IX. 25.) OKM rendelet] 29

475/B/2005. AB határozat

A jogorvoslathoz való jogot, és a közigazgatási határozatok érdemi bírósági felülvizsgálatát nem korlátozza és nem akadályozza, ha a határozatot hozó közigazgatási szerv kérelmére a bíróság elrendeli a kiszabott bírság bírósági letétbe helyezését. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (2) bek., 50. § (2) bek., 57. § (1) és (5) bek.; 1952. évi III. tv. 332. § (1) bek.] 30

841/B/2009. AB határozat

Nem érinti az önkormányzati alapjogok egyenlőségét deklaráló alkotmányos rendelkezést az a fővárosi közgyűlési rendelet, amely egyoldalúan ad egyetértési jogot a főpolgármester számára a kerületi önkormányzatokkal szemben a kerületi alaptervek és a részletes rendezési tervek tervezési folyamatában. [Alkotmány 43. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; 1990. évi LXV. tv. 10. § (1) bek., 63. § (1) bek., 63/A. §, 63/C. §; 1997. évi LXXVIII. tv. 2. §, 10. § (1) bek., 11. § (1) bek., 12. § (1)–(6) bek.; 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet 7. § (1)–(3) bek.] 30

51/2010. (IV. 28.) AB határozat (Az új Ptk. hatálybaléptetése)

A felkészülési idő alkotmányossága az adott jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, megnyitási idejének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők eseti vizsgálata alapján ítéltető meg. A felkészülési időt önmagában nem nyitja meg az, ha a jogszabály szövege ugyan megismerhető, de a hatálybalépés még kétséges vagy annak időpontja ismeretlen. A felkészülési idő a jogszabállyal bevezetett változások biztosra vehető hatálybalépésének megismerésekor kezdődhet. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2010. évi XV. tv. 1. §, 208. § (1)–(3) bek., 209. § (3) bek.; 2010. évi XVII. tv. 15. §] 31

58/B/2008. AB határozat

A belföldi és a külföldi oktatási intézményekben tanulmányokat folytató magyar állampolgárok között – az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság szempontjából – tett megkülönböztetés nem diszkriminatív. A más állam területén létrejövő jogviszony az adott állam társadalombiztosítási rendszerének hatálya alá tartozik. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; 1997. évi LXXX. tv. 16. § (1) bek. i) pont] 33

55/2010. (V. 5.) AB határozat

A fővárosi és a kerületi önkormányzatok bevételeinek jellegét és a közöttük érvényesülő forrásmegosztás szabályait kétharmados támogatottságot igénylő törvény rendezi. Alkotmányellenes az olyan törvényi rendelkezés, amelyet az Országgyűlés egyszerű többséggel szavazott meg, és amely a kétharmados törvényben kapott felhatalmazást túllépve, normatív eljárási szabályok mellett módosítja a bevételek jellegét és megosztásának módját. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 44/C. §; 2006. évi CXXXIII. tv. 4. §, 5. §, 6. § (4) bek.] 33

498/B/2009. AB határozat

I. A közigazgatási eljárás során alkalmazott bizonyítási rend nem alkotmányossági kérdés, amennyiben az Alkotmányban biztosított jogok – kiemelten a bírósághoz fordulás jogának – érvényesülése biztosított.

II. Az adóhatóság által kiküldött, a vagyonosodási vizsgálat lefolytatásához szükséges információkra vonatkozó kérdéseket tartalmazó kérdőív nem minősül általános, kötelezően benyújtandó vagyonynyilatkozatnak.

III. A becslés alapjául szolgáló adóhatósági érveket az adózó az eljárást lezáró adóhatósági határozat elleni jogorvoslati kérelmében megtámadhatja. [Alkotmány 2. § (1) bek., 57. § (1) és (5) bek.; 2003. évi XCII. tv. 109. §] 34

813/B/2009. AB határozat (Gázár-kompensáció)

I. Önmagában az, hogy egy jogszabály a korábban hatályos törvényben használt terminológiát is alkalmazza, nem sérti a jogbiztonság követelményét. Nem alkotmányosértő önmagában az sem, ha a törvény egyes rendelkezései, valamint a törvényt kiegészítő jogszabály egy napon lépnek hatályba.

II. Nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, hogy a gáz-nagykereskedő veszteségét a korábbi fogyasztóknak a jogszabály hatálybalépését követő időszakban elhasznált gáz árában kell megfizetniük. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; 2008. évi XL. tv. 138/A. §; 27/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet] 35

530/B/2007. AB végzés

A költségvetési törvények hatályon kívül helyezésére általában kifejezetten nem kerül sor, rendelkezéseik alkalmazhatósága azonban az adott költségvetési év elteltével megszűnik. Erre tekintettel a korábbi költségvetési törvényekkel összefüggésben előterjesztett indítványok (utólagos normakontroll-kérelem, illetve alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló kérelem) tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást rendszerint megszünteti. [2006. évi CXXVII. tv.; Ügyrend 31. § a) pont] 37

104/2010. (VI. 10.) AB határozat

Nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely alapján a nyomozó hatóság, az ügyész, valamint a bíróság jogosult lenne a tanú személyes adatainak zárt kezelésére irányuló kérelem megtagadására. A büntetőeljárás során biztosított bírói mérlegelés lehetősége szükségtelenül korlátozza a tanú információs önrendelkezési jogát. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 59. § (1) bek.; 1998. évi XIX. tv. 96. § (1) bek.] 37

107/2010. (VI. 10.) AB határozat

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény nem hatalmazza fel az önkormányzatot arra, hogy az útépitési hozzájárulás megállapítására további feltételeket határozzon meg. A törvény arra sem ad felhatalmazást, hogy az önkormányzat olyan ingatlanok vonatkozásában is áthárítsa az útépités költségét, amelyek a kiszolgáló úttal közvetlenül nem határoltak. [Alkotmány 70/A. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; 1997. évi LXXVIII. tv. 28. § (2) bek.; Zalaapáti Község Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2004. (XII. 22.) számú rendelete]. 38

111/E/2008. AB határozat

A Ptk. sajtó-helyreigazításra vonatkozó szabályait a bíróságok kiterjesztően értelmezik, így helyreigazítás az internetes hírportálon elkövetett jogsértés esetén is kérhető. A nyomtatott sajtón kívüli jogsértések esetén is a Ptk. 84. §-a szerinti jogkövetkezmények nyújtanak orvoslást. A Ptk. ezen szabályai kellő mértékben biztosítják az Alkotmányban nevesített jóhírnévhez való jog védelmét. [Alkotmány 59. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1959. évi IV. tv. 78. § (1) bek., 79. § (1) bek., 84. § (1) bek.] 39

285/B/2005. AB határozat

Nem sért magasabb szintű jogszabályt, ha az önkormányzat rendeletében kötelezően igénybe veendő közszolgáltatásként írja elő az ingatlantulajdonosok számára a települési szilárd hulladék gyűjtésében, ártalmatlanításában való részvételt. Az önkormányzat akár díjfizetési kötelezettséget is előírhat az ingatlan tulajdonosa által beszállított szemét kezelésének ellentételezésére, mindaddig, amíg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát megfelelően biztosítja. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 2000. évi XLIII. tv. 20. § (2) bek.] 39

46/E/2003. AB határozat

Az önkormányzatot nem terheli jogalkotási kötelezettség környezetvédelmi programjának el-

fogadására. A képviselő-testület a környezetvédelmi programot – tartalmára, az előírt feladat jellegére tekintettel – nem rendeletben, hanem határozati formában fogadja el. [Alkotmány 18. §, 70/D. § (1)–(2) bek.; 1995. évi LIII. tv. 46. § (1) bek. b) pont] 40

114/2010. (VI. 30.) AB határozat

Az ideiglenes hatályú elhelyezés nem „végleges” döntés, mindazonáltal jelentős mértékben, tartósan korlátoz alapvető jogokat, így alkotmányjogi szempontból az érdemi döntéssel esik egy tekintet alá. Erre tekintettel a jogalkotó köteles jogorvoslati jogot biztosítani. [Alkotmány 57. § (5) bek.; 1997. évi XXXI. tv. 72. § (4) bek.] 40

142/2010. (VII. 14.) AB határozat (SPS)

A jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik a bizalom védelmének elve is. A termelők joggal bízhattak abban, hogy az új támogatási rendszerre történő átmenet szabályai valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttérésből eredően – nem kerülhetnek lényegesen rosszabb helyzetbe másokhoz képest. [Alkotmány 2. § (1) bek.; az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott T/5883. számú törvényjavaslat 15. § (3) bek.] 41

143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés)

Utólagos normakontroll tárgya lehet az Alkotmánybíróság előtt az Európai Unió jogába tartozó alapító szerződést kihirdető törvény. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése nemcsak az ún. csatlakozási szerződésre vonatkozik, hanem minden olyan alapszerződésre, amelynek végrehajtása a szuverenitásba tartozó hatáskörök közös gyakorlását teszi szükségessé. A Lisszaboni Szerződés alapjaiban nem változtatja meg az Európai Unió felépítését, szerkezetét, ezért annak elfogadása sem eredményezheti a magyar állam szuverenitásának megszűnését. [Alkotmány 2. § bek., 2/A. § (1) bek., 6. § (4) bek.; 2007. évi CLXVIII. tv.] 43

TANULMÁNYOK 46

Horváth M. Tamás: Kérjük, fizessen! Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok. 46

Szalai Éva: Helyi adórendeletek az alkotmánybírósági gyakorlat tükrében. 54

Kovács Virág–Térey Vilmos:

Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán . . . 65

Bekényi József: Az önkormányzatiság és az Alkotmánybíróság 76

Darák Péter–Patyi András:

A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. 82

VITA 90

Reagálás az első szám vitaindítójára. 90

Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben 90

Vitaindító 100

Az Alkotmánybíróság levele az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága részére 100

KRÓNIKA 103

Belföldi és külföldi kapcsolatok 103

Konzultáció a Consultában. 106

Hivatkozások. 108

CONTENTS 114

DÖNTÉSEK

8/2010. (I. 28.) AB határozat (Vagyonadó)

I. A bizonytalan összegű forgalmi értéken alapuló, önadózással megállapítandó adó fizetésére vonatkozó kötelezettség, és különösen e kötelezettség nem megfelelő teljesítésének szankcionálása jogbizonytalanságot teremt. A lakóingatlan terhelő vagyoni értékű jog jogosultjának és tulajdonosának egyetemleges adófizetési kötelezettsége, illetve a vagyoni értékű jogok jogosultjainak szabályozatlan arányosítással megállapítandó adófizetési kötelezettsége szintén jogbizonytalanságra vezet.

II. Nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó az adókötelezettség megállapítása kapcsán olyan adótechnikát választ, amely szerint nem az adóköteles vagyontárgy értéke képezi az adó alapját. Ez különösen a gépjárművek adóztatása esetében indokolt. [Alkotmány 2. § (1) bek., 70/I. §; 2009. évi LXXVIII. tv.; 2003. évi XCII. tv.; 242/2009. (X. 29.) Korm. rendelet]

Az Alkotmánybíróság számos indítvány alapján vizsgálta az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény (Nért.), az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) kapcsolódó rendelkezései, valamint a lakóingatlanok adójának bevallásához felhasználható, becsült forgalmi érték közléséről szóló 242/2009. (X. 29.) Korm. rendelet (Korm. r.) alkotmányosságát. Az indítványozók túlnyomó többsége a lakóingatlanok adójával kapcsolatos rendelkezéseket kifogásolta. Egyebek mellett azt sérelmezték, hogy a Nért. alapján nem egyértelmű, miként lehet pontosan megállapítani az adó alapját, vagyis a lakóingatlanok forgalmi értékét. Az adóalap bizonytalansága következtében az adóhatóság az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése során korlátlan mérlegelési joggal rendelkezik, ami sérti a jogbiztonság elvét [Alkotmány 2. § (1) bek.]. A jogbiztonság elvébe ütközőnek tartották továbbá, hogy az adóalany a Nért. alapján szankcionálható, ha nem tudja pontosan, vagyis az adóhatóság által utólagosan megállapított forgalmi értékkel azonosan meghatározni a lakóingatlan forgalmi értékét.

Az adó alapjául szolgáló forgalmi értékkel összefüggésben a Nért. 5. §-át is sérelmezték, mely nemcsak a tulajdonosokat, hanem a vagyoni értékű jogok gyakorlására jogosultakat is az adóalanyok körébe sorolja. Ennek kapcsán azt állították, hogy bár a vagyoni értékű jogok jogosultjai is adóalanyok, mivel a vagyoni értékű jog az adó alapjául szolgáló forgalmi értékben nem szerepel, ezért adófizetési kötelezettségük megállapítása sérti a normavilágosság követelményét.

Az indítványozók a vízi és légi járművek, valamint a nagy teljesítményű személygépkocsik adójával kapcsolatban is alkotmányellenesnek tartották a Nért. rendelkezéseit. E szabályok szerint az adó nem a járművek forgalmi értékéhez igazodik, hanem más, a járművek értékétől független tényezőhöz (pl.: vitorlaméret, felszálló tömeg, teljesítmény). Ennek következtében előfordulhat, hogy egy kisebb értékű jármű után ugyanolyan mértékű vagy akár még nagyobb adófizetési kötelezettség terheli az adóalanyt, mint egy nagyobb értékű jármű után. Erre figyelemmel a támadott rendelkezéseket az Alkotmány 70/A. §-a szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába és az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített arányos közteherviselés elvébe ütközőnek tartották.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat részben megalapozottnak találta, és a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a Nért.-nek a lakóingatlanokra vonatkozó valamennyi szabályát, valamint az Art. kapcsolódó rendelkezéseit és a Korm. r.-t.

A Nért. megalkotására azt követően került sor, hogy az Alkotmánybíróság korábban a luxusadóról szóló törvény kapcsán állást foglalt az ingatlanok adóztatása tekintetében. A jogalkotó azonban nem a korábbi törvényt igazította az alkotmányos elvárásokhoz, hanem új adótechnikát választott, s a lakóingatlan jogszabályban előírt számított értéke helyett az ingatlan forgalmi értékét tette meg adóalapnak.

Az ingatlan forgalmi értéke a Nért. 2. § 10. pontja szerint az a pénzben kifejezhető érték, amely a vagyontárgy eladása esetén – a vagyontárgyat terhelő adósságok figyelembevétele nélkül – árként általában elérhető. Jóllehet az illetékekről szóló törvény (Itv.) a forgalmi érték fogalmát szinte azonos tartalommal határozza meg, a Nért. szerint az Itv.-ben foglaltaktól teljesen eltérő módon kerül sor a forgalmi értéken alapuló vagyoni típusú adó megállapítására. Az Itv. alapján a vagyonszerzési illetéket a hatóság közreműködése mellett, az adóalany bejelentésére, de kiszabás alapján kell megfizetni. Ettől eltérően a Nért. szerint a vagyonadót nem bejelentésen alapuló adókiszabás, hanem bevallás alapján, önadózással kell teljesíteni.

Az adó alapjául szolgáló forgalmi érték a Nért. alkalmazásában egy pontosan meg nem határozott összeget takar, mivel nem kapcsolódik konkrét jogügylet, (adó)hatósági megállapításhoz vagy szakértői értébecsléshez. A Nért. nem állapít meg olyan számítási módszert sem, amellyel az adó alapja az adó-

alany által meghatározható lenne (pl. az ingatlan egykori vételára, korrigálva a lakásárindex mértékével). Ennek értelmében az adóalany olyan adatszolgáltatásra köteles, amelynek pontos ismeretével nem rendelkezik, az nem is várható el tőle. Egy lakóingatlan aktuális forgalmi értéke rendszerint széles alkusávban mozog, akár 30–40 százalékos vagy néha még ennél is nagyobb eltérések sem szokatlanok.

Bár a Korm. r. szerint az állami adóhatóság az adóalany kérelmére még az adóbevallás előtt közli a lakóingatlan becsült forgalmi értékét, ettől az adóhatóság utólagos adómegállapítás során eltérhet. A Korm. r. mindazonáltal garantálja, hogy amennyiben az adózó az adóhatóság által becsült értéket jelöli meg az adóbevallásában, vagy adóbevallást erre tekintettel nem nyújt be, akkor az adóhatóság vele szemben az adóbírság kiszabását, illetve a késedelmi pótlék felszámítását hivatalból mellőzi. A Korm. r. tulajdonképpen csak elbizonytalanítja az adóalanyt a tekintetben, hogy melyik összeget tüntesse fel az adó alapjaként az adóbevallásában: a Korm. r. szerint az adóhatóság által becsült forgalmi értéket vagy a Nért. 2. § 10. pontjában foglalt definíció szerinti értéket.

Az önadózás önmagában nem alkotmányellenes. Az önadózást mint adótechnikát elsősorban akkor alkalmazza a jogalkotó, ha az adózó számára pontosan rendelkezésre állnak azok az adatok, amelyek alapján az adózó meg tudja állapítani az adó alapját, s amelyből ki tudja számítani az adót. A forgalmi értéken alapuló közteherhivatal és az önadózás párosítása a jelen szabályozási környezetben ugyanakkor azt eredményezheti, hogy az adózó bizonytalan összegű forgalmi érték bevallására köteles, s ez a bevallásában feltüntetett összeg képezi az adófizetési kötelezettsége, illetve az adóellenőrzés alapját. Ezzel pedig szükségszerűen együtt jár az is, hogy az adózó szankcionálhatóvá válik, ha a lakóingatlan bevallott forgalmi értéke az Art.-ben elfogadott mértéken (10%-on) túl kevesebb annál, mint amit az adóhatóság – ellenőrzés eredményeként – utóbb megállapít.

A Nért. 5. § (1) bekezdése határozza meg az adó alanyát. Eszerint az adó alanya a lakóingatlan tulajdonosa. Ha azonban a lakóingatlant az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, akkor az annak gyakorlására jogosult válik az adó alanyává. A Nért. – szemben az Itv. szabályaival – nem rendelkezik arról, hogy a tulajdonosnak az adót a vagyoni értékű jogok értékével csökkentett forgalmi érték után kellene megfizetnie, és a vagyoni értékű jog jogosultjának e jog értéke után kellene adóznia. Ehelyett a Nért. a vagyoni értékű jog jogosultját és a tulajdonost egyetemleges adóalanyként kezeli: azonos adóalapra vonatkozóan írja elő a tulajdonosnak a vagyoni értékű jog jogosultjával egyetemleges adófizetési kötelezettségét.

A vagyoni értékű jog gyakorlására jogosult adóalanynak nem csupán a tényleges vagyona (vagyoni értékű joga) képezi az adó alapját, hanem a lakóingatlan (egészének) forgalmi értéke. A tulajdonos szintén a

lakóingatlan forgalmi értéke után adózik, annak ellenére, hogy lakóingatlanának tényleges forgalmi értékét a vagyoni értékű jog nyilvánvalóan csökkenti.

A Nért. alapján a forgalmi érték fogalmának más értelmezése sem zárható ki. Az adó alapjául szolgáló forgalmi érték meghatározásából akár arra a következtetésre is lehet jutni, hogy a törvényhozó a forgalmi érték alatt a vagyoni értékű jogok értékével csökkentett vételárat érti. Ebben az esetben viszont a Nért. 5. § (1) bekezdése alapján a vagyoni értékű jog jogosultja éppen a saját vagyoni értékű jogának értékével csökkentett forgalmi érték után lenne köteles adóznia.

A lakóingatlant terhelő több vagyoni értékű jog esetén ráadásul a jogosultak jogosultságai arányában minősülnek adóalanyoknak, így jogosultságai arányában lennének kötelesek az adókötelezettséget teljesíteni. Nem tisztázott azonban sem az arányosítás módszere, sem az, hogy miként határozható meg a vagyoni értékű jogok értéke. A Nért. alapján tehát bizonytalan értékű vagyoni értékű jogok szabályozatlan arányosításával kellene az adóalanyiságot megállapítani, s ezek az adóalanyok lennének kötelesek az egyértelműen meg nem határozott adófizetési kötelezettséget teljesíteni.

A bizonytalan összegű forgalmi értéken alapuló, önadózással megállapítandó adó fizetésére vonatkozó kötelezettség, s különösen e kötelezettségek teljesítésének – előre nem látható feltételek szerint történő – szankcionálása jogbizonytalanságot teremt. Ilyen a lakóingatlanok adójával kapcsolatos adókötelezettség, amely csak úgy teljesíthető, hogy az adókötelezettség teljesítésének joghatása előre nem látható, kiszámíthatatlan.

A lakóingatlant terhelő vagyoni értékű jog jogosultjának és a lakóingatlan tulajdonosának egyetemleges adófizetési kötelezettsége, illetve a bizonytalan értékű vagyoni értékű jogok jogosultjainak szabályozatlan arányosítással megállapítandó adófizetési kötelezettsége szintén jogbizonytalanságot eredményez. A bizonytalan adófizetési kötelezettség a jogbiztonság követelményébe ütközik.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel – megsemmisítette a Nért.-nek a lakóingatlanokra vonatkozó valamennyi szabályát, valamint az Art. kapcsolódó rendelkezéseit és a Korm. r.-t.

A vízi és légi járművek, valamint a nagy teljesítményű személygépkocsik adójának alapja nem a járművek értékéhez igazodik, hanem más, a járművek értéktől független tényezőhöz (pl. vitorlaméret, felszálló tömeg, teljesítmény). Nem alkotmányellenes azonban, ha a jogalkotó az adókötelezettség megállapítása kapcsán olyan adótechnikát választ, amely szerint nem az adóköteles vagyontárgy értéke képezi az adó alapját. Ez különösen a gépjárművek adóztatása esetében tűnik indokoltnak. Az Alkotmánybíróság a gépjárműadó alkotmányossági vizsgálata kapcsán korábban már rámutatott arra, hogy a gépjármű értéke évről évre jelentősen változhat, a tényleges (forgalmi) érték a gépjármű meghatározott időpontban fennálló állapotát

adja, amelyet a használati mód befolyásol. Mindezekre tekintettel célszerűtlen, és az adóigazgatási eljárásban gyakorlatilag kivitelezhetetlen helyzetet teremtené, ha az adóalap a nehezen követhető érték alapján kerülne meghatározásra.

A gépjármű jellemzően értékes vagyontárgy, amelynek mind a megszerzése, mind pedig a fenntartása megfelelő vagyoni, jövedelmi helyzetet, azaz teherviselő képességet feltételez. A Nért. szerint az adó mértéke az adott jármű valamely lényeges sajátosságához (pl. vitorlaméret, felszálló tömeg, teljesítmény) igazo-

dik úgy, hogy az adó mértéke a jármű életkorával, vagyis értékvesztésével csökken. Ez az adótechnika képes garantálni, hogy a járművek után fizetendő adó mértéke a tényleges vagyoni viszonyokhoz közelítsen, s így közvetlen összefüggésben álljon az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival.

Alkotmánybírósági ügyszám: 756/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 10. számában, 7060.

1244/B/2008. AB határozat

Az önkormányzat nem ügyfél, ezért jogorvoslati joggal sem élhet a jegyző adóhatósági jogkörben meghozott határozatával szemben. A jegyző által tévesen megállapított adó-visszatérítési kötelezettség ugyan kihatással van az önkormányzat gazdálkodására, azonban az önkormányzat ezzel az összeggel – jogalap hiányában – nem is számolhatott. [Alkotmány 57. § (5) bek.; 2003. évi XCII. tv. 136. § (1) bek., 143. § (1) bek.]

Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) szerint az önkormányzat nem élhet jogorvoslattal a jegyző adóhatósági jogkörben hozott határozatával szemben. Az adófizetési kötelezettség téves határozaton alapuló teljesítése, az esetleges visszautalási kötelezettség azonban alapvetően érinti az önkormányzat gazdálkodását, amelynek biztonságosságáért a képviselő-testület, szabályosságáért pedig a polgármester felel.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el, ezért azt vizsgálta, hogy az Art.-nak a jogorvoslatra vonatkozó szabályozása kapcsán megállapítható-e az indítványozó által állított szabályozási mulasztás, továbbá az ebből eredő alkotmányellenes helyzet.

Az Alkotmánybíróság utalt a jogalkotási mulasztással előálló alkotmányellenesség és a jogorvoslatához való jog [Alkotmány 57. § (5) bek.] kapcsán kialakított gyakorlatára. Megvizsgálta a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző törvényen alapuló kapcsolatát. Mivel az adóhatósági jogkört az Art. a jegyzőhöz telepíti, ezért a jegyző dönt a hatáskörébe utalt helyi és egyéb adóügyekben, ideértve az adóhatóság számlájára tévesen befizetett összeget vagy túlfizetés visszautalását is.

Az Alkotmánybíróság az Art. alapján megállapította azt is, hogy az adóhatósági határozattal szemben csak az élhet jogorvoslattal, akire nézve a határozat rendelkezést tartalmaz. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján, illetve a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata értelmében az önkormányzat csak abban az esetben válhat hatósági eljárásban ügyféllé, amennyiben a közigazgatási ügy az önkormányzat feladatkörét, annak jogszerű gyakorlását közvetlenül érinti. A közvetett érintettség nem alapozza meg az önkormányzat ügyféli minőségét. Az önkormányzat az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó ügyekben nem ügyfél, a határozat a feladatkörét közvetlenül nem érinti, de nem is tartalmaz rá nézve rendelkezést. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában egyértelművé tette, hogy az adóhatósági jogkör gyakorlása nem az Alkotmányon alapuló önkormányzati alapjogból ered. Az elsőfokú adóhatósági jogkörben jegyző jár el, függetlenül attól, hogy a hatáskörébe tartozó adónemeket helyi vagy központi adójogszabály állapította meg. Ezért az adó-visszatérítés kötelezettje nem az önkormányzat, hanem az önkormányzati adóhatóság, amely a tévesen befizetett összeget vagy túlfizetést visszautalja. Ez az intézkedés ugyan kihatással van az önkormányzat gazdálkodására, azonban az önkormányzat ezzel az összeggel – jogalap hiányában – nem is számolhatott, így a visszafizetés a jogát, jogos érdekét nem sérti.

Mivel a támadott rendelkezések nem sértik a jogorvoslatához való jogot, ezért jogalkotói mulasztás sem állapítható meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1244/B/2008.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 164.

14/2010. (II. 5.) AB határozat

A felhatalmazó törvény kereteinek átlépését jelenti, ha a szociális ellátás jogosultsági feltételeit a képviselő-testület kiegészíti. Jogbizonytalanságot eredményez az is, ha a képviselő-testület a mérlegelés szempontjainak meghatározása nélkül jogosítja valamelyik szervét egyedi döntés meghozatalára. [Alkotmány 2. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; 1993. évi III. tv.; Miskolci Megyei Jogú Város Önkormányzatának 19/2003. (V. 12.) számú rendelete]

Az indítványozó annak megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a szociális ellátásokról és a lakbértámogatás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendeletének (Ör.) bizonyos rendelkezései törvénybe ütköznek, egyes rendelkezései pedig sértik a jogbiztonságot, ezért alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak ítélte, és az Ör. alkotmányellenes rendelkezéseit a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

A szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) az önkormányzatok képviselő-testületeit hatalmazza fel az egyes ellátások – így az átmeneti segély – feltételeinek rendeletben történő szabályozására. Az indítvánnyal támadott Ör. lehetőséget teremt arra, hogy „mértányosság-ból, egyedi elbírálás alapján” az Ör.-ben meghatározott

átmeneti segélytől a képviselő-testület bizottsága eltérjen. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonsággal kapcsolatos gyakorlatára utalva megállapította, hogy amennyiben a felhatalmazáson alapuló önkormányzati rendelet egyedi döntések megalkotását teszi lehetővé, úgy a normatív előírásoktól való eltérés szempontjait, körülményeit és feltételeit is meg kell határoznia.

A törvényi szintű szabályok ugyanakkor az alanyi jogon járó és a méltányossági ápolási díjak mint ellátási formák tekintetében a jogosultság feltételeit azonosan állapítják meg. Mivel az Sztv. ezen szabályai nem diszpozitívak, az önkormányzatnak nincs lehetősége a feltételek további szűkítésére. Az Ör. támadott rendelkezései azonban többletfeltételt is megfogalmaznak, amellyel a jogosultak körét a törvényi rendelkezésekkel ellentétes módon szűkítik. A felhatalmazó törvény kógens rendelkezéseitől tartalmában eltérő önkormányzati szabályozás az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy nem vezet a jogbiztonság sérelmére, ha az Ör. megismétli a felhatalmazó törvény egyes rendelkezéseit, de a norma tartalma egyértelmű és világos marad.

Alkotmánybírósági ügyszám: 10/H/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 14. számában, 8884.

808/B/2009. AB határozat

A bírósághoz fordulás joga nem értelmezhető úgy, mint amely korlátlanul biztosítaná a bíróságok közötti tetszőleges választás lehetőségét. Önmagában az, hogy a jogszabály – bírósági igazgatási, arányos ügyteher-elosztási célzattal – bizonyos bíróság választásának lehetőségét nem teszi lehetővé, nem jelenti a felek bírósághoz forduláshoz való jogának sem a kizárását, sem az indokolatlan, cél nélküli korlátozását. [Alkotmány 57. § (1) bek.; 1952. évi III. tv. 41. § (6) bek.]

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 41. § (6) bekezdése kizárja, hogy vagyoni jogi ügyekben a felek jogvitájukra a megyei bíróság hatáskörébe tartozó ügyben a Fővárosi Bíróság és a Pest Megyei Bíróság, a helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyben pedig a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékességét kössék ki. Az indítványozók szerint ez a szabály sérti a bírósághoz fordulás jogát [Alkotmány 57. § (1) bek.], mivel az ország távoli pontján élő felek a fővárosi bíróságok kizárólagos illetékességét választják leggyakrabban.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az illetékesség általánosságban az ügyek megosztását jelenti az azonos hatáskörű bíróságok között, egyben egyfajta ésszerű területi korlátozást, arányosí-

tást is eredményezve. A felek választási lehetősége ezért nem lehet korlátlan, csak a Pp. szabályai által meghatározott körben jelölhetik ki a jogvitájukban eljáró bíróságot. A támadott szabály szerinti korlátozást éppen a fővárosi székhelyű bíróságok leterheltsége indokolta. Ilyen esetekben a jogalkotónak nemcsak joga, hanem kötelessége is, hogy a bíróságok zavartalan működését biztosítsa. A jogalkotó ez irányú törekvése alkotmányosan igazolható jogpolitikai cél. Önmagában az, hogy a jogszabály – bírósági igazgatási, arányos ügyteher-elosztási célzattal – bizonyos bíróság választásának lehetőségét nem teszi lehetővé, nem jelenti a felek bírósághoz forduláshoz való jogának sem a kizárását, sem az indokolatlan, cél nélküli korlátozását. A támadott rendelkezés nem eredményezi azt, hogy a felek jogvitájukat ne terjeszthetnék bíróság elé a Pp.-ben meghatározott általános és megmaradó alávétéses illetékességi okok alapján. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a fentiek szerint nem értelmezhető úgy, mint amely korlátlanul biztosítaná a bíróságok közötti tetszőleges választás lehetőségét.

Alkotmánybírósági ügyszám: 808/B/2009.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 168. oldal.

256/B/2004. AB határozat

A helyi önkormányzat a helyi közügyekre vonatkozó szabályozási hatalma keretében meghatározhatja a településen egy ingatlanon tartható méhcsaládok számát. Az ilyen előírás – feltéve, hogy nem eredményezi a tevékenység teljes tiltását – nem ellentétes a méhészettről szóló miniszteri rendelettel mint magasabb szintű jogszabállyal, amennyiben a magasabb szintű jogszabály e kérdést nem rendezi. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Dubicsány Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2004. (II. 3.) KT. számú rendelete 3. § (1) bek.]

Az indítványozó Dubicsány Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állattartással összefüggő egyes kérdések szabályozásáról szóló 2/2004. (II. 3.) KT. számú rendelete (Ör.) alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az Ör. értelmében Dubicsány Község belterületén egy ingatlanon maximum 3 méhcsaládot szabad tartani. E szabály – álláspontja – szerint magasabb szintű jogforrással, a 15/1969. (XI. 6.) MÉM rendelettel (MÉMr.) ellentétes, mert amíg a MÉMr. szabadon lehetővé teszi a méhtartást, addig az Ör. maximum három méhcsalád tartását engedi meg Dubicsány község belterületén.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság korábban számos alkalommal foglalkozott a méhtartás helyi szabályozásának alkotmányos kereteivel. A testület megállapította, hogy

az önkormányzatnak helyi közügyként joga van a méhtartás kérdéseit magasabb szintű jogszabállyal összhangban – esetleg ilyen rendelkezés híján – szabályozni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem minősül alkotmányellenesnek az olyan tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás, amely magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben (körülhatárolt területi kiterjedtséggel) megszorító feltételeket állapít meg anélkül, hogy a magasabb jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná. Nem alkotmányellenes az olyan tartalmú szabályozás sem, amely bizonyos állatfajták tartására vonatkozó tilalmakat – a magasabb szintű jogszabály keretei között vagy törvényi felhatalmazás alapján – a helyi sajátosságoknak megfelelően állapít meg.

Mindezek alapján az Ör. nem ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.

Alkotmánybírósági ügyszám: 256/B/2004.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 171.

18/2010. (II. 18.) AB határozat

A méhészettről szóló miniszteri rendeletben foglalt védőtávolságok nem írhatók felül önkormányzati rendelettel, mivel az Alkotmány tiltja, hogy az önkormányzat magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályt alkosson. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Dunaújváros Megyei Jogú Város Közgyűlésének 32/2004. (IV. 23.) KR számú rendelete 9. § (6) bek., 10. § (1) bek. a) pont]

Az indítványozó Dunaújváros Megyei Jogú Város Közgyűlésének 32/2004. (IV. 23.) KR számú rendelete (Ör.) méhtartásra irányadó szabályainak megsemmisítését kérte, mert a támadott rendelkezések álláspontja szerint ellentétesek a méhészettről szóló 15/1969. (XI. 6.) MÉM rendelet (MÉMr.) méhészkedést általánosságban megengedő szabályaival.

Az Ör. szerint a méhek aktív időszakában (április 15-től szeptember 15-ig) csak az Ör.-ben meghatározott számú méhcsalád tartható. A tartható méhek száma az emberi tartózkodásra szolgáló helyiségtől számított védőtávolság mértékétől függ. A többi méhet vándortanyán kell tartani, amely belterületen is létesíthető, amennyiben 200 méteres védőtávolság biztosít

ható a lakott épületektől. Nyugalmi időszakban (szeptember 16-tól április 14-ig) a méhcsaládok száma nem esik korlátozás alá

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában az, hogy az Ör. Dunaújváros Megyei Jogú Város belterületén a MÉMr.-ben nem szereplő feltételt határoz meg – nevezetesen a tartható méhcsaládok számát korlátozza –, nem ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság azonban korábban megsemmisítette azokat a rendelkezéseket, amelyek a MÉMr.-ben meghatározott védőtávolságokat meghaladó védőtávolságokat írtak elő. Döntése szerint a MÉMr.-ben foglalt védőtávolságok nem írhatók felül önkormányzati rendelettel, tekintettel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére, amely tiltja, hogy az önkormányzat magasabb szintű jogszabállyal ellentétes saját jogszabályt alkosson. Az Alkotmánybíróság jelen esetben is megállapította, hogy a MÉMr.-ben előírt védőtávolságokat meghaladó védőtávolságok előírása ellentétes a MÉMr.-rel, ezért az Alkotmány

44/A. § (2) bekezdését sérti. Az Ör. azon rendelkezése, amely a vándortanyák létesítésére vonatkozó 200 méteres védőtávolságot írt elő, valamint a meghatározott védőtávolságok a méhek tekintetében a fentiek

szerint alkotmányellenesek, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Alkotmánybírósági ügyszám: 95/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 21. számában, 9235.

19/2010. (II. 18.) AB határozat

A közterület igénybevételéhez szükséges polgármesteri hozzájárulás hatósági döntés. A döntéssel szemben biztosítani kell a jogorvoslathoz való jogot. [Alkotmány 57. § (5) bek.; Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 46/1999. (XII. 23.) Kr. számú rendelete]

A Fővárosi Ítéltábla közigazgatási bírói tanácsa – az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – indítványozta a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által megalkotott rendelet (Ör.) alkotmányossági vizsgálatát. Az Ör. értelmében a közterület-igénybevételi szerződés megkötéséhez a polgármester tulajdonosi hozzájárulása szükséges. Mivel a polgármester hozzájárulása nem hatósági, hanem tulajdonosi döntés, ezért azt nem köteles indokolni, és ellene jogorvoslat sincsen. Az indítványozó bírói tanács álláspontja szerint ugyanakkor a polgármester hozzájárulást megtagadó nyilatkozata elleni jogorvoslat hiánya a jogorvoslathoz való jogot sérti [Alkotmány 57. § (5) bek.].

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak ítélte, az Ör. alkotmányellenes rendelkezését a határozat közzétételének napjával megsemmisítette, a hatályban maradó rendelkezések alkalmazása tekintetében pedig alkotmányos követelményt állapított meg.

Összegezve a jogorvoslati joggal kapcsolatos gyakorlatát, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogorvoslat hiánya a hatósági döntések esetében alkotmányellenességet eredményez. A döntés hatósági jellege az adott szabályozási környezet vizsgálata alapján állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság tehát elsőként a közterület-igénybevételi szerződéshez szükséges polgármesteri hozzájárulás jogi jellegét, természetét vizsgálta. Ebben a körben – többek között az épített környezet alakításáról és védelméről szóló, a helyi önkormányzatokról szóló, valamint a közúti közlekedés szabályairól szóló törvényi szabályozás alapján – arra a következtetésre jutott, hogy a közterület olyan közjóság, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat.

A közterület közcélokat szolgáló ingatlan, amelynek mindenki számára hozzáférhető, biztonságos és zavartalan használatát jogszabályi előírások biztosítják. A sajátos tulajdoni tárgyjal ezért az önkormányzat mint tulajdonos csak a közérdekű célok megvalósítása érdekében rendelkezhet. A közútnak nem minősülő közterületek használatának rendezése – törvényi szabály hiányában – helyi közügynek minősül, ezért a helyi önkormányzat szabályozási autonómiájába tartozik. A rendeltetéstől eltérő használat feltételeit meghatározó önkormányzati rendelet megalkotásakor azonban a tulajdonos önkormányzat tulajdonosi szempontjait megelőzik a városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyonbiztonsági érdekek, összességében a közérdek. A közérdek mellett védeni kell a közterület rendeltetészerű használóinak, illetve a közterületet jogszerűen, a rendeltetésétől eltérően használók jogait is. Ezen indokok mentén az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közterület-használat szabályozása alapvetően közjogi, közigazgatási jellegű szabályozást jelent. Így a közterület rendeltetésétől eltérő használata során a közigazgatási jogi szabályok határozzák meg az önkormányzat és a közterület használója között létrejövő jogviszonyban a jogalanyok jogait. Ebben az összefüggésben a polgármester a hozzájáruló nyilatkozatával arról dönt, hogy a kérelmező szerezhette-e jogot díjfizetés ellenében a közterület rendeltetésétől eltérő használatára. E döntés pedig – természetét tekintve – hatósági ügyben hozott döntésnek minősül.

Az Alkotmánybíróság a határozata rendelkező részében ezért az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből folyó alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a közterület-igénybevételi szerződéshez szükséges polgármesteri hozzájárulás ellen jogorvoslatot kell biztosítani.

Alkotmánybírósági ügyszám: 628/B/2009

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 21. számában, 9239.

20/2010. (II. 18.) AB határozat

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok a gyermekvédelmi támogatás megvonását, annak feltételeit szabályozzák. Az ilyen tartalmú önkormányzati rendelet ellentétes a törvénnyel mint magasabb szintű jogszabállyal. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2007. (XI. 29.) számú rendelete 7. § (4) bek.]

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hivatal vezetőjének indítványa alapján vizsgálta Monok Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló 16/2007. (XI. 29.) számú rendelete (Ör.) 7. § (4) bekezdését, miután a hivatalvezető törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, mivel a képviselő-testület a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (Gyvt.) kapott felhatalmazáson túlterjeszkedve, illetőleg felhatalmazás nélkül állapította meg a gyermekvédelmi támogatás megvonásának eseteit. Az Ör. érintett rendelkezése szerint meg kell vonni az önkormányzat által megállapított, illetőleg folyósított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást attól a szülőtől, akinek a gyereke a közoktatási intézmény figyelmeztetése ellenére igazolatlanul hiányzik az iskolából vagy az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásról, és ezzel a szülő a gyermek nevelését, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyezteti.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

A Gyvt. a gyermekvédelmi támogatások tekintetében arra hatalmazta fel a települési önkormányzatok

képviselő-testületeit, hogy rendeletben szabályozzák a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékét, a hatáskörükbe tartozó ellátást kiegészíthessék, és más pénzbeli támogatásokat is meghatározhassanak, természetbeni juttatásként nyújthassák első alkalommal az óvodáztatási támogatást, továbbá megállapítsák a hatáskörükbe tartozó ellátásoknál az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, a benyújtás részletes szabályait, az elbírálás részletes szempontjait, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot. A többi pénzbeli és természetbeni ellátás vonatkozásában a Gyvt. nem tartalmaz felhatalmazást helyi jogalkotásra.

Az Ör. támadott rendelkezésében a képviselő-testület a gyermekvédelmi támogatások megvonásának eseteit állapította meg. A Gyvt. azonban nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok a gyermekvédelmi támogatás megvonását, annak feltételeit szabályozzák. Az ilyen tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás ellentétes a Gyvt. előírásaival, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányellenesnek nyilvánított Ör. rendelkezését megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben foglalt hatáskörében a testület az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát a jogforrási hierarchia kifogásolt sérelme tekintetében végzi el, a szabályozási tartalom alkotmányossága ilyen esetben nem tárgya a vizsgálatnak. Ezért az Alkotmánybíróság döntése ebben az esetben sem terjedt ki az Ör. tartalmára. Az önkormányzatoknak számos lehetősége van alkotmányos keretek között kezdeményezni a szükségesnek ítélt magasabb szintű jogalkotást a jogállamiság sérelmét is eredményező törvénysértő rendeletalkotás helyett.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1063/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 21. számában, 9242.

1131/B/2005. AB határozat

I. Nem érinti a felsőoktatási autonómiát, ha a Kormány a törvény keretei között, annak felhatalmazása alapján szabályozza a felsőoktatási képzés szerkezetét; különösen, ha a Kormány e döntését csak a felsőoktatási autonómia alanyainak bevonásával hozhatja meg.

II. Nem érinti a felsőoktatás autonómiáját az sem, ha a jogalkotó általános jelleggel, az állami és a nem állami intézmények esetében is megköveteli a képzés színvonalát. [Alkotmány 70/G. §; 2005. évi CXXXIX. tv. 11. § (2) bek., 32. § (1) bek.]

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében vizsgálta a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Fot.) egyes rendelkezéseit. Az indítványozó a tudomány szabadságába ütközőnek tartotta, hogy a Kormány jogosult meghatározni, mely tudományterületeken vezethető be a többszintű képzés, valamint hogy hol maradhat a képzés egységes. Álláspontja szerint az is sérti a felsőoktatási intézmények autonómiáját, hogy a miniszter rendeletben szabályozhatja a képzési követelményeket. Mivel a támadott szabály érinti a művelődéshez való jogot (Alkotmány 70/G. §), ezért a kérdésben csak törvényi szabályozásnak lenne helye.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy korábban számos határozatában értelmezte a felsőoktatási autonómia fogalmát, és kifejtette, hogy az oktatáspolitikai meghatározása a Kormány feladata. A felsőoktatási intézmények végrehajtó hatalomtól való függetlensége önmagában nem zárja ki a Kormány jogalkotási jogosultságát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a többszintű képzés alapvető szabályairól nem kormányrendelet, hanem a Fot. rendelkezik, a Kormány csak a törvény keretein belül, annak rendelkezéseivel, elveivel összhangba hozható részletszabályok megalkotására kapott felhatalmazást. E jogkörét ráadásul a Kormány csak a Magyar Rektori Konferencia egyetértésével gyakorolhatja. Nem áll ellentétben a felsőoktatási autonómiával, ha a Kormány a tudományos szabadságot nem érintve, a Fot. keretei között, annak felhatalmazására szabályozza a felsőoktatási képzés szerkezetét; különösen, ha a Kormány e döntését csak a felsőoktatási autonómia alanyainak bevonásával hozhatja meg.

Az Alkotmány 70/G. §-ából következően a tudományos igazságok kérdésében csak a tudomány művelői

jogosultak dönteni. Nem jelenti azonban ennek az alapjognak a korlátozását azoknak az általános, illetve szakspecifikus jellemzőknek a meghatározása, amelyeknek az ismerete az adott alap- vagy mesterképzést elvégző hallgatótól elvárható. Ezek az általános keretek önmagukban nem állapítanak meg „tudományos igazságokat”, a keretek kitöltése pedig a felsőoktatási intézmény feladata. Mivel pedig a képzési és kimeneti követelmények általános jellegű meghatározása nem érint tudományos igazságokat, annak rendeletben való szabályozása sem veti fel az Alkotmány 70/G. §-ának a sérelmét. A tudományos szabadság érintetlenül hagyása mellett a jogalkotónak az oktatáspolitikai körébe tartozó döntése az, amellyel általános jelleggel megköveteli a képzés színvonalát mind az állami, mind a nem állami intézmények esetében. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1131/B/2005.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 136.

1203/B/2006. AB határozat

Nem sérti a bíróság előtti egyenlőség elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a költségmentesség alapján a pervesztes fél nem mentesül a pernyertes fél által előzetesen lerótt illeték viselése alól. [Alkotmány 57. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1952. évi III. tv. 86. § (3) bek.]

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 86. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. E szabály értelmében a költségmentesség, az illetékmentesség, valamint az illetékfeljegyzési jog nem érinti az ellenfél javára megítélt perköltségek, továbbá a végrehajtási eljárás során a felek által lerótt illetékek és előlegezett költségek (végrehajtási költségek) megtérítésének kötelezettségét. Meglátása szerint a költségmentesség vonatkozásában sérül a bíróság előtti egyenlőség elve azzal, hogy a polgári perben a költségmentességben részesülő felperest és a költségmentességben részesülő alperest megillető kedvezmények nem azonosak. Az egységes bírói gyakorlat értelmében ugyanis a pervesztes alperes költségmentessége ellenére is köteles a felperes részére megtéríteni a pernyertes felperes által korábban lerótt illetéket. Ha azonban a költségmentes felperes lesz pervesztes, az illeték – a költségmentessége részét képező illetékmentesség folytán – az állam terhén marad.

Az indítványozó másik érve szerint a támadott rendelkezés diszkriminatív szabályozást jelent, mivel a személyes költségmentes alperest ésszerű indok nél-

kül hátrányosan megkülönbözteti a személyes költségmentességben részesülő felpereshez képest.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság szerint a Pp. támadott rendelkezése mindkét perbeli félre ugyanúgy vonatkozik. A pervesztes fél a pernyertes ellenfélnél felmerült valamennyi perköltséget köteles a per végén megfizetni, legyen az szakértői díj, tolmácsdíj, tanúdíj vagy eljárási illeték. Az illeték vonatkozásában az illetékekről szóló törvény (Itv.) szabálya folytán fordulhat elő, hogy a költségmentes felperes és a költségmentes alperes helyzete pervesztesség esetén nem lesz teljesen azonos. Illetékfizetési kötelezettség keresetindításkor csak a felperesi oldalon merülhet fel, az alperes nem ró le eljárási illetéket. Az a különbség tehát, ami a költségmentes felperes és a költségmentes alperes illetékviselési helyzete között mutatkozik pervesztesség esetén, a felek perbeli pozíciójából fakad. Hasonló a helyzet a másodfokú eljárásnál, ahol szintén az eljárást kezdeményező, azaz a fellebbező félnek kell lerónia az eljárási illetéket. Ebben az esetben tehát nem az alperesi-felperesi pozíciónak van relevanciája.

A fentiekre tekintettel a Pp. támadott szabálya nem sérti a bíróság előtti egyenlőség követelményét. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből az sem vezethető le, hogy a pernyertes fél által korábban megelőlegezett költségek közül az államnak járó összeget (illetéket) minden esetben az államnak kellene viselnie a pervesztes költségmentes fél helyett. A pernyertes által különböző címen és különböző jogosultaknak kifizetett összegek között nem kell különbséget tennie a

jogalkotónak ahhoz, hogy biztosítsa a felek bíróság előtti egyenlőségét.

A diszkrimináció vizsgálatával összefüggésben a személyes költségmentességben részesült peres felek valamennyien együttesen alkotják a homogén csoportot. A támadott rendelkezés azonban a homogén csoport tagjaira megkülönböztetés nélkül vonatkozik. Az indítványozó valójában azt kifogásolta, hogy mivel illetékfizetési kötelezettség csak az egyik (felperesi) oldalon lép fel, ezért a szabály más-más eredményre vezet, ha a felperes, illetve ha az alperes lesz pervesztes. A tartalmában azonos szabályozás azonban nem szükségképpen a felperes-alperes relációjában okoz

különbséget az illetékviselés tekintetében, hanem aszerint, hogy melyik fél teszi meg az illetékfizetéssel járó eljárási cselekményt. Az, hogy a kifogásolt szabály más-más eredményre vezet ezen személy és ellenfele vonatkozásában, ésszerű alapokon nyugszik, miután az illeték lerovására – értelemszerűen – csak az köteles, aki az érintett eljárási cselekményt megteszi, ellenfele nem. A Pp. rendelkezése ezért nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sem.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1203/B/2006.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 143.

355/B/2008. AB határozat

Nem jelenti a népszuverenitás sérelmét, ha törvény az Országgyűlés népszavazásból eredő kötelezettségét határidőhöz köti. A törvényben rögzített hároméves időtartam nem üresíti ki a népszavazás intézményét. Mindaddig viszont, amíg az Országgyűlés nem kerül az ügydöntő népszavazás következtében „végrehajtó szerepbe”, a képviseleti hatalomgyakorlás az elsődleges, amelynek letéteményese az Országgyűlés. [Alkotmány 2. § (2) bek., 28/C. § (3) bek.; 1998. évi III. tv. 8. § (1) bek.; 2008. évi IX. tv.]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett azzal a kérdéssel összefüggésben, hogy az eredményes ügydöntő népszavazás milyen kötelezettséget ró az Országgyűlésre. Az egyik indítványozó álláspontja szerint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) moratóriumot előíró szabálya, amely alapján a népszavazás eredménye az Országgyűlésre három évig kötelező, indokolatlanul korlátozza a nép közvetlen hatalomgyakorlását. A rendelkezés ugyanis a „határozott akarat eredményét érvényteleníti” viszonylag rövid idő alatt. A további indítványok a 2008. március 9-i országos ügydöntő népszavazásokon hozott döntések végrehajtásáról szóló törvény (Tv.) rendelkezéseit támadták. Álláspontjuk szerint alkotmányellenes, hogy az Országgyűlés a népszavazáson feltett kérdésben megjelölt időponttól (2009. január 1-jétől) eltérő időpontban (2008. április 1-jei hatállyal) tett eleget jogalkotási kötelezettségének. A közvetlen demokrácia alkalmazása esetén ugyanis a képviseleti demokrácia „végrehajtó szerepbe” kerül, a népszavazás eredményén semmilyen formában sem változtathat az Országgyűlés, ezért a kérdésekben megjelölt időpontig a vizitdíjat és a kórházi napidíjat fenn kellett volna tartania. Egy másik indítványozó a jogalkotási törvényben rögzített egyeztetési, véleményeztetési kötelezettség megsértése miatt kérte a Tv. megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság a moratórium vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy nem jelenti az Alkotmány 2. §

(2) bekezdésében foglalt népszuverenitás sérelmét, ha törvény az Országgyűlés népszavazásból eredő kötelezettségét határidőhöz köti. A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyából nem vezethető le olyan következtetés, amely szerint az eredményes ügydöntő népszavazás alapján alkotott törvényt soha nem lehet hatályon kívül helyezni, vagy csak másik népszavazás eredményeképp volna módosítható. Ha a törvényhozó által bevezetett moratórium ideje nem üresíti ki az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdésének a tartalmát – miszerint az eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező –, akkor az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének a sérelme nem áll fenn. Az Nsztv.-ben rögzített hároméves időtartamról pedig nem állapítható meg, hogy kiüresítené a népszavazás intézményének a tartalmát, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A Tv. időbeli hatályával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a népszavazás értelmében az Országgyűlésnek 2009. január 1. napjával el kell törölnie a vizitdíjat és a kórházi napidíjat, illetve nem tarthat fenn azonos tartalmú intézményeket. E kötelezettségét azonban az Nsztv. időkorlátok közé szorítja: az – mivel a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget von maga után – a törvény megalkotásától számított három évig tart. Mivel a Tv. 2008. március 26-án került kihirdetésre, ez tekinthető a moratórium kezdő időpontjának, így jelen esetben az Országgyűlés arra köteles, hogy 2009. január 1-je és 2011. március 26-a között ne tartson fenn olyan tartalmú intézményt, amely mellett a jogalanyok vizitdíj vagy kórházi napidíj jellegű fizetésre kötelezettek. Ezen intervallumon kívül azonban a népszavazás eredménye az Országgyűlést alkotmányjogi értelemben nem köti. 2009. január 1-jét megelőzően az Országgyűlés szabadon dönthetett a vizitdíj és a kórházi napidíj fenntartásáról vagy megszüntetéséről. Mindaddig ugyanis, amíg az Országgyűlés nem kerül az ügydöntő népszavazás következtében „végrehajtó szerepbe”, a képviseleti hatalomgyakorlás az elsődleges, amelynek letéteményese az Országgyűlés.

A véleményeztetési kötelezettség kapcsán az Alkotmánybíróság utalt korábbi határozataira, amelyek szerint az egyeztetés elmulasztása általában nem vezet közjogi érvénytelenségre. A véleményeztetés ráadásul funkció nélkülivé válik abban az esetben, amikor a jogalkotó „végrehajtó szerepbe” kerül, mivel a jogszabály lényegi

tartalmát a népszavazás határozza meg. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az indítványokat.

Alkotmánybírósági ügyszám: 355/B/2008.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 154.

634/B/2007. AB határozat

Nem sérti a tulajdonhoz való jogot, hogy az igazságügyi szakértő kamarai tagságát törvény erejénél fogva fel kell függeszteni, ha ellene közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás indul. A kamarai tagság előzetes eljárás nélküli felfüggesztése nem áll összefüggésben az ártatlanság vélelmével. [Alkotmány 13. § (1) bek., 54. § (1) bek., 57. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; 1995. évi CXIV. tv. 3/C. § (1)–(6) bek.]

Az indítványozó az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény (Iszktv.) azon szakaszát támadta, amely az igazságügyi szakértő kamarai tagságának a büntetőeljárás jogerős befejezéséig tartó felfüggesztését írja elő, amennyiben a szakértő ellen közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt emelt vádat az ügyész. Az indítványozó szerint a felfüggesztés – azáltal, hogy annak időtartama alatt a szakértő igazságügyi szakértői tevékenységet nem végezhet – szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az érintettek alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló rendszeres jövedelemszerző tevékenységét. Emellett az ártatlanság vélelmét sérti, hogy a felfüggesztés jogkövetkezményét a kamarának kötelező jelleggel kell alkalmaznia, olyan eljárás nélkül, amelyben az alapvető eljárási garanciák érvényesülhetnek volna. Tekintettel arra, hogy az ügyvédekre vonatkozó, fegyelmi eljárás során alkalmazandó felfüggesztés szabályai enyhébbek, az indítványozó álláspontja szerint az igazságügyi szakértők hátrányos megkülönböztetését okozza a szabályozás. Mindezekon felül az igazságügyi szakértői kamarai tagsággal járó jogosultságok, így az igazságügyi szakértői tevékenység gyakorlása az emberi méltóság összetevőjét jelentő, a személyiség szabad kibontakozásához fűződő jog részét képezik. A felfüggesztést az indítványozó ezen jogok önkényes korlátozásaként értékeli.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság számos, a jelen határozatban ismertetett döntésében foglalkozott az ártatlanság vélelmének érvényesülésével, körülírva az ártatlanság vélelmének érvényesülési körét. Az Iszktv. alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szakértő kamarai tagságának vádemelés miatti felfüggesztése nem tartozik az ott szabályozott fegyelmi eljárás hatálya alá, és nem is minősül fegyelmi szankciónak. A támadott rendelkezésekkel szabályozott kamarai tagság kötelező felfüggesztése tehát nem fegyelmi büntetés-

nek, hanem a megindult büntetőeljáráshoz szorosan kapcsolódó átmeneti, ideiglenes jellegű intézkedésnek tekintendő, amely a bírósági eljárásban részt vevő felek, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelmét szolgálja. Az Iszktv. támadott rendelkezései egyebekben átmeneti jellegű intézkedésre utalnak, amelyek a szakértő etikai felelősségének megállapítását és az esetleges jogkövetkezmények levonását nem foglalják magukban. Rámutatott az Alkotmánybíróság továbbá, hogy az Iszktv. szabályozza a felfüggesztéshez kapcsolódó jogorvoslati lehetőségeket, amelyek révén végső fórumként bírósághoz lehet fordulni a felfüggesztés törvényességének ellenőrzése végett.

A tulajdonhoz való jog sérelme vonatkozásában az Alkotmánybíróság az indítványozó által felhívott precedens elemzését és a jelen esetre való alkalmazhatatlanságának kimutatását követően az indítványt alkotmányjogi összefüggés hiánya miatt elutasította.

Az Iszktv. támadott szakasza nem valósít meg az igazságügyi szakértők rovására hátrányos megkülönböztetést sem. Az Alkotmánybíróság részletesen vizsgálta a két hivatás célját, szabályozását és a bírósági eljárásban betöltött szerepét. Megállapította, hogy az ügyvédi és az igazságügyi szakértői hivatás között úgy a tevékenységek célját, mint a bírósági eljárásban betöltött szerepüket tekintve jelentős eltérés található, a korábbi határozatain nyugvó gyakorlatának megfelelően az igazságügyi szakértők és az ügyvédek csoportja jelen vizsgálat szempontjából nem tekinthető alkotmányossági szempontból homogén csoportnak, így nem összehasonlíthatóak, tehát vonatkozásukban a hátrányos megkülönböztetés nem értelmezhető.

A támadott rendelkezések nem érintik az emberi méltósághoz való jogot. A felfüggesztés ténylegesen csak azt korlátozza, hogy a szakértő betölthesse az igazságügyi szakértő eljárási státusát, e minőségében járhatson el, gyakorolva az eljárási törvényekben meghatározott, az igazságügyi szakértőket megillető speciális jogokat. A kifogásolt törvényhely azonban semmilyen korlátot nem állít az elé, hogy az igazságügyi szakértői kamarai tagságából felfüggesztett szakértő a felfüggesztés tartama alatt szakmai tudását az igazságszolgáltatáson kívüli területeken akadálytalanul kamatoztathassa.

Alkotmánybírósági ügyszám: 634/B/2007.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. februári számában, 149. oldal.

21/2010. (II. 25.) AB határozat

A pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelése – az önkéntes, sürgősségi és kötelező gyógykezelés esetén is – érinti a személyi szabadsághoz fűződő alapjogot. A pszichiátriai gyógykezelés fenntartására vonatkozó döntés alapjog-korlátozással jár, érdemi ítélkező tevékenységnek minősül, amelyet ezért csak hivatásos bírúk láthatnak el. [Alkotmány 46. § (1) bek., 54. § (1) bek., 55. § (1) bek., 57. § (1) bek., 71/A. § (1) bek.; 1952. évi III. tv. 12/A. § (1) és (4) bek.]

Az indítványban foglaltak szerint az egészségügyi törvény alapján elrendelhető intézeti pszichiátriai ellátásról, illetve fenntartásáról rendelkező határozat korlátozza az érintett beteg alkotmányos alapjogaként szabályozott személyi szabadságát. Ezért – hasonlóan az előzetes letartóztatáshoz vagy a kényszergyógykezeléshez – ilyen döntést igazságügyi alkalmazottként eljáró bírósági titkár nem hozhat. Az indítványozók szerint a bírósági titkár által meghozott személyi szabadságot korlátozó határozat sérti az emberi méltósághoz, a törvény előtti egyenlőséghez fűződő alapjogokat, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pszichiátriai intézeti gyógykezelés érinti a betegek Alkotmányban rögzített személyi szabadsághoz fűződő alapjogát. Ezért az a szabályozás, amely az ilyen jellegű gyógykezelések időszakonkénti szükségességét és indokoltságát bírói kontroll alá helyezi, lényegében az alapjog érvényesülésének eljárási garanciájaként értékelhető.

Az Alkotmánybíróság összevetette az Alkotmány hivatásos bírákra vonatkozó rendelkezését [Alkotmány 46. § (3) bek.] a bírósági titkárok polgári peres eljárásban rögzített eljárási jogosítványával. Megállapította, hogy a polgári eljárási szabályok az Alkotmány 46. § (3) bekezdése alól „kivételt” fogalmaznak meg, lehetővé téve az egyesbíró és a tanács elnöke helyett – bizonyos törvényi korlátok között – a bírósági titkár eljárását. Rögzítette azt is, hogy hivatásos bírói tevékenység alatt az ítélkező tevékenység, az eljárás érdemi eldöntése értendő. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakra tekintettel azt vizsgálta, hogy a

pszichiátriai betegek gyógykezelésével kapcsolatos eljárások igénylik-e a hivatásos bíró eljárását.

Megállapította, hogy a pszichiátriai betegek gyógykezelésének elrendelése, folytatása tárgyában hozott döntéssel a bíróságok a személyi szabadsághoz való jog [Alkotmány 55. § (1) bek.] korlátozására kaptak felhatalmazást. Ezért ezek a döntések – tartalmuk szerint – az igazságszolgáltató hatalmi ág alkotmányos feladatkörébe, következésképpen a bíróságok ítélkező tevékenységébe tartoznak. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is megerősítette azt a korábbiakban kifejtett álláspontját, miszerint a bírósági titkárok hivatásos bírókat tehermentesítő funkciója nem válthatja ki az Alkotmány hivatásos bírákra [Alkotmány 46. § (3) bek.] vonatkozó előírásait, nevezetesen: az ítélkező tevékenységet, illetve egyéb (így a nem peres) eljárásokban hozott érdemi döntések meghozatalát. Hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy a határozata rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény nem érinti a bírósági titkárok előkészítő eljárásban való részvételét.

Mindemellett az Alkotmánybíróság nem ítélte alkotmányellenesnek azt, hogy a pszichiátriai betegek gyógykezelésére vonatkozó szabályok eltérnek az általános betegjogi rendelkezésektől, és azt sem, hogy a szabadságkorlátozást érintően speciális bírósági eljárás érvényesül. A pszichiátriai betegekre vonatkozó szabályok önálló szabályozási koncepciót képeznek, s ettől eltérően külön koncepciók alá tartoznak a jogrendszerben szabályozott egyéb szabadságkorlátozásra (pl. az indítványozó által említett előzetes letartóztatásra) irányadó rendelkezések.

Az Alkotmánybíróság nem állapította meg az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.] sérelmét sem. A minden ember egyenlő méltóságú személyként kezelésének követelménye teljesül, ha – az alkotmányos követelménynek megfelelően – a pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésével kapcsolatos bírósági hatáskörbe utalt döntéseket hivatásos bírúk hozzák meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 935/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 24. számában, 9403.

22/2010. (II. 25.) AB határozat

Nincs ésszerű indoka, s ezért hátrányos megkülönböztetést jelent, hogy a gépjárműadóról szóló törvény szerint a súlyos mozgáskorlátozott adóalany csak a gépjármű tulajdonosaként jogosult a gépjárművel kapcsolatos adókedvezményre, üzembentartóként már nem. [Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bek.; 1991. évi LXXXII. tv. 5. § f) pont]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (Gjt.) 5. § f) pontja alkotmányosságának vizsgálata tárgyában. E rendelkezés értelmében a súlyos mozgáskorlátozott személy a tulajdonában lévő egy darab személygépkocsi után jogosult adómentességre. Az indítványozók szerint ez hátrányos megkülönböztetést je-

lent azon mozgássérültek között, akik tulajdonosként, és azok között, akik üzembentartóként használnak gépjárművet; a Gjt. ugyanis csak az előbbieket mentesíti a gépjárműadó megfizetése alól.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

A szabályozásból megállapíthatóan nem tárgyi (valamely tevékenységre, eljárásra vagy más adótárgyra vonatkozó), hanem alanyi adómentességről van szó. A Gjt. alanya pedig főszabály szerint az üzembentartó, s csak ennek hiányában a tulajdonos.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. A mozgáskorlátozott személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára. A fogyatékkal élő személyek jogait és esélyegyenlőségét az államnak jogalkotás útján is elő kell segítenie. Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott arra, hogy a mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeiről szóló jogszabályok megalkotásával az állam az érintettek esélyegyenlőségét kívánta elősegíteni. A jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor abban az esetben is tekintet-

tel kell lennie a fogyatékkal élő személyek érintetlenségének, ha nem eleve jogosultakról van szó. Nincs ésszerű oka annak, hogy a Gjt. 5. § f) pontjában megjelölt adóalany csak a gépjármű tulajdonosaként jogosult az esélyegyenlőséget közvetlenül szolgáló gépjárművel kapcsolatos kedvezményre, és üzembentartóként már nem. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: elsősorban a jogalkotónak kell mérlegelnie, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében indokolt-e módosítani a Gjt. szóban lévő szabályait. A jelen szabályozásnak az a csoportképző ismérve, amely egyetlen szempontként a gépjármű tulajdonlását helyezi előtérbe, hátrányos megkülönböztetést jelent az adott esetben. A mentességre személyes körülményeik miatt jogosult adóalanyok közül kizárja azokat, akik ugyan üzembentartók, de a gépjárműnek – bármilyen oknál fogva – nem tulajdonosai. Ezért az Alkotmánybíróság – az újrashabályozáshoz való megfelelő idő biztosításával, *pro futuro* – megsemmisítette a támadott rendelkezést.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1170/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 26. számában, 9408.

861/B/2009. AB határozat

Nem jelent hátrányos megkülönböztetést, és nem sért magasabb szintű jogszabályt, ha a helyi önkormányzat a kommunális adó meghatározása során az állandó lakosok számára kedvezményes adófizetési kötelezettséget ír elő. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; Galambok Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/1995. (XII. 18.) számú rendelete 10. §]

Az Alkotmánybíróság elvont utólagos normakontrol, illetve bírói kezdeményezés keretében vizsgálta Galambok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a helyi adókról alkotott 10/1995. (XII. 18.) számú önkormányzati rendeletének (Ör.) a kommunális adó mértékét meghatározó 10. §-át. A kifogásolt szabály szerint az adó évi mértéke állandó bejelentett lakos esetén lényegesen kisebb, mint más lakos esetében. Az indítványozók egybehangzó álláspontja szerint az Ör.-nek ez a rendelkezése alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét. Ezen túlmenően a bírói kezdeményezés hivatkozott az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére is. Úgy vélte ugyanis, hogy a helyi adókról szóló törvény (Htv.) nem ad lehetőséget az önkormányzatnak arra, hogy az adó mértéke tekintetében különbséget tegyen az önkormányzat területén állandó lakással rendelkezők és a nem állandó lakosok között.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adópolitika kialakítását illetően. A helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának joga a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa. Az adómentességek, -kedvezmények meghatározása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikait, adópolitikait szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportja számára nyújt adómentességet vagy adókedvezményt. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe e rendelkezésekkel kapcsolatosan csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a helyi jogalkotó mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány és a vonatkozó törvények rendelkezéseivel.

A kommunális adó differenciált mértékű meghatározásának indoka, hogy az állandó lakóhellyel nem rendelkező ingatlan tulajdonosok után a helyi önkormányzat nem részesül normatív támogatásban a központi költségvetésből, annak ellenére, hogy ők ugyanúgy használói a település infrastruktúrájának, mint az állandó lakosok. Ugyanakkor az állandó lakosok a helyi adó megfizetésén túl más módon is részt vesznek a települési feladatok megoldásában, pl.: szerepet vállalnak a település fejlődését szolgáló infrastrukturális beruházások megvalósításában.

Az Alkotmánybíróság már korábban is rögzítette, hogy alkotmányosan elfogadható indoka lehet a kommunális adó megállapításakor a településen életvitelszerűen élő állandó lakosok és az ideiglenes lakosok közötti megkülönböztetésnek. Ilyen alkotmányosan értékelhető indok lehet, hogy az állandó lakosok a helyi adó megfizetésén túl más módon is részt vesznek a települési feladatok megoldásában. Alkotmányosan nem kifogásolható, ha az önkormányzat azt is figye-

lembe veszi, hogy az állandó lakosok száma, az általuk fizetett személyi jövedelemadó településen maradó része, továbbá az állandó lakosok számától függő normatív támogatás jelentősen befolyásolja az önkormányzat költségvetési bevételeit.

Alkotmánybírósági ügyszám: 861/B/2009.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. márciusi számában, 365.

27/2010. (III. 5.) AB határozat

I. Önkormányzati rendelet nem jelölheti meg a jegyzőt az önkormányzati hatósági ügy hatáskörének címzettjeként.

II. A más tulajdonában lévő ingatlanok közérdekű szervek általi használatának terjedelméről az ágazati törvények rendelkeznek, amelyek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem adnak felhatalmazást rendeleti szintű szabályok alkotására. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 1990. évi LXV. tv. 16. § (1) bek.; Nagytarcsa Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2005. (V. 25.) számú rendelete]

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője – miután Nagytarcsa Önkormányzatának Képviselő-testülete a törvényességi észrevételeivel nem mindenben értett egyet – az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel álláspontja szerint a képviselő-testületnek az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és annak rendjéről szóló rendelete (Ör.) egyes rendelkezéseivel sérti a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.), azaz magasabb szintű jogszabályba ütközik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az Ör. támadott rendelkezéseit a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság – korábbi határozatára is utalva – hangsúlyozta, hogy a közterület-használat szabályait az önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében eljárva, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg, mivel a helyi önkormányzatoknak ebben a körben a tulajdonosi érdekeken túlmenően közérdekű célokat is érvényre kell juttatniuk. A közterület-használat jogi szabályozása tehát alapvetően közjogi, közigazgatási jellegű. Nagytarcsa Önkormányzatának képviselő-testülete az Ör.-ben közterület-használati hozzájárulás beszerzésének kötelezettségét írja elő a közterület-használók számára, vagyis önkormányzati hatósági ügyként szabályozza az önkormányzati tulajdonú közterületek magáncélra vagy építési munkák végzése céljából történő használatát. Az Ör. egyes rendelkezései azonban a szabályozási koncepcióba nem illeszkedően a közterület használatát biztosító szerződésről is szólnak. Az Ör.-ből azonban nem derül ki, hogy a szerződés kik között, milyen feltételekkel jön létre. Az Alkotmánybíróság – utalva a gyakor-

latában többször kifejtett, a jogbiztonság részét képező normavilágosság kritériumaira – megállapította, hogy az Ör.-nek a „közterület használatát biztosító szerződés” fogalma értelmezhetetlen, így sérti a jogbiztonság követelményét. A szóban forgó rendelkezéseket ezért megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság törvénysértőnek, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközőnek találta továbbá, hogy a közterület-használati engedéllyel kapcsolatos eljárásnál a hatáskör címzettjeként az Ör. a polgármester mellett a jegyzőt is megjelöli. Az Ör. szabályozási koncepciója szerint ugyanis a szóban forgó eljárás önkormányzati hatósági ügynek minősül, amelynek a címzettje az Ötv. rendelkezései értelmében a képviselő-testület, vagy annak felhatalmazása alapján – átruházott hatáskörben – a képviselő-testület bizottsága, társulása, a polgármester, a kisebbségi önkormányzat testülete vagy a részönkormányzat testülete. A jegyző a hatósági ügycsoportok közül tehát kizárólag államigazgatási hatósági ügyekben járhat el.

Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a közművek elhelyezése esetére az Ör.-ben előírt szolgalmi jog alapítása, illetve az ahhoz kapcsolódó szolgalmijog-megváltási díjfizetési kötelezettség előírása törvénysértő-e. Ennek során megállapította, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény közterület-fogalma egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy a közművek elhelyezésére kifejezetten a közterület szolgál – függetlenül attól, hogy állami vagy önkormányzati tulajdon tárgya-e. Megállapította továbbá, hogy a más tulajdonában lévő ingatlanok közérdekű szervek általi használatának terjedelméről az ágazati jogszabályok (a villamos energiáról szóló, a földgázellátásról szóló, valamint az elektronikus hírközlésről szóló törvények) rendelkeznek. E törvények a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem adnak felhatalmazást rendeleti szintű szabályok alkotására, így a képviselő-testület túllépte az Ötv.-ben foglalt rendeletalkotási hatáskörét. Az Alkotmánybíróság ezért megsemmisítette az Ör. vonatkozó szövegrészeit.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1438/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 32. számában, 10001.

31/2010. (III. 25.) AB határozat (Közigazgatási hivatalok)

A jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendelése. Súlyosan sérti a jogállamiság követelményét az a jogi környezet, amelyből hiányzik az önkormányzati közigazgatás és önkormányzati alapjoggyakorlás törvényességi ellenőrzésére hivatott szervezetrendszer. Mivel az önkormányzati működés törvényességi ellenőrzését kétharmados támogatottságot igénylő törvény hozta létre, ezért e szervezetrendszer jogállásának szabályozása is a szavazatok minősített többségét igényli. [Alkotmány 2. § (1) bek., 19. § (2) bek., 35. § (1) bek., 44/C. §; 2006. évi LVII. tv. 75. § (1)–(7) bek.; 318/2008. (XII. 23.) Korm. r. 11–15. §-ai]

Az indítvány értelmében a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveit a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (Kszt.) helyett a kétharmados támogatottságot igénylő, helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (Ötv.) lehetett volna szabályozni. Ezért alkotmány-sértő, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervezetrendszerét az egyszerű többséggel elfogadott Kszt.-ben hozták létre, és hatáskörét kormányrendeleti szinten szabályozták.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, ugyanakkor hivatalból eljárva alkotmányellenes mulasztást állapított meg arra tekintettel, hogy az Országgyűlés nem az Ötv.-ben szabályozta e szervezetrendszer jogállását, és így alkotmányos törvényi alapok hiányában a Kormány nem tudott eleget tenni az Alkotmányban meghatározott jogalkotási feladatoknak.

Az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy sem a Kszt., sem az annak alapján megalkotott kormányrendelet nem tartalmazott olyan rendelkezést, amelyet kétharmados többséggel kellett volna elfogadni. Rámutatott, hogy az Alkotmány értelmében csupán az önkormányzati alapjogok korlátozásáról szóló törvény, illetve az Ötv. elfogadásához szükséges a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata. A vonatkozó szabályozás történeti áttekintése után megállapította, hogy az Ötv. az 1996-os reformokat követően csupán az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése tekintetében hagyta meg és rendezte a közigazgatási hivatalok hatáskörét. Államigazgatási hatásköreik szabályozását a kétharmados törvény kormányrendeleti szintű szabályozásra utalta. A közigazgatási hivatalok ezt követően, kormányrendeleti szintű szabály révén váltak a Kormány területi szerveivé, hatásköri jogköreik ekkor szakadtak el a kétharmados Ötv.-től. Következésképpen ez a szabályozás csak akkor igényelt volna kétharmados minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozást, ha érinti a közigazgatási hivatalok Ötv.-beli feladat- és hatásköreire vonatkozó rendelkezéseket. A támadott Kszt. és kormány-

rendelet azonban nem érinti az önkormányzati alapjogokat, és ezen szabályozás alapján a közigazgatási hivatalok nem kaptak hatáskört az önkormányzatok tevékenységének törvényességi ellenőrzésére.

Nem osztotta az Alkotmánybíróság az indítványozó álláspontját abban a tekintetben sem, hogy az önkormányzatok szervei által gyakorolt államigazgatási hatósági tevékenység feletti jogorvoslati jogkör és felügyelet az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése körébe tartozna, amely ezért kétharmados szavazati aránnyal elfogadott törvényt kívánt volna. A fenti történeti áttekintés ugyanis egyértelművé tette, hogy a közigazgatási hivatalok hatósági másodfokú jogköreit 1997. január 1-jével egyszerű többséggel támogatott törvény – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény – tartalmazza. Az önkormányzat szervei által végzett hatósági jogalkalmazás egyebekben nem érint az Alkotmány által védelemben részesített önkormányzati alapjogokat.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a továbbiakban azt vizsgálta, hogy sérti-e az Országgyűlés hatáskörét az, hogy az Ötv. által megyei szinten létrehozott közigazgatási ellenőrzési rendszert a Kormány rendeletével regionális szintre emelte. A terület korábbi gyakorlatában már megállapította, hogy az Alkotmány a kormányzás szervezetének, azaz a kormányzati rendszerbe tartozó szervek jogállásának meghatározását utalja az Országgyűlés hatáskörébe. Ugyanakkor az Alkotmány alapján a Kormány államszervezetben elfoglalt helye, az államigazgatási szervezeti rendszer jogszerű, hatékony és eredményes működéséért viselt felelőssége az államigazgatási rendszer tekintetében szervezetalkítási jogköröket biztosít a Kormány számára.

Az indítvány megalapozatlansága mellett az Alkotmánybíróság – ismételten – alkotmányellenes mulasztást állapított meg arra tekintettel, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Ötv. alapján a közigazgatási hivatalok jogállására vonatkozó szabályokat. Ezért az alkotmánybírósági határozat meghozatalának pillanatában nincs olyan szerv, amely az önkormányzati tevékenységet és az önkormányzati alapjogokat érintő működést törvényességi ellenőrzés alá vonhatná. A helyzet ellentmondásosságát jellemzi az is, hogy több törvény is tartalmaz feladat- és hatáskört e nem létező szervezetrendszernek. A szabályozás hiánya súlyosan sérti a jogállamiság követelményét. A hiányzó szervezetrendszer a folyamatos törvényességi ellenőrzést hivatott biztosítani annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályok megfeleljenek a magasabb szintű jogszabályok előírásainak, ne korlátozzák törvénysértő módon a címzettek jogait, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok törvényes rendben működjenek, ne sérüljenek a demokratikus működés törvényi garan-

ciái, és az önkormányzatok konkrét ügyekben hozott döntései jogszerűek legyenek. A jogállamiság elve az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata értelmében magában foglalja az önkormányzati közigazgatás törvény alá rendeltségét is. Az erre a feladatra hivatott szervezetrendszer hiánya összeegyeztethetetlen a jogállamisággal. Ezért ismételt határidő tűzésével hív-

ta fel az Országgyűlést a hosszú ideje fennálló alkotmányellenes helyzet megszüntetésére.

Alkotmánybírósági ügyszám: 154/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 43. számában, 11826.

32/2010. (III. 25.) AB határozat (BÉK II.)

A kizárólag az azonos neműek számára lehetővé tett bejegyzett élettársi kapcsolat nem jelent a házasságnak versengő életmodellt, ezért nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiüresítésének, a házasság leértékelődésének a veszélyét. [Alkotmány 2. § (1) bek., 15. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 2009. évi XXIX. tv.]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvénnyel (Béktv.) kapcsolatban. A Béktv. az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának (BÉK) keletkezését, joghatásait és megszűnését szabályozza, valamint rendezi a házasság jogintézményéhez és a házastársak státusához való viszonyát, meghatározza az azoktól való eltéréseket. A törvényt azt követően fogadta el az Országgyűlés, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a még hatályba nem lépett, a BÉK-ról szóló korábbi szabályozást, amely azonos és külön nemű pároknak egyaránt lehetővé tette volna BÉK létesítését. A Béktv. értelmében a BÉK-re, illetőleg a bejegyzett élettársakra a megfelelő eltérésekkel alkalmazni kell a házasságra és a házastársakra vonatkozó szabályokat, ugyanakkor a Béktv. kivételeket is nevesít ez alól (nem alkalmazhatók a közös gyermekké fogadás, a házastársi névviseelés, valamint az emberi reprodukcióra irányuló eljárás házastársakra vonatkozó szabályai, továbbá a BÉK nem keletkeztet apasági vélelmet).

A Béktv. megsemmisítését az indítványozók többsége arra hivatkozva kérte, hogy a BÉK törvénybeli szabályozása a házasságot mint intézményt védő alkotmányos rendelkezésbe (Alkotmány 15. §) ütközik. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megerősítette korábbi álláspontját, miszerint a házasságkötési joggal rendelkező különböző nemű személyek helyzetét az azonos neműek regisztrált élettársi kapcsolata nem befolyásolja, különösen nem sérti vagy veszélyezteti. A házasság támogatására, védelmére, ösztönzésére vonatkozó állami intézményvédelmi kötelezettség ugyanis kizárólag azok vonatkozásában értelmezhető, akik házasságkötési joggal és lehetőséggel rendelkeznek. Csak az ő esetükben nem lehet alkotmányosan létrehozni egy, a házassággal majdnem azonos tartalmú más jogviszonyt. Az azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Al-

kotmány korlátai között biztosítani kell a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket garantálja. Az Alkotmánybíróság a Béktv.-t vizsgálva megállapította, hogy az nem a heteroszexuálisoknak ajánl fel egy, a házassághoz formájában, tartalmában hasonló intézményre vonatkozó választási lehetőséget (mint tette volna azt a korábban megsemmisített szabályozás), hanem az azonos neműeknek teszi lehetővé, hogy a *de facto* élettársi viszony helyett a BÉK-et válasszák. A BÉK tehát nem jelent a házasságnak versengő életmodellt, ezért nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiüresítésének, a házasság leértékelődésének a veszélyét. Az Alkotmányból nem következik, hogy a házassághoz kapcsolódó jogokat ne lehetne egyedileg vagy akár egy generális utaló szabállyal kiterjeszteni az azonos nemű párokra. Az Alkotmány 15. §-a ugyanis nem teszi egyszersmind a házastársak kizárólagos alanyi jogává mindazt, amit számukra a jogalkotó eddig biztosított. Az intézményvédelmi köteleesség egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadály a jogok kiterjesztésének, az ezzel ellentétes értelmezés ellentmondásban állna az Alkotmány szellemiségével. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat elutasította.

Több indítványozó kifogásolta a Béktv. szabályozási konstrukcióját, vagyis a házasság szabályaira való generális utalást. Álláspontjuk szerint ez sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a megkülönböztetés indokolatlan hiánya miatt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott arra, hogy a Béktv. utaló szabálya már kizárólag az azonos nemű párokra vonatkozik. A korábbi döntés szerint az alkotmányellenesség éppen abban állt, hogy a generális utaló szabály révén a külön neműek számára a házassággal mint alkotmányos jogintézménnyel párhuzamos, azzal versengő, sőt összekeverhető jogintézmény jött volna létre. A megkülönböztetés indokolatlan hiányával kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a generális utaló szabály ellenére a jogalkotó megállapított fontos kivételeket. E kivételek alapján megállapítható, hogy a törvényhozó a BÉK-ben élők számára nem kívánja biztosítani a jogi értelemben vett családdá válás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványokat is elutasította.

Végül az Alkotmánybíróság elutasította azt a mulasztás megállapítása iránti indítványt, amely szerint a lelkiismereti és vallásszabadság jogába ütközik, hogy a jogalkotó nem teszi lehetővé az anyakönyvvezetőnek a BÉK létrehozásában való közreműködés megtagadását. Megállapította ugyanis az Alkotmánybíróság, hogy a Béktv. értelmében a BÉK-et a két személy egybehangzó nyilatkozata, akaratnyilvánítása és nem az anyakönyvvezető tevékenysége – a bejegyzés mint állami aktus – hozza létre. Továbbá nincs szó arról, hogy a jogalkotó az anyakönyvvezetőt közvetlenül saját személyére vonatkozóan valamely vallási, lelkiismereti paranccsal, személyes meggyőződéssel összeegyeztethetetlen cselekedetre kötelezné. Az ugyanis, hogy az állam képviselőjében eljárva az anyakönyvvezető közreműködik a BÉK létrehozásában, nem befolyásolja saját nézeteit.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Kifejtette, hogy továbbra sem tartja elfogadhatónak a mostani határozatnak a korábbi BÉK határozatot követő érvelését, amely a házasság alkotmányos védelmét a házasságot el nem fogadóknak vagy nem gyakorlóknak a házassághoz képest jogilag hátrányosabb helyzetbe hozásában látja. Legfőbb ellenérve a jogi paternalizmus elvetése. A házasság állami segítése ugyanis álláspontja szerint csak akkor igazolható, ha elfogadjuk, hogy az állam jogosult meghatározni, mi a jó vagy helyes élet az állampolgárok számára.

A határozatnak a mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasító részéhez Dr. Kiss László alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött. Álláspontja szerint az anyakönyvvezető tevékenysége nem pusztán regisztratív jellegű, hiszen az állam által elismert joghatások csak a közreműködésével létrejött BÉK-hez fűződhetnek. Előfordulhat olyan szélsőséges helyzet, amikor oly domináns az anyakönyvvezető meggyőződése, hogy azon lelkiismereti vagy egyéb okból nem tud felülemelkedni. Ebben az esetben a közigazgatási eljárást szabályozó törvénynek (Ket.) az ügyintéző relatív okból való kizárására vonatkozó rendelkezése adja meg a lelkiismereti szabadsághoz való jogot.

A határozathoz Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Kifejtette, hogy a generális utaló szabály alóli kivételek a nemek közötti természetszerű különbségek-ből, és nem az eltérő alkotmányos védelmi szint követelményéből fakadnak. Ez álláspontja szerint egyértelműen csökkenti az alkotmányosan védett jogintézmény eddig már elért alkotmányos védelmi szintjét, mert a házassághoz hasonló párkapcsolati formát a házassághoz hasonlóan értékes együttélési formaként állítja a társadalom elé. Annak ellenére, hogy az azonos neműek párkapcsolata értéket hordozhat, a BÉK nem emelhető fel az alkotmányosan védett jogintézmény védelmi szintjére. A Béktv. a lényegében azonos jogi státusz biztosításával kiüresíti a házasság alkotmányos értéktartalmát.

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró szintén különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a Béktv. ugyanúgy alkotmányellenes, mint a korábbi szabályozás. Változatlanul jelen van a jogbizonytalanságot keletkeztető generális utaló szabály, a BÉK-et a házasságtól elválasztó új rendelkezések pedig látszólagosak vagy magától értetődő különbségek. A törvényalkotónak taxatíve kellett volna felsorolnia azokat az elemeket, amelyek a házasságból figyelembe vehetők a BÉK-nél. A választott megoldással viszont a BÉK olyan közelségbe került az alkotmányban védett házassághoz, amely az utóbbi értékét csökkenti vagy csökkentheti.

A határozathoz Dr. Kovács Péter alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Megítélése szerint a törvényhozó nem tett eleget annak, amit a korábbi szabályozást megsemmisítő alkotmánybírósági határozat megkövetelt. Az európai joggyakorlatot figyelembe véve nem jelenthető ki, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma a minden tekintetben azonos elbánást követelné meg. Ezt támasztja alá, hogy az európai megoldások többsége a generális utalás helyett a részletes kidolgozás útjára lépett, köztük azok az országok, amelyek joggyakorlatára a jogalkotó figyelni szokott (Ausztria, Németország, Franciaország, Egyesült Királyság). A Béktv.-ben ehelyett választott megoldás viszont ütközik a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményével.

Alkotmánybírósági ügyszám: 533/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 43. számában, 11834.

33/2010. (III. 31.) AB határozat

Jogalkotási hatáskörrel az Alkotmányban felsorolt szervek rendelkeznek. Alkotmányellenes az a jogszabály, amely az Alkotmányban nem nevesített szervet, személyt ruház fel jogalkotási jogkörrel. [Alkotmány 19. § (3) bek. a)–b) pontok, 32/D. § (4) bek., 35. § (2) bek., 37. § (3) bek., 44/A. § (2) bek. – Az egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezésalkotási hatás-

köréhez kapcsolódó módosításáról szóló, az Országgyűlés 2009. november 23-i ülésnapján elfogadott tv. 1–5. §-ai, 6. § (3) bek. a) és c)–e) pontok]

A köztársasági elnök előzetes normakontroll iránti indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Országgyűlés által 2009. november 23-án a T/10997. számú törvényjavaslat alapján elfogadott tör-

vény (Tv.) alkotmányellenességének megállapítását kérte. A Tv. több ágazati törvény módosításával hatáskört teremtett a PSZÁF elnöke számára rendelkezés megalkotására. A köztársasági elnök álláspontja szerint a PSZÁF-rendelet magánjogi jogalanyok absztrakta ismérvek szerint meghatározott, lezárt módon nem nevesíthető köre számára állapítana meg kötelezettségeket, illetve jogokat. A normaszöveg megfogalmazásából nyilvánvaló, hogy a PSZÁF-rendelet az annak hatálya alá tartozók számára kötelező aktus.

A köztársasági elnök hangsúlyozta, hogy a PSZÁF elnökének a törvény által bevezetni kívánt rendelkezése formai és tartalmi szempontból is jogszabálynak minősül. A törvény tehát jogalkotási hatáskörrel ruházna fel egy olyan állami szervet, amely az Alkotmány szerint azzal nem rendelkezik. Miután pedig az Alkotmány értelmében jogalkotási hatáskör csak az Alkotmányban adható, a Tv. vonatkozó rendelkezései ellentétesek az Alkotmány több rendelkezésével is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak ítélte.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során áttekintette a jogalkotási hatáskörrel kapcsolatos gyakorlatát, amelyet változatlanul irányadónak tekintett. Ennek megfelelően azt vizsgálta, hogy a PSZÁF elnökének rendelkezése jogszabály-e, és bevezetésére van-e alkotmányi felhatalmazás.

Az elfogadott törvény indítvánnyal érintett rendelkezéseit vizsgálva is megállapítható, hogy az egyes ágazati törvények módosítása révén olyan tartalmú felhatalmazást kapott a PSZÁF elnöke, amely normatív jellegű és kötelező erejű szabályozás megalkotására jogosította fel.

Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban is hangsúlyozta: az Alkotmány kizárólagos szabályokat tartal-

maz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az alaptörvény kizárólagosan és kimerítően a felsorolt szerveket, illetőleg személyeket ruházta fel jogalkotási hatáskörrel. Ebből következően minden törvényi (rendeleti vagy bármilyen egyéb) szabályozás közvetlenül sérti az Alkotmány ezen rendelkezéseit akkor, ha valamely más – az Alkotmányban nem nevesített – szervnek vagy személynek is biztosít jogalkotási hatáskört. A Tv. olyan személyt ruház fel jogszabály- (rendelet-) alkotási hatáskörrel, aki az Alkotmány szerint ilyen jogosítvánnyal nem rendelkezik.

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indoklást fűzött a határozathoz.

Rögzítette, hogy a többségi határozat egyik tételemondata, mely szerint „a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet”, pusztán a hazai jogalkotás tekintetében fogalmazta meg ezt a követelményt. Ez nem jelenti azt, hogy az uniós jogforrások ne tartoznának a jogrendszer egészébe. A megállapítás csak akként értelmezhető, hogy mivel a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívül hazai jogforrás nem létezhet. A legkézenfekvőbb példa: a közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet nyilvánvalóan forrása a magyar jognak, jóllehet az Alkotmányban expressis verbis nincs „felsorolva”, hanem csak az Alkotmány 2/A. §-ának utalása révén kapcsolódik be jogrendszerünkbe.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1389/A/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában, 12387. oldal.

34/2010. (III. 31.) AB határozat

Az önkormányzati alapjogokat és a kétharmados törvényben szabályozott önkormányzati feladat- és hatáskörök tartalmát érintő szabályozás az Országgyűlés kétharmados támogatottságát igényli. Formai alkotmányellenességre vezet, ha az egyszerű többséggel elfogadott törvény az önkormányzat képviselő-testületének kétharmados törvényben szabályozott döntési jogkörét oly módon korlátozza, hogy azt a képviselő-testület más szervvel vagy az érintett nevelőtestülettel együttesen gyakorolhatja csupán. [Alkotmány 44/A. § (1) bek., 44/C. §; 1990. évi LXV. tv. 1. § (2) bek., 8. § (4) bek., 9. § (4) bek. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. módosításáról szóló, az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján elfogadott tv. 4. §-a.

A köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért annak az Országgyűlés által elfogadott, de ki nem hirdetett törvénymódosításnak az alkotmányosságáról, amely

a közoktatási intézmények vezetőinek kinevezéséhez az érintett nevelőtestület tagjainak legalább negyven-százalékos támogatását írta elő. A köztársasági elnök álláspontja szerint a szabályozás ezen módja a nevelőtestület számára egyfajta korlátozott vétőjogot biztosít, ami a képviselő-testület döntési szabadságát a kinevezési jogkörében nagymértékben csökkenti. Erre csak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) kétharmados támogatottságot élvező szabályozásában lett volna alkotmányos lehetőség.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak ítélte.

Az Alkotmánybíróság döntése során azt vizsgálta, hogy a támadott törvényi rendelkezés elfogadása megkívánta-e az Alkotmány 44/C. §-a szerinti minősített többséget.

Indoklásában a testület figyelemmel volt az önkormányzati alapjogok természetével kapcsolatosan kimunkált korábbi gyakorlatára. Ebben a körben utalt

arra, hogy az önkormányzati ügyekben biztosított önálló szabályozás és igazgatás joga önkormányzati alapjog, amelynek gyakorlása az Alkotmány 44/C. §-ának védelme alatt áll. Ennek megfelelően kétharmados többség szükséges az önkormányzati alapjog Alkotmányban vagy kétharmados törvényben meghatározott tartalmának módosításához. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a kétharmados támogatottság elmaradása formai alkotmányellenességre vezetett.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ötv. a képviselő-testület hatáskörébe utalta az intézmények vezetőinek kinevezését. A tárgykörben született eddigi gyakorlatnak megfelelően az Ötv.-ben szabályozott, a képviselő-testület által önállóan gyakorolt kinevezési jogkör sérelmét jelenti, ha a döntés meghozatala – egyszerű többséggel elfogadott törvényi felhatalmazás alapján – más szerv minősítésétől is függővé tehető.

Az Alkotmánybíróság, vizsgálva a képviselő-testület kétharmados törvényben biztosított intézményvezetői kinevezési jogkörének lényegi tartalmát, arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozási koncepció lényege a pályázók közötti szabad választásban ragadható meg. Amennyiben az egyszerű többséggel elfogadott törvény a pályázati szakmai feltételek, avagy a pályázati eljárás szabályain túl, a döntési jogkört módosítja, megosztja a képviselő-testület és a nevelőtestület között, azzal a minősített törvényben rögzített szabályozási koncepció lényegét érinti, a képviselő-testület döntési jogkörét alkotmányellenesen korlátozza.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a vizsgált módosító rendelkezés olyan eljárási szabályt fogalmazott meg, amely nem korlátozta a képviselő-testület döntési jogkörét. Kifejtette, hogy az önkormányzati alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy az alapjogok jogalkotással tartalmilag nem üresíthetők ki, nem vonhatóak el. A vizsgált esetben a nevelőtestület mint a nevelési-oktatási intézmény pedagógusi közössége bizonyos fokú szakmai szempontú véleményező szerepet kapott volna, s így bekapcsolódhatott volna az intézményt érintő döntés(ek) előkészítésébe, formalizálva az intézményi demokratizmus megnyilvánulását. A szabályozás ezen módja azonban a döntési jogkört nem vonta volna el a képviselő-testülettől. Hangsúlyozta azt is, hogy a korlátozás mértéke abban az esetben sem lett volna alkotmányellenesnek minősíthető, ha a kinevezési jogkört az Alkotmánybíróság önkormányzati alapjogként kezelte volna.

A különvéleményhez Dr. Kiss László alkotmánybíró csatlakozott.

Alkotmánybírósági ügyszám: 10/A/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában, 12393.

35/2010. (III. 31.) AB határozat

I. Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja. Állami beavatkozásnak minősül az is, ha a törvény rendelkezéseitől a felek megállapodásuk alapján sem térhetnek el. A kógens jogszabály így az Alkotmány 13. §-a alapján alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.

II. Az építési szerződések kapcsán a megrendelő tulajdonát képező, a szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingatlanon a vállalkozót megillető jelzálogjog a tulajdonjog közérdekből történő korlátozásának tekinthető. A garanciákat nélkülöző és differenciálatlan szabályozás ugyanakkor nem felel meg az arányosság követelményének. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 1959. évi IV. tv. 402. § (2)–(3) bek.]

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 402. § (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert azok a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bek.] sértik, illetve alkalmazásukkal összefüggésben számos bizonytalanság merül fel. A támadott szabályok értelmében építési szerződés esetén a vállalkozót a megrendelő tulajdonát képező, a szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingat-

lanon – díjkövetelése erejéig – jelzálogjog illeti meg, amely a szerződéskötés ténye és a vállalkozó kérelme alapján az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára utalva megállapította, hogy az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a közérdekű korlátozás arányosságának ismervével – az állammal szemben védi. A kógens szabályoknak az alkotmányossága ugyanakkor vizsgálható akár az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából is. Mivel jelen ügyben egy kógens, a feleknek eltérést nem engedő jogszabályról van szó, az az Alkotmány 13. §-a alapján alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.

A jelzálogjoggal összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy annak bejegyzése nem jelenti a tulajdon elvonását, a jelzálogjog biztosítéki célú törvényi előírása, az ingatlantulajdon ilyenfajta korlátozása önmagában nem sérti a tulajdonhoz való jogot.

A támadott rendelkezés törvényjavaslatának indoklása szerint a Ptk. módosításának célja az volt, hogy az építési szerződés vállalkozója számára törvényen alapuló, a felek ettől eltérő szándékát kizáró, a megrendelő ingatlantulajdonát terhelő jelzálogjog alapítását tegye lehetővé azért, hogy a szerződésből eredő követelése kielégítésére a törvény hatékony eszközt biztosítson. A támadott rendelkezés közvetlenül az egyes vállalkozók magánérdekét szolgálja. Közvetve azonban a megrendelők teljesítési hajlandóságának növelését, mint a vállalkozói körbetartozások megszüntetését eredményező közérdeket, összességében pedig a nemzetgazdaság érdekét is védi. A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy a Ptk. 402. § (2) bekezdésében foglalt tulajdoni korlátozás közérdekből történt. Azonban a közérdekből történő tulajdonkorlátozás is csak akkor alkotmányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.

A Ptk. kötelmi jogi része számos helyen tartalmaz a törvény alapján is létrejövő zálogjogot. Mindezekben az esetekben azonban a zálogjog az ellenérdekű fél tulajdonát képező olyan ingóságokon áll fenn, amelyek a szerződéskötés következtében a vállalkozó, haszonbérbe adó, szálloda, fuvarozó stb. birtokába kerültek. További sajátossága e szabályoknak, hogy nem tiltják meg a feleknek a rendelkezésektől való eltérést, azaz kivétel nélkül diszpozitívak.

A támadott rendelkezés viszont az eddigiektől lényegesen eltérő szabályt vezetett be, hiszen a vállalkozót – díjkövetelése erejéig – a megrendelő ingatlanán, kógens módon illeti meg a jelzálogjog. Az új jogszabályi előírás nem tartalmaz megszorító feltételeket sem az építési beruházások jellege, sem értékhatára tekintetében. Ennek következtében a felek közötti egyensúlyt megbontva, egyes (az ingatlan értékéhez mérten jelentősen kisebb értékű munkákat végző) vállalkozókat kiemelten előnyös helyzetbe hozhat. Ez a jelzálogjog – mint a gyengébb fél védelmére hivatott eszköz – bizonyos esetekben (ha a vállalkozó valóban kiszolgáltatott) adekvát megoldás lehet, ugyanakkor a jogalkotó ilyen differenciálást nem végzett el. A törvényszöveg alapján úgy tűnik, mintha minden vállalkozó, minden megrendelővel szemben, minden esetben gyengébb fél volna, ezért fokozott védelemre szorulna.

Az építési szerződés azonban egy már fennálló épület átalakítására, karbantartására és javítására is irányulhat. Ugyan a bírói gyakorlat figyelembe veszi az elvégzett munka nagyságát, a támadott rendelkezésből mégis az következik, hogy egy kisebb volumenű munka esetén (pl. csekély mértékű lakásfelújítás, vezetékszerelés) egy nagyobb értékű ingatlant terhelő jelzálogjog bejegyzésével a vállalkozót aránytalan szerződési biztosíték illetheti meg a megrendelővel szemben. Így egy kisebb értékű jelzálogjog miatt is sor kerülhet egy nagy értékű ingatlan árverésére. Ugyanígy nincs tekintettel a jogszabály a megrendelő általi nemfizetés – esetleg jogos – indokaira sem (pl. a

visszatartás jogára). A differenciálás elmaradása a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi.

Az Alkotmánybíróság emellett rámutatott arra is, hogy a jogszabályi változásokat hatályba léptető rendelkezés nem felel meg a jogbiztonság és az egyértelműség követelményének. Ez alapján pl. bizonytalan, hogy csak a jogszabály hatálybalépését követően megkötött építési szerződésekben vagy a már korábban megkötött szerződésekben is alkalmazható-e a törvény, de bizonytalan annak tárgyi hatálya is. Továbbá az sem egyértelmű, hogy a „díjkövetelés” fogalma az építési szerződésben kikötött díjat, a vállalkozó teljesítéskor előterjesztett díjigényének megfelelő összeget, avagy az esetleges hiányos vagy hibás teljesítés miatt a megrendelő által elismert követelés összegét jelenti-e.

A szabályozás egyéb hiányosságai szintén felvetik a jogbiztonság sérelmét. Nem egyértelmű például, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez az építési szerződést milyen okirati formában kell megkötni, különösen, hogy kell-e a megrendelő bejegyzési engedélye. A jelzálogjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése ellen bírósági felülvizsgálatnak csak a bejegyzés törvénysértő volta esetén van helye, a bejegyzés tartalmi, érdemi felülvizsgálatát ugyanakkor a jogszabály nem teszi lehetővé. A bíróságnak nincs lehetősége arra, hogy az egyedi esetben megvizsgálja: megalapozott-e tartalmilag a jelzálogjog bejegyzése iránti kérelem. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a normavilágosság hiánya a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben olyan mértékű, hogy annak korrekciója a jogalkalmazástól nem várható el, az a jogalkotó feladatkörébe tartozik.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Rámutatott arra: az ingatlan-nyilvántartási eljárásra vonatkozó jogszabályok rendezik, hogy a szóban forgó jelzálogjog bejegyzéséhez szükség van a vállalkozó meghatározott formanyomtatványon benyújtott kérelmére, illetve a közokiratba vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratba foglalt vállalkozási szerződésre. A megsemmisített rendelkezéshez hasonló jogintézmény számos jelentős polgári törvénykönyvben megtalálható (ami valószínűsíti az ésszerűségét és indokoltságát). A különvélemény szerint a szabályozás nem alkotmányellenes, csak célszerűsége vitatható, ami azonban nem alkotmányjogi, hanem jogpolitikai kérdés. A határozatban felhozott alkotmányellenességet támogató érvek csak gyakorlati-jogalkalmazási nehézségek, amelyekre a bírói gyakorlat és jogfejlesztés képes megtalálni az ésszerű megoldást.

Alkotmánybírósági ügyszám: 145/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában, 12399.

39/2010. (IV. 15.) AB határozat

A jogállamisággal és az abból fakadó jogbiztonság követelményével ellentétes, ha az ajánlás jellegű szabály normatív módon érvényesül a hatósági eljárásban. A hatósági eljárásban a közigazgatási szerv és a felek jogait, kötelezettségeit jogszabályban kell meghatározni. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 8001/2004. (IHK 8.) IHM tájékoztató 1. pont második mondata]

Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről szóló 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet (R.) 2. § (2) bekezdése és a 3. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa (Hatóság) eljárása során köteles alkalmazni a 8001/2004. (IHK 8.) IHM tájékoztatót (T.). Az indítványozó rámutatott, hogy a T. az állami irányítás egyéb jogi eszköze, amely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 55. § (3) bekezdése alapján csupán ajánlás, kötelező ereje nincs. Az R. megjelölt rendelkezései és a T. megtéveszthetik a címzetteket, és arra vezet(het)nek, hogy a T.-ben foglaltak kötelező rendelkezésként hatályosulnak. Mindez sérti a jogbiztonság elvét.

Szintén a jogbiztonság sérelmére hivatkozott az indítványozó, mivel az R. olyan szabályozási tárgykörre rendeli el a T. kötelező alkalmazását, amely a „Hatóságra, illetőleg a piac szereplőire vonatkozóan alapvető jogot és kötelezettségeket állapít meg”. A Jat. 15. § (2) bekezdése ugyanakkor úgy szól, hogy a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és köteleességek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak találta, és az alkotmányellenes rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a T. mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze elleni indítványt érdemben vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a T. tartalmilag nem tartozik a törvényalkotási tárgykörök közé. A Hatóság az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) alapján eljárva határozza meg az érintett piacokat, elemzi az érintett piacokon fennálló versenyt, illetve annak hatékonyságát, azonosítja az egyes érintett piacokon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat, valamint állapítja meg a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat terhelő kötelezettségeket (ún. JPE-eljárás). A T. a piacmeghatározás és a piacelemzés során alkalmazandó alapelveket (vizsgálati szempontokat, lehetséges vizsgálati módszereket) rögzíti, tehát a Hatóság feladatainak el-

látásával kapcsolatos iránymutatást foglal magában. Tartalma szerint kommentárjellegű, a jogszabály végrehajtásának módjára ad ajánlást, mérlegelési szempontokat. Következésképpen nem érinti jogok gyakorlását, kötelezettségek teljesítését, tehát nem sérti sem a Jat. 15. § (2) bekezdésében írt tilalmat, sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már rögzítette, hogy a Jat.-ban az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló, az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolt jogi iránymutatások (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató) a Jat. szerint nem kötelezőek, rendeltetésük a jogalkalmazó szervek tevékenységének, valamint a jogszabályok egységes végrehajtásának elősegítése. A jogi iránymutatás a Jat. értelmében tehát nem a közigazgatáson belüli kötelező szabály, és nem a jogalkalmazó szerv jogértelmezése. A T.-ben foglaltak ugyanakkor a Hatóságra nézve kötelezőek. Ez a T.-hez rendelt kötelező erő tehát ellentétes a Jat. 55. § (3) bekezdésével.

Bár a Jat. 55. §-a nem alkotmányi szintű szabály, és sérelme önmagában nem okozná egyben az Alkotmány sérelmét is, ugyanakkor az Alkotmánybíróság jelen esetben a jogbiztonság sérelmére vezető körülményt is talált. A T. hatósági eljárásra vonatkozó – tehát a közigazgatás szervezetén kívül álló jogi és természetes személyeket közvetlenül érintő – normatív rendelkezéseket tartalmaz, s előírásai nem különböztethetők meg a kötelező erejű jogszabályoktól. A T. és a Jat. vázolt ellentéte jogalkalmazási anomáliákhoz is vezethet: adott esetben egyes konkrét, piacsabályozási ügyekben lefolytatott hatósági eljárások jogszerűségének a megítélése is bizonytalanná válhat. A T.-nek – iránymutatási jellegéből fakadóan – a hatósági eljárásban csak gyakorlati, de jogi hatása nem lehetne, tehát a T.-től való eltérést nem kellene indokolnia a Hatóságnak, s az ilyen eltérés egy adott határozat eredményes vitatásához sem lenne elegendő. Azonban amennyiben a jogalkotó – a Jat.-tal ellentétesen – elrendeli a T. kötelező alkalmazását, akkor annak be nem tartása elvileg minden körülmények között jogsértésnek minősül. A vázolt szabályozási környezetben a Hatóság, illetve a Hatóság határozatait felülvizsgáló bíróság működése kiszámíthatatlanná válhat: a Jat. és a T. fennálló ellentéte miatt bizonytalan, hogy a szervek milyen elvek szerint járnak el konkrét ügyek megítélése kapcsán.

*Alkotmánybírósági ügyszám: 230/B/2005.,
Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 54. számában, 12866. oldal.*

40/2010. (IV. 15.) AB határozat

Az Alkotmány védelme alatt áll minden olyan közterületi rendezvény, amely közös cél érdekében nézeteket juttat kifejezésre, nézeteket terjeszt. Az alkotmányos védelem azt jelenti, hogy törvényi felhatalmazás nélkül más jogszabály – így önkormányzati rendelet – az ilyen kollektív véleménykifejezés feltételrendszerét nem bővítheti. [Alkotmány 8. § (1)–(2) bek., 44/A. § (2) bek., 62. § (1)–(2) bek.; 1988. évi III. tv. 1. §, 2. § (1)–(2) bek., 6. §; 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 4. § (2) és (4) bek.]

Az indítványozó a Fővárosi Közgyűlés közterületek használatával és rendjével kapcsolatos szabályozását támadta [A fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet, Ör.]. Álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotó a békés gyülekezés jogát korlátozta akkor, amikor ideiglenes építmények, berendezés elhelyezéséhez, járművek nem parkolási célú elhelyezéséhez közterület-használati hozzájárulás beszerzését írta elő. Az indítványozó vitatta, hogy a Fővárosi Közgyűlés alkotmányos alapjogok tekintetében jogalkotási hatáskörrel vagy felhatalmazással bírna.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak találta, és az alkotmányellenes rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a korábbiakban [4/2007. (II. 13.) AB határozat] az indítvány egy részében már döntést hozott. Ennek értelmében a közterület és az azon ideiglenesen elhelyezett tárgyak nélkül a gyülekezéshez fűződő alapjog nem gyakorolható. A Fővárosi Közgyűlés azon rendelete, amely törvényi felhatalmazás és önálló szabályozási jogkör hiányában a gyülekezési jog gyakorlását a törvényben meghatározottakon kívül további feltételhez köti, alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában rámutatott, hogy az Alkotmány nem csupán a kifejezetten politikai célzatú rendezvényeket védi a gyülekezéshez való jog gyakorlásakor, hanem azokat is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása. Az önkormányzati rendelet a közterület-használati hozzájárulás beszerzésének kötelezettsége tekintetében külön fogalomként kezeli a politikai és az „egyéb” rendezvényeket, és az utóbbiak esetében a gyülekezési jog gyakorlásához további feltételeket fűz. Az Alkotmánybíróság értelmezte a „gyülekezés” fogalmát. Eszerint a rendezvény minősítésekor annak van döntő jelentősége, hogy a közterületi gyülekezés – irányultságát tekintve – jellemzően véleménynyilvánítás, közös cél érdekében nézetek kifejezésre juttatása, terjesztése, közéleti eseménnyel összefüggésben, vagy pusztán szórakozás. A gyülekezési jog védelme alatt állnak a csoportos közlés legkülönbözőbb, esetleg rendhagyó kifejezésformái is, mindaddig, amíg ezek a társadalom véleményformálását és a kollektív véleménynyilvánítást szolgálják. Felhatalmazás hiányában az önkormányzat az ún. „egyéb” rendezvények esetében sem állapíthat meg a gyülekezésre vonatkozó törvényi szabályokon túli feltételrendszert, mert az a gyülekezéshez való jog alkotmányellenes korlátozásához vezet.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a vonatkozó jogszabályi környezetre – nem találta alkotmányellenesnek azt a szintén támadott önkormányzati rendelkezést, amely a politikai rendezvényeken folytatott kereskedelmi, vendéglátó és reklámtevékenységet közterület-használati hozzájáruláshoz köti. Az ilyen tevékenységek ugyanis nem hozhatóak közvetlen összefüggésbe a gyülekezéshez való joggal.

Alkotmánybírósági ügyszám: 969/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 54. számában, 12869.

721/B/2007. AB határozat

A természetvédelmi és a műemléki védettség – még ha ugyanazon ingatlanokra is vonatkozik – célját és funkcióját tekintve is alapvetően különbözik egymástól. Az a körülmény, hogy az egymástól különböző védelmi intézmények törvényben, illetve miniszteri rendeletben jelennek meg, önmagában nem eredményezi a különböző szintű jogszabályok közötti ellentétet. [Alkotmány 37. § (3) bek.; 2005. évi LXIV. tv.; 9/2006. (IX. 25.) OKM rendelet]

Az indítványozó polgármester az egyes ingatlanok műemlékké, valamint műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 9/2006. (IX. 25.) OKM rendelet (R.) alkotmányossági vizsgálatát kérte. Álláspontja

szerint az R. törvénnyel ellentétes szabályozást tartalmaz, amikor az önkormányzat tulajdonában álló felsorolt ingatlanokat műemlékké nyilvánítja. A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (Agltv.) melléklete ugyanis az ingatlanokat természeti területként, nem pedig védett természeti területként jelöli meg. Az R. viszont a műemléki besorolással védett területnek minősíti az ingatlanokat, ami az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglalt jogszabályi hierarchia alkotmányos rendjébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A testület megállapította, hogy az Agltv. által szabályozott védettség különböző fokozatai alapvetően ter-

mésztvédelmi és műszaki jellegű korlátozásokat és kötelezettségeket jelentenek. Ettől eltérően az R. által elrendelt védelem műemléki védelmet jelent, az R. kibocsátásának alapja a kulturális örökség védelméről szóló törvény. Az Agltv. által szabályozott és az R. által elrendelt védelem tehát – még ha ugyanazon ingatlanokra is vonatkozik – célját és funkcióját tekintve is alapvetően különbözik egymástól. Következésképp az egymástól különböző jogintézmények a védelem más-más vonatkozásait jelenítik meg, így alapvetően egy-

mással ellentétesek sem lehetnek. Az a körülmény, hogy az egymástól különböző védelmi intézmények törvényben, illetve miniszteri rendeletben jelennek meg, önmagában nem eredményezi a különböző szintű jogszabályok közötti ellentétet. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt elutasította.

Alkotmánybírósági ügyszám: 721/B/2007.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. áprilisi számában, 473.

475/B/2005. AB határozat

A jogorvoslathoz való jogot és a közigazgatási határozatok érdemi bírósági felülvizsgálatát nem korlátozza, és nem akadályozza, ha a határozatot hozó közigazgatási szerv kérelmére a bíróság elrendeli a kiszabott bírság bírósági letétbe helyezését. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (2) bek., 50. § (2) bek., 57. § (1) és (5) bek.; 1952. évi III. tv. 332. § (1) bek.]

Az indítványozók alkotmányellenesnek ítélték a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) azon szabályát, amely szerint a közigazgatási perben az alperes (a felülvizsgálat tárgyát képező határozatot hozó közigazgatási szerv) kérelmére a bíróság elrendeli a keresettel támadott környezetvédelmi bírság bírói letétbe helyezését. Mivel a letétbe helyezés elmaradása a per megszüntetését eredményezi, ezért e szabály sérti a jogbiztonságot, a jogorvoslathoz való jogot, a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányi követelményt.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Az Alkotmánybíróság indoklását az eljárási szabályok bírói gyakorlatban kimunkált helyes értelmezésé-

re alapította. Megállapította, hogy a Pp. XX. Fejezete a támadott rendelkezést a keresetlevél alapján tett intézkedések sorában helyezte el. Az eljárás általános szabályai megadják azokat a perakadályokat, amelyek a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását eredményezik, ám ezek között a letétbe helyezés elmaradása nem szerepel. Minthogy a keresetlevélnek nem kelléke a letétbe helyezés igazolása, ezért annak elutasítására, illetve a per későbbi megszüntetésére ezen az alapon nem kerülhet sor. Ezért a bíróság által végzésben elrendelt letétbe helyezés elmulasztása – ahogy arra a Fővárosi Ítéltábla a döntéseiben rámutatott – perakadályként nem szolgálhat, ezzel szemben a bírósági végrehajtás szabályai szerinti végrehajtási okirat kiállításának alapja lehet.

Mivel a polgári eljárási szabályok helyes értelmezése nem zárja ki a környezetvédelmi tárgykörű közigazgatási határozatok érdemi bírósági felülvizsgálatát, ezért az indítványok megalapozatlannak minősültek.

Alkotmánybírósági ügyszám: 475/B/2005.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. áprilisi számában, 446.

841/B/2009. AB határozat

Nem érinti az önkormányzati alapjogok egyenlőségét deklaráló alkotmányos rendelkezést az a fővárosi közgyűlési rendelet, amely egyoldalúan ad egyetértési jogot a főpolgármester számára a kerületi önkormányzatokkal szemben a kerületi alaptervek és a részletes rendezési tervek tervezési folyamatában. [Alkotmány 43. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; 1990. évi LXV. tv. 10. § (1) bek., 63. § (1) bek., 63/A. §, 63/C. §; 1997. évi LXXVIII. tv. 2. §, 10. § (1) bek., 11. § (1) bek., 12. § (1)–(6) bek.; 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet 7. § (1)–(3) bek.]

Az indítványozó azon az alapon állította a 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet 7. § (1)–(3) bekezdéseinek alkotmányellenességét, hogy azok az önkormányzati alapjogok egyenlőségét deklaráló alkotmányos ren-

delkezésbe ütköznek. Sérelmezte ugyanis, hogy a támadott önkormányzati rendelet egyoldalúan a fővárosi közgyűlés javára ír elő egyetértési jogot a kerületi önkormányzati rendeletalkotással szemben.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

A határozatban kifejtett indokolás értelmében a főváros önkormányzatának meghatározó sajátossága, hogy a főváros egy település, de kétszintű önkormányzati rendszere van. A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok jogállását, a feladatok és hatáskörök megosztását a minősített támogatottsággal elfogadott helyi önkormányzatokra vonatkozó törvény rendezi. Ennek alapelve, hogy a fővárosi önkormányzat látja el mindazon feladatokat, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges

szerepköréhez kapcsolódnak. A főváros egységes településpolitikájának érvényesülése pedig ilyen, az egész fővárost érintő feladat. Ezért a törvényalkotó a településrendezésben, az építési szabályozásban megosztotta a hatásköröket a főváros és a kerületek önkormányzatai között oly módon, hogy abban a fővárosi önkormányzaté a meghatározó szerep. Ezen túl megállapította azt is, hogy az összhang biztosíthatósága érdekében a tervezési folyamatban milyen jellegű

az együttműködés a főváros két önkormányzati szintje között. A szabályozás ezen módja nem érinti az önkormányzatok egyenlő alapjogait garantáló alkotmányos rendelkezést.

Alkotmánybírósági ügyszám: 841/B/2009.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. áprilisi számában, 492.

51/2010. (IV. 28.) AB határozat (Az új Ptk. hatálybaléptetése)

A felkészülési idő alkotmányossága az adott jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők eseti vizsgálata alapján ítélt meg. A felkészülési időt önmagában nem nyitja meg az, ha a jogszabály szövege ugyan megismerhető, de a hatálybalépés még kétséges vagy annak időpontja ismeretlen. A felkészülési idő a jogszabállyal bevezetett változások biztosra vehető hatálybalépésének megismerésekor kezdődhet. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2010. évi XV. tv. 1. §, 208. § (1)–(3) bek., 209. § (3) bek.; 2010. évi XVII. tv. 15. §]

Az indítványozók visszamenőlegesen kérték megsemmisíteni a törvényalkotó által 2009. szeptember 22-én elfogadott új Ptk. első két könyvének hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény (Ptké.) egyes rendelkezéseit, mivel azok a jogállamiság-jogbiztonság alkotmányos elvébe ütköznek. Indoklásuk szerint áttekinthetlenné vált az alkalmazandó joganyag azzal, hogy a törvényalkotó az új Ptk. hét könyvének hatálybaléptetését két időpontra osztotta. Ez átmeneti rendelkezések megalkotását tette szükségessé, ami tovább bonyolította az amúgy is terjedelmes szabálytömeget. Emellett a hatálybalépés időpontja nem ad elegendő időt arra, hogy a személyek felkészülhessenek a magánjog alapját adó kódex rendelkezéseinek alapvető változásaira.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezéseket a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság összefoglalta a jogszabály hatálybalépésének idejére vonatkozó, a jogbiztonság alkotmányos elvére épített gyakorlatát. Utalt arra, hogy eddig a felkészülési idő hiánya akkor vezetett alkotmányellenességre, ha szerzett jogot korlátozott, vagy a korábbihoz képest úgy állapított meg korlátozó rendelkezést, illetőleg hátrított fokozott kockázatot a címzettek, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintetteknek, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában. A felkészülési idő alkotmányossága tehát mindig az adott jogszabályba foglalt rendelkezések jellegé-

nek, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők eseti vizsgálata alapján ítélt meg.

Az Alkotmánybíróság az indítványok kapcsán két kérdéssel foglalkozott. Részben vizsgálta, hogy a kódex hatálybalépésének körülményei eredményezheték-e a felkészülési idő hiányát, részben pedig kitért arra, hogy a felkészülési idő esetleges elégtelen volta vezethetett-e a jogbiztonság súlyos sérelmére.

A felkészülési idő tartama kapcsán az Alkotmánybíróság leszögezte: gyakorlatában eddig nem ismert alkotmányjogi problémát vet fel a felkészülési idő megítélése az átfogó változást tartalmazó, egy jogágot a teljesség igényével szabályozó kódex esetében. A kódex jelentőségét bizonyítja az a tény is, hogy előkészítése közel tizenegy évet vett igénybe. Ez a tény önmagában is az általánoshoz képest hosszabb felkészülési idő biztosítását indokolja.

Az Alkotmánybíróság a megfelelő felkészülési idő vizsgálatakor elkerülhetetlennek tartotta az új Ptk. 2010. május 1-jén hatályba lépő két könyve rendelkezéseinek áttekintését is, azzal, hogy ez az áttekintés nem foglalta magában az egyes rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát. Az új Ptk. hatályba lépő két könyve, valamint a hatályba léptető és végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó Ptké. számszerű adatainak ismertetése mellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a személyek joga, az új Ptk. második könyve több tekintetben is alapvető, előzményeket nem ismerő változásokat tartalmaz. Emellett a jogalkotó szándékai szerint az új Ptk. két lépcsőben válna hatályos joggá, ami néhány hónapon belül kétszer is igen terjedelmes jogszabályváltozást eredményezne az érintettek számára. A változásokhoz szükséges felkészülési idő meghatározásakor ezért nem csupán a jogalkalmazó hatóságok, hanem az érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely magában foglalja az áttanulmányozáshoz és a jogkövető magtartáshoz szükséges terminust is. Különösen fontosnak tekintette a testület a megfelelő terjedelmű felkészülési időt az új Ptk. cselekvőképességre vonatkozó szabályai esetében, ahol a jogalkotó nem csupán alapjogi megközelítést alkal-

mazott a szabályozás kialakításakor, de új intézményeket hozott létre, korábbiak megszüntetése mellett. Az ilyen terjedelmű és mélységű változások úgy hírtanak fokozott kockázatot a címzettek (különösen a gondnokokra, a támogató személyekre és a gondnokolt személyekkel magánjogi viszonyba kerülő más személyekre), hogy a megismerés és a felkészülés megfelelő lehetőségének hiánya sérelmet okozhat az érintettek számára a jognyilatkozataik megtételénél. Az Alkotmánybíróság a megfelelő felkészülési idő vizsgálatakor mérlegelte azt is, hogy a cselekvőképesre vonatkozó szabályrendszer 2001. évi módosításakor a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között hat hónap állt rendelkezésre.

A fentiek mellett a személyhez fűződő jogok esetében a Ptké. hatálybalépésre vonatkozó szabályai a kihirdetést megelőző időre keletkeztetnek a jogosultak számára kedvezőtlen, jogvesztést eredményező változást.

Mindezen indokok alapján az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a felkészülési időt önmagában nem nyitja meg, ha a jogszabály szövege ugyan megismerhető, de a hatálybalépés még kétséges vagy annak időpontja ismeretlen. A felkészülési idő akkor kezdődhet, amikor a jogszabállyal bevezetett változások hatálybalépésének biztos időpontja megismerhető.

A Ptké. kihirdetése és az új Ptk. egyes szabályainak hatálybalépése között hatvan napos időtartam volt. Ez az időtartam a felkészüléshez kirívóan kevés, amely megállapítást az Alkotmánybíróság nem a rendelkezések számával, sokkal inkább azok jelentőségével indokolt. Ezért a testület döntésének indokolásában alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy törvénykönyv vagy a polgárok széles körét érintő, nagy terjedelmű, átfogó és gyökeres változást tartalmazó törvénycsomag hatálybalépésénél a törvényhozó a változások terjedelméhez és tartalmához igazodóan biztosítsa, hogy a jogalanyoknak valós lehetőségük legyen felkészülni az új jogszabályhoz való alkalmazkodásra.

A Ptké. egyéb rendelkezéseinek megsemmisítését a szoros tárgyi összefüggés és a szabályozás logikus rendje indokolta. Az Alkotmánybíróság döntésének eredményeként a kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvények nem léptek hatályba.

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

A párhuzamos indokolás szerint az Alkotmánybíróság döntésének kizárólagos indoka a kétlépcsős hatálybaléptetés lehetett volna. Sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig a visszamenőleges hatály tilalma a vizsgált esetben nem volt megállapítható. A kifejtett álláspont értelmében nem önmagában a két- vagy kétlépcsős hatálybaléptetési módszer alkotmányellenes, hanem az, amikor nyilvánvalóan kimutatható a különböző időpontokban hatályba léptetett rendelkezések közötti szoros összefüggés, kapcsolat. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján az új törvény meg-

alkotására kinyilvánított jogalkotói szándék nyilvánosságra kerülését követően kellő idő állt az érintettek rendelkezésére a felkészülésre. Megállapításai szerint a felkészülési időt a vizsgált esetben az új Ptk. kihirdetésétől lett volna ésszerű számítani. A párhuzamos indoklás vitatta azt is, hogy a vizsgált szabályozás kötelezettségkeletkeztető szabályozást tartalmazott volna. A visszaható hatályú jogi szabályozásból nem minden esetben következik az alkotmányellenesség megállapítása: csak a jogalanyokra hátrányos *in malam partem* visszaható hatályú szabályozás vet fel alkotmányossági problémát. A többségi döntés adós maradt ennek mérlegelésével, holott annak elvégzése esetén arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy a fogyatékos-sággal élő polgártársaink jogait kiterjesztő szabályozás éppen, hogy *in bonam partem* természetű, a velük szerződéses jogviszonyba kerülő cselekvőképes jogalanyok számára pedig a törvényhozó kellő felkészülési időt biztosított az új szabályok alkalmazására.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt csatolt.

A kellő felkészülési idő követelménye a jogrendszer változásával szemben támasztott alkotmányos követelmények leggyengébbike, és pedig azért, mert tartalomtól független (így formális) követelmény. Elsősorban jogpolitikai követelmény, mivel célszerűségi szempontok és gyakorlati feltételek, körülmények mérlegelésén múlik, mennyi idő szükséges valamely tervezett vagy elfogadott jogrendszerváltoztatás kellő idővel történő hatálybaléptetéséhez. Ugyancsak döntően jogpolitikai – az előnyök és hátrányok felbecsülésén és értékelésén alapuló – döntés, hogy egy törvény hatálybaléptetéséhez mennyire felkészült a jogalkalmazó szervezet (esetünkben döntően a bíróságok és a gyámhatóságok). Az ilyesfajta jogpolitikai döntések a törvényhozó hatáskörébe és felelősségi körébe tartoznak, mint ahogy az is, hogy az új kódex egyszerre vagy több lépcsőben lép-e hatályba. A törvényhozó döntésével szemben felhozható kifogások egyike sem tekinthető alkotmányjogi érveknek. Az új Ptk. a személyek jogában sem vezetett be olyan változtatásokat, amelyek jogbizonytalanságot eredményeztek volna. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata, amelyet a jelen határozat is követ, nem mindig választja el a kellő felkészülési idő követelményét más, a jogrendszer változásának alkotmányosságát szabályozó alkotmányos elvektől – mint a szerzett jogok védelme, a visszamenőleges jogalkotás (és -alkalmazás tilalma), valamint a megfelelő átmeneti szabályok megalkotásának hiánya –, amelyek önmagukban indokolhatják egyes jogi normák alkotmányellenességét. Ezek közül bármelyik a Ptké. vagy egyes szabályai alkotmányellenességének megállapítására vezethetett volna – de egyik sem azonosítható a kellő felkészülési idő hiányával. Ugyanakkor a tartalmilag sokban új cselekvőképes és gondnoksági szabályok esetében a határozat a kellő felkészülési idő hiányával érvel, miközben a Ptké. ezzel kapcsolatos átmeneti sza-

bályai (különösen a 8. §) akár ötéves átmeneti időszakra is fenntartják a cselekvőképtelen gondnokolt korábbi Ptk. szerinti jogi helyzetét. Ebben az esetben nehéz elfogadni, hogy itt kevés lenne a felkészülési idő az érintettek számára. Az új és a régi szabályok között mindenképpen lesz különbség, és ez, ha a

többségi határozat érvelése helyes, később is jogbizonytalanságot fog okozni.

Alkotmánybírósági ügyszám: 436/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 63. számában, 13833.

58/B/2008. AB határozat

A belföldi és a külföldi oktatási intézményekben tanulmányokat folytató magyar állampolgárok között – az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság szempontjából – tett megkülönböztetés nem diszkriminatív. A más állam területén létrejövő jogviszony az adott állam társadalombiztosítási rendszerének hatálya alá tartozik. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; 1997. évi LXXX. tv. 16. § (1) bek. i) pont]

Az indítványozó a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 16. § (1) bek. i) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Azt kifogásolta, hogy a magyar állampolgár külföldön, nappali rendszerű oktatás keretében létesített tanulói, hallgatói jogviszonya nem keletkeztet egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot, ami a hazai oktatási intézmények tanulóival szembeni hátrányos megkülönböztetést jelent.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a megkülönböztetés alkotmányosságát vizsgálva kifejtette, hogy a törvényhozó nem köteles arra, hogy a Magyar Köztársaság területén kívül létrehozott jogviszonyt a magyar társadalombiztosítási rendszerben egészségügyi szolgáltatás-

ra való jogosultságot megalapozó jogviszonyként ismerje el. A Magyar Köztársaság területén kívül létesített jogviszonyokhoz a magyar társadalombiztosítási rendszerben azért nem kapcsolódnak biztosítási jogosultságok és kötelezettségek, mert a más állam területén fennálló jogviszony általánosságban az adott állam társadalombiztosítási rendszerének hatálya alatt áll. A külföldön hallgatói jogviszonnyal rendelkező, életvitelszerűen külföldön tartózkodó magyar állampolgárok a külföldi állam szabályai szerint megállapodást köthetnek, vagy az adott ország szabályozásától függően a külföldi állam társadalombiztosítási rendszerének részévé válhatnak az ellátási jogosultság megszerzése érdekében. Minderre figyelemmel a Tbj. 16. § (1) bek. i) pontja a külföldi oktatási intézményben tanulmányokat folytató magyar állampolgárok vonatkozásában a társadalombiztosítási jogviszonyok halmozódásának kizárását hivatott szolgálni. Az Alkotmánybíróság ezért a különbségtételt nem tekintette indokolatlannak, ésszerűtlennek, így az indítványt elutasította.

Alkotmánybírósági ügyszám: 58/B/2008.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. májusi számában, 623.

55/2010. (V. 5.) AB határozat

A fővárosi és a kerületi önkormányzatok bevételeinek jellegét és a közöttük érvényesülő forrásmegosztás szabályait kétharmados támogatottságot igénylő törvény rendezi. Alkotmányellenes az olyan törvényi rendelkezés, amelyet az Országgyűlés egyszerű többséggel szavazott meg, és amely a kétharmados törvényben kapott felhatalmazást túllépve, normatív eljárási szabályok mellett módosítja a bevételek jellegét és megosztásának módját. [Alkotmány 2. § (1) bek., 44/C. §; 2006. évi CXXXIII. tv. 4. §, 5. §, 6. § (4) bek.]

Az indítványozók a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal kérték a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Fmt.) egészének megsemmisítését. Részben arra hivatkoztak,

hogy az Fmt.-t a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával kellett volna elfogadni, részben pedig a Fmt. egyes rendelkezéseiről azt állították, hogy azok a jogállamiság, jogbiztonság elvébe ütköznek, mivel elmentmondásosak, pontatlanok és értelmezési nehézségeket vetnek fel. Hivatkoztak arra is, hogy az Fmt. által rögzített megosztási arány korlátozza a fővárosi közgyűlés forrásmegosztással kapcsolatos rendeletalkotási jogkörét, amelyet kétharmados támogatottsággal elfogadott törvény (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, Ötv.) biztosít.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak ítélte.

Az Alkotmánybíróság válaszolt a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásra vonatkozó törvények keletkezését, módosításait. Megállapította, hogy a vizsgálat tárgyát ké-

pező Fmt. az Alkotmánybíróság korábbi döntése alapján megalkotott és az Alkotmánybíróság által alkotmányosnak ítélt törvényt helyezte hatályon kívül, és bevezette a forrásmegosztás új rendjét.

A testület megállapította, hogy az Fmt. elfogadása nem igényelte a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát, mivel annak megalkotását az Ötv. immár egyszerű többséggel is elfogadható, külön törvényre bízta. Az Fmt. ugyanis nem a forrásmegosztás Ötv.-beli szabályainak, hanem a bevételek feladat- és hatáskörarányos megosztásának normatív eljárási szabályait hivatott rendezni. Az Fmt. tehát csak abban az esetben lehet alkotmányellenes, amennyiben a jogalkotó túllép az Ötv. felhatalmazásán. Ebben a körben az Alkotmánybíróság részben azt vizsgálta, hogy az Fmt. normatív eljárási szabályaként értékelhet-e az a rendelkezés, amely szerint a kerületi önkormányzatot illeti bizonyos adók esetében az önkormányzat által beszedett adóbevételek 100%-a, illetve érdemben vizsgálta az Fmt. önkormányzati finanszírozást érintő ellentmondásainak időközben elfogadott módosításait.

Az Ötv. a feladat- és hatáskörök szerint rögzíti a fővárosi és a kerületi önkormányzatokat illető bevételek

körét és az osztott bevételek felosztásának rendjét, de meghatározza az önkormányzatokat megillető bevételek jellegét is (önállóan és közvetlenül megillető bevétel, osztottan megillető bevétel). Az Alkotmánybíróság levezette, hogy az Fmt. rendelkezései módosították az egyes bevételi kategóriák karakterét, amikor az Ötv. szerint osztottan megillető bevételeket a kerületi önkormányzatok kizárólagos bevételeivé minősítették. Az egyszerű többséggel elfogadott Fmt. tehát a minősített támogatottságot igénylő Ötv. szabályozási koncepciójának lényegi átalakítását végezte el, ami alkotmányellenességre vezetett.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki, és a jövőre nézve megsemmisítette az Fmt. azon rendelkezését is, amely százalékos arányban rögzítette a bevételekből való részesedést. Az Fmt. ezzel a megoldással ugyanis nem normatív eljárási szabályokat alkotott, hanem függetlenül a ténylegesen ellátott feladatoktól – felülírva az Ötv.-t –, magát a megosztást rendezte.

Alkotmánybírósági ügyszám: 552/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 68. számában, 14483.

498/B/2009. AB határozat

I. A közigazgatási eljárás során alkalmazott bizonyítási rend nem alkotmányossági kérdés, amennyiben az Alkotmányban biztosított jogok – kiemelten a bírósághoz fordulás jogának – érvényesülése biztosított.

II. Az adóhatóság által kiküldött, a vagyonosodási vizsgálat lefolytatásához szükséges információkra vonatkozó kérdéseket tartalmazó kérdőív nem minősül általános, kötelezően benyújtandó vagyonyilatkozatnak.

III. A becslés alapjául szolgáló adóhatósági érveket az adózó az eljárást lezáró adóhatósági határozat elleni jogorvoslati kérelmében megtámadhatja. [Alkotmány 2. § (1) bek., 57. § (1) és (5) bek.; 2003. évi XCII. tv. 109. §]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa utólagos normakontrollban kérte felülvizsgálni az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 109. §-át. A vizsgált rendelkezés értelmében a személyi jövedelemadó alapjának megállapítása becslés módszerével is történhet, ha az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az Art. 109. §-ában foglalt rendelkezések az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján – a becslés alkalmazásának alkotmányosságához szükséges többletgaranciák hiánya miatt – nem felelnek meg a jogbiztonság

és a tisztességes eljárás követelményének, és nem biztosítják a jogorvoslatihoz való jog érvényesülését sem. Az adóhatóság olyan adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére (és adóhiány megállapítása esetén annak szankcionálására) kap felhatalmazást, amelyek az ellenőrzés alá vont magánszemély adózót egyáltalán nem terhelik, vagy az ellenőrzés idején már nem terhelik. Az ellenőrzés alapján tett megállapításokkal szembeni korlátozott bizonyítás során az adózó csak meghatározott bizonyítékokkal élhet. Az adóhiány megállapításának lehetősége, a fordított bizonyítási teher és a meghatározott körű bizonyítási eszközök alkalmazásának lehetősége együttesen azt eredményezi, hogy az érintett magánszemélyek kénytelenek, ugyanakkor – erre irányuló, teljesítendő adókötelezettség hiányában – gyakran képtelenek a valós helyzet bizonyítására. E problémák eredményeként ténylegesen meg nem szerzett jövedelem is adóztatás alá kerülhet. Az indítványozó alkotmányellenesnek tartotta azt is, hogy az adóhatóság a vagyongyarapodási vizsgálat megkezdésekor egy, általa általános vagyonyilatkozatnak minősített kérdőív kitöltését kéri az adózótól. Ezenfelül az indítványozó szerint a jogorvoslatihoz való jog is sérül, mivel az adóhatóság nem köteles a becslés alkalmazásának érdemi indokait a becslés megkezdése előtt írásban közölni az adózóval. Ennek hiányában az adózó nem vitathatja a becslés alkalmazhatóságát, e tekintetben a jogorvoslatihoz való jogának gyakorlásától is el van zárva.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a vagyongyarapodási vizsgálat intézményére vonatkozó szabályozás történetét. A támadott szabály az adóhatóság előtt folyó közigazgatási eljárásra vonatkozik. A vagyonosodási eljárásban hozott adóhatósági határozat ellen lehetőség van a közigazgatás rendszerén belül a fellebbezésre, majd ezt követően a határozat bírósági felülvizsgálata kérhető. A bíróság ilyen esetben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) garanciális szabályai alapján jár el. Eljárása során a bíróság érdemben vizsgálja felül az adóhatóság határozatát. Amennyiben úgy találja, hogy az adóhatóság nem hitelt érdemlő adatokat fogadott el, illetőleg hitelt érdemlő adatokat nem fogadott el az adózó állításainak igazolásául, az adóhatósági döntést hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja. Ugyanígy jár el majd akkor, ha az Art. 109. § (3) bekezdés második mondatában rögzített listában felsorolt bizonyítási eszközök körén az adóhatóság túlterjeszkedik, illetve az ott felsorolt valamely okiratot annak jogszabályszerűsége ellenére nem fogadja el. A bírósághoz fordulás, valamint a bíróság által foganatosított érdemi elbírálás lehetőségét tehát a jelenlegi jogszabályi környezet biztosítja. Az, hogy a közigazgatási eljárás során a jogalkotó milyen bizonyítási rendet látott jónak bevezetni, nem alkotmányossági kérdés, amennyiben az Alkotmányban biztosított jogok érvényesülése biztosított. A magyar jogrendszerben nem példa nélküli a bizonyítási eszközök körének korlátozása. Így a cégeljárásban csak okirati bizonyításnak van helye, de az ingatlan-nyilvántartás és a kapcsolódó eljárás alapelve is az okirati elv.

Az Art. 109. §-ából nem következik az, hogy az adóhatóság általános vagyonyilatkozat tételére kötelezhetné az adózókat. Az adóhatóság a vagyongyarapodási vizsgálat keretében pusztán tájékoztatási kötelezettségét gyakorolja, és egyben lehetőséget ad az adózónak arra, hogy nyilatkozattételi jogosultságát a kérdőív segítségével már előre, az adóhatóságot érdeklő kérdésekre koncentráltan gyakorolhassa. A kérdőív egy konkrét nyilatkozat tételére enged lehetőséget, ellentétben az Alkotmánybíróság által egy korábbi határozatban vizsgált általánosan kötelező vagyonyilatkozattal. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság azt az indítványi elemet, amely szerint az Art. 109. §-ának egésze az adóhatóság által alkalmazott kérdőívre vonatkozó tisztázatlan szabályozási helyzet miatt a jogbiztonság sérelmét okozza, elutasította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok vonatkozásában a más szervhez vagy a határozatot hozó szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Az adózónak lehetősége van megtámadni úgy közigazgatási szakban, mint bíróság előtt az adóhatósági eljárást lezáró határozatokat. A jogorvoslati eljárásban vitathatja a becslés alkalmazásának indokoltságát is. Így a jogorvoslathoz való jog nem sérül.

Alkotmánybírósági ügyszám: 498/B/2009.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. májusi számában, 641. oldal.

813/B/2009. AB határozat (Gázár-kompensáció)

I. Önmagában az, hogy egy jogszabály a korábban hatályos törvényben használt terminológiát is alkalmazza, nem sérti a jogbiztonság követelményét. Nem alkotmányosértő önmagában az sem, ha a törvény egyes rendelkezései, valamint a törvényt kiegészítő jogszabály egy napon lépnek hatályba.

II. Nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, hogy a gáznagykereskedő veszteségét a korábbi fogyasztóknak a jogszabály hatálybalépését követő időszakban elhasznált gáz árában kell megfizetniük. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; 2008. évi XL. tv. 138/A. §; 27/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet]

Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) egyik rendelkezése, valamint a földgázellátásról szóló korábbi törvény (Get.régi) szerinti közüzemi nagykereskedelmi engedélyesnél felmerült bevételi hiány megtérítésének részletes szabályairól szóló 27/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet (Vhr.) megsemmisítése iránt. A Get. támadott rendelkezése egy törvénymódosítás (Getmód.) nyomán lépett hatályba, és arról rendelkezik, hogy a

közüzemi nagykereskedői engedélyesnek 2009. június 30-ig a földgázár-szabályozásban elismert és a tényleges importköltségeinek negatív különbözetéből adódó bevételi hiányát mely igénybe vevők kötelesek megfizetni. A Vhr. a felmerült bevételi hiányt (66 milliárd Ft) és a fizetési kötelezettség mértékét, a befizetés részletes szabályait és a mentesülők körét határozza meg.

Az egyik indítványozó szerint sérti a jogbiztonság követelményét, hogy a Vhr. a címében a kihirdetésekor már egy éve nem hatályos Get.régi fogalmára (közüzemi nagykereskedelmi engedélyes) hivatkozik.

Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította: a támadott rendelkezés valóban a Get.régi-ben alkalmazott fogalmat használ, azonban ezt kizárólag az egyértelműsítés végett teszi, azaz a korábbi elnevezésre utalás a nagykereskedelmi engedélyes és jogutódja beazonosítására szolgál. Önmagában az, hogy egy jogszabály a korábban hatályos törvényben használt terminológiát is alkalmazza, nem sérti a jogbiztonság követelményét, sőt éppen ellenkezőleg: segítséget nyújt a jogalkalmazó szervek és a jogalanyok számára, hogy a korábban alkalmazott megnevezés az újonnan hatályba lépett jogszabályban mely foga-

lomnak felel meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Több indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó megsértette a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, mivel a jogszabály a szolgáltatók és az igénybe vevők közötti szerződési feltételeket utólag, visszamenőlegesen, egyoldalúan módosította. A jogszabályt továbbá a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell úgy, hogy a jogalanyokra nézve hátrányos jogkövetkezményeket tartalmaz.

Az indítványok nyomán az Alkotmánybíróság kifejtette: a szabályozás célja annak a veszteségnek a kompenzálása, amely a Vhr. által meghatározott időszakban a nagykereskedőnél amiatt keletkezett, hogy a gazdasági válság hatására bekövetkezett forintárfolyam-gyengülés okán a hatósági árként megállapított ellenérték nem fedezte a földgáz árát. A vizsgált jogszabályok visszamenőleges hatálybaléptetéséről azonban nincsen szó. A jogalkotó ugyanis azt a jogtechnikai megoldást választotta, hogy a veszteség keletkezéséhez hozzájáruló fogyasztóknak utólag, a jogszabály hatálybalépését követő időszakban elhasznált gáz után kell magasabb árat fizetniük. A jogszabályt nem a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra kell alkalmazni, tudniillik e tekintetben már lezárt jogviszonyokról van szó. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványokat is elutasította.

Az indítványozók egy része arra az álláspontra helyezkedett, hogy mind a Get., mind a Vhr. sérti a jogalkotás rendjét. Egyrészt a Get.-et a hatálybalépése napján módosította a Get.mód, másrészt a Vhr.-t egy nappal korábban kihirdették, mint a megalkotására felhatalmazó Get.-et, harmadrészt a Vhr. túllépte a felhatalmazás kereteit.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutatott arra, hogy a Get.mód. érintett rendelkezése nem a Get.-nek az ugyanazon a napon hatályba lépő szabályait módosítja, hanem a már meglévő rendelkezéseket egészíti ki újjal. Önmagában az a tény, hogy a jogszabály fokozatosan lép hatályba, és egyes rendelkezései, valamint a Get.-et kiegészítő Get.mód. támadott szabálya ugyanazon a napon lépnek hatályba, nem sértik a jogalkotás rendjét. Ezt követően az Alkotmánybíróság megállapította: valóban a jogalkotás rendjének sérelmével járt, hogy a Vhr. a kihirdetése napján felhatalmazó rendelkezés hiányában jelent meg. A jogsértés azonban nem minden esetben jelent alkotmányellenes helyzetet. A vizsgált esetben a jogsértés mindössze egyetlen napig állt fenn, ami alapvetően technikai jellegűnek tekinthető, és a jogalkotó a jogsértő állapotot még a rendelkezések hatálybalépése előtt megszüntette, ezért az az alkotmányellenesség szintjét nem érte el. Végül az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a hiány megfizetése részletes szabályainak meghatározására vonatkozó felhatalmazás jelen esetben nem pusztán technikai, adminisztratív szabályok összességét jelenti, hanem abba bele kell tartozniuk olyan érdemi kérdéseknek is, mint a fizetésre kötelezett jogalanyok körének meghatározása,

valamint a fizetési kötelezettség mértéke. Ezek hiányában ugyanis a jogszabály lényegi tartalma hiányozna, és a jogszabály alkalmazhatatlan volna. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat elutasította.

Az indítványok a támadott rendelkezéseket végül több szempontból is diszkriminatívnak tartották. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a fizetésre kötelezettek között – akik azonos szabályozási kört alkotnak – fennáll-e alkotmánysértő különbségtétel. A fizetési kötelezettséget a jogalkotó azokra a jogalanyokra telepíti, akik a meghatározott időszakban közüzemi szolgáltatás keretében földgázt vételeztek, és így a hiány kialakulásához hozzájárultak. Tény továbbá, hogy a felhalmozódott hiány nagy része 2008. II. és 2009. I. félévében keletkezett. Ebből következően a jogalkotó ésszerű indokból nagyobb terhet ró azokra, akik ez alatt az egyéves időszak alatt vételeztek földgázt közüzemi szolgáltatás keretében, lényegesen a világpiaci ár alatt, mint azokra, akik az ezt megelőző időszakban jutottak kevéssel a világpiaci ár alatt földgázhoz. A szabályozás technikájából eredően pedig azok, akik a hiány keletkezésében részt vettek, de jelenleg egyáltalán nem minősülnek gázfogyasztónak, nem képeznek homogén csoportot a szolgáltatóval most is szerződéses viszonyban állókkal. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság ezeket az indítványokat is elutasította.

A határozathoz Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Kifejtette, hogy a Get. támadott rendelkezése által bevezetett „pénzeszköz” egyrészt kezelhető a felek szerződésébe történő, a hatósági vagy piaci áron felüli jogszabályi beavatkozásként, másrészt bizonyos elemeiben közelebb áll a közterhekhez. Arra tekintettel azonban, hogy e pénzeszközök nem közvetlenül az állami költségvetésbe folynak be, valójában közterheknek sem minősülnek. A fizetési kötelezettség jellegének ilyen bizonytalansága, amely a hatósági ár intézményét is kiszámíthatatlanná teszi, valós rendeltetésétől megfosztja, nem áll összhangban a jogbiztonsággal. Amennyiben pedig a rendelkezést a szerződési viszonyokba való állami beavatkozásnak tekintjük, további alkotmányos aggályok fogalmazhatók meg. A többletfizetési kötelezettség ugyanis viszonylagossá teszi a hatósági árat, amelyben a szerződéses felek a korábbiakban bízhattak, így a vizsgált rendelkezések a bizalomvédelemben való indokolatlan, önkényes beavatkozásnak minősülnek. Ez a szerződési szabadsággal összefüggésben a jogbiztonság sérelmére vezet. Ezen túlmenően, ha a fizetési kötelezettség a korábban szolgáltatott földgáz árának kiegyenlítésére hivatott, akkor visszamenőleges hatályú jogalkotást is jelent, ami szintén a jogállamiság sérelmét eredményezi.

A különvéleményhez csatlakozott Dr. Balogh Elemér és Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró.

Alkotmánybírósági ügyszám: 813/B/2009.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. májusi számában, 651.

530/B/2007. AB végzés

A költségvetési törvények hatályon kívül helyezésére általában kifejezetten nem kerül sor, rendelkezéseik alkalmazhatósága azonban az adott költségvetési év elteltével megszűnik. Erre tekintettel a korábbi költségvetési törvényekkel összefüggésben előterjesztett indítványok (utólagos normakontrollkérelem, illetve alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló kérelem) tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást rendszerint megszünteti. [2006. évi CXXVII. tv.; Ügyrend 31. § a) pont]

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (Kvtv.) egyes rendelkezéseinek visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó álláspontja szerint a Kvtv. támadott szabályai sértik az önkormányzatok tulajdonosi jogait, illetve az állami támogatáshoz való jutásuk lehetőségeit, mivel a jogalkotó a megyei önkormányzatokat illetően olyan szabályokat alkotott, amelyek forrásait csökkentik, és a kötelező feladataik ellátását veszélyeztetik. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte a tekintetben, hogy a jogalkotó a Kvtv. megalkotása során nem tett eleget a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényben foglalt kötelezettségének.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta már a költségvetési tartalmú jogszabályok alkotmányosságát. Ennek során az indítványozók – miként a jelen esetben is – olyan jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát kérték, amelyek az indítványok elbírálása-kor formailag hatályban voltak, hatályon kívül helye-

zésük nem történt meg. A költségvetési törvények hatályon kívül helyezésére általában kifejezetten nem kerül sor, rendelkezéseik alkalmazhatósága azonban az adott költségvetési év elteltével megszűnik.

Az Alkotmánybíróság szerint formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítettnek kell tekinteni azt a szabályt, amelynek alkalmazására vonatkozóan a jogszabályban előírt határidő letelt, valamint ha a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljességbe mentek, s már nincs lehetőség arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek.

Az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Tekintettel arra, hogy a Kvtv.-nek az indítványozó által támadott rendelkezéseit hatályon kívül helyezettnek kell tekinteni, az alkotmányellenességük megállapítására és visszamenőleges hatályú megsemmisítésükre irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. A Kvtv.-vel összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány szintén tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság annak tárgyában is megszüntette az eljárást.

Alkotmánybírósági ügyszám: 530/B/2007.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. májusi számában, 671.

104/2010. (VI. 10.) AB határozat

Nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely alapján a nyomozó hatóság, az ügyész, valamint a bíróság jogosult lenne a tanú személyes adatainak zárt kezelésére irányuló kérelem megtagadására. A büntetőeljárás során biztosított bírói mérlegelés lehetősége szükségtelenül korlátozza a tanú információs önrendelkezési jogát. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 59. § (1) bek.; 1998. évi XIX. tv. 96. § (1) bek.]

Az indítványozó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 96. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Álláspontja szerint az, hogy a tanú személyes adatainak zárt kezelésére irányuló kérelem teljesítése a hatóság mérlegelésétől függ, sérti a személyes adatok védelméhez, továbbá az önrendelkezéshez fűződő alapjogot. A mérlegelési szempontok törvényi meghatározásának hiánya miatt túl tág hatósági jogkör pedig ellentétes a jogbiztonság követelményével.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak ítélte, és a támadott rendelkezést *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e a hatóság mérlegelési joga a tanú adatainak kezelésével kapcsolatban, ha a tanú vagy jogi képviselője úgy ítéli meg, hogy az adatok zárt kezelése nélkül veszélybe kerülhet a tanú élete, testi épisége vagy személyes szabadsága, illetve nem képes arra, hogy vallomástételi kötelezettségének félelem nélkül eleget tegyen.

Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélésénél az alábbi körülményeket mérlegelte. A tanút a törvény kötelezi a hatóság előtti megjelenésre, a vallomás megtételére és az igazmondásra. E kötelezettségeknek büntetőeljárás és anyagi jogi szankciói vannak. A szigorú szabályozás oka, hogy az állami büntető igény érvényesítésekor a bizonyításban a tanúzási kötelezettség teljesítéséhez jelentős alkotmányos érdek fűződik.

Az a tanú azonban, akit megfélemlítettek vagy megfenyegettek, konfliktushelyzetbe kerül, ami miatt nagy valószínűséggel egyáltalán nem, vagy csak részben tud eleget tenni a reá rótt kötelezettségnek. Az állami büntető igény érvényesítése az állam alkotmányos kötelezettsége szempontjából lényeges. Az adatok zárt kezelése nem menti fel a tanút a megjelenési és vallo-mástételi kötelezettség alól, a hatóságot pedig nem akadályozza abban, hogy a tanú adatait pontosan ismerje, a tanú személyazonosságát ellenőrizze, vallo-másának hitelt érdemlőségét mérlegelni tudja.

A tanú adatainak zárt kezelése nem korlátozza a terhelt és a védő alapvető eljárási jogainak érvényesülését. A tanú, a terhelt és a védő a tárgyaláson találkoznak, a terhelt és védője hallja a tanú vallomását, a tanúnak közvetlenül kérdéseket tehetnek fel, a vallo-másra észrevételt tehetnek, csupán a tanú személyes adatai maradnak számukra ismeretlenek. A terheltnek és a védőnek sem a tisztességes eljáráshoz való jog, sem pedig a védelemhez való jog körében nem mérülhet fel olyan, az alkotmányossági megítélés szempontjából releváns érdeke, hogy a tanú személyes adatait megismerjék. A tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog alkotmányos követelményeinek

eleget téve a törvényhozó a Be.-ben széles körben biztosítja, hogy a büntetőeljárásban részt vevő személyek, különösen a terhelt és védője, illetve a sértett (pótmagánvádló, magánvádló, magánfél) az eljárásban keletkezett iratok tartalmát megismerjék.

A tanú személyes adatainak ismerete tehát a nem hatósági szereplők eljárási jogai és érdekei szempontjából nem jelent semmiféle többletgaranciát, ugyanakkor fokozott lehetőséget teremt arra, hogy a tanú – akár a terhelt, akár a sértett oldaláról – megfélemlítésnek, zaklatásnak legyen kitéve.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nincs olyan alkotmányos alapjog, illetve alkotmányos cél, amelynek védelme, illetve elérése szükségessé tenné a tanú információs önrendelkezési jogának korlátozását akkor, ha az adatok zárt kezelését kérik. A megsemmisítés időpontját a testület – *pro futuro* hatállyal – úgy állapította meg, hogy a jogalkotónak megfelelő időt hagyott a támadott szakasz módosítására.

Alkotmánybírósági ügyszám: 511/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 99. számában, 21426. oldal.

107/2010. (VI. 10.) AB határozat

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény nem hatalmazza fel az önkormányzatot arra, hogy az útépitési hozzájárulás megállapítására további feltételeket határozzon meg. A törvény arra sem ad felhatalmazást, hogy az önkormányzat olyan ingatlanok vonatkozásában is áthárítsa az útépités költségét, amelyek a kiszolgáló úttal közvetlenül nem határosak. [Alkotmány 70/A. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; 1997. évi LXXVIII. tv 28. § (2) bek.; Zalaapáti Község Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2004. (XII. 22.) számú rendelete]

A Nyugat-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal Zala Megyei Kirendeltségének vezetője – miután törvényességi észrevételét Zalaapáti Község Önkormányzatának Képviselő-testülete nem fogadta el – kezdeményezte a képviselő-testületnek a külterületi útépitési hozzájárulásról szóló 16/2004. (XII. 22.) számú rendelete (Ör.) 1. sz. mellékletének megsemmisítését. Álláspontja szerint az Ör. melléklete ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Ét.) 28. § (2) bekezdésével és a közúti közlekedésről szóló 1998. évi I. törvény (Kkt.) 47. § p) pontjával, mivel a képviselő-testület az útépitési érdekeltségi hozzájárulás mértékét és a megfizetés módját csak az Ét. és a Kkt. keretei között szabályozhatja. Az útépitési hozzájárulás kiszabásakor az ingatlantulajdonosok között nem lehet különbséget tenni az ingatlan fekvése, az ingatlanok mérete vagy a

tulajdonosok lakóhelye szerint. Véleménye szerint az Ét. és a Kkt. értelmében az útépitési hozzájárulást csak a közút mentén ingatlannal rendelkező személyekre lehet kivetni.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az Ör. érintett rendelkezéseit a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság – utalva arra, hogy már több határozatában foglalkozott az útépitési és közművesítési hozzájárulásra vonatkozó önkormányzati rendeletalkotás alkotmányos kereteivel – kifejtette, hogy az Ét.-ben meghatározott feltételek szerinti útépitési hozzájárulás nem azonos a Kkt. szerinti útépitési érdekeltségi hozzájárulással. Közút építése esetén a két jogintézmény egymás mellett él. A képviselő-testület az Ör.-t az Ét.-ben kapott felhatalmazás alapján alkotta meg.

Az Ör. által elrendelt hozzájárulás-fizetési kötelezettség mindazon ingatlantulajdonosokra vonatkozik, akiknek az ingatlana a közút építésében érintett, és akik mint az ingatlan tulajdonosa érdekeltek annak megépülésében. Az Ét. nem ad arra felhatalmazást a települési önkormányzat számára, hogy a hozzájárulás-fizetési kötelezettség megállapítására további feltételeket határozzon meg, és az egy ingatlanra eső költség nagyságát olyan, az ingatlan forgalmi értékét befolyásoló tényezőtől (a megépített kiszolgáló úttal való érintettségétől) független további feltételhez kösse, mint az ingatlan nagysága vagy a tulajdonos lakóhelye. Az Ét. abban a vonatkozásban sem tartalmaz felhatalma-

zást, hogy a települési önkormányzat az ingatlan művelési ágához kösse a fizetendő hozzájárulás mértékét. Az Alkotmánybíróság ezért az Ör. érintett rendelkezéseit megsemmisítette.

Az Ét. nem tartalmaz törvényi felhatalmazást arra vonatkozóan sem, hogy a települési önkormányzat olyan ingatlanok vonatkozásában is áthárítsa az útépités költségét, amelyek a kiszolgáló úttal közvetlenül

nem határosak. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. melléklete ellentétes az Ét.-tel, így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1436/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 99. számában, 21434.

111/E/2008. AB határozat

A Ptk. sajtó-helyreigazításra vonatkozó szabályait a bíróságok kiterjesztően értelmezik, így helyreigazítás az internetes hírportálon elkövetett jogsértés esetén is kérhető. A nyomtatott sajtón kívüli jogsértések esetén is a Ptk. 84. §-a szerinti jogkövetkezmények nyújtanak orvoslást. A Ptk. ezen szabályai kellő mértékben biztosítják az Alkotmányban nevesített jóhírnévhez való jog védelmét. [Alkotmány 59. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1959. évi IV. tv. 78. § (1) bek., 79. § (1) bek., 84. § (1) bek.]

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint hiányos az 1959. évi IV. törvény (Ptk.) sajtó-helyreigazításra vonatkozó szabályozása, mivel az nem terjed ki az elektronikus portálokra. Ennek következtében a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos igény az interneten elkövetett jogsértések esetén jelenleg nem orvosolható. A jogalkotói mulasztás a jóhírnévhez való alkotmányos jog érvényesülését akadályozza. Az indítványozó értelmezése szerint a jogalkotó mulasztásával a jogsértő magatartások alapján hátrányosan különböztet a személyhez fűződő jogaiban sértett személyek között.

Az Alkotmánybíróság az indítványt nem tartotta megalapozottnak.

Bár a Ptk. 79. § (1) bekezdése szerint helyreigazítás kizárólag a hagyományos sajtótermék útján elkövetett jogsérelem miatt követelhető, a sajtó-helyreigazításra vonatkozó szabályt a bírói gyakorlat kitágította, és a Ptk.-ban felsoroltakon kívül akár internetes hírportálokra is alkalmazza a helyreigazítás intézményét. Egyebekben pedig a személyhez fűződő jogok, különösen a Ptk. 78. §-a által biztosított jóhírnév védelmének sérelme esetén támasztható polgári jogi igények a Ptk. 84. § (1) bekezdése alapján terjeszthetők elő. A Ptk. fentiekben hivatkozott szabályai az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti jóhírnév védelméhez való alapjog érvényesülését szolgálják. A Ptk. e rendelkezéseit figyelembe véve nem megalapozott az indítványozó állítása, hogy a jogalkotó nem biztosítja azoknak a jóhírnév védelméhez való alkotmányos jogát, akiket nem hagyományos sajtótermék útján, hanem egyéb elektronikus portálok, fórumok, plakátok, vagy más módon sértenek meg. Így a jóhírnév védelmével összefüggésben az indítványozó által vélt szabályozási hiány nem állapítható meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 111/E/2008.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. júniusi számában, 785. oldal.

285/B/2005. AB határozat

Nem sért magasabb szintű jogszabályt, ha az önkormányzat rendeletében kötelezően igénybe veendő közszolgáltatásként írja elő az ingatlantulajdonosok számára a települési szilárd hulladék gyűjtésében, ártalmatlanításában való részvételt. Az önkormányzat akár díjfizetési kötelezettséget is előírhat az ingatlan tulajdonosa által beszállított szemét kezelésének ellentételezésére, mindaddig, amíg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát megfelelően biztosítja. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 2000. évi XLIII. tv. 20. § (2) bek.]

Az indítványozó Soltszentimre Község Önkormányzatának az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 1/2003. (I. 29.) KT.

számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) megsemmisítését kérte, mert álláspontja szerint ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Az indoklás szerint az Ör. magasabb szintű jogszabály előírásaiba ütközik. Hivatkozott a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 20. § (2) bekezdésére, amely lehetővé teszi, hogy az ingatlan tulajdonosai az önkormányzat rendeletében szabályozott módon maguk is elszállíthassák hulladékukat. Az indítványozó értelmezésében ez a rendelkezés azt jelenti, hogy az ingatlan tulajdonosai nem kötelezhetők a közszolgáltatásban való kötelező részvételre, amennyiben szemetüket maguk elszállítják. Az Ör. viszont kötelezi az ingatlanok tulajdonosait és használóit a közszolgáltatás igénybevételére és a szolgáltatási díj megfizetésé-

re, ezért – álláspontja szerint – ellentétes a Hgt. 20. § (2) bekezdésével, és ekként alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság röviden összefoglalta a hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozó szabályokat, majd megállapította, hogy az Ör. a Hgt. és a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendeletet szabályainak megfelelően – annak keretei között – rendelkezik a közszolgáltatási kötelezettség kötelező igénybevételéről és az ellenszolgáltatás kötelező megfizetéséről.

A Hgt. 20. § (2) bekezdése szerint az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladékot a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek mellett, az abban megjelölt hulladékbegyűjtő helyre vagy hulladékkezelő telepre külön engedély nélkül maga is elszállíthatja. E rendelkezés az indítványozó értelmezésével ellentétben nem kivételt határoz meg a közszolgáltatás kötelező igénybevétele alól, hanem

rendeletalkotási felhatalmazást ad a települési önkormányzat számára, hogy amennyiben a feltételeket adottnak látja, tegye lehetővé az ingatlantulajdonosok számára a szilárd hulladékuk begyűjtőhelyre vagy hulladékkezelő telepre való általuk történő elszállítását. Az önkormányzat számára a felhatalmazás alapján nem kötelező ilyen előírások megalkotása, ha azonban ilyen szabályokat alkot, akkor abban részletesen szabályoznia kell a szilárd hulladék elszállítása lehetőségének feltételeit. Az önkormányzat a Hgt. 20. § (2) bekezdésében adott felhatalmazás alapján saját belátása szerint megalkotott szabályozásában akár díjfizetési kötelezettséget is előírhat az ingatlan tulajdonosa által beszállított szemét kezelése ellentételezésére, mindaddig, amíg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát megfelelően biztosítja.

Alkotmánybírósági ügyszám: 285/B/2005.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. júniusi számában, 816. oldal.

46/E/2003. AB határozat

Az önkormányzatot nem terheli jogalkotási kötelezettség környezetvédelmi programjának elfogadására. A képviselő-testület a környezetvédelmi programot – tartalmára, az előírt feladat jellegére tekintettel – nem rendeletben, hanem határozati formában fogadja el. [Alkotmány 18. §, 70/D. § (1)–(2) bek.; 1995. évi LIII. tv. 46. § (1) bek. b) pont]

Az indítványozó sérelmezte, hogy Ráckeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy – bár az indítványozó álláspontja szerint kötelező lenne – nem dolgozott ki a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kt.) 46. § (1) bekezdés b) pontjával összhangban környezetvédelmi programot, és a Kt. 46. § (1) bekezdés c) pontjában kötelezően előírt rendeletet nem alkotta meg. Az indítványozó úgy vélte, hogy e jogalkotói mulasztás miatt sérül Ráckeve város lakosságának egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintű egészséghez való joga, és ehhez kapcsolódóan az épített és a természetes környezet védelméhez való joga. Az Ör. hiányos volta miatt magasabb rendű jogszabályokkal is ellentétes, és emiatt az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése is sérül.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A Kt. 46. § (1) bekezdés b) pontja az önkormányzatok számára önálló települési környezetvédelmi program kidolgozását írja elő, amelynek többek között tartalmaznia kell a környezeti helyzetértékelést, az elérni kívánt környezetvédelmi célokat, a teendő főbb intézkedéseket, a szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközöket, a várható költségigényeket. Ez a rendelkezés azonban konkrét jogalkotási feladatot nem ír elő a képviselő-testület számára. A környezetvédelmi programot annak tartalmára, az előírt feladat jellegére tekintettel a képviselő-testületnek nem rendeletben, hanem határozati formában kell elfogadnia. Mivel jogalkotási kötelezettség nem áll fenn, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának feltétele sem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Ráckeve Város Önkormányzatának Képviselő-testülete számos környezetvédelmi tárgyú rendeletet alkotott. Ezekkel eleget tett a Kt. 46. § (1) bekezdés c) pontjából fakadó jogalkotói kötelezettségének. Így jogalkotói mulasztás e vonatkozásban sem állapítható meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 46/E/2003.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2010. júniusi számában, 814. oldal

114/2010. (VI. 30.) AB határozat

Az ideiglenes hatályú elhelyezés nem „végleges” döntés, mindazonáltal jelentős mértékben, tartósan korlátoz alapvető jogokat, így alkotmányjogi szempontból az érdemi döntéssel esik egy tekintet alá.

Erre tekintettel a jogalkotó köteles jogorvoslati jogot biztosítani. [Alkotmány 57. § (5) bek.; 1997. évi XXXI. tv. 72. § (4) bek.]

Az indítványozó a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 72. § (4) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó döntés elleni fellebbezést kizáró rendelkezés ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezést *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a támadott rendelkezés jogszabályi környezetét, és megállapította, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó olyan hatósági intézkedés, amelyre csak azonnali beavatkozást igénylő helyzetekben, a gyermekkel kapcsolatos krízishelyzetben van lehetőség. A jogszabályban „beutaló szervnek” nevezett hatóság (gyakorlatilag bármely állami szerv) ilyenkor a gyermeket ideiglenesen a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, a legközelebbi nevelőszülőnél, vagy ha erre sincs lehetőség, gyermekotthonban helyezi el. A gyámhivatalnak a beutaló szerv intézkedését 30 napon (a hatályos szabályozás szerint 22 munkanapon) belül felül kell vizsgálnia. A törvény indokolása szerint ezért indokolatlan a beutaló szerv döntése vonatkozásában külön fellebbezési jogot biztosítani, hiszen a gyámhivatal hivatalból megvizsgálja az ideiglenes hatályú elhelyezés indokoltságát, és ennek megfelelően megteszi a szükséges lépéseket. Amennyiben az ügyfél a gyámhivatal döntésével nem ért egyet, azt az általános szabályok szerint fellebbezésével megtámadhatja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Az Alkotmánybíróságnak ezért arról kellett döntenie, hogy a döntés jogi természetű, illetve a döntéssel érintett személyekre gyakorolt hatása alapján az ideiglenes hatályú elhelyezés érdemi döntésnek minősül-e. Az érdemi határozat ugyanis ebben az összefüggésben alkotmányjogi fogalom, így az Alkotmánybíróság nincs kötve a törvény minősítéséhez.

A Gyvt. értelmében az ideiglenes hatályú elhelyezéstől kezdődően a szülő gondozási, nevelési joga szünetel, a gyermek kikerül a szülő felügyelete alól, és

máshol kerül elhelyezésre. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről hozott döntés olyan súlyosan érinti a szülő felügyeleti jogát, azon belül is a gondozás és nevelés jogát, ami megköveteli a végzés formájában meghozott döntés elleni jogorvoslat biztosítását. Az ideiglenes hatályú elhelyezés a gyermek és a szülő családjogi helyzetét lényegesen befolyásolja, rájuk nézve drasztikus beavatkozást jelent. A jogorvoslat szükségessége szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a jogszabály a hatóság számára kötelező felülvizsgálatot ír elő, mert a jogorvoslati jogot annak kell biztosítani, akinek jogát, jogos érdekét a döntés sérti. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nincsen garancia, amely biztosítaná, hogy a gyámhivatal a kötelező felülvizsgálatot az előírt határidőn belül lefolytassa, így a szülő és a gyermek – egy utóbb esetleg megalapozatlannak bizonyuló intézkedés következtében – hetekre, sőt akár hónapokra is távol kerülhet egymástól. Az ideiglenes hatályú elhelyezés nem „végleges” döntés, mindazonáltal jelentős mértékben, tartósan korlátoz alapvető jogokat, így alkotmányjogi szempontból az érdemi döntéssel esik egy tekintet alá. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott rendelkezést – felkészülési idő biztosításával – 2010. szeptember 30. napjával megsemmisítette.

A határozathoz Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről hozott végzés egy azonnali beavatkozást igénylő élethelyzetben tett intézkedés, amit nem lehet érdemi határozattá átminősíteni, és ezáltal hozzá fellebbezési jogot kapcsolni. A támadott szabályozás a gyermekvédelem legfontosabb alkotmányos követelményét, a gyermek mindenek felett álló érdekét érvényesíti. Más hozzátartozók jogainak hatékony védelméről pedig a törvény maga gondoskodik, amikor elrendeli a végzés gyámhatóság általi, rövid határidővel történő, kötelező felülvizsgálatát. A gyámhatóság ugyanezek szerint járna el fellebbezés esetén is, csak a jelenleginél (22 nap) hosszabb idő alatt. Vagyis a kötelező felülvizsgálattal párhuzamosan a fellebbezés lehetővé tételének nincs ésszerű indoka, az eljárást viszont bonyolítja, hatékonyságát rontja.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1407/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 110. számában, 21670.

142/2010. (VII. 14.) AB határozat (SPS)

A jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik a bízalom védelmének elve is. A termelők joggal bízhattak abban, hogy az új támogatási rendszerre történő átmenet szabályai valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttérésből eredően – nem kerülhetnek lényegesen

rosszabb helyzetbe másokhoz képest. [Alkotmány 2. § (1) bek.; az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott T/5883. számú törvényjavaslat 15. § (3) bek.]

Az Országgyűlés a 2008. október 20-i ülésnapján elfogadta az egységes mezőgazdasági támogatási

rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, T/5883. számú törvényjavaslatot (SPS törvény). Az SPS törvénnyel szemben a köztársasági elnök alkotmányos aggályokat fogalmazott meg, ezért nem írta alá, hanem előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A köztársasági elnök indítványa értelmében a kihirdetésre megküldött törvény 15. § (3) bek. a) pontja alkotmányellenes, mert sérti a jogbiztonság elvét. Az indítvány lényege szerint a törvény által bevezetni kívánt, a termőföldtől és termeléstől eloldott támogatási jogosultságnak mint a termelőt megillető új, önálló vagyoni értékű jog egyik elemének a törvény hatálybalépése előtti harmadik évben (2006-ban) igénybe vett nemzeti támogatásokhoz kötése a jogosultság első kiosztásakor – az érintetteknek a megváltozott jogszabályi környezethez való alkalmazkodásra biztosított kellő felkészülési idő hiánya miatt – sérti a jogbiztonságot. A törvény alapjaiban változtatja meg a támogatás rendszerét. A támogatásban való részvétel feltételeit részben a múltban létrejött jogviszonyokra alapozza, úgy, hogy az érintettek korábbi vagyoni hatású döntéseiknél, jogviszonyaik alakításánál értelemszerűen nem számolhattak a jelen törvényből adódó következményekkel.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, van-e hatásköre az SPS törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára. Ennek során megállapította, hogy az SPS törvénnyel bevezetni kívánt egységes mezőgazdasági támogatási rendszer konstrukciója a közösségi jogban is szerepel, a részletszabályokat azonban nem az EK rendelet, hanem az SPS törvény tartalmazza. Az SPS törvény támadott rendelkezése – a 2006-os bázisév – tartalmi szempontból nem következik a közösségi jogból, ilyen tartalmú szabály megalkotása nem közösségi jogi kötelezettség, hanem a magyar Országgyűlés önálló, szabad döntése.

Korábbi határozataira is utalva az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme. Az Alkotmánybíróságnak tehát a jelen ügyben arról kellett döntenie, hogy milyen alkotmányjogi szempontok alapján lehet összeegyeztetni a gazdaságpolitikai értékvalasztás szabadságából eredő jogalkotói döntések kötetlenségét és a döntéssel közvetlenül érintett személyek jogos elvárásait, ha ez utóbbi a jogállamhoz tartozó jogbiztonság alapján, az adott jogi környezetben, védelemben részesíthető.

Az SPS törvény az EK rendelet alapján a közös költségvetésből, közvetlen támogatásként kifizetett SAPS támogatást és az ahhoz kapcsolódó, az állami költségvetésből eredő nemzeti kiegészítő támogatásokat együttesen kezeli. Az SPS törvény szerinti támogatási jogosultságok első alkalommal történő kiosztásakor részben az üzemi szinten meghatározott történeti bá-

zis adatokat, részben pedig a regionális jelleggel, minden mezőgazdasági üzem számára azonosan meghatározott támogatási mértékeket kell alkalmazni. A regionális szinten megállapított támogatási mértéket minden olyan mezőgazdasági termelő – függetlenül attól, hogy rendelkezik-e bázisidőszakkal vagy nem – megkapja, aki az adott évben egységes támogatási kérelmet nyújt be. A kisebbik hányadot a magyar jogszabályok szerinti történelmi bázis adatok alapján állapítják meg. Az SPS törvény a „történelmi bázist” egyoldalúan veszi figyelembe, hiszen ezzel csak a nemzeti kiegészítő támogatásban korábban részesült termelők rendelkezhetnek. Az SAPS támogatáshoz kapcsolódóan az SPS törvény nem képez történelmi bázist, a csak az SAPS támogatásban részesült termelőknek az átállást megelőző év(ek)ben szerzett korábbi támogatásának mértéke az SPS jogosultság kiosztásánál nem játszik szerepet. Az SPS törvény a kétfajta komponens egymáshoz viszonyított arányát nem határozza meg, ez az arány az SPS törvény értelmében az agrárpolitikáért felelős miniszter döntésétől függ. Abból, hogy a törvényben nem határozzák meg a közösségi és a nemzeti rész arányát, az következik, hogy az SPS törvény nem csupán a nemzeti kiegészítő támogatásokat viszi tovább történelmi bázis alapon, hanem a magyar jogszabályok szerinti történelmi bázis jogosultság az eddig területalapú közösségi kifizetések felosztásánál is szerepet kaphat, az ez utóbbiban érintett termelők rovására. Az SPS törvény elvileg nem zárja ki, hogy a két komponens aránya akár meg is forduljon, és aránytalanul nagyobb részt osszanak fel egyedül a nemzeti kiegészítő támogatáshoz kötődő történelmi bázis alapon. Ez különösen sérelmes lenne azoknak a termelőknek, akik már a történelmi bázis jogosultság kialakítását követően szereztek vagy növeltek SAPS területet, pl. azzal, hogy 2007-ben, 2008-ban új legelőterületeket jelentettek be. A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a termelő bizakodhatott a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte.

Habár az EK rendeletből következik a vegyes modell bevezetésének lehetősége is, amelyet az SPS törvény választ, a termelők joggal bízhattak abban, hogy az átmenet szabályai az új törvényben valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttérésből eredően – nem kerülhetnek lényegesen rosszabb helyzetbe másokhoz képest az SPS rendeleten alapuló várakozásaik teljesülését illetően. Jóllehet a csak az SAPS támogatásban részesülőknek nincs joga ahhoz, hogy támogatásuk az SPS törvény hatálybalépésével teljesen változatlan maradjon, és nem vet fel bizalomvédelmi kérdéseket önmagában az sem, ha a támogatásuk gazdaságpolitikai megfontolások következtében csökken, az SPS törvény szerinti jogosultság első kiosztásánál azonban az EK rendeleten alapuló elvárásaikat is más termelők vá-

rakozásaihoz hasonlóan kell figyelembe vennie a jogalkotónak.

Nem önmagában a történelmi bázis alkalmazása elentétes a jogbiztonságból eredő jogos elvárások védelmének elvével. Nem is az, hogy a bázisév a múltra tekint, és az sem sérti önmagában a jogbiztonságot, hogy ez a múlt a 2006. naptári év. A kifejtettek szerint az a hiányosság ellentétes a jogállamiság elvével, hogy az érintett jogalanyok az SAPS-ben szerzett támogatási jogosultságuk egységértékének egy részét elvileg akár jelentős mértékben is elveszíthetik az új szabályok egyik lehetséges hatásaként. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az SPS-törvény vizsgált rendelkezése alkotmányellenes.

A határozathoz Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatában a bizalomvédelem elvének sérelmére csak kivételesen alapított alkotmányellenességet. Akkor élt ezzel a megoldással, ha a jogszabályváltozás által érintettek vesztesége nyilvánvalóan bizonyítható volt. A határozat az EK rendeletből levezetett, de abban ki nem mondott, jogos várakozásra alapítja a bizalomvédelem alkotmányos követelményét, és a jelentős veszteség elvi lehetőségére tekintettel állapítja meg annak sérelmét. Ez a bizalomvédelem alkotmányos követelményének olyan kiterjesztő értelmezése, amely lehetőséget ad arra, hogy az Alkotmánybíróság túlterjesz-

kedjen alkotmányvédelmi funkcióján, és gazdaságpolitikai viszonyokba avatkozzon be. Álláspontja szerint a jogbiztonság követelményéből a bizalomvédelem ilyen kiterjesztő értelmezése nem vezethető le.

A különvéleményhez csatlakozott Dr. Bragyova András és Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró.

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Rámutatott arra, hogy az ügy eldöntéséhez az Alkotmánybíróság abban az elsősorban uniós jogi kérdésben is állást foglalt, hogy a történelmi bázisidőszak milyen időszakra vonatkozhat: a többségi határozat szerint ez csak múltbeli időszak lehetett. Tette ezt anélkül, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett volna az Európai Bíróságnál. Az *acte clair* doktrínát pedig anélkül alkalmazta az Alkotmánybíróság, hogy az ügy uniós jogi aspektusaival kifejezetten foglalkozott volna. Kifejtette továbbá, hogy az alapjogi védelmet nem élvező bizalomvédelem sérelme feltételezésekre nem alapozható, márpedig a többségi határozat ezt teszi. A 2006-os esztendőben meghatározott bázisév fogalmilag csak a tiltott, *in malam partem* visszaható hatályú szabályozás kérdését vethetné fel, az indítvány azonban erre nem hivatkozott.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1271/A/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 119. számában, 21921.

143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés)

Utólagos normakontroll tárgya lehet az Alkotmánybíróság előtt az Európai Unió jogába tartozó alapító szerződést kihirdető törvény. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése nemcsak az ún. csatlakozási szerződésre vonatkozik, hanem minden olyan alapszerződésre, amelynek végrehajtása a szuverenitásba tartozó hatáskörök közös gyakorlását teszi szükségessé. A Lisszaboni Szerződés alapjaiban nem változtatja meg az Európai Unió felépítését, szerkezetét, ezért annak elfogadása sem eredményezheti a magyar állam szuverenitásának megszűnését. [Alkotmány 2. § bek., 2/A. § (1) bek., 6. § (4) bek.; 2007. évi CLXVIII. tv.]

Az indítványozó azért kérte az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárását, mert álláspontja szerint sérti a Magyar Köztársaság szuverenitását az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény. Az indítványozó szerint a szuverenitás megsértését jelenti az, ahogy a a Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés kilépésre vonatkozó rendelkezéseit módosította. Az indítványozó ezen túlmenően „elnagyoltnak” és „pontatlannak” tartotta a Lisszaboni

Szerződés számos rendelkezését, különösen az Európai Unió kizárólagos hatásköreit, illetve a tagállamokkal osztott hatásköröket. Kifogásolta, hogy a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerésével az Országgyűlés az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését átértelmezte, mivel az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz az azt megelőző népszavazás az akkor érvényes feltételek ismeretében és keretei között adott felhatalmazást. Ezért az indítványozó a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény egészének a megsemmisítését indítványozta.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozó jogosult-e kezdeményezni az általa támadott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, illetve – tételes felhatalmazás nélkül – milyen természetű, terjedelmű és milyen eljárási rendű az Alkotmánybíróság hatásköre az Európai Unió jogával kapcsolatosan.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire hivatkozva megállapította, hogy az alapító szerződések az Európai Unió jogába tartoznak. A szerződéseket a belső jogban kihirdető törvény azonban a törvények alkotmányossági ellenőrzésére biztosított *actio popularis* tárgya lehet.

A kihirdető törvény esetleges alkotmányellenessége nem érinti az európai uniós tagságból folyó kötelezettségvállalásokat, ilyen helyzetben a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse az európai uniós kötelezettségeket.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az indítvány részben olyan kérdéseket vetett fel, amelyek a Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezéseinek értelmezését igényelték. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor tartózkodott az értelmezéstől, azonban hivatkozott az alapító szerződések és a Lisszaboni Szerződés üggyel összefüggő konkrét normáira.

A fentiek előzetes megállapítása mellett az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt azon részében, amely az Európai Unióból való kilépés ellehetetlenülését állította. Az Európai Unióról szóló – módosított – szerződés egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz a tagság megszüntetésével összefüggésben.

A szuverenitás korlátozásával, megszűnésével összefüggő indítványi elem elbírálásakor az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmány 2/A. §-ának tartalmát értelmezte. Megállapította, hogy az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése megadja azt az alkotmányos felhatalmazást, amely keretet teremt ahhoz, hogy hazánk az Európai Unióban mint tagállam részt vehessen. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése nemcsak az ún. csatlakozási szerződésre vonatkozik, hanem minden olyan alapszerződésre, amelynek végrehajtása a szuverenitásba tartozó hatáskörök közös gyakorlását teszi szükségessé. Ily módon a törvényhozó hatalom mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. Az Alkotmánybíróság – az arra jogosultak kezdeményezése esetén – előzetes normakontroll keretében eljárva tud-e folyamatba bekapcsolódni, és tud döntení abban a kérdésben, hogy a tervezett reform az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához, kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték”-nek tekinthető-e.

Az állami főhatalom és a nemzetközi jog, nemzetközi kapcsolatrendszer összefüggései tekintetében az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát vette alapul. Ismételt megállapította, hogy a nemzetközi jog szuverenitást korlátozó hatása az állam önkorlátozása által érvényesül. A nemzetközi szerződések megkötésében megjelenő önkorlátozás azonban nem szünteti meg a szuverenitást.

Megismételte továbbá azt a korábbi álláspontját is, amely szerint a Magyar Köztársaságban a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és a külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően. Az alkotmányozó hatalom a 2/A. § Alkotmányba iktatásával tett eleget ezen követelménynek az Európai Unió

joga, azon belül az alapító szerződések tekintetében. Az Alkotmány 2/A. §-ának érvényesülése azonban nem üresítheti ki az Alkotmány „független, demokratikus” jogállamiságából fakadó követelményeket.

A független állami lét megszűnésére hivatkozó indítványelemekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy a Lisszaboni Szerződés nem hozott létre szuperállamot, mivel alapjaiban nem változtatja meg az Európai Uniót. Az Európai Unió jogi személyiségével nem szűnik meg a tagállami kormányok irányító és a tagállami parlamentek ellenőrző szerepe.

Mindezen indokok alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A határozathoz Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Kifejtette: mivel az állam az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében nemzetközi szerződés alapján tesz eleget az uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségvállalásának, ezért az ilyen nemzetközi szerződést kihirdető törvény – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján – utólagos normakontroll tárgya lehet. Erre a kontrollra azonban csak a kihirdetés és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése között időben van mód, tekintettel arra, hogy hatálybalépését követően már az uniós jogrend autonóm alapvető környezetének megfelelően fejt ki hatását a magyar jogban, a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban. A kihirdető törvénynek tehát ebben az időben már nem része az a Lisszaboni Szerződés, amely közvetlenül jogokat és kötelezettségeket keletkeztet a magyar jogalanyokra. Mivel a hatályos Lisszaboni Szerződés már nem része a kihirdető törvénynek, ezért nincs érdemi összefüggés az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések és a kihirdető törvény között. Az érdemi összefüggés pedig az indítvány elutasítására vezet az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

A párhuzamos indokoláshoz Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró csatlakozott.

A határozathoz Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt felhatalmazással megtörtént a közösségi jog elsőbbségének elfogadása. Az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskörtranszfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul. Az említett alkotmányos rendelkezés maga is tiltja az alapító szerződésekből nem következő hatáskörgyakorlást, másrészt viszont a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak. Mindemellett az Európai Uniót létrehozó államok nem mondtak le alkotmányos identitásuk fenntartásáról. A tagállamok államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról csak egyértelmű, világos és kifejezett módon mondhatnak le. Az alkotmányos rendszer ilyen átalakítása azonban alkotmánymódosítás

nélkül nem lenne lehetséges. Mindezen indokok alapján a közösségi jogrend (még a Lisszaboni Szerződést követően sem) üresíti ki az állam függetlenségét, szuverenitását biztosító alkotmányi szabályokat.

A határozathoz Dr. Bragyova András különvéleményt csatolt.

A különvéleményben kifejtett álláspont értelmében az Alkotmánybíróság csak a hatálybalépést megelőzően vizsgálhatta volna érdemben a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányosságát, azt követően az indítvány oka fogyottságára tekintettel az eljárását meg kellett volna szüntetnie. A Lisszaboni Szerződés mint nemzetközi szerződés a hatálybalépésével megszűnt önálló jogforrásként létezni, mert rendelkezései beépültek az általa módosított alapszerződésekbe (az Európai Unióról szóló, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe). A nemzetközi szerződés alkotmányellenessége előzetes normakontroll eljárás keretében vizsgálható, ilyen indítvány azonban az Alkotmánybírósághoz nem érkezett. A Lisszaboni Szerződés megkötésére adott törvényi felhatalmazással és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével teljesültek az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése szerinti feltételek, így a módosított alapszerződések kötelezik a magyar tagállamot, a magyar jogrendszer részeivé váltak. A különvéleményben megfogalmazódó álláspont szerint az alkotmányjogilag releváns kérdések (lásd pl.: az Országgyűlés nem lépte-e túl alkotmányos hatáskörét, amikor hozzájárult ahhoz, hogy a Lisszaboni Szerződés Magyarországra kötelező legyen) a kifejtettek értelmében csak a ratifikálásig merülhettek volna fel érdemben, hiszen az alapító szerződéseket a tagál-

lamok „alkotmányos szabályaikkal összhangban” ratifikálják. A ratifikáció aktusa egyben azt is jelenti, hogy az alapító szerződések módosítása „összhangban van” a ratifikáló tagállam alkotmányos szabályaival. A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró szerint a fenti aggályok vonatkoznak a kihirdető törvényre is. Az Alkotmánybíróság ilyen irányú döntései ebben az esetben nem alkalmazhatóak, mivel az Európai Unió alapító szerződése nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések. A nemzetközi szerződések megkötésének rendjére vonatkozó – módosított – törvényi szabályok értelmében – szemben az Alkotmány még korábbi törvényi szabályokat tükröző 2/A. § (2) bekezdésével – az Országgyűlés a kihirdető törvényben egyszerre teljesít két jogi aktust: felhatalmazást ad a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi kötelező erejének elismerésére, és közzéteszi a szerződés szövegét. Következésképpen a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény nem tekinthető közönséges „nemzetközi szerződést kihirdető törvénynek”. A kihirdető törvény felhatalmazást adott a szerződés szerint megváltozott Európai Unióban való részvételre. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével pedig a szerződés nem lehet alkotmányellenes, mert az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével az állam maga ruházta át az alapító szerződésben foglalt mértékéig „egyes Alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlását” az Európai Unió szerveire.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1344/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 68. számában, 21937.

TANULMÁNYOK

KÉRJÜK, FIZESSEN!

Parkolási közszolgáltatás és jogviszonyok

Horváth M. Tamás

egyetemi tanár, DE ÁJK

A címben szereplő felszólítást, mint ajánlatot, szegezi szembe az automata a hozzálépő, zsebeiben kotorászó autóssal, kinek is a törvényi keretek között megalkotott önkormányzati rendelet szerinti díjat kell fizetnie a kijelölt közterületen történő várakozásért. A díj megállapítása nem lehet önkényes: arányos legyen a hely igénybevételének időtartamával és függ a körzet általános zsúfoltságának mértékétől. A *jog gazdasági elméletei szerint*¹ a jogszabályoknak és az egyedi jogalkalmazásoknak gazdasági, vagyis az árak alakulására gyakorolt hatása van, és az elvileg mérhető, még ha nem is minden esetben ennyire közvetlenül.

1. Gazdasági-jogi alapok

1.1. Versenygazdaságban ilyenfajta összefüggést közvetlenül tükröző szabályozási helyzeteket jellemzően az ún. piaci elégtelenségek körében találunk, ezek befolyásolhatók kormányzati cselekvés által sikerrel.² Erre a célra azonban a jogi eszköztárból nem kizárólag a normák alkalmasak. Mint a kormányzati problémakezelés egyik ismert modellje mutatja³, a kedvezőtlen külső gazdasági hatások (negatív externáliák), illetve az ezekkel kapcsolatos érdekellentétek elsimíthatók a különböző előjelű módon érintett tulajdonok egyesítésével vagy a tranzakciós költségeket csökkentő megállapodásokkal. Sokszor ez a kérdés a marginális költségek tekintetében merül föl élesen, azaz milyen határig kell túrnie a károsultnak a külső hatásokat, és ettől számíthat jogi védelemre. A közterületen járművel történő várakozás által előidézett telítettséget, illetve a további igénybevételt nehezítő zsúfoltság káros hatásait egy idő után⁴ így már nem lehet modellezni, csakis a korlátozottan rendelkezésre

álló közösségi használatú javak és szolgáltatások formájaként.⁵ A túlhasználat állapotában az egyéni igénybe vevők, fogyasztók közötti versengés éles ellentétbe kerül az igények korlátozhatatlanságával (nincs szabad parkolóhely). Ezért a várakozási rendszer kiépítésével a problémát oly módon kezelik, hogy a korábban szabadon hozzáférhető közterületi hely elérését használatarányos díjfizetéshez kötik. Azaz, a „csak parkolni akaró” nemfizető a használatból kizárhatóvá válik. Ezért cserébe viszont az igénybevétel egységessé válik. A szabályok szerint való fogyasztás immár nem egymás elemi érdekeivel versengő, hanem közössé válik. Az egyensúlyt a szabályozás tartja fenn, elsősorban a díjakkal. A zsúfoltság mértékének, azaz a keresletnek a növekedésekor, a díjakat emelik – a telítettség állapotának megelőzése érdekében.

A jog gazdasági elemzése *elméleti közegében* a közterületen járművel történő várakozás, a *parkolás* erre a célra kialakított területen történő biztosítása komplex közfeladat, azaz *közszolgáltatás*. Ennek az ellátása, alakulásának követése, problémáinak kezelése nagymértékben összefüggésbe hozható az áruviszonyokkal. Legalábbis piacgazdasági viszonyok közepette⁶ ez bizonyosan így van.

1.2. *Hogyan nyújtják a parkolási közszolgáltatást?* Először is a településen nem homogén módon. A belvárosban és a forgalmasabb helyeken ki kell alakítani fizető övezetet, ahol kisebb a zsúfoltság, ott nem. Ezen túlmenően a tarifarendszer díjkategóriái, időzónái tovább követhetik a használat mértékét. A közterületi díj-szabás továbbá összefüggésben áll a használók számára nyitva álló nem közterületi (parkolóház) szolgáltatás árával. A tarifarendszer alkalmazási körét, területi kiterjedését, differenciáltságot gazdasági szabályozási értelemben úgy kell kialakítani, hogy a hasznok és költségek együttese társadalmilag optimális legyen.⁷

ként a jóléti gazdaságtan, illetve a játékelméletek egyik alapmodelljéről van szó.

⁵ Un. közös készletű javak, amelyek a túlhasználat megelőzése érdekében kerülnek a szabályozás látóterébe.

⁶ Nem így, ha a feladatot más közösségi integrációs forma vállalja föl a domináns állami tulajdon alapján újraelosztó állam vagy közösségi önszerveződés keretében. Mindkét esetben a norma, a felelősség, a szabályozási mechanizmus komplexen más és más értelmet nyer.

⁷ Ezt az összefüggést Oates decentralizációs teóriájából származtathatjuk amelyet az önkormányzati szintek vonatkozásában fejtett ki. Itt a települési szinten belüli területi differenciálás gyakorlati helyzetére alkalmazzuk állítását. Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

¹ L. alapjairól: Posner, Richard A. (1977) *Economic Analysis of Law*, Boston: Little, Brown and Company, pp. 2–14. Magyarul: A közgazdasági gondolkodás természete, in: Harmathy Attila és Sajó András (szerk.) *A jog gazdasági elemzése*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984: 96–106. old.

² L. erről a jóléti gazdaságtan kiindulópontjait, mint Samelson. Paul A. (1954) *A Pure Theory of Public Expenditures*, *Review of Economics and Statistics*, 36 (4) 387–389., Stiglitz, Joseph E. (1988) *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.

³ Coase, R. H. (1960) *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law and Economics*, 3 (1960) 1–44. Magyarul: A társadalmi költség kérdése, in: Harmathy–Sajó szerk. (1984) i. m. 202–243. old.

⁴ Amikor is a közterület telítődik, mely problémát modellezi az ún. közlegelő tragédiája. Magyarul erről először I.: Hankiss Elemér (1977) *Társadalmi csapdák*, Budapest: Magvető. Egyéb-

Másfelől, a keresleti oldalon, az igénybe vevők ugyancsak mérlegelnek. Díjfizetési kalkulációjuk figyelembe veszi az övezeten kívüli területek tömegközlekedéssel elérhetőségét, illetve a nem közterületi közösségi és magán várakozási lehetőségek költségeit. Az emberek, a Tiebout-hipotézis⁸ fordulatával élve, a „lábukkal szavaznak”, azaz ott veszik igénybe a várakozási lehetőséget (közjavak vagy vegyes, díjfizetési javak formájában, esetleg magánjavakként), ahol számukra egyénileg az ebből származó előnyök optimálisan jelentkeznek. Mindebből következik tehát, hogy a közterületi várakozás szabályozása polgári társadalmak közegében akarva-akaratlanul beágyazódik legalább a lokális gazdasági környezetbe. Csakúgy mint más helyi közjavak és közszolgáltatások, vegyes javak és közszolgáltatás-szervezési viszonyok⁹ tekintetében itt is a településfejlesztési stratégia és politika rendszerében nyer értelmet minden efféle beavatkozás a hétköznapi viszonyokba. E tekintetben teljesen mindegy, hogy a közlekedésre vonatkozó közösségi eredmény tudatosan vagy előrelátás nélkül „hatásszerűen”, esetleg a tervezett folyamatok ellenében történik.

1.3. A települési infrastruktúra gazdasági automatizmusainak kiszámítása és befolyásolása azonban nemcsak a rossz előrelátástól lehet defektusos, hanem a helyi kormányzati szerepek kockázatai ugyancsak rendszerszerűnek tekinthető beteljesülése miatt is. Ezek közül az érdekcsoportok nyomásgyakorló szerepének olyan szabályozási hatását¹⁰ emelhetjük ki, amikor a szabályozók alakításának jogát, döntő befolyásolását éppen ők sajátítják ki¹¹. Feltehetően ez a helyzet a nagyvárosi rendszerek olyan kialakításakor, amikor a várakozási rendszerek üzemeltetéséhez kapcsolódó kontrollok egybecsúsznak a működtetésben való érdekeltiséggel. A települési önkormányzatok tulajdonosi és feladatellátói érdekeltisége kerülhet önmagán belül is konfliktusba, akárcsak az ebben a vonatkozásban különböző érdekcsoportok szempontjai. Ezzel a helyi jogi szabályozás vagy/és a benne foglalt gazdasági érdekű reguláció az ún. *járadékvadászat*¹² terepévé válhat. A parkolási rendszerek üzemeltetéséhez kapcsolódó monopoljog, ami az elmélet szerint általában¹³ véve korrupciós kockázat tényezője, könnyen érvényesülhet

már a gazdasági környezet hatásaira reagálóan. (Nem szükséges és nem is célszerű tehát értelmezéséhez politikai vagy bűnüldözési állításból kiindulni.)

A gazdasági-jogi teoretikus keretek között tehát állítható, hogy a parkolás regulációja a helyi közösségi fejlesztésekkel, költségvetési szabályozásokkal és a városias társadalmi viszonyok mindennapi ösztönző rendszereivel – a közszolgáltatások tekintetében példáulértékűen – mélyen összefüggésben áll. Ekként pedig az urbánus környezetben lévő tér erőforrás-allokációjának kifejező modelljeire mutathatunk rá azzal, ha ennek az elméleti keretnek a felhasználásával a formális jogviszonyok markáns értelmezéseit elemezzük.

2. Alkotmányossági kihívások és válaszok

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága parkolással kapcsolatos 109/2009. (XI. 8.) határozata sok vonatkozásban összegzi a közfeladatok ellátása és szabályozási jellegével összefüggő joggyakorlati álláspontokat.

2.1. Az indítványozók az akkori jogi helyzet alapján azt vitatták, hogy a várakozó és a (fővárosi) szolgáltató társaság közötti jogviszonyok megítélhetősége egyértelmű volna. A látszólagos szerződési viszonyt, amelyben az egyik fél közterületen biztosítja a várakozás helyét meghatározott időtartamra, míg a másik ezért arányos díjat fizet, különböző rendészeti elemek „színezik”. Például akkor, amikor időtúllépés vagy nemfizetés miatt az autós a díjhoz képest aránytalanul magas pótdíjat vagy kerékbilincset kap, elszállíttatják, továbbá szabálysértési bírságot szabnak ki. A tartozás ellenértékeként egyik sem szerepelhetne polgári jog eszköztárban. Más indítványozók azt az ellenvetést tették, hogy ha meg is állna a jogviszonyok valamilyen fajta kombinációja, azt a jogszabályoknak tételes tartalmában szabályoznia kell. Márpedig azt sem a fővárosi közgyűlés akkori rendelete, sem az alapul fekvő közúti közlekedésről szóló törvény nem tette meg. Az erre vonatkozó önkormányzati kísérlet ráadásul a hatályos törvényi rendelkezésekkel sem volt összhangban álláspontjuk szerint. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemére vonatkozóan a jogszabályok alkotmányellenességét megállapította.

2.2. Az indoklás az érvelést a közfeladat ellátása, azaz a közszolgáltatás nyújtása feltételei körébe tereli. Ehhez a szabad mozgáshoz való jog gyakorlására vagy a közterületek önkormányzati tulajdonjogára alapított magyarázatokon túl kellett lépni. A döntést és hatásait tekintve, ez a tágasabb magyarázó közeg teszi lehetővé jelen írás elméleti alapvetésének alkalmazását. Az indoklás fő gondolatmenete a jog gazdasági alapjai köréből a közjóságok (közjavak), mégpedig a helyi közjóságok meghatározásából indul ki. Ezt követően a túlhasználat következtében végessé váló javak (ún. közös készletű javak) biztosítását szolgáló kormányzati tevékenységként értelmezi a közterületek parkolásra alkalmassá tételét. A parkolási rendszer bevezetése

⁸ Tiebout, Charles M. (1961) 'An economic theory of decentralization' in NBER *Public Finance, Needs, Sources and Utilization*, Princeton: Princeton University.

⁹ L. ennek háttéréről bővebben: Horváth M. Tamás (2002) *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus.

¹⁰ Barr, Nicholas (1999) Állami beavatkozás. In: Csaba Iván–Tóth István György (szerk.) *A jóléti állam gazdaságtana*. Budapest: Osiris–Láthatatlan Kollégium, 137. old.

¹¹ Posner, Richard A. (1975) The Social Cost of Monopoly and Regulation, *Journal of Political Economy*, 83, 807–827.

¹² A járadékvadászat gazdaságtani fogalmáról a közösségi döntések összefüggésében l.: Jhonson, David. B. (1999) *Közösségi döntések elméletei. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba*, Budapest: Osiris.

¹³ Hirschleifer, Jack et al. (2009) *Mikroökonómia. Árelmélet és alkalmazásai – Döntések, piacok és információ*, Budapest: Osiris, 700–703. old.

pedig további lépés a közjavakból vegyes javakká válás stációiban, mikor is a túlhasználat korlátozásának újabb ösztönző-visszatartó mozgatójaként az egyéni részesedés kizárásának feltételeit teremtik meg, mégpedig a díjfizetéshez kötés révén (díjfizetési javak). Aki nem fizet, nem részesedhet; aki fizet, egységes, közösen szervezett fogyasztás részese lesz. Ehhez természetesen nemcsak a díjak tételét kell megállapítani, hanem rendszert alkotni, mégpedig közvetlenül szolgáltatásszervezési értelemben, tágabban pedig társadalmi elosztási értelemben is. Pontosan úgy, ahogy például a tömegközlekedés kialakítása és igénybevétele technikai és közösségi struktúra egyszerre. A szóban forgó példakör potyautas-problémájától, ami jegy nélkül várakozás és bliccelés, egyelőre tekintsünk el!

Az AB ezen a nyomvonalon haladva a közterületen erre a célra kijelölt helyen történő várakozással kapcsolatos közigazgatási jogviszonyokat állapított meg. Mégpedig azért, mert a szerződéses kapcsolatot okszerűen befolyásolja a szolgáltatásszervezés tartalmi kérdéseinek törvényi felhatalmazáson alapuló, önkormányzati szabályozása. Jelen esetben a főbb helyi rendeleti tárgyak különösen a várakozási övezet kiterjedése, a díjfizetési zónák és időszávok, a tarifák, a nemfizetés következményei.

A szövegben – bizonyára kompromisszumok következményeképpen – visszatérő utalások vannak arra, hogy a közigazgatási jogviszonyjelleg a kapcsolódó közlekedérendészeti következmények miatt is megáll. Azaz, szabálysértési bírságra számíthatunk, ha a KRESZ-táblák által közvetített parkolási szabályokat megszegjük. Ez azonban egy másik logika, másik elméleti kontextusban. Nagyon helyesen, ezt a különvélemény fogalmazza meg koherensen – és külön.

Ugyanakkor az AB más közszolgáltatási tárgyú határozatai tettek már előbb és ezt követően is lépéseket a közszolgáltatásokkal kapcsolatos közigazgatási jogviszonyok tartalmának és követelményeinek kifejtése irányában. Ilyen a települési hulladék gyűjtését és elhelyezését szabályozó helyi szabályozás követelményei tekintetében különösen a 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, amely a díj meghatározásának alkotmányos kereteit vizsgálja. Konstátálva és összefoglalva az addigi gyakorlat alapján az önkormányzati szerep többoldalúságát, amennyiben az önkormányzat díjmegállapító és a megszervezésben érdekelt menedzseri pozícióban is van. Ugyanez a helyzet egyébként más kötelező igénybevételű közszolgáltatások esetében. Tanulságos továbbá a közterület igénybevételével kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat.¹⁴ A 19/2010. (II. 18.) AB határozat a közterület használatának szabályozása tekintetében a helyi motiváció többoldalúságát emeli ki, az ehhez kapcsolódó garanciák komplex jogviszonyi jellegére is kiterjedően. Vagyis a közjogi,

közigazgatási jelleg a szerződéses használatot át megátszövi. Ez a kérdés közvetlen rokonságban van a parkolás problémájával.¹⁵

2.3. Visszatérve az AB parkolási határozatára¹⁶ abban a Legfelsőbb Bíróság témába vágó jogegységi határozata¹⁷ is megjelenik, amelyik a parkolást üzemeltető és a jármű üzemeltetője jogviszonyát a maga teljességében tisztán *magánjoginak* minősíti. Az alkotmánybírói döntés jellegéből adódóan ennek ott csak annyi jelentősége lehetett, hogy ebben az esetben más alkotmányossági problémák is fölmerülnek. A magánjogi logika alapján a Ptk.-tól való eltérésnek jogszabály rendelkezésén kell alapulnia. Vagyis a várakozási díj tekintetében a többek között a pótdíjszámítás részletei, a visszatérítés túlfizetés esetén és más, a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyenértékűségén alapuló kérdések tételes szabályozást igényelnek. Ez az értelmezés nincs tekintettel a közszolgáltatás komplexitására és különösen tágabb gazdasági összefüggéseire, hanem szigorúan a szerződésszerűség elveiből indul ki.

2.4. Végül a parkolási határozat különvéleménye¹⁸ szintén egy markáns további álláspontot fejt ki. Eszerint a közutak használata alkotmányos jog, a mozgásszabadság gyakorlása, amelynek korlátozása csak közhatalmi eszközökkel lehetséges. Következésképp a parkolás szabályozása végső soron *rendészeti* kérdés. A KRESZ szabályai jelölik ki ennek a kereteit, aminek alapján a kikényszerítés is hatósági jogviszonyon alapul. Ebben az értelmezésben az akkori szabályozás nyomán a közjogi és magánjogi elemek keveredése hiba, amit nem tisztázni, hanem kiküszöbölni kell. Itt tehát nem egyszerűen közigazgatási jogviszonyról, hanem azon belül kizárólag közhatalmi, jelesül rendészeti hatósági ügyekről van szó. A különvélemény expliciten tagadja a parkolás biztosításának közszolgáltatási jellegét.

2.5. Az AB-határozat nyomán született meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) módosítása, a 2010. évi XLVII. törvény. Ebben a jogalkotó pótolta, azaz szándékai szerint egyértelművé tette a parkolási jogviszony tartalmi kérdéseit. Eszerint a parkolás a törvényben meghatározott szolgáltató és a várakozási területet igénybe vevő közötti polgári jogi jogviszony¹⁹, amely relevánsnak tartott tartalmát a szabályozás tételesen rögzíti. A továbbiakban e hatályos szabályozást a jog gazdasági értelmezése keretei között elemezzük.

3. Jogviszonyok elemzése

3.1. A parkolással kapcsolatos jogviszonyok egyfelől a kijelölt várakozási terület járművel történő várakozási céllal történő igénybe vevője, másfelől a vára-

¹⁴ Balogh Zs. i. m. 81. old.

¹⁶ A már idézett 109/2009. (XI. 8.) AB hat.

¹⁷ LB 2/2005. Közigazgatási és polgári jogi jogegységi határozata

¹⁸ Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye a 109/2009. (XI. 18.) AB határozathoz.

¹⁹ 1988: I. tv. 9D. § (4) bek.

¹⁴ Ennek folyamatára I. Balogh Zsolt feldolgozását az AB vonatkozó döntéseiről és azokkal összefüggésben a koherencia kérdéseiről! In: Darák Péter (2010) Felsőbírói jogesetek, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010. jún.–júl., 3. évf. 6–7. sz. 78–81. old.

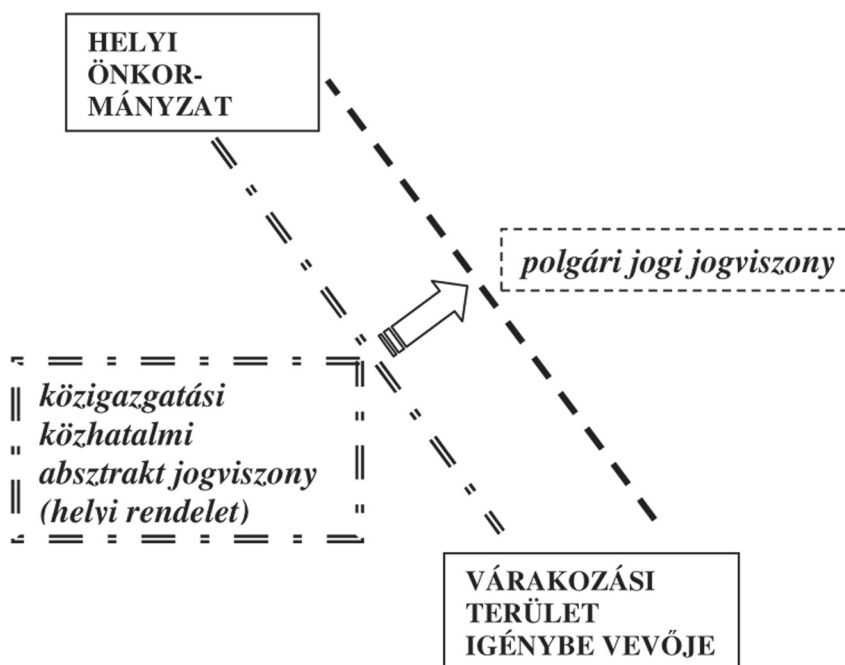
kozási terület kezelője, valamint a helyi önkormányzat között jönnek létre. Lehetséges, hogy az önkormányzat közvetlenül (a polgármesteri hivatal útján) a várakozási terület kezelője. De mód van más, az önkormányzati törvény²⁰ (Ötv.) 9. § (5) bekezdése szerinti körben meghatározott formában is a várakozási célú közterület-használat biztosítására. E konkrét jogviszonyon túlmenően létezik a felek között egy absztrakt jogviszony is. Ez pedig a helyi önkormányzat illetékeségi körében a várakozási területek tekintetében meghozott rendeleti szabályozással keletkezik. Az Ötv. által meghatározott feladatellátási kötelezettséggel összefüggésben, a Kkt. 48. § (5) bekezdés felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg

- az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok (övezetek szerinti) kategóriáját,
- a díjköteles várakozási időszakot várakozási területenként vagy kategóriánként,
- a fizetendő várakozási díj mértékét,
- a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,
- a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét.

3.2. Vegyük most azt az esetet, amikor az önkormányzat közvetlenül nyújtja a szolgáltatást, azaz biztosítja a közút várakozási célú használatát parkolási rend-

szer működtetése útján. Két jogviszonybeli pozíciója, a rendeletalkotó és a szolgáltató egymásra nyilvánvalóan hatással van! A díjakat és az övezeteket a számára adott törvényi keretek között²¹ azzal összefüggésben állapítja meg, hogy milyen településpolitikai, -stratégiai és -fejlesztési célja van. Az övezetekkel, kategóriákkal és tarifamértékekkel a használatra ösztönözhet és visszatart-hat. Terelheti vagy kivezetheti a közösségi igénybevétel ilyen formáját. Közben anyagi érdekeit is szem előtt tarthatja. Nyilvánvalóan meg akarja fizettetni legalább a rendszer kiépítésének és fenntartásának költségeit, de akár tisztességes nyereséget is megcélozhat. Ugyanezek a szempontok sűrítetten jelennek meg, amikor a kedvezmények és mentességek köréről dönt. Hogy ez mennyire kulcskérdés, arra a Kkt. új módosításának azon fordulata²² utal, amikor a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a fővárosban a kerületi képviselő-testületeknek külön ad jogosultságot. Nyilvánvaló, hogy ezen konkrét szabályozások alkalmával figyelemmel kell lenni a szolgáltatói minőség tapasztalataira, bevételeire, költségeire, az érvényesíthetőség gyakorlatára. A szolgáltatás szerződési praxisa és a szabályozó politikája egymásra kölcsönösen hatással van, ez szükségszerű. Nehéz lenne tehát a konkrét (használói) jogviszony tekintetében az ugyanarra a helyzetre vonatkozó, ugyanazok között az alanyok között létező absztrakt (helyi rendeleti szabályozási) jogviszonytól eltekinteni. A kapcsolatot az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra
Parkolási közszolgáltatási alapjogviszonyok²³ kapcsolata



²¹ Különösen: Kkt 15/A–E. §

²² Kkt. 48. § (5) bek. e) pont második fordulata.

²³ Ha a települési önkormányzat a polgármesteri hivatal útján közvetlenül látja el a feladatot (üzemelteti a közterületi várakozóhelyet).

²⁰ 1990: LXV. tv.

Mint az ábrából látható, abban az alapesetben, amikor az önkormányzat közvetlenül biztosítja a használatot, közte és a várakozási terület igénybe vevője között polgári jogi jogviszony keletkezik. Ezt a Kkt. 9/D. § (3) bek. expressis verbis megállapítja. Ugyanakkor az általunk választott értelmezési keretben, a jog gazdasági értelmezési körében nincs okunk eltekinteni a rendeleti szabályozással keletkező jogviszony kölcsönhatásától. Már csak azért sem, mert a kétféle relációban az alanyok ugyanazok!

Saját szabályozása révén az önkormányzat gazdálkodik is a közterületekkel, szervezi a helyi közlekedést. Egyúttal közvetlenül érinti saját szerződési pozícióit. Ez természetes, hiszen a helyi közügy intézésének önállósága akár ebben is állhat. Világos azonban, hogy jogszerűen erre csak az alkotmányos garanciák messzemenő betartásával van lehetősége. Következésképpen a jogi szabályozásnak, beleértve a törvényi kereteket, éppen ezen biztosítékoknak a tételes és érdemi kimunkálására, majd érvényesíthetőségére kell irányulnia. Állításunk szerint tehát ebben az egyszerű esetben a jogviszonyokat alkotmányossági szempontból együttesen indokolt figyelembe venni, mégpedig azért, mert az önkormányzati minőségből, amely egyszerre lehet normatív szabályozó és egyedi feladatellátó, ez eleve következik.

3.3. A modellt bővítjük azzal a szituációval, amikor a parkolás biztosítását az Ötv. által meghatározott más szolgáltató látja el! Az Ötv. 2010-ben történt módosítása ezt a kört a korábbiakhoz képest jelentősen szűkíti. A jövőre nézve az önkormányzaton magán kívül a szolgáltatói oldalon a jogviszony alanyai csak a következők lehetnek²⁴:

- a) kizárólag a parkolási közszolgáltatási feladat ellátásra alapított költségvetési szerv,
- b) kizárólag önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve
- c) önkormányzati társulás.

Vagyis köznyelvi értelemben vett „magáncég” még részlegesen sem. Pontosabban a Kkt.-t módosító törvényi rendelkezés²⁵ szerint a módosításkor hatályos szerződéssel rendelkező más szolgáltatók az adott szerződés hatálya alatt még ugyancsak szolgáltatónak minősülnek. Most egyelőre tekintsünk el ettől az „átmeneti” körtől. Akkor tisztán látható, hogy az önkormányzat érdekeltisége szabályozási szerepén túl itt is megvan. Sőt a törvényalkotó éppen ennek a pozíciónak az előnyét favorizálja. A fenti sorrendben az önkormányzat a következő jogviszonyok alanya lehet ekkor:

ad a) költségvetési szerv alapítója (alapítói jogviszony),
ad b) gazdasági társaság tulajdonosa (gazdasági jogi jogviszony),

ad c) társulás alapítója (közigazgatási jogi jogviszony).

Az önkormányzati költségvetési szervet az önkormányzat irányítja. A százszázalékos tulajdonában álló gazdasági társaság vezető szerveiben teljes jogkörrel képviselteti magát. A társulás vezető szervében, a társulás típusától függően különböző formában és módon, de döntő befolyással a tagönkormányzatok együttesen jelen vannak. Ezek közül a jogviszonyok közül, bár mind mellérendeltségen alapuló, egyik sem (tisztán) magánjogi. Márpedig a parkolási közszolgáltatásra ez a viszony lényeges hatással van.

Egyrészt úgy, ahogy a Kkt. nagyon helyesen előírja, miszerint a gazdasági társasággal meghatározott tartalmú szerződést kell kötnie az önkormányzatnak, amelynek kötelező tartalmát a törvény előírja. A megállapodásnak tartalmaznia kell

- a szolgáltató által ellátandó közfeladatot és egyéb tevékenységeket,
- a várakozási terület meghatározását, amely tekintetében a szolgáltató a közfeladat ellátására köteles,
- a helyi önkormányzat és a szolgáltató közötti kapcsolattartás részletes szabályait,
- az ellátott feladatok ellenértékének meghatározását,
- a nyilvántartási, adatszolgáltatási és elszámolási kötelezettségek teljesítésének módját és formáját,
- a szerződés időtartamát.

Garanciális szabály még, hogy a szerződést mindkét félnek saját honlapján közzé kell tennie.

Másrészt ez a jogviszony hatással van az igénybe vevő pozíciójára is. A közmegbízó és a szolgáltató közötti kapcsolattartás tételes rendezése, a nyilvánosság és az átláthatóság biztosítása nyilvánvalóan fogyasztóvédelmi célú. Teljesen jogosan, hiszen a várakozási célú használatot igénybe vevő autós valójában nincs a szabadon megállapodó polgári jogi fél klasszikus pozíciójában. Hozzátehetne volna a jogalkotó mindehhez a panaszkezelés rendjének biztosítási követelményeit, a rendszeres átfogó ellenőrzések megállapításainak visszacsatolási rendjét és más további biztosítékokat. Persze nem lenne akadálya annak a jövőben sem, hogy a közfeladat-ellátásra szerződők maguk egészítsék ki ilyen tartalmakkal megállapodásaikat. (Ezt azonban a tapasztalatok szerint nem feltétlenül teszik.)

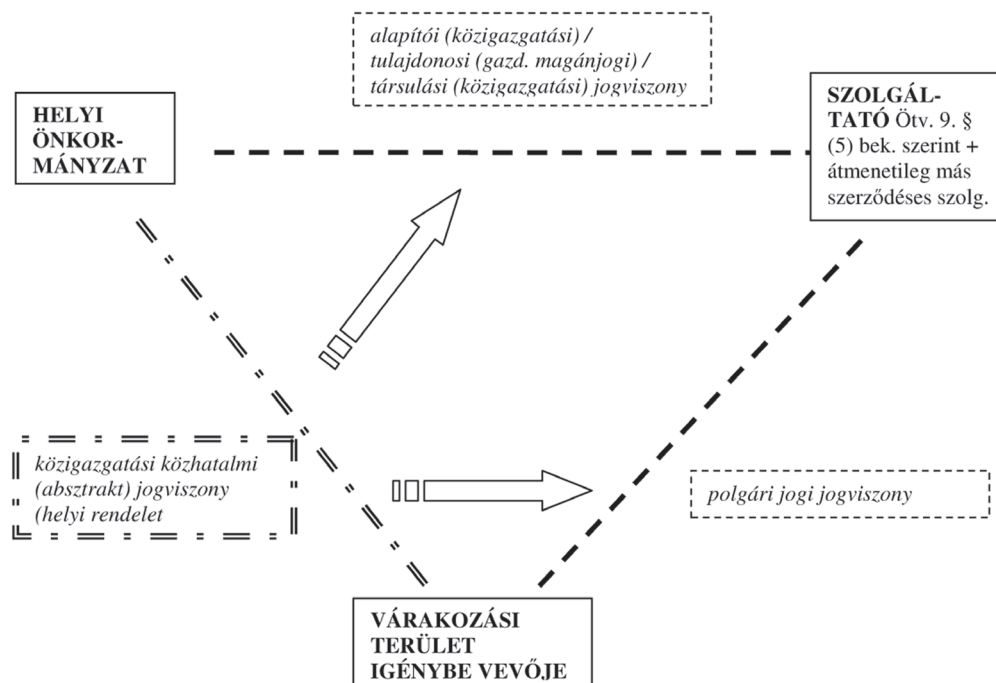
A fentiek szerint a jogviszonyok közötti kapcsolatok sémája a következőképpen bővíthető. (L. a 2. ábrát!)

²⁴ Ötv. 9. § (5) bek. szerint.

²⁵ 2010: XLVII. tv. 6. § (4) bek.

2. ábra

Parkolási közszolgáltatási jogviszonyok²⁶ kapcsolata az 1988: I. tv. 2010: XLVII. tv.-nyel történt módosításának hatálybalépése után



A 2. ábrából látható, hogy az egymást befolyásoló jogviszonyok köre még komplexebb. Ráadásul a már az alapesetben tárgyalt hatások is összetettebbek, hiszen az önkormányzati rendelet hatálya természetesen a szolgáltató és a közfeladat ellátásának felelőse (az önkormányzat mint közmegrendelő) viszonyára is kihat. Összességében tehát itt a jogviszonyok szoros együttjárásáról van szó. Mégpedig nem egyszerűen normatani értelemben, hanem a közfeladatellátás megszervezésének gazdasági hatásait illetően. A díj-megállapítás nemcsak a felek megállapodásától vagy a rendeleti szabályozástól függ, hanem mindezeket településgazdálkodási és -politikai érdekek motiválják. Gazdasági megközelítésben pedig a szabályozást a várakozási területek iránti kereslet és kínálat viszonyai „szabályozzák”, legalábbis keretet adva és határokat szabva a döntéshozói akaratnak. Továbbá mindezek együtt aztán visszacsatolódnak a közszolgáltatási viszonyok alakulására. A törvényi és helyi szabályozások során tehát erre a komplexitásra kell tekintettel lenni, ebben a közegben kell a garanciák helyes rendjét kialakítani.

A korábbi szabályozás éppen abban volt „ludas”, hogy az efféle összetett rendszerben a részletszabályokat és biztosítékokat nem határozta meg kellő mélységben. Nem tette világossá az összefüggő pozíciók elhatárolásának mikéntjét. Ezért aztán könnyen árnyék vetült az önkormányzat rendeletének érvényt szerző társaságok tevékenységére, végső soron magára a helyi döntéshozóra is. A gyakorlatban olyan helyzetek soro-

zata állt elő, ahol a jogvitákat jogszerűen nehezen lehetett rendezni, továbbá a szerepek összekeveredéséből adódóan a visszaéléseknek – a jelek szerint – meglehetősen tág tere nyílt.

A 2010. évben hatályba lépő új szabályozás, amit az AB határozata is jelentősen elősegített és bizonyos értelemben megelőző döntéseivel kikényszerítette azt, a garanciák körét mindenestre a korábbi helyzethez képest részletezőbben határozza meg. Ezen túlmenően a jogpolitikai válasz másik iránya a szolgáltatói kör típusainak szűkítése lett. A szolgáltatásnyújtásban a magánérdekeltség körét igyekeztek minimalizálni. E kérdés jogharmonizációs és versenyjogi összefüggéseivel ez a cikk nem foglalkozik. Nem vizsgáljuk azt sem, vajon célszerű-e így szelektálni a szolgáltatói oldalon. Szolgáltatásszervezési szempontból mindenestre a magánvállalkozások szerepének korlátozása egy lehetséges válasz a gyakorlat problémáira. Ez a körülmény az alapul fekvő jogviszonyok összetettségén érdemben nem változtat, de némileg kétségkívül egyszerűsít a képletben. Hogy ez vajon leegyszerűsítés is egyben, avagy tényleges biztosíték, az a beépített részletszabályok és garanciák működőképességének tesztje lesz a nem túl távoli jövőben.

4. Jogviszony-értelmezések „hasznossága”

4.1. A jogviszonyok után tegyük most röviden vizsgálat tárgyává magát a megközelítést, azaz a szóban forgó jogviszonyok többes és ilyenként vegyes értelmezését. Nem kétséges, hogy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos jogviszonyok komplex felfogása elméleti (konceptcionális) hozzáállás kérdése. A kérdés az, gyü-

²⁶ Ha a települési önkormányzat szolgáltató útján látja el a feladatot (üzemelteti a közterületi várakozóhelyet).

mölcözőbb-e az ilyen értelmezés a többinél. Milyen gyakorlati hozadéka van? A 2. fejezetben tárgyalt felfogásokat ebben az értelemben célszerű mérlegelni és összevetni a jog gazdasági értelmezési keretével. Mindez azért érdekes, mert a közfeladatellátás tágabb fogalomkörének szabályozási összefüggéseihez juthatunk közelebb ezáltal.

4.2. A fenti 2.4. pontban említett, az AB határozatához fűzött különvélemény szerint a parkolási probléma tisztán rendészeti kérdés. Nem kétséges, ezen az elven tényleg modellezni lehet az egész problémakört. A KRESZ szabályai alapján ugyanúgy lehet követni a várakozással kapcsolatos kötelezettségeket. A díjfizetés feltételei és terhei ebből is származtathatók. A kötelezettségek kikényszerítése ebben az esetben egyértelmű, a büntetőjogias represszív jogkövetkezmények alkalmazása körében. Ez a megközelítés a legkövetkezetesebb tagadása a fentebb kifejtett közszolgáltatás-szervezési logikának, a gazdasági szabályozó környezet hatásának és a döntéshozót befolyásoló körülmények rendszerszerű számbavételének.

Lehet tehát így is értelmezni. A kérdés csak az, mi a hozadéka ennek a megközelítésnek. Ekkor a rendészeti jogviszonyok következetes érvényesítése lesz a szempont. Mint a különvélemény írja, mindenekelőtt a jogérvényesítés nem bízható magáncégre, „magánrendőrségre”, annak a közhatalom gyakorlása körében kell maradnia. Ez rendben is van ebben a logikai keretben. Innen viszont nehéz eljutni oda, hogy a parkolási rendszereket a közlekedőkre dekódoló KRESZ-szabályok hogyan, minek hatására keletkeznek és változnak. A rendészeti tevékenység tényleges társadalmi eredményességére hatással vannak a rendészeti jogviszonyon kívüli más jogviszonyok. Így a rendeltetéshez kötött, jogszerű parkolási engedélyek vagy a mozgáskorlátozottak igazolványa használatának gyakorisága feltűnő lehet ugyan, de helyszíni bírsággal aligha korrigálható. Ehhez a döntéshozatali rendszerbe kellene biztosítékokat beépíteni. A parkolási rendszer működésével kapcsolatos fogyasztóvédelmi jellegű panaszokat ugyancsak nem igazán célszerű szabálysértési ügyként kezelni.

A rendészeti logika mentén ugyan következetesen el kell választani a problémakör hatósági jogalkalmazási oldalát, éppen ezért viszont elkülönítve szükséges kezelni a valóságban egymással igen szorosan kapcsolódó jogviszonyok többi elemét, különösen a közterület-gazdálkodást, a díjpolitikát, a forgalom-szervezés és a városfejlesztés összefüggését. E közpolitikák gyakorlásához pedig ugyancsak hozzárendelődnek meghatározott jogviszonyok, csak azok nem rendészetiek. Így azonban bonyolultabb a kapcsolatok hatásainak tisztázása, akárcsak a hatósági igazgatási politikára nézve is.

4.3. A magánjogi felfogás, amit korábban markánsan a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata (I. ebben a tanulmányban a 2.3. pontot!), majd az immár hatályos szabályozás is képvisel, szintén teljesen védhető megközelítési mód. A parkolásban szerepet ját-

szó alanyok közül kettőnek a viszonyára, a szolgáltató és az igénybe vevő közöttire, ez maximálisan igaz. Ez esetben a kérdés az, hogy a kapcsolódó jogviszonyok nevesítésétől célszerű-e eltekinteni. Ha a válasz igen, akkor minden további értelmezést további jogszabályokra bízunk, a polgári jogban szokásos „ha a jogszabály másképp nem rendel” fordulattal. Lehetséges, de talán megkockáztatható, nehezebben követhető így a koncepcionális hozzáállás, főleg a jövőbeli szabályozási irányok tekintetében.

4.4. Az AB-döntés indoklásában a közigazgatási jogviszonynak minősítés fontos előrelépés a közfeladatok ellátásával kapcsolatos jogviszonyok többféle tartalmának tisztázása felé. Talán abban az irányban lehetne ezt a jövőben továbbvinni, hogy a komplexitás azt jelenti: többféle jogviszony van, absztrakt és konkrét, valamint többféle típus (közjog–magánjog) is, ami kapcsolódik. Az összefüggést azért nem lehet negligálni vagy szétparcellázni, mert a jogalanyok is „fedésben” vannak. Tehát a jogviszonyt rendeletileg szabályozó önkormányzat a közfeladat ellátásának felelőseként vagy közvetlen ellátójaként történetesen saját, illetve saját érdekeltségű konkrét jogviszonyaira lesz hatással. Éppen a sajátos „egybeesés” okán a garanciális tartalmak tisztázása összetett kimunkálási folyamatot igényel, ami többek között a törvényi jogalkotás feladata. De nem kizárólag az övé.

4.5. Köz–magán (vegyes) jogviszonyok jellemzően a közigazgatási szerződések²⁷ tágabb, közszerződések értelmében vett formái a nemzetközi gyakorlatban különösen a frankofon rendszerekben játszanak szerepet tradicionálisan²⁸. Ennek kialakulásában ott egy évszázados hagyomány játszott szerepet. Ebben a jogalkotásnak nem is volt elsődleges szerepe, mivel a közigazgatási jog gyakorlata, a közigazgatási bíráskodás közismert esetjoga volt inkább döntő. Ezt a jogfejlődést írták át a kézikönyvek és a jogtudomány praktikus rendszerekbe, amelyekből aztán bizonyos elemek a tudatos jogfejlesztés részei lettek.

A vegyes jogviszonyokban nem egyszerűen keverednek a köz- és a magánjogi sajátosságok, hanem közöttük a kapcsolat rendszerszerű. Legalábbis az ebben a tanulmányban kifejtett értelmezési körben. Arról van szó, hogy a közfeladat ellátásáért való közszolgáltatás biztosítása iránti felelősség megvalósítása magánjogi szerződések útján történik. Akivel szerződnek, ettől még lehet az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló szervezet. A közigazgatási szerv közhatalmi és magánjogi értelemben egyaránt érdekelt lesz. A formális sza-

²⁷ Ennek a fogalomnak nincs köze a hazai tételes jogban jelenleg használt kifejezéshez!

²⁸ A hazai jogban való esetleges értelmezésekre I. különösen a következő tanulmányokat: Molnár Miklós–Margaret M. Tabler (2000) Gondolatok a közigazgatási szerződésekéről. Magyar Közigazgatás, L. évf. 10. sz.; Horváth M. Tamás (2005) A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, Magyar Közigazgatás, március, LV. évf. 3. sz. 142–165. old.; Petrik Ferenc (2005) A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. Magyar Közigazgatás, LV. évf. 5. sz. 267–275. old.

bályozásnak éppen ezt a kényes egységet célszerű megfelelő garanciákkal biztosítani a káros összefonódások és átláthatatlan kapcsolatok megelőzése érdekében. Ugyanez a joggyakorlatra nézve is értelmezhető.

Ennek az állapotnak a megközelítése azonban inkább folyamat eredményének tekinthető, mintsem egyszerűen a jogalkotóval szemben támasztott követelménynek. A jelenleg hatályos szabályozás mintegy reakció a korábbi rendszer hiányosságaira. Kiderül majd, hogyan építhető tovább törvényi, helyi rendeleti szinten, illetve a szerződési megállapodások, továbbá más önkormányzati aktusok gyakorlata útján.

A közterületi várakozás biztosítása jó példa a közszolgáltatások, mint közfeladatok szervezése körében működő összetett jogviszonyok létrejöttére. Ezek felismerése és tudatosítása a célszerűen kialakítandó garancia-rendszerek fokozatos kiépítésének alapja. Mint láttuk, a mi viszonyaink között is igaz, hogy a gyakorlaton alapuló értelmezések alakítása nemcsak a jogalkotó feladata. Hozzá képest az AB, a joggyakorlat rendezése, a tudományos értelmezések ugyancsak hasznos szerepet játszhatnak a célszerű tartalmak valóságossá tételében.

HELYI ADÓRENDELETEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT TÜKRÉBEN

Szalai Éva

alkotmánybírósági főtanácsadó

1. Az önkormányzatok adómegállapítási jogának alkotmányi és törvényi alapjai

Az önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése önkormányzati alapjogként szabályozza a helyi önkormányzat képviselő-testületének azt a jogát, hogy törvény keretei között megállapítsa a helyi adók fajtáját és mértékét. Az Alkotmánynak ezt a rendelkezését az Alkotmánybíróság akként értelmezte, hogy az az adómegállapítás jogát megosztotta az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. A parlament mellett a helyi önkormányzatokat is feljogosítja arra, hogy a helyi közszolgáltatásokhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítására adót vezessen be.

A helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általánosan alkalmazott garanciális intézménye.

A hazai megoldás e tekintetben megfelel annak az európai standardnak, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkelyének 3. §-ában úgy rögzít, hogy „a helyi hatóságok pénzügyi forrásainak egy részét az olyan helyi adók és díjak tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására – törvény adta keretek között – ezen hatóságoknak lehetőségük van.”¹

Az önkormányzatok adómegállapítási jogának kereteit a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) határozza meg. A Htv. szabályozza a helyi önkormányzatok által bevezethető adók fajtáit, a helyi adók alanyait, tárgyát, alapját, illetőleg az adók mértékének maximumát.

A törvény keretei között a helyi önkormányzatokat széles körű döntési szabadság illeti meg a helyi adók megállapítása során. Az önkormányzatok döntési szabadságának terjedelmét és annak korlátait a Htv. 6–7. §-ai szabályozzák.

A Htv. 6. §-a alapján az önkormányzat adómegállapítási joga keretében

- szabadon dönt arról, hogy vezet-e be helyi adót, a Htv. által szabályozott helyi adók közül melyeket vezet be,
- hatályon kívül helyezheti, módosítja a bevezetett adókat, meghatározza az adók bevezetésének időpontját, időtartamát,
- a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok tehervise-

lő képességének figyelembevételével a törvényben meghatározott adómaximum keretei között meghatározza a bevezetett adó mértékét;

- jogosult arra, hogy a Htv.-ben meghatározott adómentességek, adókedvezmények mellett további mentességeket, kedvezményeket vezessen be,

- a Htv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) keretei között meghatározza a helyi adózás eljárási szabályait.

Az önkormányzatot e döntési szabadsága körében is korlátozó rendelkezések:

- az adók évközi módosítása során nem hozhat olyan rendelkezést, amely az adóéven belül súlyosbítaná az adóalanyok adóterheit,

- az adóalanyt egy meghatározott adótárgy tekintetében csak egyféle adó megfizetésére kötelezheti,

- a vagyoni típusú adók körében az adót egységesen – tételes összegben vagy a korrigált forgalmi érték alapulvételével – határozhatja meg,

- az általa bevezetett adó mértékeként nem állapíthat meg az adómaximumnál többet,

- nem illeti meg az önkormányzatot az adókedvezmények, adómentességek megállapításának joga a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó, továbbá a vállalkozók kommunális adója és a helyi iparüzési adó megállapítása során. A vállalkozók kommunális adója és a helyi iparüzési adó esetén adónemenként egy adómérték alkalmazható. A vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó alapjának alapterület szerinti megállapítása esetén kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg a településen belüli földrajzi elhelyezkedése alapján állapítható meg differenciált adómérték.

E tanulmány célja annak bemutatása, hogy miként éltek a települési önkormányzatok adómegállapítási jogukkal, milyen alkotmányossági és törvényességi problémák merültek fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a helyi adórendeletek alkotmányossági vizsgálata során. A helyi adórendeletek felülvizsgálata során született határozatok nagy száma miatt nincs lehetőség arra, hogy e tanulmány teljes körű elemzését adja az alkotmánybírósági gyakorlatnak, a tanulmány keretei csak a legjellemzőbb ügytípusok feldolgozását teszik lehetővé.

2. Az indítványozók köre, az eljárás sajátosságai

A helyi adórendeletek felülvizsgálatára irányuló eljárások döntő többségét az adórendelet által érintett adóalanyok nyújtották be, amelyben az Alkotmánybí-

¹ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 352.

róságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján a rendelet egésze vagy annak egyes rendelkezései alkotmányosságának utólagos vizsgálatát kezdeményezték. Az utólagos normakontrollra irányuló indítványok többségében az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelmére hivatkozással kérték az alkotmányossági vizsgálatot. De gyakran hivatkoztak az indítványozók az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott – a kötelezetek jövedelmi és vagyoni viszonyaival – arányos közteherviselés, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének sérelmére, illetőleg az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének megsértésére azért, mert álláspontjuk szerint a képviselő-testület megsértette a Hatv. szabályait.

Önkormányzati rendeletek utólagos vizsgálatára irányuló alkotmánybírói eljárás kezdeményezésére jogosult a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal is a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdése alapján, akkor, ha törvényességi ellenőrzése során azt állapítja meg, hogy az önkormányzat rendelete törvényt sértő és az önkormányzat a törvényességi észrevételében foglaltaknak nem tesz eleget. A 99. § (2) bekezdésével az Ötv. beépítette az Alkotmánybírói eljárást a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés rendszerébe, ennek megfelelően az Alkotmánybírói eljárás alapján a közigazgatási hivatal indítványa alapján törvényességi kontrollt gyakorol. Alapvetően azt vizsgálja, hogy a helyi adórendelet megfelel-e a Hatv. és az Art. rendelkezéseinek. Azonban nincs éles határ a törvényességi és az alkotmányossági felülvizsgálat között, mert a közigazgatási hivatalok indítványaikban nem szorítkoznak kizárólag a törvényellenesség bizonyítására, legtöbbször alkotmányossági problémákat is felvetnek.

A helyi adórendeletek felülvizsgálatára irányuló indítványok között viszonylag ritkán fordul elő az, hogy bírósági eljárásban levő közigazgatási perben az Abtv. 38. §-a alapján az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezi az ügyben alkalmazandó önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Ugyancsak nem gyakran élnek az érdekeltek alkotmányjogi panasszal.

A Hatv. által szabályozott helyi adók közül az indítványozók legtöbbször az adóalanyok vagyontárgyait (a vagyonszerzők [az építményszerzők, telekszerzők], az üdülőépület alapterülete alapján megállapított idegenforgalmi adót és a kommunális adót) érintő szabályokat támadják. A helyi iparüzési adóval kapcsolatosan az indítványozók általában a Hatv. szabályainak alkotmányosságát vitatják, kivételesen és akkor is a Hatv. rendelkezéseivel együtt, azzal összefüggésben támadják a helyi iparüzési adót szabályozó önkormányzati rendeleteket.

A helyi adórendeletek – mint minden önkormányzati rendelet – törvényességi és alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybírói eljárás háromtagú tanácsainak hatáskörébe tartozik

Kivételesen fordul elő, hogy helyi adórendelet ügyében a teljes ülés dönt. Erre akkor kerül sor, ha valamely törvényi rendelkezéssel együtt bírálja el az Alkotmánybírói eljárás a helyi adórendelet ellen benyújtott indítványt is, vagy a gyakorlat egységesítése érdekében az Alkotmánybírói eljárás elnöke, illetőleg három alkotmánybíró a teljes ülési tárgyalást kezdeményezi.²

A helyi adószabályok alkotmányellenességének megállapítása esetén az ügyek többségében az Alkotmánybírói eljárás él az Abtv. 43. § (4) bekezdéséből eredő felhatalmazással és – a jogbiztonság védelme érdekében – az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezést a jövőre nézve, az adóév végével semmisíti meg.

3. Az arányos közteherviselés követelményének sérelme

Az Alkotmány 70/I. §-a az arányos közteherviselés követelményét fogalmazza meg, az Alkotmány e rendelkezése alapján a közterhekhez mindenki (természetes és jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet) köteles vagyoni és jövedelmi viszonyainak megfelelően hozzájárulni.

3.1. A Hatv. valamely rendelkezésének alkotmányosságát vitató indítványok gyakran hivatkoznak az arányos közteherviselés követelményének sérelmére. Így az Alkotmánybírói eljárásnak több határozatában is vizsgálnia kellett a Hatv. és az Alkotmány 70/I. §-ának viszonyát. E határozataiban megállapította, hogy a Hatv. – az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének d) pontjában foglaltaknak megfelelően – az önkormányzatok helyi adómegállapítási jogának kereteit szabályozza. A Hatv.-ból a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség közvetlenül nem származik. A helyi adó megállapítása az önkormányzat képviselő-testületének a joga. A képviselő-testületet a helyi adók megállapítása során – a törvény keretei között – széles körű döntési szabadság illeti meg. A képviselő-testület a Hatv. 6. §-ának c) pontja alapján az adó mértékét úgy köteles megállapítani, hogy az igazodjon az adózók teherviselő képességéhez. Mivel adókötelezettség az adóalanyok számára csak az önkormányzat képviselő-testülete által – a törvény előírásainak figyelembevételével – alkotott rendeletből származik, az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott arányos közteherviselés elvének sérelme önmagában a Hatv. szabályai alapján nem állapítható meg. Az, hogy valamely helyi adó megállapítása megfelel-e az Alkotmány 70/I. §-ában a közteherviselés arányosságával szemben támasztott követelményeknek, a helyi adót megállapító önkormányzati rendeletek alapján vizsgálható. A Hatv. rendelkezéseinek alkotmányossága az Alkotmány 70/I. §-ára tekintettel csak kivételesen, akkor vizsgálható, ha a Hatv. úgy határozza meg valamely helyi adó megállapításának szabályait, hogy a helyi önkormányzatnak

² Pl.: 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525.

az Alkotmány 70/I. §-ával összhangban álló helyi adó megállapítása már nem áll módjában.³

3.2. Az Alkotmánybíróság a helyi adórendelet alkotmányellenességét az Alkotmány 70/I. §-ával való ellentéte miatt akkor állapította meg, ha az önkormányzat – a Hatv. 6. § c) pontjában előírt mérlegelési kötelezettségét mellőzve, a helyi sajátosságokat, az adóalanyok teherviselő képességét figyelmen kívül hagyva – a Hatv. által előírt adómaximumban rögzítette a helyi adó mértékét. Ezzel formálisan eleget tett ugyan a Hatv. tételes előírásának, azonban egyes adóalanyok tekintetében sérelmet szenvedett az arányos közteherviselés követelménye.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az első ilyen ügyben a községi önkormányzat bevezette a telekadót. A telekadó mértékét a Hatv. – akkor hatályos – 22. § a) pontja szerinti adómaximumban, 100 Ft/m²-ben állapította meg úgy, hogy a magánszemély telektulajdonosokat 99%-os adókedvezményben részesítette. A község belterületén jelentős mezőgazdasági rendeltetésű földtulajdonnal rendelkezett a termelőszövetkezet. A termelőszövetkezet indítványát alapvetően arra alapította, hogy az önkormányzat a telekadó mértékének megállapítása során nem vette figyelembe az adóalanyok teherviselését, megsértette az arányos közteherviselés elvét, mert a megállapított adómérték alapján az indítványozót terhelő adófizetési kötelezettség évente jelentősen meghaladta az érintett ingatlanok értékét. Az eljárása során az Alkotmánybíróság adóelméleti és adóigazgatási szakértő és ingatlanforgalmi szakértő véleményét is figyelembe véve hozta meg döntését. Az adóelméleti és adóigazgatási szakértő véleményében kifejtette, hogy: „ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó”. A telekadó vonatkozásában rámutatott arra, hogy – általános adóügyi elévülési ciklusban gondolkodva – „a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke”. A szakértő véleményében nem tekintette az alkotmányellenesség egyetlen kritériumának a vagyon értéke és az adó mértéke közötti 20%-os arányt. Azt is kifejtette, hogy a súlyos aránytalanság megítélése során további szempontokat is mérlegelni szükséges. Így mérlegelendő további szempontként ajánlotta annak vizsgálatát, hogy még mely adóalanyokra terjed ki azonos mértékű adóügyi kötelezettség, illetőleg nem olyan típusú gazdasági szabályozóeszközzel van-e szó, amely az adóalany gazdálkodó tevékenységének – nem adóztatási célú – közvetett befolyásoltságát hivatott szolgálni.

Az ügyben igénybe vett ingatlanforgalmi szakértő megállapította, hogy az éves adó mértéke a mezőgazdasági ingatlanok értékéhez viszonyítva az ingatlanok értékének négyszerese, a belterületi telekárakat figye-

lembe véve is az ingatlanok értékének 110%-a. Az önkormányzat álláspontjának megismerése alapján megállapítható volt az is, hogy a telekadó mértéke az indítványozó gazdasági magatartásának nem adóztatási célú befolyásolását is célozta.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a telekadónak a helyi adórendelet által megállapított mértéke súlyosan aránytalan terhet rótt az indítványozóra. Az önkormányzat a telekadó mértékének megállapítása során a Hatv. 6. § c) pontjában szabályozott mérlegelési kötelezettségének nem tett eleget. Így az önkormányzati rendelet telekadó mértékét megállapító rendelkezése törvénysértő és sérti az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott közteherviselés arányosságának elvét.⁴

3.3. Hasonló tényállás alapján nyújtottak be indítványokat egy másik esetben. Ebben az ügyben a helyi rendelet egységesen a Hatv.-ben szabályozott adómaximumban határozta meg a telekadó mértékét. Sem az adó mértékének megállapítása során, sem az adómentességek, kedvezmények körében nem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, az ingatlanok rendeltetésében, értékében fennálló különbségeket, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelését tükrözte volna. E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a telekadó tételes adóként való meghatározása esetén különös jelentősége van annak, hogy az önkormányzat a Hatv. 6. § c) pontja alapján a helyi sajátosságok és az adóalanyok teherviselő képességének figyelembevételével döntsön az adó mértékének megállapításáról. A telekadó tekintetében a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21–22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra –, a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos aránytalanságot, méltánytalanságot eredményez. Az Alkotmánybíróság ennek alapján úgy ítélte meg, hogy a rendelet a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de mellőzte a Hatv. 6. § c) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit, megsértve egyúttal az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott arányos közteherviselés követelményét.⁵

³ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 352, 356.; 1827/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 531, 532.; 963/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 437, 440., 14/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1309, 1310.

⁴ 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707.

⁵ 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620., hasonló érvek alapján adott helyt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak és tiltotta meg a telekadó mérték konkrét ügyben

Ugyanebben az ügyben az alkotmánybírósági eljárás közben az önkormányzat módosította rendeletét. A telekadó mértékének változatlanul hagyása mellett úgy rendelkezett, hogy telekadó-kedvezményben részesül az a tulajdonos, kinek megállapított adómértéke meghaladja a telek forgalmi értékének 20%-át, a kedvezmény mértéke a forgalmi érték 20%-a feletti rész. Az Alkotmánybíróság megállapította ennek a szabályozásnak az alkotmányellenességét is. A határozat rámutatott arra, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy alanyi jogosultsággént biztosította az ingatlan forgalmi értékének 20%-át meghaladó telekadó adókedvezményként való elismerését, gyakorlatilag a telekadó mértékét határozta meg. Ezzel a telekadó mértékének megállapítása során a rendelet egy kombinált megoldást alkalmazott: egyrészt tételes adóként, négyzetméterenként meghatározott összegben állapította meg az adó mértékét, majd egy másik rendelkezésében az ingatlan forgalmi értékéhez igazodóan, annak arányában határozott az adó mértékéről. Ha a képviselő-testület a telek forgalmi értékéhez kívánja igazítani a telekadó mértékét, akkor az adó alapjaként a Hatv. 21. § a) pontjának korrigált forgalmi értéket kell figyelembe vennie. Ez a korrigált forgalmi érték a Hatv. 52. § 13. pontja alapján az illetékekről szóló törvény alkalmazásával megállapított forgalmi érték 50%-a. Az adó önkormányzati rendeletben megállapított mértéke pedig nem haladhatja meg a korrigált forgalmi érték 3%-át. Ha a telek m²-ben meghatározott alapterületét tekinti az adó alapjának, akkor az adó mértékét tételesen meghatározott összegben kell megállapítani a törvényben szabályozott adómaximum keretei között. A Hatv. az Ör. által szabályozott kombinált megoldás alkalmazására nem ad lehetőséget.

3.4. Nem minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a helyi adórendeletben megállapított telekadó és építményadó mértékét egy másik ügyben. Az indítványozók az Alkotmány 70/I. §-ára alapított indítványukat azzal indokolták, hogy az éves adóterh mértéke esetükben meghaladja az ingatlanok forgalmi értékének 20%-át. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben az önkormányzat által kifejtettek, a csatolt ingatlanforgalmi szakértői véleményben és magában az indítványban foglaltakat figyelembe véve, a helyi adórendelet által érintett adóalanyok adóterheit és a rendeletben megállapított telek- és építményadó mértékét – amely jelentősen a Hatv. által megállapított adómaximum alatt maradt – mérlegelve hozta meg a döntését. Határozatában rámutatott arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem hivatkozhat az önkormányzati rendeletben normatív módon megállapított adómértékek súlyos aránytalanságára az az ingatlantulajdonos, akinek tulajdonosi magatartása közrehatott abban, hogy az ingatlana értéke a telepü-

lésen a hasonló adottságú ingatlanok értéke alatt marad. Az ingatlanok használatának, hasznosításának hiánya, leromlott állapota nem tekinthető alkotmányos indoknak ahhoz, hogy az önkormányzat erre tekintettel adókedvezményben részesítse az ingatlan tulajdonosát.”⁶

Az Alkotmánybíróság, ha az indítványozó más indokot nem hozott fel az Alkotmány 70/I. §-a megsértése mellett – nem állapította meg az adó mértékére vonatkozó rendelkezés alkotmányellenességét azon az alapon, hogy az önkormányzat nem tett eleget a Hatv. 6. §-ában szabályozott mérlegelési kötelezettségének, akkor, ha a rendelet szerinti adómérték nem érte el a Hatv.-ben megállapított adómaximumot.⁷

4. A jogegyenlőség sérelme

Az indítványok jelentős része az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelmére hivatkozással támadja a helyi adók megállapításáról szóló önkormányzati rendeleteket.

Az Alkotmánybíróság a helyi adórendeletek alkotmányosságának megítélése során az Alkotmány 70/A. § értelmezésére kialakított általános gyakorlatát követi. Ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezi. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőkként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Az Alkotmány e rendelkezésébe foglalt diszkriminációtilalom az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok között olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. A hátrányos megkülönböztetés tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ilyenkor az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti különbségtétel alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha annak tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka nincs, tehát önkényes.⁸

⁶ 544/B/1998. AB határozat ABH 2000, 893.

⁷ 507/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1500.; 791/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 2126.; 968/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 2469.; 411/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2511.; 169/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2598.; 391/B/2008. AB határozat, ABH 2008, 3342.; 1404/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3315.; 756/B/2004. AB határozat, ABH 2009, 2507.

⁸ Elsőként: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 61/1992. (XI. 20.)

való alkalmazását a 46/D/1999. AB határozatában ABH 2004, 1860.

4.1. Bár az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában állást foglalt ebben a kérdésben, az indítványozók újra és újra hivatkoznak az alkotmányellenes diszkriminációra amiatt, mert a helyi adóztatás rendszerében az állampolgárok és a vállalkozások adókötelezettségeit alapvetően nem vagyoni és jövedelmi helyzetük, hanem területi hovatartozásuk határozza meg, a települési önkormányzat súlyosabb adóterhet állapít meg számukra, mint a szomszédos önkormányzatok.

A helyi adó lényegéhez tartozik annak önkormányzatunkénti különbözősége.

A helyi adó intézményének lényege a helyi közszolgáltatások szervezése során felmerülő kiadásokhoz, azaz a helyi közterhekhez való hozzájárulás. A települési önkormányzatok eltérő feladatai, az eltérő közösségi igények, és a lakosság eltérő teherviselő képessége szükségszerűen azt eredményezik, hogy az önkormányzatok, élve az alkotmányi felhatalmazással, a törvény keretei között egymástól eltérően döntenek, s ezzel a polgárok, vállalkozók között – területi alapon – különbségek alakulnak ki.

Ez a megkülönböztetés azonban nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmába ütköző, a jogegyenlőséget sértő hátrányos megkülönböztetésnek, ugyanis ebben az esetben nem személyek közötti hátrányos megkülönböztetésről van szó, hanem az ország egyes települései közötti különbségeket tükröző, alkotmányi felhatalmazáson alapuló, partikuláris jogi szabályozásból eredő területi különbözőségről⁹.

4.2. A jogegyenlőség sérelmére hivatkozó indítványoknak a másik típusa, amikor az indítványozók azt sérelmezik, hogy az önkormányzat rendeletében úgy választotta meg a Htv.-ben szabályozott adófajták közül bevezetett helyi adónemet, adónemeket, hogy azzal kirívóan aránytalanul osztotta meg a helyi adózás terheit a helyi társadalom különböző csoportjai között. Volt olyan eset, amikor az önkormányzat csak az idegenforgalmi adót vezette be. Több ügyben az önkormányzat rendeletében idegenforgalmi adót állapított meg az üdülőingatlanok tulajdonosaira, más ingatlantulajdonosokat ugyanakkor csak csekély mértékű kommunális adó megfizetésére kötelezett. Más ügyekben az indítványozók azt kifogásolták, hogy az önkormányzat az építményadó szabályozása során olyan kedvezményekben részesíti a településen élő lakástulajdonosokat, amelyek az idegenforgalmi adó fizetésére kötelezett üdülőtulajdonosokat nem illetik meg, illetőleg eltérő adómértéket állapított meg az üdülőingatlan terhelő idegenforgalmi adó és az egyéb ingatlanok terhelő építményadó szabályozása során. Ezekben az ügyekben az indítványozók az alkotmányellenes diszkriminációt abban látták, hogy a helyi

adók fajtáinak megválasztása, az adó mértékének, illetőleg az adókedvezményeknek a megállapítása során a helyi önkormányzatok privilegizálják a település állandó lakosságát és arra törekszenek, hogy a helyi adóterheket az önkormányzati választásokon szavazati joggal nem rendelkezőkre hárítsák.

Az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben az alkotmányellenes diszkriminációra alapított indítványokat elutasította. Határozataiban rámutatott arra, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének d) pontja az önkormányzati autonómia körébe utalta annak eldöntését, hogy az önkormányzat a törvényben szabályozott helyi adók közül vezet-e be helyi adót, hány fajta adót, és melyeket vezet be. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a rendeleti szabályozás, amely a törvény keretei között csak a törvényben meghatározott adók egyikét, adott esetben csak az idegenforgalmi adót vezeti be.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatában számos határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése csak az azonos szabályozási kör alá vont alanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett különbségtételt tilalmazza, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. A jogegyenlőségnek ugyanazon jogosultság vagy kötelezettség tekintetében kell fennállnia. A különböző adófajták a helyi adókon belül különböző szabályozási tárgyat jelentenek. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely a különböző adófajták esetén az adó mértéke, s az adókedvezmények tekintetében a törvény keretei között, eltérő rendelkezéseket állapít meg.¹⁰

4.3. Az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelmére hivatkozással támadták az indítványozók azokat a helyi adó megállapításáról szóló önkormányzati rendeleteket, amelyek az adó alanyát, tárgyát a Htv.-ben szabályozottaktól eltérően állapították meg, s ennek alapján csak az adóalanyok meghatározott körére írtak elő adókötelezettséget. Ilyen esetek voltak azok, amelyekben az önkormányzat a Htv. 6. §-ában szabályozott adómegállapítási jogkörének kereteit túllépve a helyi sajátosságokat, a gazdálkodásának követelményeit, az adóalanyok teherviselő képességét nem az adó mértékének meghatározása, illetőleg adókedvezmények, mentességek során értékelte, hanem úgy, hogy az adókötelezettséget eleve csak a törvényben megállapított adótárgyak, adóalanyok egy részére állapította meg. Így jártak el azok az önkormányzatok, amelyek építményadó-kötelezettséget csak a nem lakás céljára szolgáló építményekre, illetőleg csak meghatározott gazdasági célokat szolgáló építményekre, vagy üdülési, pihenési célú

AB határozat, ABH 1992, 280.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.

⁹ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 352.

¹⁰ 1250/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 675.; 1585/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 687.; 2047/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 709.; 624/1998. AB határozat ABH 1999, 780., 854/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 2201.; 1058/H/2006. AB határozat, ABH 2009, 2581.

építményekre, üdülőterületen lévő lakásokra állapítottak meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Hatv.-nek az adónemekre, az egyes adók alanyaira és az adó tárgyra vonatkozó rendelkezései kógens szabályok. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését és 70/A. §-át is sértik azok az önkormányzati rendelkezések, amelyek a Hatv.-nek az adóalanyok és adótárgyak körét meghatározó szabályainak eltérő szabályokat állapítanak meg. Ezért a helyi adókat ilyen módon megállapító rendeleteket, önkormányzati rendeleti rendelkezéseket megsemmisítette.¹¹

Nem minősítette alkotmányellenesnek azonban a testület azokat a helyi adórendeleteket, amelyben az önkormányzat a Hatv. 7. § a) pontjának érvényesítése érdekében szabályozta a törvény rendelkezéseitől eltérően valamely bevezetett adó tekintetében az adó tárgyát. A Hatv. 7. § a) pontja az adótöbbszörözés tilalmáról rendelkezik. Kimondja, hogy az önkormányzat az adóalanyt egy meghatározott adótárgy tekintetében csak egyféle adó megfizetésére kötelezheti. Ez azt jelenti, hogy ugyanazon adótárgy után több jogcímen nem lehet helyi adót megállapítani. Az Alkotmánybíróság ennek alapján úgy döntött, hogy nem alkotmányellenes az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amelyben az önkormányzat a Hatv. 30. § a) pontja alapján az idegenforgalmi adó megfizetésének kötelezettségét csak azon magánszemélyek számára írta elő, akik nem állandó lakosként a településen legalább egy vendégéjszakát eltöltenek, és a Hatv. 30. § b) pontjában meghatározott üdülőingatlanok tulajdonosainak idegenforgalmiadó-kötelezettségének szabályozását mellőzte. Az Alkotmánybíróság ugyanis eljárása során megállapította, hogy az önkormányzat az építményadóról szóló rendeletében építményadó-fizetési kötelezettséget írt elő az üdülőingatlanok tulajdonosai számára.¹²

4.4. A jogegyenlőség sérelmére hivatkozással vitatták a helyi adórendeletek azon rendelkezéseit, amelyekben az önkormányzat az építmények funkciója, illetőleg a településen belüli elhelyezkedése alapján tett különbséget a helyi adók mértéke tekintetében.

Az Alkotmánybíróság nem ítélte alkotmányellenes megkülönböztetésnek a helyi adórendeleteknek azokat a rendelkezéseit, amelyek az építmény-, illetőleg a telekadó mértékét a település különböző területein eltérő mértékben, differenciáltan állapították meg. (Több önkormányzat alkalmazza azt a megoldást, hogy a település területét a vagyonadók mértékének megállapítása szempontjából övezetekre osztja.) E ha-

tározataiban a testület rámutatott arra, hogy az ingatlanok értékét – a település sajátosságaitól függően – jelentősen befolyásolhatja az ingatlanok a település területén elfoglalt helye. Az önkormányzat a Hatv. 6. §-ában szabályozott kötelezettségének tesz eleget, amikor a helyi sajátosságok figyelembevételével az ingatlan területi elhelyezkedése alapján, differenciáltan állapítja meg az adómértéket.¹³

Alkotmányellenesnek minősült ugyanakkor az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely lényegesen magasabb összegben állapította meg az építményadó mértékét a külterületi ingatlanok, mint a belterületen fekvő ingatlanok tekintetében. Nem tekintette elegendő alkotmányos indoknak azt az önkormányzati érvelést, mely szerint az idők folyamán beépült zártkertek nagyobb fejlesztési igényt támasztanak az önkormányzatokkal szemben, mint a belterület.¹⁴

A helyi adó mértékét az épület, építmény hasznosításától, rendeltetésétől függően meghatározó szabályozással kapcsolatosan az alkotmánybírósági gyakorlat némi változáson ment át.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette azt a szabályozást, amely az építmények hasznosításától függően tett különbséget a helyi adó mértékének megállapítása során. A hasznosítástól függő különbségtétel miatt minősítette alkotmányellenesnek azt az önkormányzati rendelkezést, amely az építményadó általános mértékétől eltérően, annál lényegesen magasabban állapította meg az adó mértékét azon épületek tekintetében, amelyekben olyan vendéglátóegységek működnek, amelyek pénznyerő automatát működtetnek. Nem találta alkotmányosnak az Alkotmánybíróság azt a szabályozást sem, amely eltérően állapította meg az építményadó vagy a kommunális adó mértékét azon lakások tekintetében, amelyeket lakás céljára használnak, mint amelyekben gazdasági tevékenységet folytatnak. Volt olyan határozat is, amelyben az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg az építményben folytatott gazdasági tevékenység, az építmény hasznosítása alapján tett megkülönböztetés alkotmányellenességét. E határozataiban az alkotmányellenesség megállapítását azzal indokolta az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzat az adó mértékének megállapítása során az adótárgytól független, a Hatv.-ben nem szereplő feltétel alapján tett különbséget az adó mértéke, s ezáltal az adóalanyok között. A gazdasági, illetve jövedelemszerző tevékenységek adóztatására nem a vagyonadók szolgálnak, hanem más jellegű adók (pl.: a vállalkozók kommunális adója, iparűzési adó) állnak a helyi önkormányzatok rendelkezésére.¹⁵

¹¹ 57/1996. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1996, 336.; 57/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 504.; 50/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 479.; 55/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 523.; 61/2001. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2001, 747.

¹² 1058/H/2006. AB határozat, ABH 2009, 2581.; 205/H/2008. AB határozat, ABH 2008, 3339., 756/B/2004. AB határozat, ABH 2009, 2507., 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893.

¹³ 785/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1418.; 791/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 2126.; 48/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 953.

¹⁴ 49/1993. (VII. 6.) AB határozat, ABH 1993, 493.

¹⁵ 57/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 504.; 55/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 523.; 22/2002. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2002, 509.

Ez a gyakorlat azt követően változott, amikor az Európai Unióhoz csatlakozás folyamatában a jogharmonizáció keretében a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény 21. §-a egy új e) ponttal módosította a Htv.-nek az önkormányzati adómegállapítási jog korlátait szabályozó 7. §-át (2003. január 1-jén lépett hatályba). Ez a módosítás többek között úgy rendelkezik, hogy a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó alapjának alapterület szerinti megállapítása esetén kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg a településen belüli földrajzi elhelyezkedése alapján állapítható meg differenciált adómérték.

E rendelkezés hatálybalépését követően hozott határozatában az Alkotmánybíróság nem állapította meg az adó mértékét az építmény funkciójától függően, differenciáltan szabályozó önkormányzati rendeleti rendelkezések alkotmányellenességét. Korábbi döntéseivel ellentétesen kimondta, hogy nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át az a szabályozás, amely az építményadó megállapítása során figyelembe veszi az építmény funkcióját (lakás, üzlet, üdülő, vállalkozás célját szolgáló építmény, bevásárlóközpont, más építmény), területi elhelyezkedését. Ennek megfelelően az adó mértékét differenciáltan – de azonos körbe tartozó adózóknál egységesen – állapítja meg: lakás esetén csekélyebb, jövedelemszerzést szolgáló építménynél magasabb adót állapít meg, olyan helyi adópolitikai döntés, amely nem ütközik a Htv. rendelkezéseibe, nem tekinthető önkényesnek, ésszerűtlennek sem.¹⁶

A Htv. 7. § e) pontjának hatálybalépése ugyanakkor egy új alkotmányossági problémát is felvetett. Más kontextusba helyezte azokat az önkormányzati rendeleteket, amelyek az építményadó mértékét – figyelmen kívül hagyva azt, hogy ez a megkülönböztetés kiterjed a vállalkozók üzleti célt szolgáló épületeire is – nem az építmény funkciója, területi elhelyezkedése, hanem más szempont szerint pl.: az építmény alapterülete alapján differenciáltan állapították meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette a helyi adórendeletnek azt a rendelkezését, amely eltérő adómértéket állapított meg a 30 m²-nél kisebb és az annál nagyobb alapterületű építményekre. Megállapította, hogy a vitatott szabályok megalkotásakor a képviselő-testület túllépte adómegállapítási jogkörének a Htv.-ben meghatározott kereteit. Az Ör.-ben szabályozott építményadó-fizetési kötelezettség a nem lakás céljára szolgáló építményekre terjed ki. A nem lakás céljára szolgáló építmények köre magában foglalja a vállalkozók üzleti célokat szolgáló épületeit. Így, amikor a vitatott szabály az épületek alapterületétől függően állapít meg különböző adómértékeket, ez a különbségtétel kiterjed a vállalkozók üzleti célt szolgáló épületei után fizetendő adóra is. Az adómértékeknek ez a szabályozása kedvezményt, adóelőnyt nyújt a vállalkozók egy csoport-

ja, a tevékenységüket 30 m²-nél kisebb épületben, épületrészen végző vállalkozók számára. Ezért az elentétes a Htv. 7. § e) pontjába foglalt, az önkormányzat adó-megállapítási jogát korlátozó rendelkezéssel, egyúttal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is sérti, amely kimondja, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.¹⁷

4.5. A hátrányos megkülönböztetésre hivatkozó indítványok legtöbbször a helyi adórendeletek adómentességet, illetőleg adókedvezményt megállapító szabályait kifogásolta.

Az adómentességek, adókedvezmények alkotmányosságának vizsgálata során kialakult alkotmánybíró-sági gyakorlat kiindulópontja az, hogy amíg az Alkotmány 70/I. §-a alapján a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra –, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. A jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél azonban alapvetően nem jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után. A mentességekre, kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú vizsgálatára.¹⁸

Ezt a gyakorlatát követve a helyi adórendeletek által nyújtott adómentességek és adókedvezmények alkotmányosságának megítélése során is azt vizsgálta, hogy a mentességek, kedvezmények szabályozása következtében az adóalanyok között tett megkülönböztetés nem önkényes-e, van-e a megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka.

Tekintettel arra, hogy a Htv. 6. § d) pontja felhatalmazást ad az önkormányzatoknak arra, hogy a Htv.-ben szabályozott mentességeken, kedvezményeken túl a helyi sajátosságokat, az adóalanyok teherviselő képességét figyelembe véve további mentességeket,

¹⁶ 785/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1418.

¹⁷ 124/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1285.

¹⁸ Először: 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.

kedvezményeket állapítsanak meg, az Alkotmánybíróságnak a különbségtétel indokait a helyi szabályozás tükrében esetről esetre kell vizsgálnia. A helyi viszonyokban rejlő indokok feltárásának egyetlen útja az, hogy az Alkotmánybíróság a szabályozás indokainak megismerése érdekében megkeresi a települési önkormányzat polgármesterét.

4.5.1. Nagy számban nyújtottak be indítványokat az Alkotmánybírósághoz a jogegyenlőség sérelmére hivatkozással azért, mert a helyi adórendelet adómentességet vagy adókedvezményeket állapított meg a településen lakóhellyel rendelkező állandó lakosoknak. Ebben az alkotmányossági kérdésben ellentmondásos alkotmánybírósági gyakorlat alakult ki, az alkotmányossági megítélés mércéje nem kristályosodott ki, s a mércét tekintve nem alakult ki *communis opinio* az Alkotmánybíróság tagjai között.

Az alkotmánybírósági gyakorlatban az első helyi adóügyek egyike, amelyben az indítványozók az adókedvezmény megállapítása miatt kezdeményeztek utólagos normakontrollt az volt, amelyben a helyi adórendelet 100 m²-ig mentességet adott az építményadó fizetési kötelezettsége alól az állandó bejelentett lakosoknak egy lakásra.

Az Alkotmánybíróság abban az ügyben úgy ítélte meg, hogy ez a kedvezmény nem eredményez alkotmányellenes megkülönböztetést, mert a megkülönböztetésnek az Alkotmányból levezethető célja van. A határozat indokolása ezt az alkotmányos célt az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből vezette le, amely biztosítja a Magyar Köztársaság állampolgárainak jogát a szociális biztonsághoz. Rámutatott arra, hogy a szociális biztonság fogalma számos elemből áll, s nem rekeszthető ki ezek közül a lakás fenntartására való képesség megőrzése sem. „A lakás az állampolgárok egyik alapvető szükségletét elégíti ki. Az utóbbi években – pl. az energia-árak, a csatorna- és vízdíjak számottevő emelése, illetőleg a helyi adók bevezetése miatt – jelentősen növekedtek a lakás fenntartásával kapcsolatos kiadások, olyannyira, hogy azok ma már jelentős lakossági réteg anyagi teherbíró képességét meghaladják. Nem követett el tehát alkotmány sértést az önkormányzati testület, amikor az állandó bejelentett lakással rendelkezők részére bizonyos határig adómentességet biztosított, hogy ezáltal is hozzájáruljon az érintettek szociális biztonságához.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a rendelkezés nem az állandó bejelentett lakással nem rendelkezőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés, hanem az állandó lakosok részére alkotmányos célból nyújtott kedvezmény. Egyúttal a határozat hangsúlyozta: az alkotmányellenesség hiányának megállapítása csak az alkotmányjogi vizsgálatnak alávetett konkrét rendelkezésre vonatkozik, abból nem lehet olyan következtetést levonni, hogy az adott településen állandó bejelentett lakással rendelkezők és nem rendelkezők közötti mindenfajta adóügyi megkülönböztetés, az adó tárgyára való tekintet nélkül, összeegyeztethető az Alkotmány

rendelkezéseivel.¹⁹ A szociális biztonságot, mint alkotmányos célt szolgáló, így a megkülönböztetés alkotmányos indokának tekintette az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban is a tulajdonos életvitelét szolgáló lakások, illetőleg a tulajdonos megélhetését biztosító telkek tekintetében biztosított adókedvezményeket.²⁰

Az első ügy, amelyben felmerült az állandó és nem állandó lakosok közötti, adótárgytól független megkülönböztetés alkotmányossági problémája, egy kommunális adót szabályozó rendelet volt. Ebben az önkormányzat 50%-os adókedvezményben részesítette a településen állandó bejelentett lakással rendelkező polgárokat. Az Alkotmánybíróság az adókedvezmény indokainak megismerése érdekében megkereste a város polgármesterét. A polgármester válaszában kifejtette, hogy az állandó lakosok számára nyújtott adókedvezménynek alapvetően kettős indoka van. Egyrészt a városban lakóhellyel nem rendelkező ingatlan-tulajdonosok után a helyi önkormányzat nem részesül normatív támogatásban a központi költségvetésből annak ellenére, hogy ők ugyanúgy használói a város infrastruktúrájának, mint az állandó lakosok. Másrészt a város területén állandó lakóhellyel rendelkező lakosok érdekeltsége a településfejlesztésben nagyobb, mint a város területén ideiglenesen lakó, tartózkodási hellyel rendelkező lakosoké. Az állandó lakosok a helyi adó megfizetésén túl más módon is részt vesznek a települési feladatok megoldásában, pl.: szerepet vállalnak a település fejlődését szolgáló infrastrukturális beruházások – útépitések, gázberuházás, közvilágítás – megvalósításában. A kommunális beruházásban való részvételt a nem állandó lakosok esetén is értékelte a rendelet, mert az állandó lakosokkal azonos adókedvezményt biztosított azoknak a nem állandó lakos adózóknak is, akik a város területén önerős gázberuházásban vettek részt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület által a szabályozás során figyelembe vett szempontok megfelelő alapul szolgáltak ahhoz, hogy a képviselő-testület a kommunális adó szabályozása során kedvezményben részesítse a település területén állandó lakóhellyel rendelkező adózókat. A vitatott rendelkezés az önkormányzat gazdálkodási követelményein és a helyi sajátosságokon alapuló helyi adópolitikai döntést tartalmaz. Az alkalmazott megkülönböztetésnek ésszerű indokai vannak, így nem tekinthető önkényes, az Alkotmányban szabályozott diszkrimináció tilalmába ütköző megkülönböztetésnek.

A határozathoz fűzött különvéleményben kifejtett álláspont szerint pusztán a lakóhely szerinti megkülönböztetés alkotmányosan nem igazolható. Az Alkotmány 70/I. §-a általános diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg az adózással kapcsolatosan. Az Alkotmány e rendelkezése alapján az adózás alkotmányos elvei

¹⁹ 2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 702.

²⁰ 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707.; 544/B/1998 AB határozat, ABH 2000, 893.

közé tartozik az általánosság, az egyenlőség és az arányosság. Az általánosság elve kizárja az adózók szűk körére korlátozódó mellékadókat. Az adózás egyenlősége az egyenlő feltételek szerinti adózást, másképpen az adóprivilegiumok és a diszkrimináció tilalmát jelenti. Az állandó lakóhellyel rendelkező polgárok teherbíró képessége és a csupán tartózkodási hellyel vagy még azzal sem rendelkezők között nem igazolható olyan eltérés, ami alkotmányosan lehetővé tenné a pusztán a lakóhely alapján való megkülönböztetést. A vizsgált rendelkezésben a megkülönböztetés semmilyen más szempontra nincs tekintettel, csak a lakóhelyre vonatkozó lakcímbejelentésre. A helyi és nem helyi lakosok kizárólag ezen az alapon történő merev szembeállítása önkényes helyi jogalkotásnak minősül, csak ha más szempont is kapcsolódik (pl. az adótárgy lakás), akkor elfogadható. A különvéleményben megfogalmazott álláspont szerint a támadott szabály alkotmányellenességét kellett volna megállapítani, mert sérti az adózás egyenlőségét, ugyanis tartalmilag a lakcím-bejelentési szabályok értelmében lakóhelynek minősülő lakással nem rendelkező polgárok mellékadója, a lakóhellyel rendelkezők adóprivilegiuma, és sérti az arányosság követelményét is.²¹

Ezt követően az Alkotmánybíróság hosszú időn át elutasította azokat az indítványokat, amelyek alkotmányellenes diszkriminációra hivatkozással azt kifogásolták, hogy a helyi rendelet a vagyonadók, illetőleg a kommunális adók szabályozása során adókedvezményben vagy adómentességben részesítette a településen lakóhellyel rendelkező adóalanyokat. E határozatokban kétféle indokolás jelent meg.

Az indokolás egyik típusára az volt jellemző, hogy a különbségtétel indokait nem vizsgálta, hanem – a magyar jogban korábban létezett „községi illetőség” intézményére emlékeztető módon – úgy ítélte meg, hogy az adózás szempontjából a településen lakóhellyel rendelkezők és ott ideiglenesen tartózkodók nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozóknak.²²

A határozatok másik csoportjában – az ügyek többségében az alkotmánybírósági megkeresésre adott önkormányzati indoklásra figyelemmel – az Alkotmánybíróság a 670/B/1997. AB határozathoz hasonló érvekre alapította álláspontját, azonban már nemcsak a kommunális adó, hanem a vagyonadók alóli kedvezmények, mentességek megítélése során is alkalmazva azt. Ezekben az ügyekben az érvelés lényege az, hogy a helyi adópolitika kialakítása, a helyi adójogszabályok megalkotása során az önkormányzatnak módjában áll, hogy elismerje, értékelje a település területén állandó jelleggel tevékenykedő vállalkozóknak, a településen életvitelszerűen élő lakosságnak azt a többlettevékenységét, amelyet a települési feladatok megoldása – pl.: a települési infrastruktúra fejlesztése – érde-

kében végeznek. S figyelemmel lehet arra, hogy az állandó lakosok száma, az állandó lakosok által fizetett személyi jövedelemadó településen maradó része, továbbá az állandó lakosok után járó normatív támogatások jelentősen befolyásolják az önkormányzat költségvetési bevételeit.²³

E gyakorlat megváltoztatásának szándékát tükrözi egy 2008-ban elfogadott határozat. E határozat egy olyan helyi adórendelet alkotmányossági vizsgálata során született, amelyben az önkormányzat meghatározott alapterület alatt mentességet biztosított az építményadó alól azokra a magánszemély tulajdonában álló lakóépületekre, lakásokra, amely a tulajdonos magánszemély lakóhelyeként van bejelentve. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság áttekintette a helyi adóügyekben az állandó és nem állandó lakosok közötti megkülönböztetés megítélésével kapcsolatos gyakorlatát, és az építményadó szabályozásával összefüggésben felülvizsgálta azt. Megállapította a szabályozás alkotmányellenességét a jogegyenlőség sérelmére alapítottnak.

A határozat indokolása kimondta, hogy az építményadó-kötelezettség szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai a szabályozási kör viszonylatában homogén csoportba tartozóknak tekintendők, függetlenül attól, hogy az ingatlant állandó lakóhelyükként használják-e vagy sem. Rámutatott arra is, hogy a vagyonadók céljára tekintettel az önkormányzatok mozgástere bizonyos értelemben szűkebb, mint a kommunális adók esetén. Ebben a körben nincs lehetőségük arra, hogy a településen életvitelszerűen élő állandó lakosoknak a települési közösség érdekében végzett többlettevékenységét az adó szabályozása során értékeljék. A határozat azt megerősíti, hogy a folyamatosan csökkenő lakosság számú, forráshiányos önkormányzatok számára az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése – az állandó lakosokra tekintettel nyújtott normatív állami támogatás miatt – alapvető fontosságú lehet, ezért ez a szempont a vagyonadók szabályozása során is értékelendő szempontnak minősül.

A megkülönböztetés indokainak feltárása érdekében az Alkotmánybíróság megkereste az önkormányzat polgármesterét, aki válaszában az építményadó bevezetésének szükségességét indokolta, az adómentesség következményeként létrejött megkülönböztetés indokait nem jelölte meg. Mindezeket figyelembe véve a határozat indokolása rámutat arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság nem kérdőjelezi meg az önkormányzatnak az építményadó bevezetéséhez való, a Hatv.-n alapuló jogát. Megállapítja azonban, hogy az állandó lakosok csoportjának a nem állandó lakosok csoportjához képest nincsenek olyan speciális jellemzői, amelyek a konkrét esetben a két csoport közötti különbségtételt a vagyoni típusú adónak minősülő építményadó

²¹ 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600.

²² 722/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 840.; 296/B/1999. AB határozat, ABH 2000, 976.; 854/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 2201.

²³ 278/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1526.; 175/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 2369.; 905/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 707.; 861/B/2009. AB határozat, ABK 2010. március

szempontjából alkotmányosan indokoltta tehetnék. Az építményadó alanyai körében tett megkülönböztetés azt eredményezi, hogy a képviselő-testület az építménytulajdonosok önkényes módon meghatározott körére terheli a település fejlődése, fejlesztése okán bevezetett adó megfizetését. Nincs olyan indok, amely alapján az Ör2. által alkalmazott megkülönböztetés alkotmányosan megalapozott lenne.”

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a helyi adórendelet vitatott szabályai sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mivel e rendelkezések az építményadóval kapcsolatosan az adóalanyok jövedelmi, vagyoni viszonyaival, vagyoni helyzetével össze nem függő kritérium – az adóalanyok lakóhelye – alapján tesznek különbséget az adóalanyok között, amely különbségtételnek a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka nem állapítható meg.

A határozathoz két különvéleményt csatoltak. Az egyik különvélemény a lakás szociális funkciójával érvel. Rámutat arra, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat kezdettől fogva olyan speciális tulajdoni tárgyként kezelte a lakást, amelynek szociális funkciója van. A lakás szociális funkcióját figyelembe véve döntött helyi adókedvezmények alkotmányosságáról is. Több határozatában ítelt úgy az Alkotmánybíróság, hogy a lakás e szociális funkciójára tekintettel nem tekinthető alkotmányellenesnek az, ha a tulajdonos életviteléhez szükséges lakásnagyság esetében a tulajdonos által állandó lakásként használt lakásokra az önkormányzat rendeletében adómentességet, -kedvezményt állapít meg. A különvélemény szerint az elbírált rendelkezésekből egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó célja nem az állandó lakóhellyel rendelkező és azzal nem rendelkező adóalanyok megkülönböztetése volt. Az építményadó-mentesség csak a lakásokra terjedt ki és nem minden, a településen állandó lakóhellyel rendelkező adóalanyt illet meg, csak azok az adóalanyok vehetik igénybe, akik a rendeletben meghatározott nagyságot meg nem haladó lakásukat állandó lakóhelyként használják. A szabályozás ebben az esetben is a tulajdonos életviteléhez szükséges lakások tekintetében állapított meg a lakás szociális funkciójára tekintettel – tehát alkotmányos célból – adómentességet.

A másik különvélemény – egyetértve az ismertetett különvéleményben foglaltakkal – arra mutatott rá, hogy a szabályozásnak könnyen belátható ésszerű indoka a településen lakástulajdonnal rendelkező polgárok ösztönzése arra, hogy lakásukat lakóhelyükként jelentsék be a lakcímnnyilvántartásba. E törekvés ésszerűségét és indokát az önkormányzatok állami támogatásának rendszere adja, amely támogatási rendszerben a bevételi források egy jelentős része az állandó lakosok számának függvénye. Ez is olyan indok, amit a határozat meghozatala során figyelembe kellett volna venni.²⁴

Ez a határozat egyes kérdésekben egységesítette a gyakorlatot, azonban változatlanul nem alakított ki egységes mércét a településen lakóhellyel rendelkezőknek nyújtott helyi adókedvezmények, -mentességek alkotmányossági megítéléséhez.

A lakásukban életvitelszerűen élő adóalanyok számára nyújtott adókedvezmények megítéléséhez és az egyértelmű alkotmánybírósági mérce kialakulásához segítséget nyújt az, hogy az egyes pénzügyi törvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 132. §-a kiegészítette a Hatv. 6. §-ának az önkormányzatokat adókedvezmények, adómentességek megállapítására feljogosító d) pontját. E felhatalmazó rendelkezés a módosítást követően úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy a Hatv. „második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé” (hatályba lépett 2009. január 1-jén). E rendelkezés alapján egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó a lakásfenntartási képesség megtartásának kiemelt jelentőséget tulajdonít a helyi adókedvezmények szabályozása során.

4.5.2. A helyi adórendeletek által nyújtott adómentességek, -kedvezmények alkotmányossági megítélését is új összefüggésbe helyezte a Hatv. 7. §-ának a jogharmonizáció során beiktatott új e) pontja. Ez a rendelkezés ugyanis az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozó rendelkezésként előírja, hogy a Hatv. 6. §-ának az önkormányzatot adókedvezmények, -mentességek megállapítására felhatalmazó d) pontja nem alkalmazható a helyi iparűzési adó, a vállalkozók kommunális adója és a vállalkozó üzleti célú épülete utáni építményadó és telekadó megállapítása során.

Az Alkotmánybíróság erre tekintettel ítélte alkotmányellenesnek – bírói kezdeményezés alapján – a helyi adórendeletnek azt a szabályát, amely szerint mentes az építményadó alól az állattartást szolgáló épület, valamint az ehhez kapcsolódó raktárak, tárolók, továbbá a növénytermesztéshez kapcsolódó tárolóépületek (pl.: műtrágyatárolók, magtárak, borospincék stb.). Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az önkormányzat ezzel a rendelkezéssel kibővítette a Hatv. 13. § h) pontja által a mezőgazdasági rendeltetésű építményekkel kapcsolatban megállapított adómentesség körét, tette ezt úgy, hogy a mentesség körének kiterjesztése a vállalkozókra is kiterjed. Ezzel pedig túllépte adómegállapítási jogkörének a Hatv. 6–7. §-ában szabályozott korlátait.²⁵

²⁴ 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525.

²⁵ 313/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 2176.

5. Tanulság a gyakorlat áttekintése kapcsán

A helyi adórendeletek alkotmányossági vizsgálata egyike a legproblematisabb alkotmánybíróági hatásköröknek.

Amint a fenti elemzés is mutatja, a helyi adórendeletek alkotmányossági vizsgálata nem különül el a törvényességi vizsgálattól. A helyi önkormányzat, a Hatv.-ben szabályozott adómegállapítási jogkörük keretei között, a helyi viszonyok – a települési sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és a lakosság teherviselő képességének – mérlegelése alapján alkotja meg a helyi adókról szóló rendeletét. Az Alkotmánybíróság az ügyek jelentős részében, mikor azt vizsgálja, hogy az adószabályok megfelelnek-e az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott arányos közteherviselés követelményének, vagy a differenciált adómérték, az adókedvezmények, -mentességek megállapítása nem sérti-e az Alkotmány 70/A. §-át, az önkormányzatok e mérlegelésének alkotmányosságát kell, hogy vizsgálja, ami feltételezné a mérlegelés alapjául szolgáló helyi viszonyok ismeretét. Az Alkotmánybíró-ságnak erre sem módja, sem eszközei nincsenek. Az alkotmánybíróági eljárás szabályozása során a törvényhozó az állam központi szervei által alkotott jogszabályok felett gyakorolt normakontrollt tekintette modellnek. Az Abtv. 25. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló

iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható. Az alkotmánybíróági eljárás nem ténybíráskodás, hiányoznak azok az eszközök, amelynek alapján az önkormányzati mérlegelés alapjául szolgáló tények megismerhetők, az indítványozók illetőleg az önkormányzat polgármestere által állított tények, helyzetek verifikálhatóak lennének a döntéshozatal során. Az alkotmánybíróági eljárás – alapvetően az Alkotmánybíróság leterheltsége miatt – hosszadalmas eljárás, s az Alkotmánybíró-ságnak nincs lehetősége ideiglenes intézkedés alkalmazására akkor sem, ha úgy ítéli meg, hogy az indítvány alapján a szabályozás alkotmányellenessége megállapítható lesz. Ennek következtében alkotmányellenes rendelkezések évekig alkalmazhatók, illetőleg sor sem kerül az alkotmányellenes helyzet orvoslására akkor, ha az önkormányzat az alkotmánybíróági határozat elfogadása előtt hatályon kívül helyezi, módosítja adórendeletének vitatott szabályait. Így az alkotmánybíróági eljárás az esetek jelentős részében nem nyújt valódi jogvédelmet a jogalanyok számára. A jogalanyok hatékonyabb jogvédelmét biztosítaná, ha a helyi adórendeletek törvényességének vizsgálata az arra megfelelő eszközrendszerrel rendelkező közigazgatási bíráskodás hatáskörébe tartozna.

TÉNYBÍRÁSKODÁS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK VIZSGÁLATA KAPCSÁN

Kovács Virág

alkotmánybírósági tanácsadó

Térey Vilmos

alkotmánybírósági főtanácsadó

Az önkormányzati rendeletek sok esetben egészen szűk személyi körre vonatkoznak. A szabályozás tárgyát, valamint a település nagyságát, jellegét tekintve nem kizárt, hogy az adott szabályozás csupán egyes, meghatározott személyekre terjed ki. Ez kiváltképp jellemző akkor, amikor a támadott rendelet telekalakítási, építési, illetve változtatási tilalmat tartalmaz, állattartást szabályoz vagy éppen árusítási díjat állapít meg.

Noha e rendeletek adott esetben pontosan körülhatárolható személyek konkrét jogviszonyait szabályozzák, ezeknek a jogalkotói döntéseknek a felülvizsgálatára is csak normakontroll keretében kerülhet sor, amely az Alkotmánybíróság kizárólagos hatásköre. Nem volt, s ma sincs könnyű helyzetben az Alkotmánybíróság, amikor egymagának kell garantálnia, hogy az ország háromezer önkormányzatában ne maradjon fenn semmilyen vonatkozásban alkotmányellenes, illetve törvényellenes helyi szabályozás. Különösen, amikor az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata – az érintett szabályozás szűk hatóköre következtében – leginkább egy olyan konkrét jogvita elbírálására hasonlít, amely a helyi önkormányzat képviselő-testülete és az érintettek között bontakozott ki. (Több olyan ügye is volt az Alkotmánybíróságnak, ahol lényegében erről volt szó: a helyi önkormányzat rendelete egy adott személyre, jellemzően egy tulajdonosra, vállalkozóra szabott korlátozásokat tartalmazott.¹)

Mielőtt az állattartást, az árusítási díjakat, valamint a telekalakítási, építési, illetve változtatási tilalmat szabályozó rendeletek normakontrolljára épülő alkotmánybírósági gyakorlat elemzésébe kezdünk, lényegesnek tartjuk megemlíteni, hogy e tárgykörökben a rendeletalkotás jellemzően a képviselő-testület diszcrecionális jogkörébe tartozik: az önkormányzat saját elhatározása alapján alkot vagy nem alkot helyi szabályozást. A helyi önkormányzati rendeletalkotás persze bizonyos esetekben kötelezettség: ilyenkor az önkormányzat a felhatalmazás alapján köteles rendeletet alkotni (elsősorban a kötelező önkormányzati feladatok körében). A jogalkotási kötelezettség közvetlenül az Alkotmányból (pl.: szervezeti és működési rend kialakítása), a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényből (Ötv.), vagy éppen valamely, az ön-

kormányzat kötelező feladata körébe tartozó tárgykört szabályozó jogszabályból ered (pl.: a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényen). Más esetekben viszont a jogalkotási felhatalmazás pusztán lehetőséget jelent a képviselő-testületnek arra, hogy egy meghatározott tárgykörben jogot alkosson (pl.: helyi adó). Emellett jogot alkothat a magasabb szintű jogszabályok keretei között egy azok által kimerítően nem szabályozott tárgykört illetően is, figyelemmel arra, hogy az Ötv. 16. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a helyi közügyet illetően szabályozási joggal rendelkezik. [Ebben iránymutatóul a 17/1998. (V. 13.) AB határozat szolgál, miszerint „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”²]

Az előbbieket a jelen tanulmányban vizsgált tárgykörökre is érvényesek. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 20. §-a lehetőséget ad az önkormányzatnak, hogy kizárólag a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén telekalakítási, építési és változtatási tilalmat rendeljen el. Az állattartás szabályozására ilyen jellegű felhatalmazást magasabb szintű jogszabály egyáltalán nem tartalmaz. Ez esetben az Alkotmánybíróság állapította meg a helyi önkormányzat rendeletalkotási jogát azzal, hogy az állattartás helyi feltételeinek meghatározása helyi közügy, s így azt a képviselő-testület szabályozhatja, a magasabb szintű jogszabályok adta keretek között. Az árusítási díjak megállapítására szintén nincs felhatalmazás magasabb szintű jogszabályban, így az a helyi önkormányzat aktivitásától függ. Hozzáteesszük, hogy ez esetben a rendeleti formában történő szabályozás sem követelmény. Így eltérő gyakorlat alakult ki az önkormányzatok körében: sokan rendeletben, mások határozatban rendelkeznek a helypénzekről.

¹ 29/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 649.; 403/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2566.; 125/2008. (X. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1474.; 139/2008. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2008, 1482.

² ABH 1998, 155.

I. Állattartási korlátozások

Az állattartási szabályozás nem homogén terület: különböző állatfajtákra eltérő szinten és mélységgel szabályozott, s így állatfajták szerint más és más feltételeket, korlátozásokat tartalmaz. Ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy az önkormányzatok csak a magasabb szintű jogszabályok fényében szabályozhatják a tevékenységet. A haszonállatokra vonatkozó joganyag (például a méhek esetében) jóval kimerítőbb a központi jogalkotás szintjén, mint a kedvtelésből tartott állatok tartási szabályozása, amely – a veszélyes állatok, így a veszélyes ebek kivételével – alig szabályozott terület. Ezen túlmenően a helyi önkormányzatnak az állattartás szabályozása során nemcsak a magasabb szintű jogszabályokra kell tekintettel lennie, hanem a helyi viszonyokat, a helyi igényeket is szem előtt kell tartania. Mindezt az Alkotmányban foglalt követelmények, többek között a tulajdon védelmének tiszteletben tartásával. Ha pedig az állatot nem pusztán kedvtelésből tartják – amint jellemzően ez a helyzet a haszonállatok esetében –, akkor más alapjogok, így például a vállalkozáshoz való jog érvényesülését is biztosítani kell. Mindemellett a helyi képviselő-testület – természetesen a magasabb szintű szabályozás keretei között – eltérő hatáskörökkel ruházhatja fel az önkormányzat szerveit.

1. Védőtávolság

Az állattartás (bármely fajtaról legyen is szó) teljes tiltására önkormányzati rendeletben alapvetően nincs alkotmányos lehetőség. A részleges tilalom kimondása azonban nem ütközik az alaptörvénybe. Így például ha méhek, haszonállatok, veszélyes, illetve vadállatok tartását a képviselő-testület csak bizonyos területeken (például városközpontban, belterület meghatározott részein, stb.) tiltja, az az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nem alkotmányellenes. (Nem tartozik ebbe a körbe az, ha az állattartásnak [méhek, haszonállatok esetében] magasabb szintű jogszabályokban foglalt tartási feltételek miatt az adott önkormányzat területén – lásd pl. Budapest egyes belvárosi kerületeit – egyáltalán nincs lehetőség.) Ebben a tekintetben a 6/1995. (II. 22.) AB határozat a precedens, amely szerint „magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel” állapíthat meg korlátozást a képviselő-testület, anélkül azonban, hogy „a magasabb jogszabály lehetőségét biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná”.³

A képviselő-testület tehát tilalmat alapvetően csak szűk korlátok között vezethet be, korlátozására azonban a magasabb szintű jogszabályi keretek között lehetősége van. A korlátozás mindazonáltal bizonyos

esetekben indirekt módon az állattartás kizárásához vezethet. Különösen akkor, ha a szabályozás olyan korlátozó feltételt tartalmaz, ami ugyan kifejezetten nem zárja ki az állattartást, hatásában azonban ellehetetleníti egy meghatározott állattartási forma folytatását (vagy egy adott állattartót). Ennek az önkormányzatok részéről gyakorta alkalmazott egyik eszköze olyan védőtávolság meghatározása, amelyet nem, vagy csak jelentős nehézségek árán tud biztosítani az állattartó. Jellemzően a méhek tartására vonatkozó szabályozások írnak elő védőtávolságot, s ezt az Alkotmánybíróság alapvetően nem is tartja alkotmányellenesnek. Nem mellékesen azért, mert maga a méhészetről szóló 15/1969. (XI. 6.) MÉM rendelet (MÉM.) is rendelkezik védőtávolságról. Mi több, az Alkotmánybíróság egyik korábbi határozata szerint az önkormányzat a MÉM-ben szabályozottnál nagyobb védőtávolságról is rendelkezhet [12/1997. (II. 28.) AB határozat⁴]. Az önkormányzati jogalkotást determináló alkotmánybírósági gyakorlat azonban az utóbbi időben maga is hezitálni kezdett: a testület a 115/2009. (XI. 20.) AB határozatában korábbi, precedens-döntésétől eltért legalábbis annyiban, hogy a MÉM. szerinti védőtávolságtól való eltérést jelentős mértékben meghaladó védőtávolság alkalmazását a MÉM-tel ellentétesnek nyilvánította. Az AB ezt mértékbeli különbségekkel indokolta, azaz arra utalt, hogy a korábbi precedens által felülbírált rendeletben az utóbbi esethez képest „jóval alacsonyabb védőtávolságok voltak”, és a MÉM-ben foglalt védőtávolságoktól való jelentős eltérést már nem tartja alkotmányosan megengedhetőnek.⁵ Pontosított álláspontját azután az AB 2010-ben – egy dunaújvárosi önkormányzati norma felülvizsgálatakor – különös kiegészítéssel tartotta fenn: a MÉM-ben foglaltaknál nagyobb védőtávolság alkalmazása alkotmányellenes, mert a vizsgált szabályozás szerint a védőtávolság mértéke a méhcsaládok számától függően eltérő volt.⁶

Ugyancsak a védőtávolság vetett fel problémát egy sertésteleppel kapcsolatban is. Az önkormányzat által meghatározott 1000 méteres – illetve a rendelet későbbi módosítása alapján 500 méteres – védőtávolság az egyetlen sertéstelepként működni kívánó vállalkozó telephelyén tulajdonképpen ellehetetlenítette e tevékenység folytatását. Magasabb szintű jogszabály hiányában a szabályozás teljes egészében önkormányzati hatáskörbe tartozik. Az indítványozó a vállalkozáshoz való jog alapján kérte a rendelet megsemmisítését. A vállalkozáshoz való jog sérelmét azonban csak az jelentette volna, ha a védőtávolság az önkormányzat egész területén zárja ki a sertéstartást, ami azonban nem volt megállapítható (403/B/2006. AB határozat⁷).

⁴ ABH 1997., 448.

⁵ ABH 2009., 1247.

⁶ Lásd 18/2010. (II. 18.) AB határozat, ABK 2010. február.

⁷ ABH 2007., 2566.

³ ABH 1995., 447.

Az állattartást lehetetleníti el az is, amikor az önkormányzat kellő felkészülési idő biztosítása nélkül vezeti be az állattartásra vonatkozó, jellemzően a korábbihoz képest korlátozó rendelkezéseit. Ebből a szempontból precedensnek egy sertéstelep önkormányzati rendeleti szabályozását vizsgáló AB határozat minősül [29/2001. (VI. 29.) AB határozat⁸]. A zalaszentlőrinci önkormányzat megtiltotta a nagyüzemi sertéstartást a belterületől számított 100 méteren belül, s kevesebb, mint 30 napot biztosított az új rendelkezésekhez való alkalmazkodásra. Az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a vizsgált rendeletet, mert az önkormányzat nem biztosított kellő felkészülési időt a már működő sertéstelepre nézve. Későbbiekben az AB a hasonló jellegű ügyekben azt vizsgálta, hogy a képviselő-testület az állattartási korlátozások bevezetésekor vagy súlyosbításakor rendelkezett-e átmeneti szabályokról (pl. ha a szomszédok hozzájárulását kellett beszerezni az állattartáshoz, ennek beszerzésére elegendő idő állt-e rendelkezésre⁹).

2. Engedélyezett egyedszám

Az előbbiekhöz képest más (korlátozó) feltételek megállapítása is ellehetetlenítheti az állattartást. A tapasztalat azt mutatja, hogy az állattartásról rendelkező önkormányzati rendeletek kivétel nélkül meghatározzák az adott ingatlanon tartható egyedek számát, illetve bizonyos egyedszám fölött engedélykötelessé teszik az állatok tartását. Ez a kedvtelésből tartott állatoknál különösen akkor okoz problémát, ha az adott tulajdonos tenyészt is az állatot (pl. kutyát), vagy „magánmenhelyet” tart (vagyis befogja az elkóborolt állatokat és saját ingatlanán tartja őket erre vonatkozó engedély nélkül). Először a 772/B/1997. AB határozat¹⁰ foglalkozott ezzel a problémával: a vizsgált önkormányzati rendelet szerint engedély nélkül csak egy kutyát lehetett tartani. Az Alkotmánybíróság ezt a korlátozást alkotmányosnak tartotta, mivel a rendelet nem zárta ki a több kutya tartását sem, hanem csak feltételhez – engedélyhez – kötötte azt.

Sok esetben azonban az önkormányzati rendelet egyetlen eb tartása esetén is előírja a szomszédok előzetes hozzájárulásának beszerzését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján önmagában e korlátozás sem alkotmányellenes [lásd például a 79/2006. (XII. 20.) AB határozatot¹¹; amely szerint az önkormányzat az ingatlanon tartott ebek számától függetlenül előírhatja a szomszédok hozzájárulását]. Ha azonban az állattartás hozzájáruláshoz kötött, a korlátozás alkotmányossága függ a hozzájárulásra jogosultak körétől.

Vagyis ha a kutyatartáshoz az önkormányzati rendelet aránytalanul széles körben követeli meg a hozzájárulást, ezzel a tulajdonhoz való jogot alkotmányellenesen korlátozza, hiszen lényegében lehetetlenné teszi az állattartást (annak megkezdését, illetve folytatását, ha az utóbbinak is feltétele a hozzájárulás). Elsőként a 23/2000. (VI. 28.) AB határozat¹² jutott erre a következtetésre, és semmisítette meg az önkormányzat rendeletét azért, mert akár egyetlen kutya tartásához is valamennyi, a lakás alatt, fölött és azonos szinten lakó hozzájárulását követelte meg. Viszont alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság azt az önkormányzati rendeletet, amely a lakók 75%-ának hozzájárulását írta elő a megengedettnél több eb tartásához. Ezt a szabályozást aztán több önkormányzat is mértékadónak tekintette és átvette. Talán éppen ez indokolhatta, hogy később az AB pontosítani kényszerült a precedenshatározatban foglalt érvelését. Az új döntés már nem elégedett meg azzal, hogy az önkormányzat nem követelheti meg az összes lakótárs hozzájárulását; az alkotmányellenesség ugyanis nem egyszerű számtani kérdés. Ehelyett arra helyezte a hangsúlyt, hogy a képviselő-testület csak a közvetlenül érintettek körének hozzájárulásától teheti függővé az ebtartást, de e jogot sem kötelező számukra teljes körűen biztosítani. Az előzetes hozzájárulásnak ugyanis nem az a célja, hogy valamennyi, a kutyatartással érintett személy beleegyezését beszerezzék. A cél a későbbi viták megelőzése, s ez áll szemben az ingatlantulajdonos tulajdonhoz való jogának gyakorlásával: e kettő között kell egyensúlyt teremteni a hozzájárulási szabályok megalkotásakor (634/H/2003. AB határozat¹³).

Az egyedszám maximálása, illetve a tartás hozzájáruláshoz kötése mellett a kutya fajtája, természete, illetve mérete szerinti korlátozás, illetve tartási tilalom is előfordult. Ebben a körben az önkormányzat jogalkotási jogát a tulajdonhoz való jog mellett az állatok védelméről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (Ávt.) is korlátozza, mivel e törvény rendelkezik a veszélyes és veszélyesnek minősített ebek tartási szabályairól. Így ha az önkormányzat figyelmen kívül hagyja a magasabb szintű jogszabályt, akkor alkotmányellenesen jár el [49/2007. (VII. 3.) AB határozat¹⁴]. A vizsgált önkormányzati rendelet megkülönböztetett nagytestű, támadó természetű és harapós kutyákat, s az első két körbe sorolt kutyafajták tartását társasházi lakásokban megtiltotta. Ezzel azonban mintegy megengedte „harapós kutyák” tartását, ami részben lefedte az Ávt. alapján veszélyes, illetve veszélyessé minősíthető ebek körét. Egyebekben pedig tiltotta az olyan, az Ávt. alapján veszélyesnek minősülő eb tartását, amit az Ávt. bizonyos feltételek mellett lehetővé tesz.

⁸ ABH 2001., 649.

⁹ 28/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004., 890.; 29/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004., 897.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004., 908.; 908/B/2003. AB határozat, ABH 2004., 1981.; 1423/B/2007. AB határozat, ABH 2008., 3318.

¹⁰ ABH 2000., 858.

¹¹ ABH 2006., 1013.

¹² ABH 2000., 134.

¹³ ABH 2004., 1974.

¹⁴ ABH 2007., 967.

3. Az önkormányzati szervek hatásköre

Miután a magasabb szintű szabályozás az állattartás területén eléggé összetett, ez a hatáskörök szabályozására is kihatással van. Az önkormányzatok sok esetben olyan ügyekben is hatáskört adnak a polgármesternek, ahol erre nincs lehetőség. Legegyszerűbben úgy ragadható meg az önkormányzat szabályozási jogosultsága e területen, hogy az önkormányzat csak a kedvtelésből tartott állatok tartásának megkezdését, vagy – bizonyos korlátozásokkal – folytatását teheti engedélytől függővé. A tartás megszüntetéséről – akár a szomszédok zavarása, akár közegészségügyi, akár állatvédelmi okról legyen is szó – a jegyző dönt. Ez különösen a szomszédok zavarása tekintetében vet fel problémát: hiszen ha felruházzható a polgármester az engedélyezési jogkörrel, s az engedélyt a szomszédok hozzájárulásától függően bocsáthatja ki, akkor miért nem jogosult a szomszédok kezdeményezésére megszüntetni az állattartást? Ez az ellentmondás főként abból fakad, hogy az állattartásról rendelkező magasabb szintű jogszabályok mellett a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) birtokvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit is figyelembe kell venni a hatásköri szabályok kialakításakor. Ezzel a kérdéssel foglalkozott az 53/2003. (XI. 13.) AB határozat¹⁵, mely szerint a birtokvédelem és a szomszédjogi viták körébe tartozó ügyekben az önkormányzatnak nincs hatáskör-telepítési joga, a Ptk. kógens szabálya a jegyzőt ruházta fel hatáskörrel. De arra is akadt példa az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy a képviselő-testület a jegyzőre ruházott minden, az állattartással kapcsolatos hatáskört. Ilyen rendelkezések alkotmányosságáról döntött a 9/2006. (II. 22.) AB határozat.¹⁶ A vizsgált ügyben az önkormányzat eredetileg a polgármester hivatalának adott hatáskört az állattartás engedélyezésére, megszüntetésére, valamint a polgármesternek méltányossági jogkör gyakorlására. A közigazgatási eljárásban a polgármesteri hivatal a kutyatartást a szomszédok kezdeményezésére megszüntette, s e másodfokon helyben hagyott döntést az indítványozó bíróság előtt megtámadta. A közigazgatási bíróság hatályon kívül helyező ítéletével új eljárásra kötelezte a másodfokon eljáró közigazgatási hivatalt, mivel a polgármester a közigazgatási határozat tartalmát alapvetően befolyásoló méltányossági szempontokat vehetett volna figyelembe. Miután az indítványozó a polgármesterhez fordult, hogy méltányossági jogkörben hozzon döntést az ügyben, a képviselő-testület módosította az önkormányzati rendeletet: megszüntette a polgármester méltányossági döntési jogkörét, s a jegyző hatáskörébe utalta az állattartási ügyeket. Az indítványozó végül ezt a rendeletet támadta meg – sikeresen – az Alkotmánybíróság előtt.

4. A helyi közügy fogalma

A legalapvetőbb kérdés az állattartásra vonatkozó korlátok bevezetésével kapcsolatban persze az, hogy mi az alapja az önkormányzati rendeletalkotásnak és mire terjed ki a képviselő-testület rendeletalkotási joga? Az Alkotmánybíróság az állattartással összefüggő korai döntésében leszögezte, hogy a hobbiállattartás magasabb szintű jogszabályban nem rendezett kérdései helyi közügynek minősülnek (742/H/1994. AB határozat¹⁷). Meg kell jegyezni: a magasabb szintű jogszabályok az említett AB határozat meghozatalakor állat-egészségügyi szabályokról rendelkeztek, a tartással kapcsolatos kérdésekről nem. A határozat kifejezetten erre építette érvelését, mondván: miután a magasabb szintű szabályok állat-egészségügyi természetűek, a vizsgált önkormányzati rendelet pedig az állattartás egyéb kérdéseit rendezi, eltérő társadalmi viszonyok szabályozásáról van szó, ezért van szabályozási jogosultsága a képviselő-testületnek. Ez a jogszabályi környezet később megváltozott, amire azonban az AB későbbi határozatai már (még) nem reagáltak, az AB fenntartotta az érvelés azon részét, hogy a tartási kérdések helyi közügynek minősülnek.

A helyi közügyek tekintetében fennálló jogalkotási jog megítélésében elsődleges kérdés, hogy a felhatalmazás milyen körre terjed ki, vagyis tulajdonképpen mi is a „helyi közügy”? Az AB a szabályozás tárgyára tekintettel minősítette helyi közügynek, következésképpen az önkormányzat rendeletalkotási jogába tartozó kérdésnek az állattartást. Ugyanakkor eddigi, meglehetősen kiterjedt gyakorlatában nem kerített sort olyan általános kritériumok kidolgozására, amelyek alapján a „helyi közügy” körébe sorolható szabályozási tárgyak meghatározhatók lennének. Ehelyett a helyi közügy fennállásának „esetről esetre” történő megítélését választotta. Így az állattartást illetően a helyi közügy „a helyi lakóközösség békés együttélésének védelmében”, „a későbbi jogviták elkerülésében” áll, azzal a megjegyzéssel, hogy „a lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a helyi szabályrendeletek hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak. [...] rendeltetése az, hogy az állattartás mások, a szomszédos lakások lakóinak, a közterületen tartózkodó polgároknak a nyugalma, biztonsága, egészségét, testi épségét ne veszélyeztesse” (772/B/1997. AB határozat¹⁸).

Az állattartás tehát a fentiek szerint azért helyi közügy, mert a kialakítandó „helyi jog” a szomszédok közötti viták megelőzését célozza, vagyis a képviselő-testületnek preventív szabályozás megalkotására van lehetősége. A szomszédok békés egymás mellett élésének felbomlása esetére a Ptk. ad eszközt a felek kezébe: a jegyzőhöz lehet fordulni birtokvédelemért, amely kiterjed arra a helyzetre is, amikor a birtokhá-

¹⁵ ABH 2003., 847.

¹⁶ ABH 2006., 913.

¹⁷ ABH 1994., 850.

¹⁸ ABH 2000., 858.

borítás az állattartással függ össze.¹⁹ A képviselő-testület azt mérlegelheti az állattartás-szabályozás kialakításakor, hogy az önkormányzat területén szükség van-e a Ptk.-hoz képest kiegészítő, preventív szabályozásra. Erre a következtetésre juthat a képviselő-testület akkor, ha az önkormányzat területén, bizonyos ingatlan-típusok esetében feltűnően magas a szomszédjogi viták száma, és úgy véli, hogy a helyi szabályozás megalkotásával vissza tudja fogni a szomszédok vitatkozókédvét. Nyilvánvalóan vitatható tehát az állattartás helyi szabályozása, ha megalkotása mögött nem áll ilyen valós közösségi érdek, illetve ha az önkormányzat egy (vagy néhány) meghatározott állattartót kíván csupán megregulálni. Az AB gyakorlatában ugyanakkor arra még nem akadt példa, hogy állattartási rendelet (vagy annak rendelkezése) azért minősült volna alkotmányellenesnek, mert a képviselő-testület túllépte a helyi közügy kereteit, s így lényegében felhatalmazás hiányában szabályozott.

Több kérdés is felmerül a helyi közügy fenti értelmezésével kapcsolatban. Kérdés, hogy vajon miért nem elegendő a Ptk. adta védelem a szomszédok békés egymás mellett élésének biztosítására? Mennyiben jelent többletvédelmet a lakóközösség számára egy előzetesen beszerzett polgármesteri engedély a kutyatartásra? Vajon az ugató kutya ilyen esetben kevésbé zavarja majd a szomszédokat? Vajon visszatartja őket a kutyatartóval szembeni fellépéstől a Ptk. alapján, hogy korábban hozzájárulásukat adták a kutyatartáshoz? Hiszen az előzetes hozzájárulás nem zárja ki azt, hogy később – akár már másnap – a jegyzőtől kérjék birtokvédelem keretében a tartás megszüntetését. Van-e és mi az összefüggés a magánjogi (Ptk.) és a hatósági jellegű (engedélyezési eljárás) védelem között? *Ad absurdum*: megelőzhető-e a szomszédok közötti viták – legyen tárgyuk bármi is – preventív szabályokkal? Mindezek alapján a fő kérdés: vajon meddig lehet elmenni a „helyi közügy” fogalmának értelmezésében?

Látszólag jogszabály-értelmezési kérdésről van szó csupán. Ami mégis alkotmányossági mérlegelés szintjére emeli a problémát, az az, hogy a „helyi közügy” végső soron felhatalmazási szabályként is értelmezhető – s az AB ezt tette. Ha pedig felhatalmazási szabályról van szó, úgy a jogalkotónak és a jogalanyoknak tudniuk kell, hogy a felhatalmazásnak melyek a határai. Ennek hiányában ugyanis a felhatalmazás generális jellegű, ami önmagában véve is alkotmányellenes. Az állattartás esetében a helyi közügy – leegyszerűsítve – a Ptk. birtokvédelmi szabályai alkalmazásának megelőzésében áll.

¹⁹ Illetve ha az állat tartására, állatvédelemre vagy az állategészségügyre vonatkozó szabályok megsértésével történik a tartás, emiatt szintén a jegyző eljárását lehet kezdeményezni a vonatkozó jogszabályok, jelesül a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján.

A „helyi közügy” alkotmányjogi természetét jól példázzák azok az ügyek, ahol a képviselő-testület rendeletalkotási és a társasházi közösség belső szabályozási jogának konfliktusát vizsgálta a testület. Az AB elutasította azokat az indítványokat, amelyek vitatták a képviselő-testület rendeletalkotási jogát az állattartás (elsősorban kutyatartás) feltételeinek kialakítására. Ez főként azoknak a rendeleteknek a kapcsán volt tipikus, amelyek a társasházi ebtartást szabályozták. Az indítványozók általában azzal érveltek, hogy a társasházi kutyatartás a társasházi lakóközösség döntési jogkörébe tartozik, ezért az önkormányzat itt nem rendelkezik szabályozási joggal. Az AB érvelése ezzel szemben lényegében abban áll, hogy a társasházakról szóló törvényben a társasházi közösségnek jutott döntési jogok alkotmányos korlátozását jelenti az, amikor a képviselő-testület helyi közügy kérdésében alkot szabályokat, jelen esetben az állattartásról. Ilyen esetben a társasházi közösség az állattartást a magasabb szintű jogszabályok mellett, az önkormányzat vonatkozó normáinak figyelembevételével szabályozhatja a házirendben.

II. Árusítási díjak

Az önkormányzati szabályozás sajátos területe az árusító tevékenység folytatásához kapcsolt díjtételek megállapítása. Sajátos annyiban, hogy a rendeletben szabályozott díjtételek lényegében helyhasználati díjak, vagyis tulajdonképpen egy szolgáltatás ellenértékét képezik. Az Alkotmánybíróság előtti ügyekben a piaci helypénzek megállapítását, a szeszes ital, illetve a mozgóbolti árusítás díját támadták az indítványozók azért, mert a rendeletben megállapított díjat – más árusokhoz képest vagy önmagában véve – túl magasnak ítélték.

Az árusítás ezekben az ügyekben közterületen történik, így valójában közterület-használati díjakról szóló önkormányzati rendeletekről van szó. A precedensnek mondható 38/1998. (IX. 23.) AB határozat²⁰ a diszkrimináció tilalma alapján vizsgálta a mozgóbolti árusítás és a más árusok által fizetendő díjakat Vámospércs önkormányzati rendeletében. A mozgóbolti árusra kiszabott díjtétel megsemmisítésére azon az alapon került sor, hogy az a többi árus által fizetendő díjhoz képest kirívóan magas volt, s ez a megkülönböztetés indokolatlannak minősült. Az Alkotmánybíróság e határozata szerint a képviselő-testületnek figyelemmel kell lennie az érték és ellenérték arányosságára: az árusítással igénybe vett terület nagyságára, elhelyezkedésére, a használat időtartamára stb. Vagyis lényegében úgy kell eljárnia a díjak rendeletben történő meghatározása során, ahogyan azt a Ptk. megköveteli a szerződések tekintetében. Az AB azonban önmagában a díjtétel eltúlzottságára tekintettel nem semmisítheti meg az önkormányzati rendeletet,

²⁰ ABH 1998., 454.

tekintettel arra, hogy erre nincs alkotmányos eszköze. Ezt támasztja alá a 434/B/2005. AB határozat is, amely alkotmányos összefüggés hiányára hivatkozott az indítványozó által eltúlzottnak tartott, ünnepi rendezvényre meghatározott díjakkal kapcsolatban.²¹ Ezért is különösen hangsúlyos az, hogy az árusokkal szemben alkalmazott díjtételeket azonos szempontok alapján kell meghatározni: a díjtételek szabályozása ugyanis ezen a ponton éri el az Alkotmány szintjét. A képviselő-testület tehát nem alkalmazhat más-más mércét a közterületi árusokkal szemben az árusítás módjától függően.

A mozgóárusításra vonatkozó gyakorlatot az AB kiterjesztette az árusítópavilonokra [21/2003. (IV. 18.) AB határozat²²] és a piaci árusokra is [77/2009. (VII. 10.) AB határozat²³].

Az alkotmányosság megítélése ugyanakkor felvet bizonyos nehézségeket a konkrét esetekben. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet alkotmányosságának megítélésakor a különböző árusokra megállapított díjtételek összevetésével folytatja le vizsgálatát, s azt kell eldöntenie, hogy az eltérés a díjtételek között indokolt-e. A díjnak nem kell azonosnak lenniük, de az Alkotmánybíróság viszonylag kismértékű eltérést is alkotmányellenesnek minősíthet. Így a szeszárusító pavilonok esetében 3,6-szeres különbséget minősített kiemelkedően magasnak, ami az önkormányzati norma megsemmisítésére vezetett [21/2003. (IV. 18.) AB határozat²⁴]. A mozgóbolti árusítás esetében azonban többnyire a nagyobb, 10-szeres, vagy ezt meghaladó mértékű eltérések kerültek az AB látóterébe. De itt is van kivétel, mivel több alkalommal már a kétszeres eltérés is alkotmányellenesnek minősült [49/2009. (IV. 24.) AB határozat²⁵; 50/2009. (IV. 24.) AB határozat²⁶]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik súlypontja tehát annak megítélése, hogy mi minősül „kiemelkedően magas” eltérésnek. Alapvetően nem számszerűségi kérdésről van szó, hanem a szabályozás valamennyi elemét mérlegelve kell a díjtétel alkotmányosságát megítélni. További nehézséget jelent a viszonyítási pont meghatározása: mihez képest „kiemelkedően magas” a vizsgált díjtétel. Hiszen például a mozgóbolti árusítás díjtételeinek megítélésakor a rendeletek napi díjat állapítanak meg, míg az állandó árusítási formánál havidíjakat, jellemzően négyzetméter alapon. A mozgóárusítás a többi áruval szemben a vásárlók nagyobb köréhez tud eljutni, s olyan területeken is folytathatja tevékenységét, amire a többi árusnak nincs lehetősége. Több önkormányzat ennek megfelelően nem is veszi figyelembe a mozgóárus árusító terének négyzetméterét, hiszen ténylegesen nem akkora közterületet vesz

igénybe a kereskedelmi tevékenység. Így a kéttípusú árusítási formához kapcsolt díjtétel összevetése sem lehet automatikus. Ennek ellenére az AB a díjtételek összevetésekor nem egy esetben pusztán az árusításra szolgáló eszköz alapterületét vette alapul az árusításra igénybe vett közterület nagysága helyett, és így vetette össze az üzlethelyiséghez kötött árusok és a mozgóárusítók közterület-használati díjtételeit [pl. 102/2008. (VII. 11.) AB határozat²⁷].

Az eltérés mértékének megítélésébe nem bocsátkozva minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a piaci árusítóhelyek díjszabását a 77/2009. (VII. 10.) AB határozatában²⁸. Itt az AB vizsgálata arra szorítkozott, hogy az önkormányzat azonos mérce alapján állapította-e meg a díjtételeket, s nem tért ki az eltérés mértékének (kiemelkedően magas-e) megítélésére. Az AB ezen határozata – megerősítve a korábbi gyakorlatot – azt mondta ki, hogy az önkormányzatnak a „szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége” polgári jogi követelményét kell érvényre juttatnia, s az önkormányzat nem alapozhatja díjtételeit arra, hogy milyen bevételt feltételez az egyes árusoknál.

Az árusítás díjtételeit vizsgáló alkotmánybírósági határozatokból kitűnik, hogy az AB alkotmányossági szempontjai alapján nem (vagy csak korlátozott körben) tudja a vizsgálatába bevonni az önkormányzat, mint tulajdonos gazdaságpolitikai szempontjait. Ennyiben az AB követi azt a szemléletet, amit a magasabb szintű jogszabályok vizsgálatánál kialakított: hogy ti. a gazdaságpolitikai célok nem képezik az alkotmányossági vizsgálat tárgyát. Így ha az önkormányzat alacsonyabb díjtételei az állandó kisárusok ösztönzését szolgálják a mozgóárusokkal szemben, ezt az AB kialakított gyakorlata nem veszi figyelembe a vizsgálat során, mint a díj mértékét befolyásoló tényezőt. Nyilván másként ítéltető meg a kérdés, ha a díjtételek nem jogszabályi formában kerülnek meghatározásra. Az Alkotmánybíróság azonban eddig még nem tért ki arra, hogy vajon az önkormányzat megteheti-e, hogy díjszabását nem rendeleti formában határozza meg (vagyis csupán a díjszabás szempontjairól rendelkezik, de maguk a díjtételek nem képezik a rendelet részét).

Ebben jelent eltérést a 67/2006. (XI. 29.) AB határozat²⁹. A vizsgált önkormányzati rendelet ezúttal egy épületben működő piac helypénzre vonatkozó szabályait vizsgálta. Mivel az árusítás fedett helyen történik (Lehel Csarnok), az AB arra a következtetésre jutott, hogy a helypénz szabályozására a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) nem lakás céljára szolgáló helyiségekre vonatkozó rendelkezései az irányadók. Ebből viszont az is kö-

²¹ ABH 2008., 3085.

²² ABH 2003., 784.

²³ ABH 2009., 1188.

²⁴ ABH 2003., 784.

²⁵ ABH 2009., 1142.

²⁶ ABH 2009., 1147.

²⁷ ABH 2008., 1432.

²⁸ ABH 2009., 1188.

²⁹ ABH 2006., 971.

vetkezik, hogy az Ltv. 2006. április 1-jén hatályba lépett módosítása alapján a bérleti díj megállapítására az önkormányzatnak nincs rendeletalkotási joga, azt a törvény kifejezetten tiltja. Megjegyezzük: a nem fedett, és így nem lakás céljára szolgáló helyiségnek nem minősülő vásárok és piacok esetében ilyen jogszabályi tilalom nincsen. Ennek következtében jelenleg más formában szabályozható az épületben és a nyílt közterületen működő piacok díjszabása.

III. Telekalakítási, építési és változtatási tilalmak

A helyi önkormányzati rendeletbe foglalt telekalakítási, építési, illetve változtatási tilalmak (a továbbiakban: tilalmak) a településrendezés szokásos eszközei. Az ingatlantulajdont érintően gyakorlatilag olyan korlátozásokat képeznek, mint amelyet az építési szabályok egyébként is megannyi formában tartalmaznak. Eredményét tekintve ugyanis szinte mindegy, hogy például a helyi építési szabályzat határozza meg a megengedett színtszámot, vagy éppen egy másik helyi rendelet tilalmazza a három vagy több emeletes épületek építését; mindkettőt korlátozásként értékeli az, aki toronyházat akar építeni. Tilalmat mindazonáltal atipikus módon, rendeltetésellenesen is meg lehet állapítani. Az önkényes korlátozás gyanúja különösen akkor merülhet fel, amikor a tilalom nem általában egy egész övezetre, településrészre vonatkozik, hanem a helyi jogalkotó által konkrétan, helyrajzi szám szerint megjelölt ingatlanokra, akár úgy, hogy a „lista” esetleg csupán egy helyrajzi számot tartalmaz.³⁰ Ilyenkor, tekintettel arra, hogy a tilalom normatív formában jelent meg, az önkényes normát csak normakontroll keretében lehet a jogrendszer testéből kivágni. Ehhez jellemzően nem (volt) elég önmagában a rendeletet az Alkotmánnyal, illetve a magasabb szintű jogszabályokkal összevetni. Az Alkotmánybíróságnak hitelt érdemlő módon azt is igazolnia kell, hogy a konkrét tilalom miért jelent jogalkotói hatalommal való visszaélést. Az „igazolás” pedig általában csak a rendeletalkotás tényleges indokainak felderítése mellett lehetséges. Ennélfogva a jogkérdés eldöntésénél konkrét tényekre kell támaszkodnia, a tényeket össze kell gyűjtenie és megfelelő módon értékelnie. Az Alkotmánybíróság a rendelkezésére álló eszközökkel, pontosabban eszköztelenségével töle elvárhatóan igyekezett eleget tenni a rá ruházott feladatnak. Ennek ellenére sem állítható azonban, hogy a tilalmakat tartalmazó helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálatán keresztül minden tekintetben következetes gyakorlatot alakított ki, mely egyértelmű, világos irányvonalat tudott volna felmutatni mind a helyi jogalkotóknak, mind a tulajdonuk védelmében bizakodó ingatlantulajdonosoknak.

A továbbiakban az elemzés két problémakörre

fokuszál az Alkotmánybíróság gyakorlata kapcsán. Az esetek egy részében a döntés tárgya kifejezetten maga a tilalom elrendelése. Más esetekben viszont az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy összhangban áll-e az Alkotmánnyal, ha a helyi jogalkotó az újonnan létrehozott tilalmat a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni rendeli. E két ügycsoportot a következőkben külön tárgyaljuk.

1. Megsemmisített és tolerált tilalmak

Működésének kezdetén az Alkotmánybíróság még érvénytelenítette, ha a helyi önkormányzat helyrajzi szám szerint megjelölt ingatlanokra állapított meg tilalmat, mert ezt számos konkrét, tulajdonkorlátozó eseti döntés összesített jogszabályba foglalásának minősítette. A 6/1994. (II. 18.) AB határozat azzal indokolta az alkotmányellenesség megállapítását, hogy a helyi önkormányzat rendelete „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét.”³¹

Kezdeti szigorán azonban az Alkotmánybíróság hamarosan enyhített. A fentihez részben hasonló kérdést feszegető bírói kezdeményezésre válaszul született 27/1994. (V. 10.) AB határozatában ugyan alkotmányellenesnek nyilvánította azt, hogy a helyi jogalkotó a részletes rendezési terv elkészítéséig tartó normatív tilalommal tulajdonképpen „időbeli korlátoztól mentes, kártalanítás nélküli beavatkozási lehetőséget biztosít az építésügyi hatóságok részére a tulajdoni viszonyokba”, s így a „tulajdonnal való rendelkezésnek [...] semminemű garanciát nem tartalmazó korlátozás[át]” valószínűsíti meg³², de magát a normatív tilalmat már nem kifogásolta.

Ezt követően pedig hiába építette az indítványozó köztársasági megbízott a 6/1994. (II. 18.) AB határozat érvelésére a törvényességi ellenőrzés nyomán előterjesztett kérelmét, az Alkotmánybíróság a 36/1995. (VI. 2.) AB határozatában már semmi kivetnivalót sem talált abban, hogy a helyi jogalkotó a rendeletében felsorolt konkrét ingatlanokra telekalakítási és építési tilalmat, építési korlátozást határozott meg. Az indítványt elutasító döntés indokolása szerint bár a rendelet „vitathatatlanul építési tilalom, illetve korlátozás lehetőségére utal”, azonban ez azért nem okozhat gondot, mert a „normatív szabályozás – a városrendezési elképzelések megvalósulása folyamatában – megannyi konkrét építésügyi hatósági határozatban ölt majd testet”, s e határozatok elleni jogorvoslati lehetőség nincs kizárva.³³ A 6/1994. (II. 18.) AB határozattól való eltérés kifejezetten nem fogalmazódik meg, mégis az el-

³⁰ 125/2008. (X. 17.) AB határozat, ABH 2008., 1474.; 139/2008. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2008., 1482.

³¹ ABH 1994., 65., 67.

³² ABH 1994., 425., 426.

³³ ABH 1995., 494., 497.

utasító döntéssel a gyakorlat 180 fokok fordulatot vett, melyhez talán kevésbé meggyőző indoklás párosult. Bár a határozat az ellenkezőjét állította, könnyen belátható, hogy a normatív formában elrendelt tilalommal szemben nem jelent védelmet, ha a tilalmat építészeti határozatok konkretizálják: az utóbbiakkal szemben előterjesztett jogorvoslattól ugyanis legfeljebb a jogszabályi szinten elrendelt tilalom értelmezése remélhető, feloldása, megváltoztatása pusztán a bírósági eljárástól semmiképpen.

Némiképp aztán az eredeti irányvonalhoz való visszakanyarodásként értékelhető, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette az olyan önkormányzati rendeleteket, amelyek jogszabályként kizárólag egy ingatlanra vonatkozóan állapítottak meg tilalmat. A 125/2008. (X. 17.) AB határozat (Vác)³⁴, illetve a 139/2008. (XI. 20.) AB határozat (Dunakeszi)³⁵ rendeltetésszerű joggyakorlásnak minősítette, hogy az önkormányzat jogalkotó hatalmával visszaélve alkalmazta a tulajdonos joggyakorlását jelentős mértékben korlátozó jogintézményt. Az Alkotmánybíróság azonban nem a 6/1994. (II. 18.) AB határozatra, illetve annak érvelésére alapította a megsemmisítést, vagyis nem *ab ovo* helytelenítette a tilalom normába foglalását. Döntésében arra koncentrált, hogy a normába foglalt tilalom elrendelése a törvényben meghatározott célt (a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti környezeti veszélyeztetettség megelőzése) szolgálta-e vagy sem. Az adott esetekben a normaalkotás konkrét körülményeinek (képviselő-testületi jegyzőkönyvek) vizsgálatával azt állapította meg, hogy a meghatározott ingatlanra vonatkozó tilalom nem szolgálhatja a törvényi célokat. Ebből azonban az Alkotmánybíróság nem azt a konzekvenciát vonta le, hogy a tilalom törvényellenes, s mint ilyen az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, hanem a 6/1994. (II. 18.) AB határozattól nem is annyira idegen következtetésként a jogbiztonság és az alkotmányos tulajdonvédelem együttes sérelmét vezette le, és pedig a joggal való visszaélés okán.

Igy a normatív tilalom nem mindig, de a meghatározott ingatlanra vonatkozó normatív tilalom főszabályként alkotmányellenes. Az indoklás szerint az azonosíthatóan egy meghatározott ingatlanra elrendelt telekalakítási és építési, illetve változtatási korlátozás az érintett tulajdonvédelmét zárja ki, jóllehet erre lehetőség lenne akkor, ha a konkrét tilalmat nem norma, hanem hatósági határozat állapítaná meg. Nehéz mindazonáltal megmondani, hogy minimum hány ingatlanra kell egy önkormányzatnak tilalmat elrendelnie ahhoz, hogy a taláros testület toleranciát mutasson a rendelettel szemben. A 152/B/2002. AB határozat jóváhagyta a két közterületi és még másik három ingatlanra vonatkozó változtatási tilalmat (Budafok-

Tétény Budapest XXII. ker.).³⁶ Döntését annak ellenére hozta meg, hogy a helyi önkormányzat a területrendezési tervtől tette függővé a tilalom feloldását, s bár a terv az indítványozó költségére elkészült, az önkormányzat különösebb indokok nélkül mellőzte azt; így a tilalom már tulajdonképpen semmilyen törvényi célt sem szolgált. A három egyedi határozatot helyettesítő rendelet tehát nem akadt fenn az alkotmányosság rostáján. Vajon a kettő fennakadna? S ha igen, akkor az ismert előzmények után vajon milyen indokból?

Megjegyezzük továbbá, hogy a tilalmakat érintően megfigyelhető egy olyan vonulat is a gyakorlatban, amikor a testület nem pusztán a tilalom normába foglalásának alkotmányosságát vizsgálta, hanem azt is, hogy a normába foglalt tilalom törvényes célt szolgál-e. A tilalmak céljának vizsgálata azonban nem igazán tette a normakontroll eredményét meggyőzőbbé, s az Alkotmánybíróság gyakorlatát egységesebbé. Jóllehet az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott 152/B/2002. AB határozatában még határozottan elzárkózott attól, hogy a tilalom elrendelésének célját vizsgálja, később már nem volt ilyen elutasító. Ekkor tehát gyakorlatilag nem jogkérdés, sokkal inkább ténykérdés tárgyában foglalt állást, s általában erre alapozta az alkotmányellenesség megállapítását. A szabályozási cél ugyanis, kivéve ha ez a felülvizsgált normából kifejezetten kiderült, csak konkrét tények vizsgálatával (polgármester, jegyző megkeresésével, képviselő-testületi jegyzőkönyvek bekérésével, helyi információk beszerzésével stb.) volt megállapítható. Így járt el az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 27/1994. (V. 10.) AB határozatában, amikor megsemmisítette a törvényi célhoz kötöttséget mellőző általános telekalakítási tilalmat (Debrecen).³⁷ Hasonló megoldás született az 53/2004. (XII. 10.) AB határozat esetében (Siófok) is, mely megsemmisítette a környezetvédelmi és idegenforgalmi okok miatt, vagyis a törvénnyel ellentétes céllal elrendelt változtatási tilalmat (a helyi önkormányzat megfogalmazásában: „*építőipari kivitelezési tevékenység – környezetvédelmi és idegenforgalmi célú – időleges korlátozásáról van szó*”).³⁸ De ide sorolható a már hivatkozott 125/2008. (X. 17.) AB határozat, a 139/2008. (XI. 20.) AB határozat, valamint az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat (Piliscsaba) is. Ez utóbbi a tilalom bevezetésének szükségességét, s ennek keretében a korlátozás közérdekű célját, célhoz kötöttségét vizsgálva jutott az alkotmányellenesség megállapítására. Az egyértelmű megfogalmazás szerint a „*közérdekből történő korlátozás szükségességének vizsgálata*” az önkormányzati rendelet „*alkotmánybírósági felülvizsgálatát jelenti*”. Majd így folytatta: „*A közérdek fennállásának bizonyítása elsősorban a jogalkotó felelőssége, ám ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság kötve lenne a jogalkotó által előadott, a közér-*

³⁴ ABH 2008., 1474.

³⁵ ABH 2008., 1482.

³⁶ ABH 2002., 1591.

³⁷ ABH 1994., 425.

³⁸ ABH 2004., 979.

dekből történő korlátozást szükségességét valószínűsítő érveihez.” Ezért az Alkotmánybíróság az adott ügyben „– a Képviselő-testület megkeresésre adott válaszában vizsgálatán túl – áttekintette azokat a képviselő-testületi ülésekről szóló jegyzőkönyveket, amelyek [a kifogásolt önkormányzati rendelet] megalkotására irányuló javaslatokról szóló vitákat rögzítik”.³⁹ Mindezek alapján az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat azért semmisítette meg a változtatási tilalmat, mert a „Képviselő-testület által előadott”, valamint az önkormányzati rendelet „elfogadását megelőző képviselő-testületi vitákat rögzítő jegyzőkönyv vizsgálata alapján nem állapítható meg olyan a tulajdonkorlátozás közérdekűségének szükségességét igazoló ok, amely alkotmányossá tenné az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti alapjog-korlátozást”.

2. Egy sajátos gyakorlat

A normatív tilalom alkotmányosságának megítélésével kapcsolatosan sajátos logikát követ az Alkotmánybíróság 13/1998. (IV. 30.) AB határozata. E határozat tárgya nem önkormányzati, hanem miniszteri rendelet volt. A Balaton környékére megállapított tilalom megsemmisítésére amiatt került sor, hogy a tilalmat miniszteri rendeleti szintű szabályozásba foglalták, s ilyen módon a miniszteri rendelet az önkormányzatoknak biztosított autonómiát korlátozta, illetve sértette az alkotmányos tulajdonvédelmet. Témánk szempontjából a határozat indokolásának az a része érdekes, mely később az Alkotmánybíróság több, önkormányzati rendeletet felülbíráló határozatában is megjelent.⁴⁰ Eszerint a „föld tulajdonjogából fakadóan senkinek sincs alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, építés céljára földjéből építési telkeket alakítson. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultságként. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják e jogukat. Nem tekinthető a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozásának, ha a jogszabály a beépített területek növelésének megakadályozása érdekében olyan területekre ír elő telekalakítási és építési tilalmat, amelyek a jog korábbi előírásai szerint sem voltak beépíthetőek.

Más a helyzet azon ingatlanok esetében, amelyek a jog előírásai szerint – a korlátozások elrendelése előtt – beépíthetőek és építési célra megoszthatóak voltak, és a rendelet által előírt korlátozások következtében a tulajdonos számára rendeltetésszerű használatuk jelentősen megnehezült, vagy rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná váltak. Ilyenek pl. azok a zártkerti

ingatlanok, amelyeket a tulajdonos a jog előírásaiban bízva azért vásárolt meg, mert azok az akkor hatályos jogszabályi előírások alapján meghatározott módon beépíthetőek voltak, és a korlátozások bevezetésével a beépítés lehetősége megszűnt, illetőleg a pinceépítés lehetőségére korlátozódott.”⁴¹ Az érveléséből az a következtetés adódhat, hogy csak akkor lehet normatív formában tilalmat megállapítani, ha a rendelet új korlátozást nem teremt. Ilyen alapon tilalmat csak ott lehetne elrendelni, ahol már addig is volt tilalom, új tilalmat bevezetni pedig abszolút nem lehetne. Természetesen nehéz megmagyarázni, hogy miért kellene az egykor elrendelt tilalmakról készült pillanattfelvételt örökre kimerevíteni. Más lett volna a helyzet, ha az Alkotmánybíróság folytatta volna a gondolatmenetet, s azt mondta volna, hogy új tilalom normatív formában nem, csak a tulajdonvédelem számára utat nyitó egyedi hatósági határozattal vezethető be. Ebben az esetben a tilalom miatt a tulajdonos kártalanítása egyszerűen biztosítható lett volna, melyet e határozatában az Alkotmánybíróság egyébként olyannyira hiányolt is, hogy az alkotmányellenesség megállapításának – legalábbis részbeni – indokaként tüntette fel.

3. A tilalom alkalmazásának kérdése

Más esetekben az indítványozók kifejezetten azt sérelmezték, hogy a tilalom – a hatálybalépését megelőzően indított, jogerős határozattal le nem zárult építésügyi ügyekre való kötelező alkalmazása révén – kedvezőtlenebb érdemi döntést eredményezett az eljárás megindításához, s így természetesen az eljárás megindítására tett előkészületekhez (pl.: az építésre alkalmas ingatlan megvásárlása, az építési tervek elkészítése stb.) képest. Ezért a kérdés legtöbbször úgy merült fel, hogy a tilalomnak a folyamatban lévő ügyekre való kiterjesztése a jogbiztonság követelményébe ütközik-e, sérti-e a visszamenőleges jogalkotás tilalmát. Helyesebben az (lett volna) a kérdés, hogy a jogalkotók a tilalom bevezetésénél tiszteletben tartották-e a jogalanyoknak a jog állandóságába vetett bizalmát, vagyis a bizalomvédelem kellőképpen érvényesült-e.

A tilalom alkalmazásának tárgyában elsőként a 20/2001. (VI. 11.) AB határozat⁴² említhető meg. E határozatában az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelet hatályba léptető rendelkezésének második fordulatát semmisítette meg. Vagyis a rendelkezésnek az a része volt alkotmányellenes, amely szerint a rendeletet, s így a benne foglalt változtatási tilalmat a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kellett. E rendelkezés kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy: „Az Ör. vizsgált 5. §-ának »rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell« szövegrésze azt jelenti, hogy minden olyan ügyben, amely jog-

³⁹ ABH 2007.

⁴⁰ 11/2005. (IV. 5.) AB határozat, ABH 2005; 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007., 984, 991–992.; 1187/B/2005. AB határozat, ABH 2006; 353/D/2003. AB határozat, ABH 2004; 294/B/2001. AB határozat, ABH 2002.

⁴¹ ABH 1998., 429., 434.

⁴² ABH 2001., 612.

erős közigazgatási határozattal még nem zárult le, annak befejezéséig, azaz a folyamatban lévő építésügyi hatósági eljárás során már alkalmazni kell a tilalmi rendelkezéseket. Az Ör.-ben meghatározott változtatási tilalom új kötelezettséget jelent a folyamatban lévő építésügyi hatósági ügyekben érintett ingatlan tulajdonosokra nézve. Ez a kötelezettség visszamenőleges hatályú, mert megváltoztatja az építésügyi hatósági eljárás kezdeményezésekor körülményeket, olyan új kötelezettséget keletkeztet, amely a kérelem benyújtásakor jogszabályi előírások szerinti – esetlegesen az érintett ingatlan tulajdonos (ügyfél) számára pozitív döntést eredményező – hatósági eljárást az ügyfél szempontjából negatív módon befolyásolja.⁴³ Ennek alapján az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközése miatt mondta ki a rendelkezés alkotmányellenességét.

A gyakorlat ettől az állásponttól a 349/B/2001. AB határozatban⁴⁴ lépett el. A közismerten Balaton-határozatként emlegetett döntés tárgya már nem egy önkormányzati rendelet, hanem egy olyan törvény volt, amely a Balaton környékére a korábbiaknál szigorúbb területrendezési előírásokat állapított meg. Az indítványok nyomán az alkotmánybírósági vizsgálat különösen a törvény hatálybalépítésére koncentrált. Először arra fókuszált, hogy a szigorúbb eljárási szabályokat a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekben is alkalmazni kellett. Ez alkalommal az Alkotmánybíróság egyértelművé tette a 20/2001. (VI. 11.) AB határozatban kifejtett álláspontjától való eltérést: a visszamenőleges hatály megállapítása szempontjából szigorú határvonalat húzott az anyagi és az eljárási jogviszonyok között. Hangsúlyozta: „a jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján az eljárási jogviszonyok nem élvezhetnek erősebb alkotmányos védelmet, mint a jogerős határozattal létrehozott anyagi jogviszonyok, megszerzett jogok. Ezért az Alkotmánybíróság e határozatában, a kialakult korábbi gyakorlatának megfelelően – eltérően a 20/2001. (VI. 11.) AB határozattól – megkorlátozta, azaz a létrejött anyagi jogi jogviszonyok megváltoztatásának tilalmaként értelmezte a visszamenőleges jogalkotás tilalmát.”⁴⁵

Később egyértelműen a Balaton-határozat megoldását követte az Alkotmánybíróság a 818/H/2003. AB határozatában⁴⁶, mely jóváhagyja azt a tilalmat, amelyet „a már benyújtott, de még el nem bírált államigazgatási ügyekben alkalmazni kell” (Ábrahámhegy). Ehhez hasonló döntést találunk a 1103/B/2007. AB határozatban is (XVII. ker.).⁴⁷ Az utóbbi ugyanakkor elhatárolódik a 164/2008. (XII. 18.) AB határozattól, amely nem elutasította, hanem megsemmisítette a vizsgált rende-

letben foglalt tilalomnak a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazását (Tárnok).

Az építési jogban alkotott önkormányzati rendeletek egységes megítélését tehát az egyedi szempontok, konkrét körülmények nagyban determinálják. Ennek következtében a meglehetősen kétséges eszközökkel megállapított tényállás és az abból levonható alkotmányossági következtetés kiszámíthatatlanná teszi azt, hogy az ilyen típusú ügyekben az Alkotmánybíróság melyik rendeletre sújt le az alkotmányosság szigorával, s melyiket hagyja hatályban. Ezen túlmenően az alkotmánybírósági normakontroll a helyi rendeletbe foglalt tilalmak hatékony felülvizsgálatát sem igazán tudta biztosítani. Számos esetben még az érdemi döntéshozatal előtt meg kellett szüntetnie az eljárását, mert addigra a jogalkotó már hatályon kívül helyezte a tilalmat tartalmazó rendeletet.⁴⁸

IV. Záró gondolatok

A vizsgált tárgykörökben alkotott helyi önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata nemegyszer nehéz helyzetbe hozza a testületet: milyen összetegtől „kiemelkedően magas” a díjtétel, milyen mértékű védőtávolság minősül alkotmányellenesnek, mely lakások érintettek közvetlenül az ebtartás korlátozásával, a kutyatartás korlátozására való felkészüléshez mennyi időt kell biztosítani, lehet-e változtatási tilalmat konkrét ingatlanokra bevezetni, hogyan tud a testület ténybírósként eljárni megfelelő eszközök nélkül?

Az Alkotmánybíróság a tárgyalta ügytípusok mindegyikében megkísérelt bizonyos mércét felállítani a mérlegelés egységesítése érdekében, ám olyan szempontokat is figyelembe kellene vennie vizsgálata során, ami a helyi viszonyok ismeretét feltételezi. A testület ezen a ponton eszköztelenné válik: a történeti tényállás megállapítása bizonyítási eszközöket, és bizonyítás felvételét igényli. Az Alkotmánybíróság viszont sem ilyen eszközökkel, sem ilyen jogosultsággal nem rendelkezik. Egyszerűbben szólva: az Alkotmánybíróság nem vonulhat ki a helyszínre, nem tarthat meghallgatást, és nem folytathat le „tanúbizonyítást”.

Az önkormányzati rendeletek ténykérdésekre alapított absztrakt normakontrollja egyébként is különös kockázatot rejt magában. Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság eljárása sem jellegében, sem pedig eszközrendszerében nem kontradiktórius, azt a veszélyt rejt magában, hogy szükségképpen hiányos tényállás-

⁴³ ABH 2001., 612., 617.

⁴⁴ ABH 2002., 1241.

⁴⁵ A Balaton-határozat erősen megosztotta a testületet, az alkotmánybírák közül többen különvéleményt csatoltak hozzá.

⁴⁶ ABH 2004., 1978.

⁴⁷ ABH 2009., 2231.

⁴⁸ 544/B/2003. AB végzés, ABH 2005, 1738.; 1130/H/2006. AB végzés, ABH 2007, 2872.; 225/B/2005. AB végzés, ABH 2008, 3743.; 453/B/2005. AB végzés, ABH 2008, 3751.; 1429/B/2007. AB végzés, ABH 2008, 3802.; 26/H/2008. AB végzés, ABH 2009, 3096.; 590/H/2008. AB végzés, ABH 2009, 3106.; 591/H/2008. AB végzés, ABH 2009, 3108.; 1485/H/2007. AB végzés, 2010. február 16.; 611/H/2008. AB végzés, 2010. április 19.

ból vonja le az eldöntendő jogkérdés tekintetében a következtetéseit.

Bár az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet megsemmisítésével védelmet nyújt az állampolgároknak adott esetben az önkormányzat visszaéléséről jogalkotói hatalmával szemben, de az egyének okozott sérelmet alapvetően nem képes orvosolni. Amennyiben pedig az Alkotmány megsértése nem állapítható meg, legyen az önkormányzati rendelet bármily igazságtalan egy-egy személlyel szemben, még megsemmisítésére sincs lehetőség.

A fentieket követően önkéntelenül is felmerül a kérdés, hogy miképpen küszöbölhetők ki azok az anomáliák, amelyek az önkormányzati normaalkotás alkotmányossági, illetve törvényességi kontrolljával kapcsolatban megfigyelhetők. Másképpen fogalmazva a kérdést: miként lehet a rendeletalkotással előidézett alkotmány-, illetve törvénytérítéseket a jelenleginél hatékonyabban felszámolni, s miként lehet elejét venni a rendeltetésellenes, egyedi ügyekre szabott önkormányzati normaalkotásnak; mi legyen e téren az Alkotmánybíróság szerepe?

Megoldás lehet az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi kontrolljának szétválasztása, amely értelemszerűen maga után vonná a hatáskör megosztását az Alkotmánybíróság, illetve egy olyan közigazgatási bírósághoz, amely a normaalkotás törvényességének érvényre juttatására (is) hivatott.⁴⁹ Egy ilyen munkamegosztás révén mentesíthető lenne az Alkotmánybíróság a kizárólag rá nehezedő önkormányzati normakontroll terhe alól, s így az önkormányzati normaalkotás törvényességét gyorsabban, egyúttal hatékonyabban lehetne biztosítani. Amennyiben pedig a ténykérdéseket a jogkérdések eldöntésére hivatott Alkotmánybíróság helyett, rendes bírósági formában működő közigazgatási bíróságok dönthetnék el, akkor ezen elképzelések szerint kiküszöbölhetők lennének e tanulmány keretei között feltárt visszasságok.

Lényeges azonban, hogy amennyiben megszüntetnénk a kizárólagos alkotmánybírósági normakontrollt, s gyakorlására az Alkotmánybíróságon kívül más szerv is hivatottá válna, akkor egy sor további kérdésre kell törvényalkotási szinten megoldást találni.⁵⁰ Ilyen például az, hogy miként zárható ki az Alkotmánybíróság, és a létrehozandó közigazgatási bíróság párhuzamos eljárása. Nem elképzelhetetlen ugyanis, hogy ugyanazzal az önkormányzati rendelettel szemben alkot-

mányossági és törvényességi kontrollt is kezdeményezzenek, s ezért az Alkotmánybíróságnak és a közigazgatási bíróságnak is vizsgálat alá kellene vonnia a két fórumon megtámadott normát. Ezt a helyzetet (már csak ergonómiai okokból is) érdemes lenne elkerülni, s ezért mindenképpen szükséges volna előre rendezni, hogy melyik eljárás élvezzen elsőbbséget. Ehhez valószínűleg kölcsönösen hozzáférhető ügynyilvántartási rendszert is létre kellene hozni, hogy az eljáró fórumok időben tájékozódni tudjanak a párhuzamosan futó eljárásokról.

Amennyiben az alkotmányos felülvizsgálat élvezne elsőbbséget, akkor az alkotmányos felülvizsgálat kezdeményezésével a törvényességi könnyen megkerülhetővé válna. Célszerűbb ezért, ha a törvényességi normakontroll megelőzi az önkormányzati rendeletek alkotmányos felülvizsgálatát. Ez persze megoldható lenne olyan formában is, ha az *actio popularis* formájában kezdeményezhető absztrakt normakontroll helyét német mintára valódi alkotmányjogi panasz váltaná fel, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a rendes bírósági határozatok felülvizsgálatára is jogosulttá válna. Ilyen módon a rendes (közigazgatási) bíróságok törvényességi normakontrollját követné az alkotmányjogi panasz, mint jogorvoslat, s ennek keretében az önkormányzati rendeletek alkotmányossági normakontrollja. Emellett persze megtartható lenne a mai bírói kezdeményezés intézménye is. Előfordulhat ugyanis, hogy már a törvényességi felülvizsgálatot folytató bíróság előtt nyilvánvalóvá válik, hogy vagy a normakontroll tárgyát képező önkormányzati rendelet, vagy a törvényességi normakontroll eljárás keretében alkalmazandó magasabb szintű jogszabály alkotmányellenes. Az utóbbi esetben szükségtelen lenne a bíróságot az alkotmányellenes magasabb szintű jogszabály alkalmazására kényszeríteni, ezért érdemes lenne lehetővé tenni, hogy a bíróság az eljárás felfüggesztése mellett – a jelenlegi módon – az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Azt persze nehéz megítélni, hogy vajon a normakontrollra jogosult közigazgatási bíróság létrehozása megoldást jelentene-e olyan ténykérdések megítélésére, amikor az önkormányzat rendeletében a tartható egyedek számát szabályozza, illetve az előírt védőtávolságot állapítja meg, továbbá a változtatási tilalom célszerűségéről rendelkezik? Ezek megítélésére valószínűleg a közigazgatási bírák számára sem lenne sokkal egyszerűbb.

⁴⁹ Trócsányi László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. Jogtudományi Közlöny 1990. 262. o.; Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. Magyar Közigazgatás 1992. 703. o.

⁵⁰ Ezekre hívja fel figyelmet tanulmányában Tilk Péter: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskörök. Magyar Közigazgatás 2002. 129–138. o.

AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Bekényi József

*főosztályvezető,
Belügyminisztérium*

Húszévesek a helyi önkormányzatok. Ez a kijelentés sokszor elhangzik mostanában, hiszen ez a jeles évforduló számos alkalmat teremt konferenciák, tudományos tanácskozások, megemlékezések megtartására. Húsz év egy szervezetrendszer életében már elegendő idő arra, hogy értékelni lehessen a helyhatóságok szerepét, felszínre kerültek a pozitív értékek, de világosan kirajzolódtak az ellentmondások is. Nagyon tanulságos figyelemmel kíséreni az „ünnepi” rendezvényeket, mert a szakszerű, alapos elemzések után a végkövetkeztetések sokszor ellentmondanak egymásnak.

Úgy vélem, hogy ez teljesen természetes, mert a sokoldalú megközelítések kapcsán hol a pozitív megítélés adja az alaphangot, míg máskor a hibák hangsúlyozása kerül előtérbe. A vélemények két dologban azonban összecsengenek. Egyrészt egyetértés van abban, hogy az önkormányzati rendszer megérett a reformra, másrészt megállapítható, hogy a jogállamiság fontos alappilléreket jelentik a helyi önkormányzatok és az önkormányzatiság megőrzése fontos alapérték.

Jelen összeállításban nem az önkormányzati rendszer általános értékelésére szeretnék vállalkozni, hanem annak vázlatos bemutatására, hogy az Alkotmánybíróság szerepe, döntései milyen hatással voltak az önkormányzatiságra. A vonatkozó döntések mélyreható elemzése több kötetet is kitenne, így csak néhány – általam fontosnak tartott – összefüggésre szeretném ráirányítani a figyelmet, esetenként néhány alkotmánybírósági határozatot kiemelve, részletezve. Meggyőződésem, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége két területen volt meghatározó az önkormányzati rendszer számára. Egyrészt azok a döntések a figyelemre méltóak, melyek az önkormányzati jogok védelmét biztosították, illetve segítettek kibontani az önkormányzatiság lényegét és kijelölni a demokratikus jogállamban a helyhatóságok szerepét, a közhatalom alkotmányos letéteményeseihez fűződő viszonyát.

Másrészt igen nagy jelentőségűek az egyes önkormányzati rendeletek felülvizsgálata kapcsán született alkotmánybírósági döntések, mert ezek révén lehetett pontosan körülhatárolni a helyi szabályozás mozgásterét, amely különösen a közszolgáltatások területén volt rendkívül fontos, kiemelten a szolgáltatást igénybe vevő állampolgárok számára.

A fentiek alapján elsődlegesen e két területre vonatkozó alkotmánybírósági döntésekre kívánok koncentrálni, természetesen a szóba jöhető határozatoknak a töredékére tudok kitérni. Remélem ezen keresztül is érzékeltetni tudom, hogy az Alkotmánybíróság milyen

meghatározó szerepet töltött be az önkormányzatiság megerősítésében. Okfejtései irányt mutattak a jogalkalmazás számára és számos esetben eredményezték az egyes jogszabályhelyek pontosítását, újraszabályozását, illetőleg szabályozását. A terjedelmi korlátokra tekintettel nem szólok az Alkotmánybíróság egyéb önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreiről (önkormányzat feloszlátásának véleményezése, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése, határközi vita megszüntetése, helyi népszavazás, népi kezdeményezés).

Az önkormányzati jogok védelme

Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság szerepe e területen értékelhető meghatározónak. Itt elsősorban azokra a döntésekre gondolok, amelyek közvetlenül a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez (Ötv.), illetve kapcsolódó törvényeikhez köthetők, de jó néhány ágazati törvényt is érintettek. Ez utóbbi körbe tartozó döntésekkel csak érintőlegesen kívánok foglalkozni, hiszen az alapvető közszolgáltatókra vonatkozó önkormányzati döntésekkel külön tanulmányok foglalkoznak.

A téma szempontjából kiindulópontot jelent az Alkotmány 43. §-ának (2) bekezdése, amely szerint „jogai védelme érdekében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat”. Az Ötv. ugyancsak rögzíti, hogy „az önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi”. Hangsúlyozni szükséges a fenti rendelkezések garanciális jellegűek, nem jelentenek azonban közvetlen hatásköri szabályt. A helyi önkormányzatot ért jogsérelem jellegének megfelelően (pl. mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányellenessége) kerülhet sor az Alkotmánybíróság eljárására. Azt is le kell szögezni, hogy indítványozóként sem léptek fel túl gyakran önkormányzati szervek, mindezek mellett is számos olyan alkotmánybírósági határozat született, amely az önkormányzati alapjogokat érintette.

Ezek közül ismertetem néhány határozat lényegi elemeit, melyek álláspontom szerint alapvető megállapításokat rögzítettek és hozzájárultak ahhoz, hogy a helyi hatalomgyakorlás megszilárduljon hazánkban, és az önkormányzatiság számos eleme „valósággá” váljon.

Ezek a határozatok jelentős mértékben befolyásolták a jogalkalmazást, illetve a későbbi jogalkotást is.

A helyi önkormányzás, az önkormányzati jogok, azok korlátozása

a) Az Alkotmánybíróság az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban rögzítette, hogy a magyar Alkotmány a hatalommegosztás elvén nyugszik. Az Alkotmány azon szabályozása, amely az önkormányzati autonómiát Alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatási hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. Úgy gondolom, hogy nem szorul részletesebb magyarázatra az idézett határozat jelentősége, hiszen a helyi önkormányzatok jogállásának meghatározásához ad egy lényeges támpontot: nevezetesen azt, hogy a helyi önkormányzat nem tekinti az államigazgatás részének, ez pedig kizárja, hogy a Kormány az Alkotmány 40. §-ában meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja.

b) Az önkormányzati rendszer szempontjából hasonló mérőföldkőnek tekintem a 18/1993. (III. 19.) AB határozatot. E határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga így tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, annak ellenére, hogy az Alkotmány nem az alapvető jogok között rendelkezik róla. A helyi önkormányzás jogának alapjoggá történő emelése meghatározó, hiszen ezen Alkotmánybírósági döntés kiemelt védelmet biztosított az önkormányzatiság számára.

Ebből következően iránymutatást jelentett a jogalkotó számára, hiszen az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből fakadóan az alapjogra vonatkozó alapvető szabályokat csak törvény állapíthatja meg. Ezen határozat tehát körülhatárolta a Kormány, a miniszterek önkormányzatokkal kapcsolatos jogalkotási hatáskörét, de korlátot jelentett az önkormányzati rendeletalkotás során is.

c) A fentiekben említett alkotmánybírósági határozat alapján egyértelművé vált, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket törvényi szinten kell megállapítani, de különösen a rendszerváltoztatást közvetlenül követő időszakban bizonytalanság volt tapasztalható abban, hogy mely kérdések vonatkozásában szükséges kétharmados többséggel elfogadandó törvényt alkotni.

Az Alkotmánybíróság többek között a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a „helyi önkormányzatokról szóló” törvény elfogadásához szükséges minősített többség csakis az Alkotmány 44/C. §-ának közvetlen végrehajtására megalkotott, ilyen című törvényre vonatkozik, egyébként más alapjogokhoz hasonlóan nem szükséges minden kérdéskört kétharmados törvényben szabályozni. Az Alkotmány 44/C. §-a nem zárja ki, hogy az Ötv.-ben sze-

replő intézményekre vonatkozó további részletes szabályokat egyszerű szavazattöbbségű törvény tartalmazza. Természetesen ezek nem lehetnek ellentétesek az Ötv. rendelkezéseivel. Fontos megállapítást tett az Alkotmánybíróság, amikor kifejtette, hogy a kétharmadoság feltétele nem vonatkozik a kifejezetten önkormányzati alapjogokat szabályozó törvényekre sem, ha olyan alapjogot érintenek, melyről az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazza, hogy azok törvény keretei között gyakorolhatók. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, melyek az önkormányzatok önállóságához elengedhetetlenek. Az önkormányzati autonómia azonban nem feltétlen és nem korlátozhatatlan. Garanciális szabály azonban, hogy a törvényhozó az Alkotmányban szabályozott alapjogokat nem korlátozhatja oly módon, hogy az valamely alapjog kiürítéséhez, tényleges elvonásához vezet.

Több alkotmánybírósági határozat rámutatott arra is, hogy a hatályos Ötv. tartalmaz számos olyan rendelkezést is, amely nem igényel kétharmados szabályozást. Ezen rendelkezések nem módosíthatók azonban egyszerű többséggel, mindaddig, amíg azokat az Ötv. tartalmazza.

d) A helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti. Egy ország településstruktúrája azonban változik, településrészek fejlődnek, így a jogi szabályozás is lehetőséget biztosít új község alakítására, vagy korábbi településegyesítés megszüntetésére, amely egyúttal azt jelenti, hogy ezen új községek is jogosulttá válnak arra, hogy a helyi közügyekben saját maguk döntsenek. Különösen a rendszerváltozást követő 6-8 évben volt jelentős számú kezdeményezés e körben, és számos kezdeményezés érkezett az Alkotmánybírósághoz is. Az Alkotmánybíróság több határozata segítette a helyi jogalkalmazást [pl. 15/1998. (V. 8.) AB határozat, 1044/B/1997. AB határozat], illetve az Alkotmánybíróság határozata nyomán alkotta meg az Országgyűlés a területszervezésre vonatkozó részletes eljárási szabályokat (1999. évi XLI. tv.).

Nagy jelentőségű az Alkotmánybíróság azon megállapítása is, amely szerint a helyi önkormányzás joga a községi, városi stb. jogállást már elnyert települések választópolgárainak közössége számára biztosítja a helyi önkormányzás jogát. Az új község alakításáról az Alkotmány nem rendelkezik, ezért a nem községi jogállású települések, illetve településrészek választópolgárainak nincs az Alkotmányból fakadó alanyi joguk a községi jogállás elnyerésére. Az államnak joga van törvényben meghatározni az önállósodási törekvések megvalósulásának feltételeit, illetve a lakossági kezdeményezéseket megvizsgálni, dönteni a követelmények fennállásáról, a községi státusz elnyeréséről. A törvényi feltételek megvalósulása esetén az érintett településrészeknek viszont joguk van a kezdeményezett községi jogállás elnyerésére. A községgé válás követelményeinek meghatározásánál a jogalkotónak szé-

les körű önállósága van. E megállapítások is alátámasztották, hogy az ország településszerkezetének további szétaprózódását megakadályozandó lehet szigorítani a községgé nyilvánítás feltételeit.

Mint utaltunk rá, az Alkotmánybíróság jogalkotói mulasztást is megállapított a 15/1998. (V. 8.) AB határozatban, rámutatva arra, hogy az új község alakításával kapcsolatos előterjesztés kialakítására, továbbításának eljárási rendjére, a határidőkre, a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó szabályokat szükséges megalkotni.

Az 1999-ben e tárgyban elfogadott törvény pótolta ezen hiányosságokat, hozzájárulva ezzel ahhoz, hogy a különböző területszervezési kezdeményezések világos, áttekinthető rendben kerülhessenek elbírálásra.

e) Az Alkotmány 42. §-a értelmében a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti a helyi önkormányzás joga. E jog gyakorlása történhet közvetlenül (helyi népszavazás és népi kezdeményezés), valamint tipikus módon a választópolgárok által választott képviselő-testület útján. Ez az alapjog szenved sérelmet, ha a képviselő-testület tartósan nem működik, illetve a működésképeség helyreállítása kilátástalan. E jogi helyzet ellentétes az Alkotmánnyal, és ez megalapozza a képviselő-testület Országgyűlés által történő feloszlását.

A helyi önkormányzatok autonómiája, az önkormányzati feladat- és hatáskörök, a képviselő-testület működése, szervezeti kérdések

A helyi önkormányzatok Alkotmányban meghatározott jogállása nagy önállóságot biztosít a helyhatóságok számára szervezetük kialakításánál a hatáskörükbe tartozó ügyek ellátásánál. E körben is számos alkotmánybírósági határozat született, melyek kijelölték az autonómia határait, valamint a helyi önkormányzatok mozgásterét.

a) Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat.

Garanciális szabály, hogy a helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört csak törvényben lehet előírni. A törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik az önkormányzatokat terhelő kötelezettség megállapítása során. Az Alkotmánybíróság a 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban rögzítette, hogy a helyi önkormányzatokat a kötelezően ellátandó feladatok körében is illeti az önálló igazgatás joga, ezért a szabályozásnak elegendő mozgásteret kell biztosítani a helyhatóság számára, hogy szabadon dönthessen a feladat ellátásának a módjáról, hiszen egyébként nem biztosítható az önkormányzati felelősség. E határozat rámutatott arra, hogy az önkormányzatok által történő feladatellátás lényegi eleme a helyi sajátosságok érvényesítéséhez szükséges megfelelő

mozgáster biztosítása az önkormányzatok számára a kötelező feladat- és hatáskörök törvényi meghatározása során.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásával kapcsolatban rendszeresen visszatérő kérdés volt azok finanszírozása, az állami kötelezettség mértéke. Több alkotmánybírósági határozat is született a tárgyban, melyek közül kiemelem a 18/1999. (VI. 11.) AB határozat főbb megállapításait.

A határozat kiemelte, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja szerint az önkormányzat a törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját betételre jogosult, továbbá a feladatokkal arányban álló támogatásban részesül. E rendelkezésből a törvényhozó számára az a kötelezettség származik, hogy a helyi önkormányzatoknak a törvényben előírt kötelező feladatainak ellátásához forrást biztosítson.

Az Országgyűlés szabadon dönt a feladat anyagi fedezetéről, annak biztosításának módjáról. Ez lehet önkormányzati saját bevételi forrás, központi forrás, melyet az Ötv., a helyi adókról szóló törvény, a költségvetési törvény, vagy ágazati törvények határoznak meg. Ez komplex rendszert alkot, ezeknek együttesen kell biztosítaniuk a feladat ellátásának a fedezetét. A bevételi forrásokkal való rendelkezés korlátozása mindaddig nem alkotmányellenes, amíg az önkormányzatnak elegendő mozgáster maradt, hogy bevételi forrásainak felhasználásáról önálló felelősséggel döntsön.

Az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatban viszont az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a jogbiztonság érdekében elengedhetetlen, hogy az állam a költségvetési év tartama alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, így például a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse célhoz kötött bevételekké.

b) Az önkormányzati autonómia fontos része a szervezetalakítás szabadsága. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pontja szerint a helyi képviselő-testület törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezetét és működési rendjét. Az autonómia azonban nem feltétlen és korlátok nélküli. A „törvény keretei között” kitétel egyrészt garanciát jelent a Kormánnyal és az államigazgatással szemben, mert csak törvényi szinten lehet szabályozni az önkormányzatnál létrehozható szervtípusok körét, a tisztviselők jogállását, hiszen a helyhatóságok működési területükön közhatalmat gyakorolnak, saját tulajdonnal rendelkeznek, önálló jogalanyok a polgári jogi jogügyletekben is.

A törvényhozó az önkormányzat szervezeti kereteinek meghatározásában nagyfokú, de nem korlátlan önállósággal rendelkezik. Így e körben is megfelelő, önálló mozgásteret kell hogy biztosítsanak a törvények az önkormányzatok számára szervezetük és működési feltételeik kialakításához. Nem tekinthető alkotmányosnak az a szabályozás, amely a szervezetalakításhoz

való jog tartalmát korlátozza, mondta ki az Alkotmánybíróság az 1/1993. (I. 13.) AB határozatában.

A helyi önkormányzatok szervezeti kereteit és az alapvető működési szabályokat az Ötv. határozza meg. Maga a szabályozás keretjellegű, így nagy mozgásteret hagy a képviselő-testületnek a helyi sajátosságok figyelembevételére. Számos rendelkezése azonban kógens (pl. a minősített többséghez szükséges szavazatarány), ettől a helyi önkormányzat sem térhet el, tehát önkormányzati oldalról sem korlátok nélküli a szervezetalakítás szabadsága. Számos határozatában mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy pl. a jegyzőhöz, illetve polgármesterhez telepített hatásköröket nem vonhatja el, nem korlátozhatja a képviselő-testületet (pl. a polgármesteri hivatali dolgozók kinevezésének testületi jóváhagyáshoz történő kötése jogsértő).

E döntések különösen az önkormányzatiság első éveiben voltak kiemelten fontosak a képviselő-testületek döntési szabadsága tartalmának meghatározásánál.

A szervezetalakítás szabadságával kapcsolatban azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy nem sérti a jogegyenlőség elvét, ha a törvényalkotó eltérő szabályokat határoz meg a különböző típusú önkormányzatokra.

Az Alkotmány arról rendelkezik, hogy az önkormányzatok alapjai egyenlők, de kötelezettségeik eltérőek lehetnek. E két elem együtt értelmezendő, ezért az egyes önkormányzati típusoknak lehet eltérő feladat- és hatáskörük, illetve eltérő szervezeti kereteik.

c) A képviselő-testület működésével kapcsolatban is számos alkotmánybírósági határozat született. Többek között a testület döntése alapján pontosította a jogalkotó a zárt ülésre vonatkozó, Ötv.-ben szereplő rendelkezéseket, érvényesítve ezáltal a helyi önkormányzatok működésének egyik fontos alapelvét, a nyilvánosságot, melyet csak törvényben jól körülhatárolt esetekben lehet kizárni. Az 57/2000. (XII. 19.) AB határozat is ezzel a kérdéssel foglalkozott. Rögzítette, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságához való joga az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt alapjog. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítja a társadalmi kontrollt, így elősegítik a demokratikus működést. Az adatvédelmi törvény az Alkotmánnyal összhangban előírja, hogy a helyi önkormányzati szerv feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását. A közérdekű adatok megismerését szolgálja az Ötv. azon előírása, mely szerint a képviselő-testület ülése főszabályként nyilvános (a zárt ülésre külön szabályok vonatkoznak). A képviselő-testület ülésén elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események (különös tekintettel az egyes képviselők szavazataira) közérdekű adatok, ezek alapvetően korlátozás nélkül megismerhetők, terjeszthetők. Az ülésen bárki felvételt készíthet az anyagokról (beleértve a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról),

arányos térítési díj ellenében másolatot kérhet. Az közérdekű adatok megismeréséhez és szabad terjesztéséhez fűződő alapjog csak törvényben korlátozható, önkormányzati rendeletben nem.

d) Az önkormányzati működés zavartalanságához, a helyi önkormányzás jogának gyakorlásához elengedhetetlenül szükséges a polgármester tevékenysége is. Ezt állapította meg az Alkotmánybíróság a 24/2000. (VII. 6.) AB határozatban. Mind a képviselő-testület, mind a polgármester alkotmányos intézmény, a helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása közös kötelezettségük. Tény, hogy az önkormányzati működés középpontjában a képviselő-testület áll, hiszen ő az önkormányzati feladat- és hatáskörök elsődleges címzettje. A helyi képviselő-testület szerveinek javarészt előkészítő, végrehajtó, ellenőrző szerepük van. A polgármester tevékenységének jó része is a testülettől függ, ahhoz kötődik, ugyanakkor van számos önálló hatásköre is.

A testület jogszerű módon indíthat fegyelmet a polgármester ellen és fel is függesztheti állásából. A helyi önkormányzás zavartalansága azonban megköveteli, hogy ne terhelje tartósan konfliktus a képviselő-testület és a polgármester kapcsolatát. Minél előbb meg kell indítani és le kell zárni a konfliktusok feloldásához vezető eljárásokat. Ennek során mindkét félnek konstruktív módon együtt kell működnie. A polgármester tartós távolléte sem eredményezi a képviselő-testület működésképtelenségét, de alkotmányellenes helyzet keletkezik akkor, ha a testület önkényesen akadályozza a polgármester megbízatásának teljesítését. Önkényes akadályozásnak tekinthető, ha a képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, nem veszi igénybe azokat az eszközöket, melyeket a törvény a testület és a polgármester közötti konfliktus feladására rendel.

Szükséges hangsúlyozni azt is, hogy az Alkotmánybíróság döntését követően pontosította a jogalkotó a polgármesterrel kapcsolatos fegyelmi szabályokat, szigorúan határidőhöz kötve a felfüggesztés lehetőségét.

e) A települési képviselőkkel kapcsolatosan is több alkotmánybírósági határozat született. Egyebek mellett rögzítette, hogy az önkormányzathoz való közösségi (kollektív?) jog a települési képviselők tevékenységében, a képviselő-testület munkájában jelenik meg, ezért a települési képviselő kizárása a testület tevékenységéből alkotmányellenes [43/1992. (VII. 16.) AB határozat].

A képviselők részt vesznek nemcsak a döntések meghozatalában, hanem az előterjesztések elkészítésében, végrehajtásának szervezésében, illetve az ellenőrzésben. A képviselők jogai és kötelezettségei azonosak, közöttük nem lehet különbséget tenni, különösen arra tekintettel, hogy egyéni körzetben vagy listán választották őket. Nem alkotmányellenes azonban, ha a képviselő-testület rendelkezik képviselőcsoport alakításáról, és külön jogosultságok illetik meg az így létrehozott frakciót.

Az önkormányzatok gazdálkodása, bevételei, vagyona

Az önkormányzati önállóság kiemelten fontos eleme a gazdasági autonómia, amely azon alapul, hogy az önkormányzat önálló tulajdonnal rendelkezik, és saját bevételei vannak. Mint már utaltunk rá, az önkormányzati feladatok ellátását a bevételek komplex rendszere szolgálja. A helyi önkormányzatok ugyanolyan tulajdonosok, mint a gazdasági élet más szereplői. Az önkormányzati vagyon egy része a törvény erejénél fogva az önkormányzatokat már megalakulásukkor megilleti. Az alkotmánybírói döntéseknek is kiemelt szerepe volt abban, hogy igen jelentős vagyonmennyiség – közöttük a lakossági ellátás szempontjából nagyon fontos közüzemek – került a helyhatóságokhoz.

Az Alkotmánybíróság mutatott rá arra is, hogy a Magyar Köztársaságban a köztulajdon és a magántulajdon egyenrangú és egyenlő védelemben részesül [21/1990. (X. 4.) AB határozat]. Fontos megállapítás volt, hogy az önkormányzati vagyon nem közvetlen jogutódlással jön létre a tanácsi vagyonból, hanem a vagyonátadás folyamatában. Az önkormányzatnak nincs alkotmányos joga arra, hogy az ingyenesen megszerzett állami tulajdont tehermentesen kapja meg. Az állam a tulajdonátadás során az önkormányzati vagyont megterhelheti (853/B/1991./3 AB határozat).

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy az államot tulajdonba adási kötelezettség az önkormányzati tulajdon kialakításánál van, mert ez elengedhetetlen az önkormányzati feladatok ellátásához. A közfeladatok átcsoportosítása (máshová történő telepítése) esetén az állam az ehhez kapcsolódó vagyontárgyakat is átrendezheti. Abban az esetben azonban, ha a vagyon átrendezésére év közben kerül sor és az eredeti önkormányzati tulajdonos az átadásra kerülő vagyon bevételeit a költségvetésébe betervezte, a vagyonkiadás pótlására állami visszatérítésre tarthat igényt [57/1994. (XI. 17.) AB határozat].

A helyi önkormányzatok eltérő feltételek között látják el feladataikat az eltérő települési sajátosságokra tekintettel, ezért különbözőek az egyes önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások is. A feladatellátás sajátosságaihoz igazodnak a gazdasági feltételek is. A helyi adó intézménye biztosítja a közkiadásokhoz történő lakossági hozzájárulást. A települési önkormányzatok – igazodva az eltérő közösségi igényekhez – az Alkotmány keretei között dönthetnek arról, hogy kivetik-e a helyi adó valamelyik fajtáját és a törvényi keretek között meghatározhatják annak mértékét, illetve egyes kedvezményeket biztosíthatnak. Ebből következően a települések között különbségek alakulnak ki, azonban az nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek [67/1991. (XII. 21.) AB határozat]. Ugyanúgy nem tekinthető a településen belül diszkriminációnak az sem, ha az egyes adóalanycsoportok között tesz különbséget a helyi önkormányzat, feltéve, hogy a megkülönböztetés nem önkényes.

Az önkormányzati rendeletalkotás

A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. Előbbiek jogszabályok, ezért jelentőségük a helyi hatalomgyakorlás szempontjából meghatározó. Lényeges a választópolgárok számára is, mert a helyi életviszonyok szabályozása során számos jogot, illetve kötelezettséget megállapíthatnak az önkormányzati rendeletek. Az Alkotmánybíróság szerepe e területen két szegmensében kiemelkedő. Egyrészt segítette kialakítani a helyi jogalkotás kereteit, másrészt az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során védelmet biztosított a választópolgárok számára a rendeletek jogsértő szabályozásával szemben.

Az Alkotmánybíróság és az Ötv. szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkothat:

- a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá,
- a törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására.

Az első csoportba tartozó rendeletek a képviselő-testület saját elhatározásából születnek a törvény által nem szabályozott helyi viszonyok rendezésére. A 12/1992. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Ötv. fentebb idézett rendelkezésében törvény alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni. Alkotmányosan kibocsátottnak számít a jogszabály, amely a megalkotásának időpontjában szabályozhatta azt a tárgykört, amelyre irányult. Így tágabb az a kör, melyet országos jogszabállyal lefedettnek kell tekinteni. Ugyanakkor le kell szögezni, hogy nem minősül alkotmányellenesnek az olyan tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás, amely magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapított meg anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály érvényesülését általános jelleggel akadályozná [63/1991. (XI. 30.) AB határozat].

Az önkormányzati rendeletek többsége törvény végrehajtására, annak felhatalmazása alapján születik. Ennek kapcsán rá kell mutatni arra, hogy egyes törvények kötelezettséggé jelenítik meg a helyi rendeletalkotást, ezek elmulasztása alkotmányellenes. Fontos – Alkotmányban meghatározott szabály –, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, az önkormányzati rendeletet nyilvános ülésen, minősített többséggel kell megalkotni. A 17/1997. (II. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is leszögezte, hogy a rendelettervezetet nem lehet zárt ülésen megvitatni, az elfogadott rendeletet sem lehet tikosítani. Ugyancsak az Alkotmánybíróság mutatott rá arra, hogy az önkormányzati rendelet megalkotásánál figyelembe kell venni a jogalkotásra

vonatkozó szabályokat. A jogbiztonság érdekében fontos, hogy a rendeletet egyértelműen, közérthetően kell megszövegezni.

Az önkormányzati rendeletekben a kötelező érvényű jogszabályok megismétlése szükségtelen, de nem kizárt, azonban az átvett szabályozásnak teljes körűnek kell lennie.

A kihirdetés a jogszabály érvényességi kelléke, természetesen ez vonatkozik a helyi rendeletekre is. A testület által elfogadott, de ki nem hirdetett rendelet nem jogszabály [32/1993. (V. 26.) AB határozat]. Az önkormányzati rendeletek döntő többségét, hivatalos lap hiányában a helyben szokásos módon, leginkább kifüggesztés útján hirdetik ki. A hirdetmény levétele után csak a rendelet megjelölésében szereplő információk adnak eligazítást a címzettek számára a rendelet érvényességéről és hatálybalépéséről. Ezért az önkormányzati rendeletek tekintetében garanciális jelentősége van annak, hogy a rendelet megjelölése a rendelet tárgyán és számán kívül tartalmazza a jogalkotó megnevezését, valamint a kihirdetés dátumát [42/1992. (VII. 16.) határozat].

Az önkormányzati rendeletek Alkotmánybírósági felülvizsgálata kapcsán összegezve szükséges azt is leszögezni, hogy a törvényi felhatalmazás alapján alkotott rendeleteknél esetenként lehet eldönteni, hogy kötelező-e a rendeletalkotás. Más esetekben a képviselő-testület mérlegelésétől függ, hogy indokolt-e a helyi szabályozás. Az ún. „szabad” társadalmi viszonyoknál is külön kell értékelni, hogy a törvényalkotó azért mellőzte-e a szabályozást, mert nem kívánt az adott társadalmi viszonyba beavatkozni. Úgy gondolom, hogy a jogalkotás, a jogrendszer fejlődése a jogalkotási hatáskörök pontosabb elhatárolásának irányába mutat, így csökkenhet a jogforrási hierarchia jelentősége.

Bízom abban, hogy a rövid, és messze nem teljes körű elemzésben is sikerült igazolni azt, hogy az Alkotmánybíróságnak elévülhetetlen érdemei vannak a helyi önkormányzatiság megerősödésében, döntései jelentős mértékben elősegítették az önkormányzati jogok érvényesülését, a helyi közhatalom alkotmányos gyakorlását.

A NORMAKONTROLL HATÁSKÖRÖK MEGOSZTÁSA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG KÖZÖTT

Darák Péter

PhD legfelsőbb bírósági bíró

Patyi András

PhD legfelsőbb bírósági bíró

Bevezetés

Tanulmányunkban a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok (az egyszerűség kedvéért nevezzük őket „közigazgatási bíróságoknak”) által gyakorolható normakontroll kérdését járjuk körül. A vizsgálódásunk egyik iránya értelemszerűen a közigazgatási bíraskodással függ össze: vajon annak teljes körű megteremtése¹ esetén ki lehet-e, ki kell-e terjeszteni a közigazgatási bíróságok hatáskörét a normák feletti kontrollra is. A másik irány az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) felől közelít, és azt vizsgálja, hogy vajon megbontható-e, megosztható-e az AB ma fennálló alkotmányvédelmi és normakontroll területén fennálló hatásköri monopóliuma. A normakontroll hatáskörök valamilyen megosztása tulajdonképpen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának széles körű megteremtése (1991) óta újra meg újra felmerül, többnyire az AB addigra már látható túlterheltsége miatt². Alapvető kérdés, hogy ez indokol-e hatásköri változásokat. Az alábbiakban igyekszünk erre (is) választ adni. Az egyedi ügyekben ítélező bíróságok normakontroll hatásköre értelemszerűen felveti az absztrakt és a konkrét normakontroll kérdését, illetve az esetleg párhuzamosan folyó eljárások összehangolásának problémáját.

I. Absztrakt és konkrét normakontroll egyes külföldi példái

1. A jogalkalmazói normakontroll egyik típusa az absztrakt (más szóval direkt), a másik a konkrét (vagy indirekt) felülvizsgálat.

Absztrakt normakontroll esetén (ilyet végez főként az Alkotmánybíróság) a jogszabály alkotmányosságát

anélkül vizsgálják, hogy a bíróság konkrét jogvitában eljárna. Ezzel szemben konkrét alkotmányossági felülvizsgálat történik akkor, ha bírósági eljárás során az eljáró bírónak valamelyik fél kezdeményezése alapján vagy hivatalból az a meggyőződése alakul ki, hogy az alkalmazandó norma alkotmányossága kétséges. Ilyenkor felfüggesztve az eljárást, kezdeményezi az alkalmazandó jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát. E két felülvizsgálati modell közötti átmenetet képez az a megoldás, amikor a bírósági jogvita során merül fel az alkalmazandó jogszabály alkotmányossága felől kétség, és az eljáró bíróság saját hatáskörben nyilvánít véleményt az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságáról. Az alkotmányossági felülvizsgálat ilyen esetben azonban nem *erga omnes* hatályú, hanem kizárólag a konkrét bírósági jogvitára és a felekre vonatkozóan tesz megállapítást.³

Az alkotmányossági felülvizsgálat fenti kettő (illetve három) alaptípusa között azok értékeit, előnyeit, jelentőségét illetően nem állítható fel egyértelmű sorrend. Az egyes felülvizsgálati rendszerek tekintetében különbséget találhatunk abban is, hogy mit értenek norma alatt. Egyes jogrendszerekben nemcsak állami intézmények normáit sorolják ide, hanem pl. egyes magánjogi megállapodásokat, illetve egyesületi szabályzatokat is.⁴

2. A törvényhozás elsőbbségét és a bírói felülvizsgálat alóli mentességet valló tradicionális francia alkotmányjogi doktrínát az 1958. évi De Gaulle alkotmány törte meg, amikor felállította az Alkotmánytanácsot.⁵ Az Alkotmánytanács a bírósági hierarchián kívülálló, kvázi Alkotmánybíróság, amely egészen 2009-ig csak absztrakt és előzetes normakontrollt végezhetett.⁶ A francia Alkotmánytanács hatásköre részleges, mert nem a jogrendszer egészére, hanem csak meghatározott jogforrásokra terjed ki. Vizsgálhatja a törvényhozó kamarák ügyrendjeit, nemzetközi szerződéseket, az organikus törvényeket, illetve a rendes törvényeket. A rendes törvények alkotmányossági felülvizsgálatát csupán a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a kép-

¹ A közigazgatási határozatok felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. tv. bevezető rendelkezése az e törvénnyel szabályozott rendszert ideiglenesnek tekintette, hiszen, mint írja: az „Országgyűlés a közigazgatási bíraskodás teljes körű megteremtéséig – az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtására – a következő törvényt alkotja”.

² KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíraskodás, in: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban, Budapest, 1991, 135–136. o.; Ádám Antal: A közigazgatási bíraskodás fejlődési irányai, Belügyi Közlöny, 1995/12., 50–51. o.; Trócsányi László: Közigazgatási változások és a rendszerváltás, Magyar Közigazgatás, 1993/7. 397. o.; Rácz Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben, in: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései (Oktatási anyag), Unió, 1996, 321. o.

³ A dolgozat szűkebb tárgyára figyelemmel nem foglalkozunk a további lehetséges osztályozással, mint pl. az előzetes vagy utólagos normakontrollal.

⁴ OSSENBUHL, Fritz: Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat § 61 in Isensee/Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1988

⁵ 1958. október 4-i francia alkotmány.

⁶ A 2008. július 23-i alkotmánymódosítás.

viselőház és a szenátus elnöke, valamint a parlamenti kisebbségek kezdeményezhetik. Az Alkotmánytanács elé terjesztett törvények kihirdetési határideje nyugszik a normakontroll ideje alatt. Az Alkotmánytanács határozatai ellen jogorvoslatnak nincs helye, ítélt dolognak minősülnek, erga omnes hatályúak.⁷

A 2008. július 23-i francia alkotmánymódosítás lehetővé teszi az Alkotmánytanács számára a konkrét bírósági perben előkérdésként felmerülő normakontrollt is akkor, ha az alkalmazandó törvényi rendelkezés az alkotmányban garantált valamely alapjogot sért.⁸

A törvények absztrakt normakontrollját Németországban alkotmánybíróságok végzik. Aszerint, hogy szövetségi vagy tartományi törvényekről van szó, a szövetségi, illetve a tartományi alkotmánybíróságok rendelkeznek hatáskörrel. A képet tovább színesíti (bonyolítja) a német alkotmányjogi panasz intézménye, amely további normákat emel az alkotmánybíróság látókörébe.⁹

3. A francia közigazgatási bíró széles körű hatáskörrel rendelkezik absztrakt normakontrollra a rendeletek esetében. Vizsgálhatja, hogy a rendeletet a hatáskörrel rendelkező szerv adta-e ki, a rendeletalkotásra vonatkozó eljárási szabályokat megtartották-e, a felhatalmazáson alapuló rendelet nem lépi-e túl a felhatalmazást adó törvény kereteit, illetve tartalmilag a rendelet megfelel-e a törvények előírásainak. Míg az autonóm rendeletek esetében a magasabb szintű jogszabályokkal való összhangot vizsgálja, a végrehajtási rendeletek esetében az ellenőrzés szigorúbb. Az egymással összefüggő, különböző szintű jogszabályoknak teljes harmóniában kell állniuk.¹⁰

4. A német közigazgatási perrendtartás 47. §-a szabályozza a közigazgatási bírói absztrakt normakontrollra irányuló eljárást, amelynek a tárgya a törvényeknél alacsonyabb szintű jogszabályok köre. Idetartoznak a szövetségi jogból az ún. építési szabályzatok, valamint a törvénynél alacsonyabb szintű tartományi jogi jogszabályok. A fenti absztrakt normakontroll eljárásokban a tartományi felső közigazgatási bíróságok (*Oberverwaltungsgerichte*) járnak el. A felső bíróság ilyenkor azt vizsgálja, hogy a sérelmezett norma összhangban áll-e az alapjogokkal, az alkotmánnyal, az európai joggal, illetve a tartományi törvényekkel. A normakontroll eljárás eredményeként hozott döntés, amely az alkotmány-, illetve törvényellenes normát érvénytelenné nyilvánítja, erga omnes hatályú. A döntés ellen felülvizsgálatnak (Revision) van helye.

II. Az alkotmánybírósági és közigazgatási bírósági hatáskör összefüggései és a konkrét közigazgatási bírói normakontroll

1. A francia modellben, ahol az alkotmánybíróság konkrét alkotmányossági felülvizsgálatot 2010-ig nem végzett, a jogértelmezési ütközéseket könnyebb elkerülni. Más a helyzet az alkotmányjogi panasz folytán a német modellben, ahol az alkotmánybíróság konkrét normakontrollt is végez. Alaptétel, hogy az alkotmánybíróság és a közigazgatási felső bíróság absztrakt normakontroll eljárása párhuzamosan is folyhat. Amennyiben azonban a közigazgatási felső bíróság azt észleli, hogy az a törvény, amellyel a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály összeegyeztethetőségét vizsgálnia kell, alkotmányellenesnek tűnik, úgy döntéséhez meg kell várnia az alkotmánybíróság e kérdésben hozandó határozatát.

2. Az alkotmányjogi panasz intézményénél az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele minden rendes jogorvoslati lehetőség kimerítése. Ilyen értelemben rendes jogorvoslatnak minősül a közigazgatási felső bíróság normakontroll eljárása is, amiből következően az ezen eljárásban hozott határozat is alkotmányjogi panasszal támadható.

3. A francia rendszerben érdekes módon központi kérdés az, hogy az adott ügyben eljáró rendes (polgári) büntetőbíróság saját maga vizsgálhatja-e egy rendelet érvényességét, vagy ennek érdekében a közigazgatási bírósághoz kell fordulnia. A polgári bíróságok nem vizsgálhatják saját hatáskörben egy közigazgatási rendelet érvényességét, ha e tekintetben kétség merül fel, azt előkérdésként a közigazgatási bíró elé utalják.¹¹ A büntetőbíróságok nagyobb mozgástérrel rendelkeznek, kivételesen saját hatáskörben is vizsgálhatják és dönthetnek valamely rendelet érvényességéről és alkotmányosságáról oly módon, hogy mellőzik¹² az alkotmány, illetve törvényellenes rendelet alkalmazását.

Hasonló technikával élhetnek a közigazgatási bírók Németországban, amikor a törvénynél alacsonyabb szintű normák alkalmazása esetén azt észlelik, hogy az magasabb szintű jogszabályba ütközik. Ilyenkor az alkalmazást egyszerűen mellőzik.¹³

Az alkotmányjogi panasz létének ellenére a német szakirodalom ragaszkodik ahhoz a tételhez, hogy a szövetségi alkotmánybíróság nem szuper felülvizsgálati fórum („*Superrevisionsinstanz*”¹⁴). Ennek fő indo-

⁷ A francia rendszer legaktuálisabb leírását lásd Hazafi Áron: a normakontroll rendszere Franciaországban 2010. Kézirat.

⁸ Szükséges a perben előterjesztett írásbeli indokolt kérelem a féltől. Lásd Hazafi i. m. 6. oldal.

⁹ Meg kell említeni, hogy a fentiektől némiképp eltér a bajor tartományi szabályozás.

¹⁰ TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíráskodást? Budapest, KJK. 1992.

¹¹ Megjegyzendő, hogy ugyanez az eljárás fordított esetben is, vagyis amennyiben a közigazgatási perben merül fel kérdés egy polgárjogi aktus érvényességével kapcsolatban, a közigazgatási bíró a polgári bírósághoz fordul.

¹² A „mellőzik” ige használata teljesen helyénvaló. Jól fejezi ki, hogy nem alkalmazták, de nem érintik a norma érvényességét.

¹³ „Die Vereinbarkeit von Normen zu prüfen, und sie zu verwerfen.” In: Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger: VwGO, 13. Auflage, München 2003. § 40 Rdn.44.

¹⁴ FLEURY, Roland: Verfassungsprozessrecht, 5. Auflage, Neuwied 2003. Fussn. 38. Rdn. 304.

kát abban jelölik meg, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság nem szakbíró, ezért szakjogi jogszabálysértések vizsgálatára sem alkalmas.

4. A *német bírói gyakorlat* nem ismeri el egyik felülvizsgálati eljárás elsődlegességét sem a másikkal szemben.¹⁵ Ki kell azonban emelni, hogy amíg egy konkrét közigazgatási bírói jogvitában egy rendelet alkotmányossága és törvényessége tárgyában tett bírói megállapítás a feleken kívül senki másra semmilyen kötéssel nem bír, addig a (német közigazgatási perrendtartás 47. §-a szerinti) normafelülvizsgálati eljárásban hozott döntés hatálya mindenkre kiterjed. Az utóbbi eljárásban hozott döntés megállapításaival ellentétes végeredményű normakontroll eljárás csak arra hivatkozással kezdeményezhető, hogy időközben az irányadó tényállás, illetve a jogi helyzet megváltozott.

Sajátos kérdést vet fel az a helyzet, amikor az alkotmányellenes, törvényellenes helyzet éppen azért valósul meg, hogy a jogalkotó elmulasztja valamely alacsonyabb szintű jogszabály kibocsátását, megalkotását. Alapvetően senkinek sem lehet alkotmányos igénye arra, hogy valamely jogalkotó valamely jogszabályt megalkosson.¹⁶ Egyes különleges esetekben azonban ez az igény mégiscsak levezethető.¹⁷ A német szakirodalom az egyes sajátosan német közigazgatási peres keresetfajták vonatkozásában (*Verpflichtungsklage*, *allgemeine Leistungsklage*, *Feststellungsklage*) részletesen elemzi a normakontroll eljárások sajátosságait.

III. A (királyi) Közigazgatási Bíróság által gyakorolt normakontroll kérdése

1. Kérdés, hogy a külföldi példák és megoldások mellett (vagy helyett) fordulhatunk-e ötletekért és megoldásért a *saját múltunkhoz*?

Az 1897 és 1949 között működő külön Közigazgatási Bíróság a modern értelemben nem volt alkotmánybíró. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult, nem döntött a jogi normák érvényességéről azok jogrendszerbeli megengedettsége alapján, a jogrendszer szabályai nem jogosították fel arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse. Azokhoz a „rendes” (nem alkotmánybíró jellegű) törvényszékekhez tartozott, melyek a norma érvényességéről nem, csak annak alkalmazhatóságáról dönthettek.¹⁸

A Közigazgatási Bíróság normák érvényességének kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogainak védelmével összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak miniszteri rendeletekre. Ez a kontroll-hatáskör azonban célját és eredményét tekintve *nem normakontroll volt*, nem a norma törvényes megengedettsége felett ítélt, hanem a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre.

2. Az egyedi közigazgatási döntések feletti hatásköre gyakorlása során, a rendeletek esetén kizárólag közvetett normakontrollt gyakorolhatott, de nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.¹⁹ A normák érvényessége feletti független bírói ítélezés szempontjából, azaz funkcióját tekintve tehát a Közigazgatási Bíróság nem volt – legfeljebb csak szeretett volna lenni – alkotmánybíró. Alkotmányvédő szerepét, a közigazgatáson túlmutató, közjogi jellegét azonban többen hangsúlyozták.²⁰ Közjogi, alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasszikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg, hiszen önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt a közigazgatásban a bírói jogvédelemnek, mely a közigazgatás jog alá rendelésében, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Egy kortárs szerint jellegét és szerepét tekintve tehát „a közigazgatási bíraskodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítási funkció is.”²¹

3. Miben állt tehát ez a *korlátozott és közvetett* (indirekt) normakontroll hatáskör?

A norma törvényessége (törvényes megengedettsége) sem a Bíróság hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt vizsgálat tárgyává tehető. A normakontroll korlátozottsága részben a Bíróság hatáskörének töredékes volta miatt állt fenn, hiszen csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt a Bíróság határozatának szigorúan érvényesülő *inter partes* hatálya miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem volt. Az adott ügyben törvénysértőnek talált és ezért mellőzött rendelet tovább élt, újabb közigazga-

¹⁵ Schleswig-Holstein Tartományi Közigazgatási Felsőbíró-ság 2000. 02. 28-i ítélete (4 K 6/99)

¹⁶ A Stuttgarti Közigazgatási Bíróság 1997. november 6-i ítélete 9.K.2204/96.

¹⁷ A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság 2002. április 7-i döntése a bírósági végrehajtók költségterítésével kapcsolatban.

¹⁸ BRAGYÓVA András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994.: 24. o.

¹⁹ Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti”.

²⁰ PUKY Endre: A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás, Magyar Közigazgatás, LIX. évfolyam, 1941/3. szám. 16–20. o.; MARTONFFY Károly előadása, In: A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások) Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz. 5. o., EGYED István: uo. 24. o., MARTONYI János: uo.: 49. o.; SZABÓ József uo.: 58. o.

²¹ PUKY Endre: A Szent Korona és ... 1941.: 19. és 20. o.

tási döntésekhez szolgálhatott alapul, akár ugyanannál a közigazgatási szervnél. A kontroll *esetleges* volt, mert kötve volt az ügyfél jogorvoslati kérelméhez, *indirekt* volt az ügyben szereplő érdemi kérelemhez képest másodlagos jellegében és *korlátozott* volt abban az értelemben, ahogyan a Bíróság hatásköre is korlátozott volt, illetve jogrendszerbeli hatásában is. Még így is ki tudta használni a Bíróság ezt az alkotmányos funkcióját, melyre nagy szükség volt olyan időkben, amikor törvényi felhatalmazás nyomán rendkívüli mértékben megszorodott a rendeleti joganyag, sőt jogviszonyok elsődleges szabályozását is magához vonta a végrehajtó hatalom. A hatalmas méreteket öltő rendeleti joganyag pedig kivételesen gyorsan változott, „a mi ma jogszabály, azt holnap már más jogszabály helyezi hatályon kívül”²².

4. Ezt a korlátozott, esetleges és indirekt felülvizsgálati lehetőséget kívánta a Bíróság valódi alkotmánybírói hatáskörének megteremtéséhez felhasználni. 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén a Bíróság valóságos alkotmánybírói hatáskört vindikált magának. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. („kisalkotmány”) bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait²³ biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az említett törvényi rendelkezések az irányadóak.²⁴ A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, mely az említett jogokkal ellentétben áll, külön *hatályon kívül helyezés nélkül* is hatályát veszítette, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.²⁵

Vitatható volt ugyanakkor a Bíróság egy ilyen elvi jellegű teljes ülési határozat meghozatalára vonatkozó hatásköre. Az állásfoglalás indokolása szerint minden,

a jövőben eléje kerülő ügyben az 1869. évi IV. tc. 19. §-ába foglalt felhatalmazás alapján mellőzni fogja az 1946. évi I. tc. preambulumaival ellentétes jogszabályok alkalmazását és ítélezésében kizárólag az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait fogja érvényre juttatni. Ezt fogja tenni a Bíróság akkor is, ha a jogszabályok közti ellentét vagy az összhangjuk hiánya a hatáskörébe utalt ügynek közvetlenül nem tárgya, de mint előkérdés, annak eldöntésére kihatással van. Miközben a Bíróság egyébként a norma érvényességéről csak mint előkérdésről dönthetett (és a törvénnyel való ellentét esetén annak mellőzésével hozta meg a határozatát), a Bíróság 1947-es állásfoglalásában *kifejezett alkotmánybírói hatáskör* megállapítására törekedett. A norma mellőzését olyan ügyekben is ki akarta mondani, melyekben az adott norma alkalmazására nem kerülne sor, azaz a konkrét normakontrolltól az absztrakt felé akarta azt közelíteni.

Ez a törekvés nem volt egészen új keletű. Már a második világháború előtt felvetette a Bíróság elnöke egy, a mai javaslatokhoz nagyon hasonló megoldás szükségességét, jelezve, hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott *miniszeri vagy kormányrendelet* alkotmányossága felett ítéltetne a bíróság. Még hozzá *mindenkire* kiterjedő hatállyal, *előzetes* normakontroll keretében. Javaslat szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatóak.²⁶

5. Meg kell jegyeznünk, hogy a valódi és vélt normakontroll hatáskörök mellett *további lényeges alkotmányossági hatáskörök* is megillették a Közigazgatási Bíróságot, melyek megemlítése a jelenlegi AB hatáskörei értékelése szempontjából sem érdektelen.

A törvényhatóságok önkormányzati jogaival és a választásokkal összefüggőek közül a *törvényhatósági* szervek *választásával* összefüggő bíráskodás jogköre már a létesítő 1896. évi XXVI. tv.-ben megtalálható.

1907-től a törvényhatósági *önkormányzatok feletti* állami (államigazgatási) *felügyelettel*, az állam központi szerveinek a törvényhatóságok jogait korlátozó döntéseivel szemben bírói jogvédelmet kaptak az önkormányzatok.

1929-ben a diszkrecionális jellegű miniszeri döntés (a törvényhatósági bizottság *feloszlata*sáról szóló rendelet) felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét kapta meg a Közigazgatási Bíróság.

A közbíráskodás további súlyát adta az, hogy 1925-ben a Kúriától a Közigazgatási Bírósághoz utalták a *képviselőválasztások feletti ítélezés* hatáskörét. Minisztereket, államtitkárokat és képviselők egész sorát fosztotta meg ítéleteiben a jogtiprással vagy erőszakkal szerzett mandátumaiktól.²⁷

²² MÁRFFY Albin: Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In Közigazgatási Bíróság ötven éve. 354. o. (Wlassics Gyula beszéde)

²³ „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait [...] Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.”

„Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

²⁴ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. Pénzügy és Közigazgatás, 1947. 96–97. o.

²⁵ Uo. 96. old.

²⁶ MÁRFFY 1947.: 357. és 358. o. (Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen)

²⁷ CSORBA 1947.: 4. o.

6. Megítélésünk szerint a Közigazgatási Bíróság hatásköri szabályozása nem tekinthető a mai viszonyok között is mindenben alkalmas példának. Éppen az alkotmánybíróság hiánya folytán láthatott el alkotmányjogi hatásköröket, illetve működése, valós vagy vélt alkotmányossági hatáskörei éppen az alkotmánybíróság hiánya miatt nem vetették fel azt a legfontosabb kérdést, mely a hatáskörátadást követően megoldásra várna: hogyan biztosítható az összhang a két normakontroll között?

IV. A „közigazgatási” normakontroll és a magyar közigazgatási bíráskodás problematikája a rendszerváltástól napjainkig

Köztudott, hogy a magyar közigazgatási bíráskodást *átmenetileg szabályozó* 1991. évi XXVI. törvényjavaslat elvi koncepcióját a rendszerváltást megelőzően a Németh-kormány kodifikációs műhelyében alakították ki az igazságszolgáltatás egységének jegyében.²⁸ Kilényi professzor álláspontja szerint az Alkotmánybíróság abban az időszakban a demokratikus jogállam előretolt alkotmányossági garanciája volt, mint első és egyetlen normakontrollra feljogosított szerv. Elmaradt azonban a közigazgatási bíráskodás létrehozása, mint legjobb alkalom felhasználása arra, hogy megtörténjék a hatáskörök elosztása egyfelől az Alkotmánybíróság, másfelől a közigazgatás kontrollját ellátó bíróságok között. A kontinentális rendszerben ugyanis az Alkotmánybíróságnak sehol sincs monopolhelyzete a normakontroll terén.²⁹

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben célszerűnek ítélte meg hatásköréből kiemelni és decentralizálni az önkormányzati rendeletek alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát (Az Országgyűlés, a Kormány és a Legfelsőbb Bíróság aktusai kivételével). Úgyszintén a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, amennyiben az önkormányzat mulasztotta el jogalkotói feladatát, az állami szervek közötti, valamint az állami szervek és az önkormányzatok közötti hatásköri viták elbírálását, kivéve, ha az érintett szervek egyike az Országgyűlés, a köztársasági elnök vagy a Kormány. Ugyanígy a helyi népszavazás törvényességének utólagos vizsgálatát.

1991-ben úgy tűnt, az Alkotmánybíróság belefullad a helyi jelentőségű ügyek tengerébe. A várható ügyforgalmi dömping is közrejátszhatott abban, hogy az Alkotmánybíróság kezdetektől 3 tagú tanácsban, ún. közjogi tanácsban bírálta el az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság folyamatosan törekedett arra, hogy e vitathatóan alkotmánybírósági feladatnak tekintett hatáskört a Legfelsőbb Bíróságnak átadja. A két

bíróság között azonban jelentős véleménykülönbség maradt a tekintetben, hogy vizsgálhat-e a Legfelsőbb Bíróság tartalmi alkotmányértéket.³⁰ A Legfelsőbb Bíróság ragaszkodott ahhoz, hogy ne csak formai, hanem tartalmi alkotmányértéket is vizsgálhasson. Az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy ezzel megtörne az alkotmányvédelem alkotmányban biztosított monopoliuma. Holló András akkori véleménye szerint ugyanakkor egy sajátos eljárásban az alkotmányjogi panaszhoz hasonló eljárásban meg lehetne oldani a két intézmény egymásra épülő eljárását, nevezetesen, rendes bírósági után alkotmánybírósági eljárás az önkormányzati alapjogok sérelme, tehát az anyagi alkotmányértékesítés esetén. Megjegyzi ugyanakkor, hogy ez a fajta jogi megoldás, mint elképzelés, eddig nem merült fel.³¹

A hatáskör-átengedés problémaköre tehát sokrétűen és nemcsak a normakontrollt érintően merült fel. Annak ellenére, hogy nem tegnapi ötletéről van szó, lényegében semmi nem történt. Sőt azóta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában az OVB által hozott közigazgatási határozatot is az AB előtt lehet (alkotmányossági okból) megtámadni.

V. Mai problémák és kérdések

Az alábbiakban néhány aktuális, a normakontroll hatáskörök megosztását érintő problémát vetünk fel.

1. Kérdéses, hogy egyáltalán miért merül fel újra meg újra a normakontroll hatáskörök megosztása? Az indok általában az AB *túlterheltsége*.³² Ez azonban megítélésünk szerint önmagában nem lehet valós indok. Az AB honlapját tanulmányozva az derül ki, hogy a testület munkájának felét teszi ki az OVB-határozatok elleni kifogások elbírálása. A teljes ülést nem a rendeleti jog kontrollja, hanem a saját maga által megteremtett népszavazási alkotmányossági ellenőrzés³³ és a választási eljárási jogban biztosított értelmetlenül széles indítványozási jog fojtogatja. A háromtagú tanácsok által elbírált, rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló indítványok ügyszámait és a közzétételi dátumokat vizsgálva megállapítható, hogy ezeket az AB saját tempójához képest „gyorsan” intézi el.

³⁰ HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért, Magyar Közigazgatás 2005/11., 644. oldal.

³¹ Ugyanott 644. oldal.

³² KILÉNYI i. m.

³³ Egyrészt kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 2. § -ának (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára.” Másrészt rögzítette, hogy „[a] választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.” 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező része, ABH 1997, 332.

²⁸ KILÉNYI Géza: Az alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás Jogtudományi Közlöny 1991. szeptember 115. oldal.

²⁹ Ugyanott 116. oldal.

2. A gondot (és a veszélyt) részben a *korlátlan indítványozási jogban* látjuk. Ha a helyi rendeleteknél maradunk, olyan elképesztő számok merülnek fel, hogy az AB teljes lebénítása napok alatt bekövetkezhetne, ha valakik csak a városok összes adott tárgyú (pl. állattartási, költségvetési stb.) hatályos rendeletét megtámadnák. 1999-ben az AB kialakított egy doktrínát az indítványozási jog értelmezésével, mely szerint a helyi rendelet eljárási szabályokkal ellentétes megalkotását csak a közigazgatási hivatal vezetője indítványozhatja³⁴, de maga a határozat utal rá, hogy a törvénysértéssel együtt a jogforrási hierarchia megsértését is állítja az indítványozó, így az AB kénytelen a helyi rendelet törvénysértő (vagy magasabb szintű jogszabályt sértő) voltát állító beadványt elbírálni.³⁵

3. A másik probléma túlmutat az önkormányzati jogalkotáson. Ez pedig az AB *eljárásának szabályozatlansága*. A törvény végrehajtására, a törvény felhatalmazása alapján, annak a törvény keretei között alkotott rendeletek közül kiemelkednek azok a rendeletek, melyek elfogadásának *speciális rendjét külön törvény* (azaz nem az önkormányzati testület SzMSz-e) szabályozza. Az eljárásrend megsértése törvénysértő és így ezzel az áttétellel alkotmányellenes is.³⁶ Az önkormányzatok szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet ilyenkor, a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel a tekintetben, hogy a helyi építési előírások és településrendezési eszközök megállapításáról az építési törvényben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e.³⁷

³⁴ 30/1999. (X. 13.) AB határozat, mely szerint: „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul.” ABH 1999, 411.

³⁵ Az alkotmányellenesség vizsgálata kapcsán „az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja [...] [a]rra tekintettel, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmányos, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn). Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért.” ABH 1999, 411, 414.

³⁶ Adott ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az elfogadás során alkalmazott törvénysértő eljárásra tekintettel az önkormányzati rendelet sérti az építési törvény rendelkezéseit, „és ezáltal, mivel magasabb szintű jogszabályba, törvénybe ütköznek, ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével”. 16/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1334, 1343.

³⁷ 7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 790, 794.; 16/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1334, 1340.

A külön törvényben szabályozott jogalkotási eljárásrend megsértése vagy megtartása ugyanakkor sokszor csak ténybizonyítás alapján állapítható csak meg. Az AB azonban sem okirati, sem tanúbizonyítást nem alkalmazhat, „kénytelen” elhinni a megkeresésre adott választ. A feleket (pl. a polgármestert és a véleménye figyelmen kívül hagyását panaszoló területi főépítést) nem hallgathatja meg, hiszen eljárásában nincsenek is felek.

Az ilyen jellegű törvénysértések vizsgálatára valószínűleg alkalmasabbak a bizonyítás lefolytatására eszközökkel rendelkező bíróságok, miközben az ilyen természetű ügyekben *tartalmi alkotmányosértés* ritkán merül fel. Felmerülése esetén viszont rendezni kell, hogy az indítvány melyik bíróság (AB vagy a közigazgatási bíróság) bírálja el, ami külön hatásköri bíráskodás nélkül az AB (háromtagú tanácsban hozandó) döntése (végzése) alapján könnyen eldőlhetne.

4. További kérdés a helyi rendeletek esetén a formális *jogszabályi hierarchia „áttörése”*, vagyis az a (nem túl gyakori) helyzet, amikor nem a jogforrási hierarchiában „legalul” elhelyezkedő, a magasabb szintű jogszabállyal látszólag ellentétes önkormányzati rendelet, hanem éppen a magasabb szintű jogszabály bizonyul – a helyi viszonyok alkotmányos felhatalmazás nélküli szabályozása okán – alkotmányellenesnek.³⁸ Az AB ilyenkor a szoros tárgyi összefüggés tesztjének alkalmazásával³⁹, előkérdésként egy eljárásban el tudja bírálni a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenességét, míg egy megosztott normakontroll hatáskör esetében ez bonyolultabb eljárást igényel.

5. A helyi rendeletek mellett az „*állami irányítás egyéb jogi eszközei*” alkotmányellenességének vizsgálata az, amit többen a közigazgatási bíróságokhoz utalnának. Amennyiben ilyen jellegű, belső, szabályozó közigazgatási aktusok maradnak az új jogalkotási törvény nyomán a jogrendben, egyet lehet érteni a normakontroll hatáskörnek a közigazgatási bíróságokhoz utalásával, annál is inkább, mert ezekre a normákra a közigazgatás gyakran alapoz konkrét döntést, tehát a klasszikus közigazgatási bírói feladattal szorosan összefügg. Alapvető a közigazgatási szervezetet orientáló jelentőségük. Központi normaalkotó szerv esetén ez az LB Közigazgatási Kollégiumát, önkormányzati belső norma esetén a megyei bíróságot je-

³⁸ 17/2006. (V. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.

³⁹ „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az alkotmányellenesség vizsgálata az Alkotmányban szabályozott jogforrási hierarchia megsértésére vonatkozik, az Alkotmánybíróság a szoros tárgyi összefüggés okán kiterjeszti a vizsgálatot arra is, hogy az indítvánnyal érintett alacsonyabb szintű norma mellett vajon a hierarchiában felette álló és a vizsgálat mércéjéül szolgáló jogszabályok tartalmilag összhangban állnak-e az Alkotmánnyal.” Említett határozat, ABH 2006, 285. A nem túl vaskos gyakorlatra lásd: 44/1992. (VII. 23.) AB határozat, ABH 1992, 378.; 58/1993. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1993, 503.; 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145.; nemzetközi kötelezettségbe ütköző belső jogi norma alkotmányosságának vizsgálatára nézve: 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 326.

lenthetné. Azonban nemcsak a bíróságok eljárásában érvényesülő peres szabályok miatt, hanem az egyébként is fennálló munkateherre tekintettel érdemes az indítványozási jogot érdekeltséghez kötni és nem az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény *actio popularis* elve mentén szabályozni.

6. Az önkormányzati rendeletek szintje mellett a konkrét normakontroll kérdése a másik felvetés. Az Abtv. 38. §-a szerinti, bírói kezdeményezésen alapuló, az adott ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre irányuló konkrét normakontroll jól működő és hatékony alkotmányvédelmi eszköz is lehetne. Ennek két, nem dogmatikai természetű akadálya az esetlegessége és a lassúsága, melyen az AB szervezési eszközökkel saját maga, az Országgyűlés pedig az eljárási szabályok megalkotásával segíthetne. A lassúságra csak egy példát hozunk, melyben az AB négy év elteltével hozta meg a bírói kezdeményezést visszautasító végzését. A 1109/B/2004. AB végzés (ABH 2008, 3487.) indokolása szerint az indítvány érdemi elbírálásra azért volt alkalmatlan, mert alapvetően valójában alkotmányellenes helyzetet előidéző jogalkotói mulasztás megállapítására irányult. A végzéshez – kivételes módon – különvéleményt (ABH 2008, 3490.) csatolt két alkotmánybíró, jelezve, hogy éppen az AB által lefektetett *együtműködési elvet* sérti az egyébként megfelelő kezdeményezés visszautasítása. A legnagyobb gondot az okozta, hogy erre a döntésre az AB négy esztendő szánt, mialatt a közigazgatási per felperese elhunyt. A közigazgatási bírói jogvédelem ekkora időtartamokat nem bír el.

Dogmatikai kérdés a bírói kezdeményezés alapján hozott, alkotmányellenességet megállapító határozat hatálya. Pontosabban az, hogy a kezdeményezés nyomán megállapított alkotmányellenesség következménye csak az adott ügyben érvényesül, vagy más ügyekre nézve is kimondható az alkalmazási tilalom, illetve a már alkotmányellenessé nyilvánított és megsemmisített jogszabály kapcsán a bíró kezdeményezheti-e az alkalmazási tilalom önálló megállapítását.

7. Ez olyan kérdés, melyet az AB önállóan, a rá vonatkozó szabályok alkalmazásával dönthet el, alakítva a saját gyakorlatát és a jogvédelem valódi mértékét. Az AB gyakorlatában erre is és arra is volt példa. Egy bírói kezdeményezés alapján az általános alkalmazási tilalom megállapítását (hatásköri okokból) az AB kizárta. A 68/1995. (XII. 7.) AB végzésben az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. tvr. és a végrehajtására kiadott MÉM rendelet egyes, a 25/1993. (IV. 23.) AB határozattal elbírált rendelkezései konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárására irányuló indítványt visszautasította. Ennek indokaként azt jelölte meg, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek levonásáról, ezen belül hatályvesztésről és az alkalmazhatóságról az AB már mindenkre kiterjedő hatállyal rendelkezett, ezért a 25/1993. (IV. 23.) AB határozat közzététele után benyújtott, konkrét normakontrollra irányuló kezdeményezés érdemi vizsgálatá-

nak „ítélt dolog” miatt nem volt helye. Megítélésünk szerint a bírói kezdeményezés esetén nem állt fenn „ítélt dolog”, hiszen az adott perben, a korábban keletkezett tények okán a jogszabályt alkalmazni kellett, az AB döntése ellenére. Mivel az adott ügyre az AB határozata nem terjedt ki, a normakontroll konkrét hatása megállapítható lett volna.

Maga az AB tért el később ettől a „gyakorlattól” és a 33/2003. (VI. 19.) AB határozatban megállapította: a csődtörvény megsemmisített rendelete a határozat közzétételének napján folyamatban lévő felszámolási eljárásokban nem alkalmazható. A folyamatban lévő ügyekre is kiható, tartalmát tekintve visszaható hatályú és általános érvényű alkalmazhatóság tilalom alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság érvényesülését jelölte meg az AB. Hivatkozott emellett a korábbi, tehát az előbb említett végzésben figyelmen kívül hagyott gyakorlatára is.⁴⁰

VI. Következtetések, javaslatok

1. Megítélésünk szerint a teljes körű közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez a közigazgatási szervek belső szabályozó aktusainak (normatív határozatai, nem kötelező elvi állásfoglalásai) törvényességi felülvizsgálatát a közigazgatási bírósághoz kellene utalni. Ezek egy részét a még éppen hatályos jogalkotási törvény, más részét külön törvények szabályozzák. Nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy ilyeneket a közigazgatás akár felhatalmazás nélkül is „képes” kiadni, követni, alkalmazni.⁴¹

2. A jogszabályok feletti normakontroll *monopóliumának megtartása* esetén a bírói kezdeményezésen alapuló konkrét normakontroll eljárásokat gyorsabbá, és kiszámíthatóbbá kellene tenni, törvényen alapuló soron kívüliséggel és általános alkalmazási tilommal kellene együtt járnia, lehetővé téve a „csatlakozó”, csak az alkalmazási tilalomra irányuló bírói kezdeményezés benyújtását. Törvényi változások útján biztosítandó emellett, hogy a jogalkotási eljárás betartását megfelelő eszközökkel vizsgálni tudja az AB. Ez azonban olyan idegen elemeket vihetne be az AB eljárásába (*ténybíráskodás*), melynek veszélye éppen az OVB határozatai felülvizsgálatánál már felmerült. A monopólium megtartása esetén is megfontolandó a helyi rendeletek esetén az indítványozási jog érdekeltséghez (lakhely, székhely, telephely, munkahely az adott településen) kötése.

⁴⁰ 4/1992. (I. 28.) AB határozat, ABH 1992, 332, 334.; 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 70.; 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, ABH 1992, 355, 358.

⁴¹ Az e tekintetben „alapügynek” számító 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban a Művelődési és Közoktatási Minisztérium 121001-586/92/VII. számú ügyiratához csatolt, az egyházakkal kötendő megállapodástervezetekre vonatkozó melléklet (minisztériumi útmutató 4. pontja) volt a vizsgált „aktus”. ABH 1992, 275.

3. A normakontroll *monopólium megosztása* (az 1. pontban írtakon túlmenően) az önkormányzati rendeletek törvényességének (formai alkotmányellenesség) megítélése kapcsán képzelhető el leginkább. Miközben a jelenleg működő közigazgatási bírósági felülvizsgálat központi mozzanata is az adott aktus (határozat) törvényes megengedettségének kérdése, a közigazgatási ügyekben ítélező bírók eljárásjogi eszközökkel rendelkeznek a jogalkotási eljárás betartásának tényállásszerű vizsgálatára. Az önkormányzati rendeletek *tartalmi alkotmányellenességének* megítélése (alkotmányos alapjogok sérelmének vizsgálata) az *AB monopóliumát* képezhetné továbbra is. Külön Hatásköri Bíróság felállítása nélkül, az AB-nek biztosított hatásköri hatáskör (*Kompetenz-Kompetenz*) beiktatásával megoldhatók az esetleges konfliktusok. (Az AB döntése szerint bírálhatná el a hozzá benyújtott vagy a közigazgatási bíróságtól felterjesztett, önkormányzati rendelettel szembeni indítványt és e döntése a közigazgatási bíróságra kötelező lenne).

4. A fenti hatáskörből leválasztható a kizárólag magasabb szintű jogszabályba (törvénybe, rendeletbe)

ütköző önkormányzati rendeletek konkrét bírói normakontroll keretében történő felülvizsgálatának kérdése. Ez a *törvényességi* kérdés számtalanszor kapcsolódik építésügyekhez, helyi adóügyekhez, környezet-, természetvédelmi ügyekhez. Ilyenkor a hatékony jogvédelmet az a megoldás biztosítja leginkább, ha a bíró csak a felekre kiterjedő hatállyal az adott perben mellőzheti a törvénysértő rendeleti szabály alkalmazását. A per lezárását követően nincs akadálya absztraktnak normakontroll kezdeményezésének.

Ez a hatáskörmegosztás megítélésünk szerint nemcsak alkotmánymódosítást igényelne, hanem a hatáskör ellátásához szükséges *minimális erőforrások* és feltételek biztosítását a közigazgatási bíróság számára. Minden bizonnyal segítené a teljes körű (vagy a mai-nál „teljesebb” körű) közigazgatási bíráskodás megteremtését, ha az Alkotmány nem a „közigazgatási határozatok” törvényességének ellenőrzését, hanem a „közigazgatási működés” jogszerűségi felülvizsgálatát, más megfogalmazásban a *közjogi jogviták elbírálását* helyezné a bíróságok hatáskörébe.

VITA

Az Alkotmánybírósági Szemle első számában – vitaindítóként – közreadta az Európai Bíróság elnökének a Magyar Tudományos Akadémián, november 24-én elhangzott előadását, valamint az előadáshoz kapcsolódóan a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. június 30-án, a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát vizsgáló határozatának összefoglalóját.

Az Alkotmánybírósági Szemle második száma köz-

re adja e dokumentumok és a magyar Alkotmánybíróság Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos, azóta megszületett döntésének (lásd ABSz 50. oldal) kritikai méltatását.

Mivel az Európai Unió és a tagállami alkotmányok viszonyának kérdése továbbra sem veszített aktualitásától, ezért az Alkotmánybírósági Szemle a vitát nem zárja le.

* * *

Reagálás az első szám vitaindítójára

A MAGYAR LISSZABON-HATÁROZAT: BEFEJEZETLEN SZIMFÓNIA LUXEMBURGI HANGNEMBEN

Blutman László

egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem

Az Alkotmánybíróságnak egy indítvány nyomán meg kellett nyilatkoznia az Európai Unió alapító szerződéseit módosító Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságáról.¹ A határozat nem látta a törvényt alkotmányellenesnek az indítványban felhozottak alapján. Nem is ez a következtetés az igazán érdekes, hanem az indoklás, mellyel a testület erre a döntésre jutott. Az ügy alkalmat adott arra, hogy a testület összegezze álláspontját az uniós jog, és különösen az alapító szerződések alkotmányos helyzetéről², útmutatást adva a magyar jogélet számára. Ez nem sikerült. A két párhuzamos indoklás és egy különvélemény is jelzi, hogy a testület lényeges dogmatikai problémákkal találta szemben magát az indítvány vizsgálatánál. E problémákra a következőkben kívánok rámutatni, némi háttérelmézést is ajánlva.

I. A csapdahelyzet

A Lisszaboni Szerződés és a 2007. évi CLXVIII. törvény vizsgálatának eredménye láthatóvá tette, hogy az Alkotmánybíróság, döntésének meghozatalakor, többféle, összeegyeztethetetlen elvárást magában foglaló csapdahelyzetben találta magát. E csapdahelyzet-

nek legalább négy összetevője van, melyek tükröződtek aztán a határozatban, illetve a kisebbségi véleményekben.

(1) *A jogpolitikai csapda.* Az érdemi döntést a kihirdető törvény alkotmányosságáról aligha lehet egyértelműen, logikai úton levezetni az Alkotmány rendelkezéseiből, vagy a mögöttes alkotmányos elvekből, tételekből. Ilyenkor a döntési alternatívák közötti választást számos motívum, jogon kívüli érv, kényszer, célértékelés is befolyásolhatja: ez jelentős mértékben jogpolitikai döntés.³

Némi leegyszerűsítéssel, az Európai Unió megalapítása óta, általános szinten két nagy áramlat feszül egymásnak az uniós döntéshozatalban. Az egyik, az „egyre szorosabb egység” víziójából kiindulva⁴, az Unió céljainak legteljesebb megvalósítása végett, az uniós hatásköröknek maradéktalan kihasználására, illetve kiterjesztésére törekszik, a tagállami döntési hatáskörök visszaszorításával (*integracionista irány*). A másik irány, legtöbb változatában ugyancsak integrációbarát, viszont szüntelenül figyelmeztet arra, hogy az Unió nem föderalista állam, hanem szuverén államok együttműködése, és a tagállamok szuverenitása egy bizonyos ponton túl már nem engedi az uniós hatáskörök növe-

¹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) Magyar Közlöny 2010/119. szám, 21937–21950. o.

² Az alapító szerződések (esetenként alapszerződések) kifejezés alatt leggyakrabban az Európai Uniót alapító szerződést (Maastricht 1992/1993; a továbbiakban EU-Szerződés), és az Európai Unió működéséről szóló szerződést (Róma 1957/1958; korábbi nevén az Európai Közösséget alapító szerződés; a továbbiakban EUM-Szerződés) értik. Az alapító szerződések köre ennél jóval tágabb, erre lásd Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 39–40. o.

³ A jogpolitika szót olyan értelemben használom, hogy az a konkrét, alkalmazandó jogszabályokkal kapcsolatos társadalmi elvárásokat, célokat, követendő értékeket azonosítja, mely aztán az alapját képezi, a több lehetséges döntési alternatíva közötti választásnak, lásd erre Szabó Miklós: *Ars iuris: a jogdogmatika alapjai*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2005, 44. o.

⁴ A nevezetes fordulat („ever closer union”, „une union sans cesse plus étroite”), az EU-Szerződés 1. cikk (2) bekezdésében található.

lését (*szuverenista irány*).⁵ Mindkét irány (és ezek számtalan árnyalata) mögött jól kitapintható érvrendszerek működnek. A két irányzat egymásnak feszülése nemcsak politikai értelemben (vagy ezen belül a jogalkotás területén) észlelhető, hanem a jogalkalmazás területén is. Ennek kiváló példája egyrészt a német szövetségi alkotmánybíróság Lisszabon-határozata, másrészt az Európai Unió Bírósága elnökének, a magyar Alkotmánybíróság húszéves fennállása alkalmából rendezett nemzetközi tudományos konferencián tartott előadása.⁶ Ilyen ellentétes tendenciák által határolt térben született a magyar Lisszabon-határozat.

A tagállami alkotmánybíráskodásban, a fenti ellentét szempontjából, az alapkérdés a következő: *akadály vagy korlátja lehet-e, és ha igen, mely ponttól, egy tagállam alkotmányos rendelkezése az uniós integrációnak, az uniós hatáskörgyakorlásnak, és milyen alkotmányos mérce szolgálhat ezen pont kijelölésére.* Az Alkotmánybíróság számára a csapdahelyzet egyik vonatkozása éppen az volt, hogy miképpen foglaljon állást (vagy állást foglaljon-e) ebben a kérdésben.

(2) *Az uniós jog és az Alkotmány viszonyának általános paradoxona.* Az uniós jogot érintő alkotmányos döntéseknél, nem lehet eltekinteni attól, hogy ez a viszony egy alapvető paradoxonra épül. Eszerint, a tagállami alkotmány általános felhatalmazást ad a csatlakozásra egy olyan nemzetközi rendszerhez (Európai Unió), amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így akár a felhatalmazást adó alkotmány szabályaival szemben is.⁷

(3) *A magyar alkotmányos szabályozás sajátosságai és hiányosságai.* A Lisszaboni Szerződés megítélésénél a magyar alkotmányos szabályozás legalább három sajátossága árnyalja a képet, és teszi nehezzé a védhető, koherens indokolás kialakítását. (a) Ilyen a nemzetközi jogi normák tekintetében a dualista alkotmányos gyakorlat⁸, mely a Magyarország által, nemzetközi szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek belső jogban történő érvényesítését, belső jogforrási formába való beiktatáshoz (transzformáláshoz) köti, és

ezzel a normaszöveget megduplázza.⁹ Mindez sajátos gondokat vet fel a Lisszaboni Szerződés kezelésénél, mely nemzetközi szerződésként kihirdetésre került. (b) Külön gondot jelent az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdés homályos szövege, mely láthatóan nem kis nehézséget okozott a testületnek a Lisszabon-döntés indokolásakor. (c) Nehézséget jelentenek a magyar alkotmányos szabályozás uniós joggal kapcsolatos általános hiányosságai, így például az, hogy nem rögzíti az uniós jog, illetve a különféle uniós jogforrások helyét a magyar jogrendszerben.

(4) *Az Alkotmánybíróság megelőző gyakorlatában megállapított tételek.* A Lisszaboni Szerződés alkotmányos értékelésénél nagyban akadályozta a koherens indokolás kialakítását néhány tétel, melyet az Alkotmánybíróság rögzített megelőző gyakorlatában. Ilyen mindenekelőtt, hogy a testület megkötötte magát, miszerint az uniós jogot (és benne az alapító szerződéseket) nem tekinti hatásköri szempontból nemzetközi szerződésnek, hanem a belső jog részeként kezeli. Másrészt, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés maga is módosító jogszabály, sajátos szerepet kapott az a dogmatikai nézet, mely általában a módosító jogszabályokkal, azok helyzetével és hatályvesztésével kapcsolatban bukkant fel 2006-ban az egyik AB határozatban (lásd alább, a II. pontban).

Ilyen háttérrel, ilyen korlátokkal kellett az Alkotmánybíróságnak értékelnie a kihirdető törvény, és azon keresztül az Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát. Maga a határozat egyrészt azon kérdés körül forgott, hogy érdemben vizsgálhatja-e a testület a kihirdető törvény alkotmányosságát az indítvány alapján. Miután a többség ezt lehetőnek látta, a második nagyobb kérdéskör az érdemi vizsgálat volt. Az első kérdéskör legalább annyira érdekes és fontos, az uniós jog alkotmányos helyzetét érintő problémát vetett fel, mint maga az érdemi vizsgálat.¹⁰

II. Vizsgálható-e érdemben a kihirdető törvény alkotmányossága?

Az ügy összefüggéseiben, az érdemi vizsgálat előzetes feltételeit (beleértve a hatáskört) érintő kérdéseknek lényeges vonatkozásai vannak, és jelentőségüket nem szabad alábecsülni. A jogalkalmazásban az integracionista nézetrendszer egyik legfontosabb, érvényesíteni kívánt elve, hogy a nemzeti bíróságok

⁵ A szuverenista jelzőt bármilyen politikai vagy pejoratív felhangtól függetlenül használok.

⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421), forrás: <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/>>; összefoglalóját lásd Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. szám 138–142. o. (a továbbiakban: német Lisszabon-határozat, hivatkozva bekezdések, az összefoglalónál pontok szerint). Vassilios Skouris előadásának szövegét lásd Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. szám 142–148. o.

⁷ Blutman László–Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (I.) Európai Jog 2007/2. 3. o. Mivel a paradoxon lényegi vonásai és következményei e tanulmányban megtalálhatóak, itt eltekintek ezek ismertetésétől.

⁸ Lásd az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdését, a 2005. évi L. törvényt a nemzetközi szerződések megkötéséről, valamint különösen a 4/1997. (I. 22.) AB határozatot (kihirdető törvény utólagos alkotmányossági vizsgálata) ABH, 1997, 41.

⁹ A magyar joggyakorlatban e transzformálást, beiktatást helyett általánosan kihirdetésnek nevezik – helytelenül, lásd Blutman László: A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. Közjogi Szemle 2010. március, 8–10. o. Tekintettel az általános nyelvhasználatra és a vizsgált AB határozat nyelvezetére, ezzel a fenntartással a következőkben magam is a kihirdetés kifejezést használok.

¹⁰ Az alkotmányossági vizsgálat, a belső jog és az uniós jog viszonyrendszerét az alkotmánybírósági hatáskörök tükrében felvázoló Blutman–Chronowski-mátrixban elhelyezve, a 6-B konfliktusmezőt érintette, lásd Blutman László–Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. (II.) Európai Jog 2007/4. 17–18. o.

(ideértve az alkotmánybíróságokat is) semmi olyan hatáskörrel nem rendelkeznek, mely alapján a tagállamban az uniós jog, annak érvényességét vagy hatályát érintő vizsgálat alá vonható.¹¹ A jogalkalmazásban, az uniós joggal kapcsolatos ügyekben, a hatáskörök és az érdemi vizsgálat egyéb feltételeinek értelmezése, (esetünkben tkp. az alkotmánybíróságok távoltartása az uniós jogtól, vagy éppen közel engedése ahhoz), tükrözheti az integracionista vagy szuverenista tendenciák érvényesülését.¹²

A magyar Lisszabon-határozatban két erőteljes kisebbségi vélemény fogalmazódott meg amellet, hogy az adott összefüggésekben a kihirdető jogszabály érdemi vizsgálatának feltételei nem állnak fenn (Paczolay P. és Lévy M., valamint Bragyova A.). Ezek azon az érven alapultak, hogy a 2007. évi CLXVIII. törvény, mint kihirdető jogszabály, a szerződés hatálybalépésekor elveszti önálló normatartalmát, és ezzel az érdemi vizsgálat lehetősége is megszűnik. Ezt a következtetést jelentősen eltérő, részben technikai jellegű érveléssel kívánták alátámasztani.

1. A jogszabály-módosítás új elmélete – működésben

Mivel a Lisszaboni Szerződés maga is módosító jogszabály, ezért kézenfekvőnek mutatkozott, hogy a kihirdető jogszabálynál alkalmazható az Alkotmánybíróság által, a módosító és módosított jogszabályok viszonyára újabban kialakított, kifejezetten először a 4/2006. AB határozatban megjelenő elmélet. Röviden összefoglalva, ennek az a lényege, hogy a módosító jogszabályok, a hatálybalépésük pillanatában, egyszeri aktuussal mintegy beépítik a módosító rendelkezéseket a módosított alapjogszabályokba, és így kiüresedvén, lényegében feleslegessé válnak.¹³ Ennek az a következménye, hogy a módosító jogszabályok hatályon kívül helyezése a módosított jogszabályba beépült módosítást nem érinti. Így a jogalkotó számára lehetővé válik, hogy a módosító jogszabályokat, hatálybalépésük után, akár egy-két nappal, hatályon kívül helyezze. (Amennyiben magában a módosító jogszabályban van a hatályon kívül helyező rendelkezés, létrejön az „öngyilkos jogszabályok” problémája.)¹⁴

¹¹ A fentiekben idézett beszédében, Skouris elnök abban az esetben is az Európai Bíróság hatáskörének gyakorlását (előzetes döntéshozatal) szorgalmazza, amikor nem magát az uniós jogi normát, hanem az azt kihirdető, esetleg átültető belső jogszabályt kell megítélni alkotmányos normák alapján – tehát, amikor formailag belső jogszabály és a tagállami alkotmány viszonyáról van szó, Skouris i. m. (6. lj.) 145.

¹² Lásd pl. Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2005, 109–112. o.

¹³ 4/2006. (II. 15.) AB hat. (költségvetési törvény) ABH 2006, 101, 117 (IV.3. pont). Megerősítve pl. 90/2007. (XI. 14.) AB határozat (regionális államigazgatási szervek létrehozása) ABH 2007, 750, vagy 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (jogalkotásról szóló törvény) Magyar Közlöny, 2009/184. szám, 45169.

¹⁴ Az „öngyilkos jogszabályok” már 2006 előtt is megjelentek a magyar jogban, lásd Blutman László: A dereguláció árnyékos oldala. Közjogi Szemle 2008. június, 27–29. A 2006.

Az Alkotmánybíróság szakított azzal az évszázados hagyománnyal, hogy a módosító jogszabályoknak hatályban kell maradni a módosított jogszabály hatályának megszűnéséig (mert a módosítás mögött hatályos jogforrásnak kell lennie).

A 2007. évi CLXVIII. törvény tekintetében, ezen elméletet a különvélemény következetesen próbálja végigvinni (Bragyova A.). Eszerint a Lisszaboni Szerződés, mint módosító jogszabály rendelkezései beépültek az Uniót alapító szerződésekbe, tehát a Lisszaboni Szerződés kiürült, elvesztette normatartalmát. A Lisszaboni Szerződés, valamint a kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálatára, a szerződés hatálybalépéséig lett volna lehetőség, ezután érdemben nézve mindkettő normatartalom nélkül maradt, „hatályát veszítette”.

A többség azonban ezt a gondolatmenetet nem követte, miután feltehetően szembesült a jogszabály-módosítás új elméletére vonatkozó, zavaró aggályokkal. Az elmélet általános kritikáját itt mellőzve, az aggályok közül megemlítenők a következők.¹⁵ (a) A magyar joggyakorlatban a jogalkotó nagyszámú módosító jogszabályt nem helyez hatályon kívül (ahogy a 2007. évi CLXVIII. törvényt sem). Az elméletet alapul véve, akkor itt tömeges jogalkotói hiba történik, hiszen funkciójukat és normatartalmukat veszített, kiürült jogszabályok tömege marad a hatályos jog rendszerében. (b) A módosító jogszabály „kiürülése”, és a módosítás „beépülése” a módosított jogszabályba, pusztán két jogi metafora.¹⁶ Amivel ténylegesen találkozunk az, hogy vannak továbbra is hatályos, módosító jogszabályok, továbbra is hatályos jogszöveggel, melyeken egyáltalán nem mutatkozik, hogy a normatartalmukat elvesztették volna (a 2007. évi CLXVIII. törvényt sem). Ehelyett, mindössze együtt kell őket olvasni a módosított jogszabállyal, mely együttesből a hatályos normatartalom megállapítható. (c) Úgy látom, az uniós jogban nem érvényesül olyan nézet, hogy az uniós alapító szerződéseket módosító nemzetközi szerződések elvesztették volna normatartalmukat, beépülve a módosított rendelkezésekbe. Például az Amszterdami Szerződés (1997/1999), vagy a Nizzai Szerződés (2001/2003) továbbra is hatályban van, akárcsak a rájuk épülő Lisszaboni Szerződés. Az uniós alapító szerződéseknek jogforrási szinten nincs egységes szövege.¹⁷ A hatályos szöveg úgy állapítható meg, hogy a módosító szerződéseket a módosított szerződések szövegére kell vonatkoztatni. (d) Az elméletet alapul véve, a módosított jogszabályba „be-

előtti, ilyen, meglehetősen esetleges jogalkotói gyakorlatot meg- és felerősítette a 4/2006. (II. 15.) AB határozat.

¹⁵ Általánosabban lásd Blutman i. m. (14. lj.) 27–29.

¹⁶ A „kiürülésre” és „beépülésre” szó szerint lásd 90/2007. (XI. 14.) AB határozat (regionális államigazgatási szervek létrehozása) ABH 2007, 750, 766 (III. pont).

¹⁷ Az alapító szerződéseknek megjelent ugyan az egységes szerkezetbe foglalt szövege az Európai Unió Hivatalos Lapjában, legutóbb a 2010. március 30-i számban, de a szöveg nem hivatalos, hanem tájékoztató jellegű. Lásd az erre utaló nyilatkozatot, Hivatalos Lap C83., 2010. 3. 30. (belső borítólap).

épült” módosítások mögött nem áll hatályos jogforrás. Ez legalábbis aggályos, a jogalkotási dogmatika egészét nézve.

Nemcsak a többség, de az érdemi vizsgálatra vonatkozó feltételek fennállását tagadó párhuzamos indoklás (Paczolay P., Lévy M.) sem próbálta alkalmazni ezt az elméletet a kihirdető törvényre. Viszont más érvet talált, annak alátámasztására, hogy a kihirdető törvény normatartalmát veszítette a hatálybalépéskor, és ekkor megszűnt az alkotmányossági vizsgálat lehetősége.

2. A Lisszaboni Szerződés *sui generis* érvényesülése a magyar jogban?

Az érdemi vizsgálat kizárására irányuló másik érv lényege az, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig, a szerződéses normatartalom a kihirdető törvény része, de azután, mint uniós jog *sui generis* érvényesül, a kihirdető törvénytől függetlenül.¹⁸ Ekkor a kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálata irrelevánsá válik, mert a hatálybalépés után „...a Lisszaboni Szerződés tartalmilag már nem része az LSztv.-nek”¹⁹. Ez az álláspont megpróbálja figyelembe venni azt, a megelőző joggyakorlatban megfogalmazott tételt, hogy az Unió alapját képező szerződések nem nemzetközi szerződések az Alkotmánybíróság hatáskörének gyakorlása szempontjából, hanem uniós jogként a belső jog részét képezik. Viszont kénytelen megengedni azt, hogy egy ilyen szerződés a hatálybalépésig mégiscsak (még nem hatályos) nemzetközi szerződés-ként viselkedik a belső jogban. Így, az 1053/E/2005. és a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatok nyomán, részben szakít a nemzetközi szerződésekre vonatkozó magyar dualista gyakorlattal.²⁰ Ugyanakkor egy sajátos, monista elméletet igyekszik felépíteni az Alkotmány 2/A. §-ára alapozva.²¹ Ez alapján, a magyar jogban a nemzetközi szerződéseknek két fajtája mutatkozik: az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alá eső nemzet-

közi szerződések (dualista érvényesüléssel), és a 2/A. § alá eső néhány nemzetközi szerződés (alapvetően monista érvényesüléssel).

Ez tetszetős elmélet, mely komoly erőfeszítést tükröz a megelőző joggyakorlat és az alkotmányos szövegek összehangolására, viszont több vonatkozásban nem meggyőző. (a) A dualista gyakorlatban a kihirdető törvény erejénél fogva alkalmazandó egy nemzetközi szerződés a belső jogban. Amennyiben az uniós alapító szerződések *sui generis* érvényesülnek hatálybalépés után, nincs miért kihirdetni őket. A hatálybalépés előtt, a kihirdetett szerződéses szöveg legfeljebb a megismerést és a felkészülést szolgálja, ehhez azonban nem kell a szöveget belső jogforrási formába foglalni.²² A kihirdetett szöveg amúgy sem a kihirdető törvény hatálybalépésével, hanem a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével lépett hatályba [l. 2007. évi CLXVIII. törvény 8. § (2) bekezdés]. Ez azt jelentené, hogy abban a pillanatban, ahogy a kihirdetett szöveg hatályba lépett, egyben értelmét is veszítette, hiszen ettől kezdve már nem a kihirdető törvény alapján érvényesül a belső jogban a szerződés. (b) Mivel az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése kifejezetten kihirdetésről szól, ami dualista gyakorlatot jelent, nem egyeztethető össze vele egy olyan értelmezés, mely megfosztja funkciójától a kihirdető törvényt. Az alkotmányos rendelkezésből az következne, hogy az uniós alapító szerződések a kihirdető törvénytől fogva, és nem *sui generis* módon érvényesülnek a belső jogban.²³ (c) A *sui generis* érvényesülésre alapozó álláspont fényében nehéz értékelni a tényt, hogy a normatartalmát veszített kihirdető törvény szövege továbbra is hatályos. Például kérdés, hogy ez marad a szerződés irányadó, hiteles szövege is a magyar belső jogban? A kisebbségi álláspontból nagy valószínűséggel az is következne, hogy a jogszöveget tekintve, a hatálybalépéstől már nem a Magyar Közlönyben megjelent szöveg az irányadó. Viszont, ha így állna a dolog, akkor a kihirdető törvény teljesen funkciótlaná válna, mert így a hatálybalépéstől a magyar jogalkalmazóknak az irányadó, hiteles szöveget az Európai Unió Hivatalos Lapjában kellene keresniük.²⁴

¹⁸ Ez eshetőlegesen azzal járhat, hogy mivel ekkor már az uniós jogrendszer, és nem a magyar jogrendszer szabálya, ezért az Alkotmánybíróság által nem lenne felülvizsgálható, lásd Trócsányi László–Csink Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. Jogtudományi Közlöny 2008/2. szám, 66. o.; Az alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András) 2. javított, bővített kiadás, Budapest, Századvég, 2009 (a továbbiakban Kommentár), 1126–1127. o.

¹⁹ MK 2010/119. 21944.

²⁰ A 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) azon kitétele, mely szerint az elsődleges uniós jogforrásoknak minősülő alapító szerződések közösségi (ma már uniós) jogként részei a belső jognak, csak úgy értelmezhető, hogy nem nemzetközi szerződésként, így nem a kihirdető törvények erejénél fogva, hanem *sui generis* módon, és jogforrásként érvényesülnek a belső jogban, ABH 2006, 819, 861 (III.11. pont).

²¹ Így ugyanis a 2/A. § alá tartozó nemzetközi szerződések nem a kihirdetés (transzformálás) miatt lesznek alkalmazandóak hatálybalépésük után a belső jogban (ami a dualista gyakorlat lenne), hanem pusztán azért, hogy azokat az állam a hatálybalépéssel kötelezőnek ismeri el (monista gyakorlat).

²² Az Európai Unió Hivatalos Lapjából hatálybalépés előtt megismerhető a szerződés szövege.

²³ Ez nem áll ellentétben azzal a ténnyel, hogy az Unió másodlagos jogforrásai (pl. rendelet vagy irányelv) valóban *sui generis* jogforrásokként érvényesülnek a magyar jogban az Alkotmány 2/A. § és a kihirdetett alapító szerződések nyomán. Az uniós elsődleges és másodlagos jog dogmatikailag eltér egymástól, és nem feltétlenül viselkedik azonos módon, lásd Trócsányi–Csink i. m. (18. lj.) 65.

²⁴ Ezt megengedve, a következő probléma az lenne, hogy a Hivatalos Lap melyik szövegváltozata lenne az irányadó. Nem értek egyet azzal, hogy a Hivatalos Lap 2010. március 30-i számában megjelenő egységes szövege az alapító szerződéseknek, hiteles (hivatalos) szöveg lenne, mert ez csak tájékoztató jellegű. [Ezzel ellentétesen foglal állást a többség (III.2. pont, MK 2010/119. 21939), illetve a különvélemény is (Bragyova A.; 2. pont, MK 2010/119. 21947)]. Véleményem szerint, az uniós hiteles szöveget abban a korábbi számban kell keresni, mely a Lisszaboni Szerződés eredeti szövegét (és nem az egységes szöveget) közli (HL C306., 2007.12.17.).

3. A többségi álláspont és a vizsgálható normatartalom

A fenti két álláspont, ha elméletileg nem is, de gyakorlatilag megfosztotta volna az Alkotmánybíróságot az alapító szerződések kihirdető törvények érdemi, utólagos alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségétől. Az időbeni korlát, hogy csak hatálybalépésig lehetne ilyen vizsgálatot megejteni, a hatálybalépés után nem, nehezen legyőzhetőnek látszik, az alkotmánybírói eljárási idő miatt. (A konkrét ügyben az indítvány kb. egy évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt érkezett, de az eljárási idő miatt az érdemi vizsgálathoz már elkésett). Viszont a fenti két állásponttal szemben, a többség talált felülvizsgálható normatartalmat a 2007. évi CLXVIII. törvényben, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is, és ezzel elkerülte, hogy kikerüljön a látóköréből az Alkotmány és az alapító szerződések viszonya, és kizárjon egy érdemi alkotmányossági vizsgálatot. Egyben fenntartotta egy érdemi szuverenista álláspont kialakításának elvi lehetőségét, a német szövetségi alkotmánybíróshoz hasonlóan.

A többség fő érve a felülvizsgálható normatartalom létre viszonylag egyszerű: a jogalkotó nem helyezte hatályon kívül a kihirdető törvényt, tehát van felülvizsgálható, hatályos normaszöveg.²⁵ Ezzel a többség megtagadta azt, hogy a kihirdető törvény elvesztette volna a normatartalmát a hatálybalépéskor, és így nem állított időbeli korlátot az utólagos alkotmányossági vizsgálat elé. Az ezt alátámasztó érvrendszer azonban nem teljesen meggyőző, és legalább két ponton nem illeszkedik a megelőző gyakorlathoz.

(a) A határozat érveléséből arra lehet következtetni, hogy a vizsgálat időpontjában az egész Lisszaboni Szerződés részét képezte a 2007. évi CLXVIII. törvényben fellelhető, vizsgálható normatartalomnak. Ebben az esetben, viszont az érvelés ellentétben áll a 4/2006. (II. 15.) AB határozattal, és a ráépülő határozatokkal, mely a módosító jogszabályok kiürüléséről szól, hiszen nem tekinti a kihirdető törvényt normatartalmát vesztett jogszabálynak. Ezt az ellentmondást a határozat azzal kívánja feloldani, hogy a kihirdető törvény formailag nem módosító jogszabály. A módosító jogszabály a Lisszaboni Szerződés, melyet a kihirdető törvény 1. mellékletében hirdetett ki a jogalkotó. Így a kihirdető törvény nem közvetlenül módosítja a csatlakozási szerződéseket (és egyben az uniós alapító szerződéseket) kihirdető 2004. évi XXX. törvényt.

Ez az érv azonban nem igazán fog helyt. Az a tétel, hogy módosító jogi rendelkezések érdemben beépülnek a módosított jogszabályba, és ezáltal kiürülnek, nincs összefüggésben azzal, hogy e módosító rendelkezések a módosító jogszabály főszövegében vagy mellékletében vannak. Az elmélet következetes alkal-

mazása alapján, a 2007. évi CLXVIII. törvény 1. mellékletében foglalt Lisszaboni Szerződés kiürült, mert beépült a 2004. évi XXX. törvény mellékleteiben kihirdetett alapító szerződésekbe. Az elmélet alapján, a kihirdető törvény 1. mellékletében nem maradt felülvizsgálható normatartalom. Az ezzel ellenkező felfogás exponálásával, az Alkotmánybíróság lényegében szakított a 4/2006. (II.15.) AB határozat IV. 3. pontjában foglalt, és később többször megerősített álláspontjával.

Az ellentmondást feloldani, csak a módosító jogszabályokra vonatkozó új elmélet relativizálásával lehetett volna. Eszerint, a jogszabály-módosításokra vonatkozó elmélet csak a magyar joggyakorlatban érvényesítendő (de láthatóan nem teljesen érvényesülő) jogalkotási tétel. Mivel az uniós jogban az alapító szerződésekbe nem épültek be hatálybalépésükkor a módosító szerződések, így az uniós gyakorlatra tekintettel a kihirdető törvény 1. melléklete sem vesztette el a normatartalmát, mint módosító jogszabály. Ez az érv azonban a határozatban így nem fogalmazódik meg.

(b) Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződést a kihirdető törvény részeként vizsgálta, arra enged következtetni, hogy a szerződés, és így általában az alapító szerződések, mégis a kihirdető törvény erejénél fogva, nemzetközi szerződésként érvényesülnek a belső jogban, és nem *sui generis* módon.²⁶ Ez viszont így szembemegy az 1053/E/2005. AB határozatban foglalt tétellel, miszerint az Alkotmánybíróság „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”²⁷, és a 72/2006 (XII. 15.) AB határozattal, mely láthatóan a *sui generis* (tkp. monista) érvényesülés mellett teszi le a voksot, hiszen eszerint az alapító szerződések elsődleges uniós jogforrásokként „közösségi jogként a belső jog részei”²⁸. A Lisszabon-határozat e korábbi megállapításokra hivatkozott is, de nem látni, hogy ez miképpen egyeztethető össze a kihirdető törvény vizsgálatával, mely dualista felfogást tükröz, és amely lényegében az Alkotmány 2/A. § szövege (a kihirdetés előírása) alapján áll.

Látható, hogy az érdemi alkotmányossági vizsgálat feltételeit érintő kérdések, az uniós jog belső jogi helyzetére vonatkozóan, alapvető problémákat jeleztek. E kérdésekre adott válaszok azonban nem tették világosabbá a képet, sőt az alkotmánybírói joggyakorlatban jelentős feszültségek maradtak az uniós jog (ezen belül az alapító szerződések) kezelése szempontjából. A többség e feltételekre vonatkozó döntése azonban megnyitotta az utat a 2007. évi CLXVIII. törvény (érdemben a Lisszaboni Szerződés) egyes ren-

²⁵ A szakirodalom jelentős része is ezt az álláspontot foglalja el, bár nem teljesen azonos érvekkel, lásd pl. Trócsányi–Csink i. m. (18. lj.) 67. o.; Kommentár (18. lj.) 1124–1125.; Blutman–Chronowski i. m. (10. lj.) 17–19.

²⁶ Erre tekintettel rögzíteni kellett volna a határozatnak, hogy a szerződés Magyar Közlönyben megjelent szövege a belső jogban hivatalos szöveg.

²⁷ 1053/E/2005. AB határozat (szerencséjének szervezése) ABH 2006, 1824, 1828 (III.2. pont).

²⁸ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819, 861 (III.11. pont).

delkezéseinek alkotmányossági vizsgálatához. Mint kiderült, ez a vizsgálat csak névleges maradt, és viszszavonulást jelentett azon az úton, amit az alkotmányossági vizsgálat feltételeinek fennállására vonatkozó döntést megnyitott.

III. A hatáskör-átengedés megítélése: rendezett visszavonulás

Úgy tűnik, az indítvány érdemben három ponton támadta a Lisszaboni Szerződést: az Unió önálló jogi személyisége, az Unióból való kilépés szabályozása, és az Uniónak átengedett hatáskörök terjedelme miatt.²⁹ Az első két kérdésre kár volt az indítványozónak pazarolnia a puskaport. (Az Európai Közösségnek is volt korábban önálló jogi személyisége, és az Unió, a Közösség helyébe lépve, ezt „vette magára”. Másrészt az Unióból való tagállami kilépés meglehetősen észszerű szabályozása jelentős, éppen a tagállamokat védő előrelépés, hiszen korábban erről hallgattak az alapító szerződések.) A Lisszaboni Szerződésben megvalósuló hatáskör-átengedés terjedelme, viszont a problémák lényegét érinti. Ennek megítéléséhez azonban az Alkotmánybíróság két előkérdéssel is foglalkozott.³⁰

1. Önkorlátozás az uniós alapító szerződések értelmezésénél

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az uniós alapító szerződések hiteles értelmezése az Európai Unió Bíróságának a hatásköre, és közvetetten arra utal, hogy a testület azok „önálló” értelmezésébe nem fog belebocsátkozni.³¹ Ez az érthetetlen önkorlátozás a határozat egyik legnehezebben megfeythető része. Önkorlátozás, mert az uniós jogból ez a tétel nem következik. Érthetetlen, mert önkorlátozásként nemigen látszanak az indokai, legfeljebb találgatni lehet.

Az uniós jogot, beleértve az alapító szerződéseket, bármely tagállami bíróság hitelesen értelmezheti, amely alkalmazza azokat valamely jogkérdés eldöntésére. Enélkül az uniós jogot nem is lehetne alkalmazni a belső jogrendszerekben, hiszen a jogalkalmazás azal jár, hogy az uniós jogszövegeknek értelmet tulajdonít a jogalkalmazó. Az uniós jogban közismert előzetes döntéshozatali eljárást azért találták ki, hogy az uniós jog egységes értelmezése biztosítható legyen a tagállamokban. Az Európai Bíróság nem az egyedüli, hanem „csak” a legmagasabb szintű hiteles értelmezője az uniós jognak olyan értelemben, hogy (amennyiben lehetősége nyílik rá) kimondja a végső szót, mi

e jog tartalma.³² Az integracionista nézetek is legfeljebb addig mennek el, hogy az Európai Bíróságot „helyzetbe hozzák”: tehát a tagállami bíróságok (ideértve az alkotmánybíróságokat is) kövessék a luxemburgi értelmező ítéleteket, illetve tegyenek előterjesztést előzetes döntés iránt, ha az szükséges valamely uniós jogkérdés megoldásához.³³ Még e nézetek sem tagadják meg az uniós jog önálló értelmezésének lehetőségét a tagállami bíróságoktól.³⁴

A fentiek alapján, az Alkotmánybíróság tételét csak egy erőteljes önkorlátozásként lehet értékelni. Kétségtelen, hogy egy ilyen álláspont, mely megpróbálja kizárni uniós jogkérdések felmerülését a testület előtt, megelőzheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének egyfajta kényszerét. Ezzel a magyar alkotmányőrző szerv lényegében csatlakozik azon alkotmánybíróságokhoz, melyek el akarják kerülni az érdemi érintkezést az uniós joggal, és az előzetes döntéshozatal esetleges kezdeményezését.³⁵ Ez egy szerepfelfogás, mely önmagában aligha kifogásolható: valóban nem lehet alkotmányos joggyakorlatot uniós normák olyan értelmezésére építeni, melyet egy másik, uniós bírói szerv később felülírhat. Azonban mindenféle, akár minimalista „önálló” értelmezés előzetes kizárása, felesleges megkötés, és egyben az alapító szerződések (illetve a kihirdető jogszabályok) érdemi alkotmányossági vizsgálat terjedelmének rendkívüli leszűkítését is jelenti.³⁶ Amennyiben a testület csak arra hajlandó, hogy az alapító szerződéseknek az előtte fekvő üggyel összefüggő normáira utaljon³⁷, ez az érdemi kérdéseket tekintve lényegében meghiúsítja a vizsgálatot (esetleg csak nagyon felszíni vizsgálatot tesz lehetővé), ahol az alkalmazott alkotmányos mérccével nem lesz mit mérni.

³² Az uniós elsődleges jog hiteles értelmezésének fogalma megjelenik a Skouris-beszédben is. Skouris i. m. (6. lj.) 147. Nem világos ennek pontos értelme, de az világos, hogy „...az Európai Bíróság nem rendelkezik monopóliummal a tagállamokban közvetlenül alkalmazható uniós jog értelmezésére...” Skouris i. m. (6. lj.) 148.

³³ Lásd erre Skouris i. m. (6. lj.) 143–144.

³⁴ Viszont az integracionista nézetek alapján, az Európai Bíróság az uniós jog minden szabályának legmagasabb szintű értelmezője. Ez alapján, a Bíróság lenne jogosult meghatározni, hogy például mi egy tagállam nemzeti vagy alkotmányos identitása az EU-Szerződés 4. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint. (Ez a rendelkezés korlátozza az Uniót, mely nem változtathatja meg, illetve nem sértheti egyoldalúan az egyes tagállamok alkotmányos berendezkedését és alapvető állami funkcióit.) Az integracionista nézetrendszer jegyében, ezért kifogásolja élesen Skouris elnök, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság kifejezetten körülírta a szuverenitás és a demokratikus berendezkedés legalapvetőbb elemeit, mint mércét az uniós hatáskör-gyakorlás vizsgálatára, lásd a német Lisszabon-határozat 251–252. bekezdését [összefoglaló 2. c) pont], valamint Skouris i. m. (6. lj.) 147–148.

³⁵ Lásd erre Skouris i. m. (6. lj.) 144. o.

³⁶ Kérdés, mit értünk önálló értelmezés alatt, ami ezen önkorlátozás tekintetében kulcsfogalom. Ez implikálhatja az uniós bíróságok ítéleteinek figyelembevételét (mely nem önálló értelmezés lesz), de ezen ítéletek sokszor önmagukban is értelmezésre szorulnak.

³⁷ MK 2010/119. 21940 (IV. 2. pont).

²⁹ Az indítványt nem ismervén, csak a határozatban foglaltak alapján következtek annak tartalmára.

³⁰ A következőkben a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseit, természetesen a kihirdető törvényben megjelenő szerződéses rendelkezésekként értem, figyelemmel az alkotmányossági vizsgálat összefüggéseire.

³¹ MK 2010/119. 21940 (IV.2. pont).

Az, hogy a testület ezzel lényegében feladta az érdemi alkotmányossági vizsgálat lehetőségét az alapító szerződések egyes rendelkezései tekintetében, jól mutatja a határozatban a Lisszaboni Szerződés hatásköri rendelkezéseinek kezelése.

2. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése: alkalmazható mérce nélkül

A Lisszaboni Szerződés útján megvalósított hatáskör-átengedés általános megítélésének alapja az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése volt. A hatáskör-átengedés terjedelmének alkotmányossága tekintetében kétféle korlát merült fel: a „szükséges mérték”, melyet a fenti rendelkezés tartalmaz, másrészt a 2. § (1) bekezdés független, demokratikus jogállamiságra vonatkozó követelménye.

Az Alkotmánybíróság most próbálta meg először, átfogóan meghatározni a 2/A. § (1) bekezdéséből levezethető tételeket. Ennek következtében beleütközött abba a paradoxonba, mely a rendelkezés szövegében található. A hatáskör-átengedés kifejezett korlátja a rendelkezés alapján, a lényegét tekintve a következő: az állam az Alkotmányból fakadó hatásköreit nemzetközi szerződés alapján olyan mértékig engedheti át, amilyen mértékig az szükséges az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek teljesítéséhez.

A hatáskör-átengedés terjedelmét tehát a szerződéses jogokhoz és kötelezettségekhez kellene mérni. Hogy lehet ezt megtenni? A hatáskör-átengedés nem azért szükséges, hogy az állam bizonyos konkrét kötelezettségeinek eleget tudjon tenni, hanem azért, hogy az Unió tudja, vagy jobban tudja a céljait teljesíteni. Az alapító szerződésekben, a tagállamok kötelezettségei – amennyiben azonosíthatók is –, meglehetősen általánosak, és nem e kötelezettségektől függ az átengedett hatáskörök terjedelme, hanem inkább az átengedett hatáskörök terjedelmétől függ az, hogy milyen kötelezettségei (és megmaradó jogai) lesznek a tagállamoknak.

A probléma lényege, hogy minden látszat ellenére, nincs érdemben alkalmazható mérce. A többség álláspontjával szemben úgy látom, hogy akkor sincs alkalmazható mérce, ha a hatáskör-átengedést megvalósító nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági vizsgálatát végezné a testület. Az Alkotmány 2/A. § alapján, az Alkotmánybíróság nem kérdőjelezhetné meg a tervezett uniós hatáskörbővítést, éppen az alkalmazható mérce hiányában.³⁸ Például, amennyiben a tagállamok (Magyarországot is beleértve) úgy döntenének, hogy az idegenforgalom szabályozásának jelentős részét uniós (megosztott) hatáskörbe utalják az alapító szerződéseket módosító nemzetközi szerződéssel, ennek alkotmányosságát a testület aligha kifogásolhatná.

³⁸ Ezzel ellentétben, ennek elvi lehetőségére utal a határozat IV.2.2. pontja, MK 2010/119. 21941.

Maga a hatáskör-átengedés hozna létre tagállami kötelezettségeket, és így a „szükséges mértékben” mérce alkalmazhatatlanná válna, mert az átengedett hatáskör, és a kapcsolódó tagállami kötelezettségek összhangja nem lenne megkérdőjelezhető. Emiatt, egy ilyen hatáskörbővítés, a 2/A. § (1) bekezdése alapján, eleve nem lehet alkotmányellenes.³⁹

Egy másik, immár érdemi mércének mutatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt követelmény: a hatáskör-átengedés nem csorbíthatja a függetlenséget és a demokratikus jogállamiságot. Úgy tűnik, a határozat végül ebben találta meg a hatáskör-átengedés igazi korlátját. A kérdés viszont az, hogy az ezen rendelkezésben foglalt követelmény miképpen alkalmazható a hatáskör-átengedés vizsgálatára, ha az Alkotmánybíróság – az előző pontban kifejtettek alapján – a Lisszaboni Szerződés átengedett hatáskörökre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésétől tartózkodik? A következő rész erre tér ki.

3. A határozat érvei a hatáskör-átengedés alkotmányossága mellett

Nyilvánvaló, az ilyen jellegű ügyekben másodlagos kérdés, hogy megállapítható-e alkotmányellenesség vagy sem. Inkább arra nyílik alkalom, hogy az Alkotmánybíróság megalkossa saját filozófiáját az uniós joghoz való viszonyáról, kitűzze a jelzőoszlopokat az alkotmányos határokat illetően, és egyben jelezze a jövőbeni, esetleges veszélyeket, melynél az uniós jog részéről az Alkotmányt fenyegetve látja.⁴⁰ Aligha lehet azt állítani, hogy a Lisszabon-határozat kihasználta volna az alkalmat egy ilyen alapvetésre.

A határozat érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság lényegében nem mérlegelte a Lisszaboni Szerződésben fellelhető hatásköri szabályokat. Ehelyett csak az uniós hatáskörgyakorlás bizonyos korlátait sorolta fel. A végső következtetés lényege a következőképpen foglalható össze. A 2007. évi CLXVIII. törvény nem áll ellentétben az Alkotmány 2. §-ával, illetve a 2/A. § (1) bekezdésével, mert (a) a tagállamok kormányai továbbra is ellenőrizni tudják az Unió tevékenységét; (b) a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazása során a tagállami parlamentek élhetnek a jogszabálytervezetek felülvizsgálatának jogával, illetve megsemmisítési eljárás kezdeményezésével; (c) a tagállamok állampolgárai tekintetében bevezették a polgári kezdeményezés intézményét; (d) az Alapjogi Charta szerződéses szabályozássá vált, így az uniós alapjog-

³⁹ Bár másféle érveléssel, ugyanerre jut a különvélemény (Bragyova A.; lásd különösen 4. pont utolsó mondata és 5. pont, MK 2010/119. 21949–21950), valamint az egyik párhuzamos indokolás (Paczolay P., Lévy M.; 5. pont, MK 2010/119. 21945).

⁴⁰ Erre a stratégiára, részben, mint problematikus hozzáállásra utal Skouris i. m. (6. lj.) 146. Az integracionista irány semmiféle hatásköri és érdemi fenntartást nem fogad el az uniós jog tagállami érvényesülésével kapcsolatban, még alkotmányos szinten sem.

védelem kiteljesedett.⁴¹ Ezen érvek elemzése rámutat az Alkotmánybíróság által végzett vizsgálat jellegének négy jellegzetes vonására.

(1) A független, demokratikus jogállamiság követelménye, mint a 2/A. § (1) bekezdése alapján történő hatáskör-átengedés érdemi korlátja, tulajdonképpen ketős követelmény. A függetlenség (szuverenitás) és a hatáskör-átengedés kapcsolata kézenfekvő. Nem ilyen kézenfekvők a hatáskör-átengedés mértékének és a demokratikus jogállamiság követelményének az összefüggései. A határozat sem ezen összefüggéseket tárja fel, hanem elsősorban a szuverenitás korlátozásának lehetőségével foglalkozik. E tisztázatlanság ellenére is látható azonban, hogy a határozat által felhozott érvek közül a polgári kezdeményezés lehetősége, és az Alapjogi Charta szerződéses rangra emelése közvetlenül nem a tagállamok függetlenségét, szuverenitását érinti, hanem az uniós hatáskörök gyakorlásának korlátait, melyek azonban nem (tag)állami tevékenységhez kötődnek. Ebből következik, hogy az uniós hatáskör-gyakorlásnak csak két, a testület által említett korlátja marad a tagállami szuverenitással összefüggésben: a tagállami parlamentek és kormányok egyes ellenőrzési jogai.

Viszont a határozat megközelítését véve, a szuverenitás és a demokratikus jogállamiság követelményei a Lisszaboni Szerződésre általánosságban alkalmazva nagyon laza mércét jelentenek. Az Alkotmánybíróság érveit véve, egy jóval nagyobb mértékű hatáskör-átengedés esetén sem lehetett volna azt állítani például, hogy az Alkotmány 2. §-ában foglalt korlátok sérültek volna.⁴²

(2) A határozatból teljesen világossá vált, hogy az uniós integráció elmélyítésének vannak alkotmányos határai, melynek egyik, talán legfontosabb és legmegfoghatóbb vonatkozása a függetlenség, szuverenitás. Ezt a többség is elismeri azzal, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését a 2/A. §-ban foglalt felhatalmazás érdemi korlátjaként fogja fel. Trócsányi L. párhuzamos indokolásában egyértelműen, röviden, tiszta logikával vezeti le, miért létezik a mai Alkotmány alapján ilyen alkotmányos korlát. Amennyiben a 2. §, ezen belül is a magyar állam függetlensége, szuverenitása ilyen korlát, akkor ezt működővé kell tenni, mely lehetővé teszi az érdemi alkotmányossági vizsgálatot. Működővé tenni pedig egy, a 2. §-on alapuló *szuverenitásvédelmi teszt* felállításával lehet, mely a mögöttes kontrollfogalmak, levezetett tételek és segédelvek hálójával megsűrheti azokat az eseteket, ahol a hatáskör-átengedés, illetve az uniós hatáskörgyakorlás már az Alkotmányba, ezen belül is a 2. §-ba ütközik.⁴³

⁴¹ MK 2010/119. 21942–21943 (IV.2.5. pont).

⁴² A német Lisszabon-határozat jóval konkrétabb megközelítésére, lásd különösen annak 351–400. bekezdéseit [összefoglaló 3. gg) pont], ahol néhány uniós tevékenységi területre lebontva határozott meg sajátos kritériumokat a megosztott hatáskörgyakorlásra.

⁴³ Blutman–Chronowski i. m. (7. lj.) 12–13. Az egységes teszt a 2/A. § és a 2. § viszonyából adódna; a német Lisszabon-határozatban ez két, elkülönült vizsgálatként jelenik meg: azonos-

Viszont sajnálatos módon az Alkotmánybíróság nem állt készen arra, hogy kialakítson egy ilyen szuverenitásvédelmi tesztet, és körülírja a magyar alkotmányos berendezkedés, magyar alkotmányos identitás részét jelentő „érinthetetlen magvát”. Erre csak Trócsányi L. tett példálózó kísérletet párhuzamos indokolásában.⁴⁴ Egy ilyen szuverenitásvédelmi teszt lenne egyedül alkalmas arra, hogy érdemi mércét jelentsen az uniós hatáskörök, és azok gyakorlásának megítélésénél.

(3) A határozatból látszik, hogy a Lisszaboni Szerződés vonatkozó (hatásköröket és ellenőrző mechanizmusokat tartalmazó) rendelkezéseinek valamilyen szintű vizsgálata nélkül az érdemi alkotmányossági vizsgálat illúzió marad. A pusztá utalás a szerződéses rendelkezésekre, intézményekre és eljárásokra, és ezek általános szembesítése egy laza mércével, melyet e tekintetben az Alkotmány 2. §-a testesít meg, olyan alacsony alkotmányossági küszöböt jelent, melyben szinte lehetetlen megbotlani. Ilyen körülmények között az érdemi alkotmányossági vizsgálat is csak névleges marad.

Az érdemi alkotmányossági vizsgálathoz az uniós jog (az alapító szerződések) önálló alkotmánybírósági értelmezésének lehetőségét fenn kell tartani. Természetesen itt nem öncélú értelmezésre gondolok. Bármilyen értelmezésnek csak az alkotmányossági vizsgálathoz és az alkotmánybírósági feladatok teljesítéséhez szükséges mértékig van létjogosultsága. Ez egyben implikálná az Európai Bíróság esetlegesen létező, releváns ítéleteinek figyelembevételét csakúgy, mint azt, hogy az uniós jog legmagasabb szintű értelmezésének a felelőssége általában a luxemburgi testületé marad.

(4) A testület láthatóan tisztában volt vele, hogy az uniós hatáskörök és a tagállamoknál maradó hatáskörök közötti határok nemcsak bizonytalanok, de egyes vonatkozásaiban előre meghatározhatatlanok. E határok egyes szeletei csak a mindennapi uniós tevékenység során szilárdulnak majd meg, nem kis mértékben az Európai Bíróság értelmező tevékenysége nyomán. Nem lehet tehát önmagában és általában értékelni a hatáskör-átengedést, mint egyszeri aktust, hanem csak az uniós hatáskörgyakorlással, mint folyamatos tevékenységgel együtt. Éppen ezért a határozat az uniós jogalkotás és tevékenység ellenőrzésének egyes, a Lisszaboni Szerződés által előírt mechanizmusaira koncentrált. Ez az irány nem kifogásolható, azonban úgy vélem, hogy az uniós hatáskörök relatív meghatározatlanságát önmagában is értékelni kellett volna, és ugyanakkor az uniós hatáskörök különböző, a határozatban figyelmen kívül hagyott jellegzetességeit is mérlegre kellett volna tenni.

ságvizsgálat és ultra vires vizsgálat, lásd a határozat 240–241. bekezdéseit [összefoglaló 2. e) pont]. Ez nem fér össze az integracionista nézetekkel, és mindkét vizsgálat lehetőségét élesen kritizálja Skouris i. m. (6. lj.) 146–147.

⁴⁴ MK 2010/119, 21946.

4. *A hatáskör-átengedés mérlegelése:*
ami a talonban maradt

A Lisszabon-határozat csak arra szorítkozott, hogy utaljon az uniós hatáskörgyakorlás néhány korlátjára, azonban nem ment bele ezek érdemi mérlegelésébe. Ugyanakkor, számos olyan szempont vagy uniós hatásköri jellegzetesség van ezen kívül, melyet mérlegre kellett volna tenni ahhoz, hogy az alkotmányossági vizsgálat érdemibb legyen. Az alábbiakban felvázolok néhány ilyen szempontot és hatásköri jellegzetességet.⁴⁵ Nem azt állítom, hogy ezek mérlegre tétele a 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányellenességét alapozná meg. Mindössze úgy vélem, hogy ezek értékelését egy érdemi alkotmányossági vizsgálat megkövetelte volna.

(1) *A szubszidiaritás elve erősen korlátozott kontroll-elv.* Az Alkotmánybíróság egyik központi érve volt a Lisszaboni Szerződés által szabályozott szubszidiaritás elve, melyet az uniós hatáskörgyakorlás lényeges korlátjának tekintett a tagállami parlamentek ellenőrzési jogával összefüggésben. A szubszidiaritás elve azonban csak az uniós hatáskörök egy részénél érvényesülhet: az ún. megosztott (versengő) hatásköröknél segít az Unió és a tagállamok hatáskörének megfelelő elválasztásában.⁴⁶ A kizárólagos, vagy az ún. támogató-összehangoló-kiegészítő hatásköröknél az elv nem érvényesül, így a tagállami parlamenteknek sincs e tekintetben ellenőrzési joguk, tehát az uniós hatáskörök jelentős részénél az Alkotmánybíróság érvei nem alkalmazhatóak. Azt is látni kell, hogy a szubszidiaritás elvének jogi érvényesülése eddig fölöttébb korlátozott: az Európai Bíróság a jelen pillanatban még nem semmisített meg másodlagos uniós normát ezen elv megsértése miatt.⁴⁷

(2) *A tagállami ellenőrzés és annak mértéke.* Az Alkotmánybíróság arra is hivatkozott, hogy az Unió továbbra is a tagállamok ellenőrzése alatt maradt. Ez azonban rendkívül alacsony küszöb: még a szövetségi (föderális) államoknál is elmondható ez bizonyos esetekben. Amennyiben a tagállami ellenőrzést a testület valódi alkotmányossági kritériummá akarja tenni, akkor nem kerülheti el, hogy konkrétabbá és intenzívebbé tegye ezt a kritériumot: milyen mértékűnek kell lennie ennek az ellenőrzésnek a tagállamok együttesét tekintve (pl. a kontrollmechanizmusok jellemzői), és milyen területeken, milyen jellegű, az egyes tagállam-

okat megillető jogosítványoknak kellene fennmaradniuk (pl. egyhangúság kérdése egyes döntéseknél). Minderre nem adott az Alkotmánybíróság eligazítást, így a tagállami ellenőrzés ténylegesen nem vagy alig alkalmazható kritérium maradt.

Ráadásul, az alapító szerződések egyes rendelkezései alapján, a tagállami ellenőrzés mértéke az uniós intézmények döntése következtében megváltoztatható, és ezzel egyes, átengedett hatáskörök gyakorlásának módja is változik. Így az alapító szerződések olyan áthidaló klauzulákat (*passerelle*) tartalmaznak, melyek lehetővé teszik bizonyos feltételekkel az áttérést különleges jogalkotási eljárásról rendes jogalkotási eljárásra, vagy a Tanácsban belül egyhangú döntéshozatalról, minősített többséget előíró döntéshozatalra.⁴⁸ A döntéshozatali rend megváltozása a tagállami ellenőrzés mértékének megváltozásával is jár vagy járhat. Ilyen változtatáshoz kell ugyan minden állam beleegyezése a Tanácsban (vagy az Európai Tanácsban), azonban egy probléma belső, alkotmányos szinten is megfogalmazható. Az Alkotmány 2/A. §-a szerint, a hatáskör gyakorlásának átengedése nemzetközi szerződésben, magában foglalja-e a felhatalmazást arra, hogy az uniós intézmények a hatáskör gyakorlásának módját megváltoztassák, és a tagállami ellenőrzést gyengítsék (a végrehajtó hatalom képviselőjének a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban megadott egyszeri hozzájárulása nyomán). Úgy vélem, az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak erre ki kellett volna terjednie, ahogy ez a német Lisszabon-határozatban is történt.⁴⁹

(3) *A hatáskör-átengedés hatáskörének átengedése.* Sajátos probléma a hatáskör-átengedéssel összefüggésben, hogy egyes esetekben az alapító szerződések felhatalmazást adnak az uniós szerveknek új uniós hatáskörök megállapítására, vagy azok tágítására. Így az alapító szerződésekben van egy általános hatásköri klauzula (EUM-Szerződés 352., volt 308. cikke), mely alkalmat ad a kifejezetten szabályozott uniós hatáskörökön kívüli intézkedések elfogadására az uniós politikák területén, amennyiben szükséges az Unió fellépése az uniós célok eléréséhez (*szubszidiárius uniós hatáskör*).

Bár ehhez a Tanácsban belül egyhangúság kell, tehát az egyes tagállamok (ezen belül a végrehajtó hatalom) kontrollja fennmarad, az igazi kérdés nem ez. Az Alkotmány 2/A. §-a hatáskör-átengedést enged. A hatáskör-átengedés fogalmába vajon belefér-e az új uniós hatáskörök megállapítására vagy átengedésére vonatkozó hatáskör átengedése az Unió intézményeire? Ez

⁴⁵ Az uniós hatásköri kérdésekre, és ezek jellegzetességeire általában lásd Blutman i. m. (2. lj.) 164–185.

⁴⁶ Lásd pl. C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281, per AG Lenz 27. pont.

⁴⁷ A Maastrichti-szerződés (1992/1993) által bevezetett elv érvényesülésének mintegy tizenhét éve alatt, a Bíróság legfeljebb néhány ügyben volt hajlandó komolyan mérlegelni a szubszidiaritás elvének sérelmére utaló hivatkozásokat, pl. C-154/04 és C-155/04 The Queen v Secretary of State for Health ex parte: Alliance for Natural Health és Nutri-Link Ltd, valamint ex parte: National Association of Health Stores és Health Food Manufacturers Ltd. [2005] EBHT I-6451, 107. pont.

⁴⁸ Pl. EU-Szerződés 48. cikk (7) bekezdés; illetve EUM-Szerződés 81. cikk (3) bekezdés, 153. cikk (2) bekezdés, 192. cikk (2) bekezdés, 312. cikk (2) bekezdés, 333. cikk (2) bekezdés.

⁴⁹ Lásd e tekintetben a német Lisszabon-határozat 315–321. bekezdéseit (összefoglaló 3. cc) és 3. dd) pontjait.

lényeges elvi kérdés, melyre az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak ki kellett volna terjednie.⁵⁰

(4) Az átengedett hatáskörök határainak bizonytalansága. Egyes konkrét uniós cselekvési területeken, a hatáskört biztosító szerződéses rendelkezések esetenként olyan általánosak, hogy önmagukban nem alkalmasak az uniós és tagállami hatáskör elválasztására.⁵¹ Ezért a Lisszaboni Szerződésben megvalósult hatáskör-átengedés tartalma bizonytalan, a hatásköri határok csak utólagosan, a folyamatos uniós működés folyamán, a gyakorlatban szilárdulnak meg. A Lisszaboni Szerződés rendelkezései nem értékelhetők önmagukban, *in abstracto*, egy alkotmányossági mérce segítségével, hanem csak a későbbi uniós gyakorlat ismeretében.

Ennek logikus következménye az lenne, hogy egy alkotmánybíróági ellenőrzés folyamatos, elvi lehetőségének fenn kellene állnia az uniós hatáskörgyakorlás tekintetében, hiszen ennek során válik láthatóvá a hatáskör-átengedés mértéke. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság ténylegesen feladná az alapító szerződések érdemi, a 2/A. § alapján végzendő alkotmányossági vizsgálatát, hiszen egy előzetes alkotmányossági vizsgálat idején vagy a hatálybalépés körüli időszakokban, még nem dől el tartalmilag számos uniós hatásköri kérdés.⁵²

(5) Az uniós hatáskörök tágításának doktrínái. Az Unióban a luxemburgi bírói gyakorlat nyomán kialakultak olyan doktrínák, melyek a gyakorlatban az uniós hatáskörök tényleges szélesítéséhez vezetnek az alapító szerződésekben foglalt konkrét hatásköri rendelkezésekhez képest. Néhány példa erre. (a) Az Európai Bíróság az ERTA-ügyben kialakította a *beleértett hatáskörök* („implied powers”) doktrínáját: eszerint, ha az Uniónak valamely kérdésben kifejezett hatásköre van, ebből közvetlenül adódhatnak olyan további hatásköri jogosultságok, melyek nincsenek külön, kifejezetten biztosítva az alapító szerződések szövegében. A beleértett hatáskörök esetében, lényegében a

kifejezetten biztosított hatáskörök kiterjesztő értelmezésével állunk szemben.⁵³ (b) A Bíróság sokszor az alapító szerződések céljaira támaszkodva tágítja az uniós hatásköröket, arra hivatkozva (már az igen korai *Fédéchar*-ügyben), hogy e célokból konkrét esetekben következhet a hatáskörök szélesebb értelmezése.⁵⁴ (c) A hatáskör szélesebb értelmezése a Bíróság szerint következhet a felhatalmazó rendelkezés által kitűzött feladat teljesítéséből olyan értelemben, hogy a kitűzött feladathoz hatáskört is biztosítani kíván a jogalkotó.⁵⁵ (d) Az uniós hatáskörök tágítása bekövetkezhet az uniós egyenlőségi klauzulák nagyvonalú értelmezésével.⁵⁶

A hatáskörök tágítása az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok lehetséges konfliktusainak egyik kézenfekvő helyszíne.⁵⁷ Az integracionista nézetek alapvető elve, hogy az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörét az uniós hatáskörök legmagasabb szintű értelmezésére minden esetben fenn kell tartani, a tagállami bíróságokkal és alkotmánybíróságokkal szemben is. A szuverenista nézetek viszont a tagállami alkotmánybíróságok lehetséges, de kivételes felülvizsgálati lehetőségét tartanák fenn, tipikusan a tagállami alkotmányok korlátozott hatáskör-átengedést lehetővé tevő rendelkezéseire, vagy az azokból levezetett tételekre hivatkozva.⁵⁸

A fenti áttekintés erősíti azt a következtetést, hogy a Lisszabon-határozatban az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági vizsgálata a Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései tekintetében névleges maradt. Különösen a testület kinyilvánított önkorlátozása az uniós jog (a Lisszaboni Szerződés) elemzése és értelmezése tekintetében, valamint a szuverenitásvédelmi teszt kialakításának hiánya azt mutatja, hogy a jelen pillanatban a magyar Alkotmánybíróság *de facto* feladta, hogy az uniós alapító szerződéseket a felszínen túlnyúló, érdemi alkotmányossági vizsgálatnak vesse alá.

⁵⁰ Lásd e tekintetben a német Lisszabon-határozat 325–328. bekezdéseit [összefoglaló 2. d) és 3. ee) pont].

⁵¹ Például tanulságos e tekintetben a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköri szabályozás: az EU-Szerződés 24. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed.

⁵² A szuverenista irány tipikus példaként, a német Lisszabon-határozatban a szövetségi alkotmánybíróság a folyamatos alkotmányos ellenőrzés fenntartása mellett foglal állást, lásd különösen a határozat 240–241. bekezdését [összefoglaló 2. e) pont].

⁵³ 22-70 Bizottság v Tanács [1971] EBHT 0263.

⁵⁴ 8-55 Fédération Charbonnière de Belgique v ESZAK Főhatóság [1955] EBHT 0291.

⁵⁵ 281, 283, 284, 285 és 287/85 Németország és mások v Bizottság [1987] EBHT 3203.

⁵⁶ Csak példaként: a közvetlen adóztatás tagállamoknak fenntartott hatáskörébe is betüremkedhet uniós hatáskör az EUM-Szerződés 18. cikke (az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés hátrányos tilalma) alapján. C-250/95 Futura Participations SA és Singer v Administration des contributions [1997] EBHT I-2471, 19. pont.

⁵⁷ Azt a konfliktuslehetőséget, ami abból ered, hogy az ultra vires korlát nemcsak uniós, hanem egyben tagállami alkotmányossági kérdés is, jól megvilágítja a Kommentár (18. lj.) 257–259.

⁵⁸ Úgy tűnik, a német szövetségi alkotmánybíróság nem zárja ki az uniós hatáskörgyakorlás vizsgálatát az Európai Bíróság joggyakorlata vonatkozásában sem (német Lisszabon-határozat, 240. bekezdés). Ez a szuverenista nézetekből logikusan következik, mivel az uniós hatáskörök határai a Bíróság gyakorlatában szilárdulnak meg vagy alakulnak ki. Skouris elnök természetesen kifogásolja egy ilyen vizsgálat elvi lehetőségét is, Skouris i. m. (6. lj.) 146–147.

VITAINDÍTÓ

Az Alkotmánybíróság levele az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága részére.

**Dr. Salamon László úr,
az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnöke
részére**

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróság és a magam nevében köszönöm, hogy július 22-én kelt levelében kérte az Alkotmánybíróság észrevételeit a folyamatban levő alkotmányozásról, elsősorban az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről.

Megelégedéssel nyugtáztuk, hogy Elnök Úr levele utal a testület függetlenségére és politikamentességére. Valóban, az Alkotmánybíróság nem része a törvényhozási – jelen esetben az alkotmányozási – folyamatnak, és nem is tanácsadója a törvényhozónak. Ezért nem kívánunk általában nyilatkozni az alkotmányozásról, az egyes államszervezeti megoldásokról. Ugyanakkor mivel az Alkotmánybíróság az egész alkotmány értelmezését végzi és végezte az elmúlt húsz évben, az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban megtalálható.

Az új alkotmány is a közös európai alkotmányos hagyomány része lesz, ami sokban meghatározza az alapértékeket. Az Európai Unióról szóló szerződés preambuluma megerősíti a tagállamok elkötelezettségét a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett. Az alapértékek és az emberi jogok listája tehát alapvetően az új alaptörvényben nem fog változni. A demokrácia, a népszuverenitás, a köztársaság, a jogállamiság, a hatalommegosztás, a bírói függetlenség, a jogbiztonság éppúgy az új alkotmány alapértékei lesznek, mint például az emberi jogok katalógusában az élet védelme, az emberi méltóság vagy éppen a véleménynyilvánítás szabadsága. Ezzel arra szeretnénk utalni, hogy az Alkotmánybíróságnak a fent említett értékekre vonatkozó általános megállapításai a szöveg változásától függetlenül érvényesek maradnak.

Természetesen, ha bármely alapelv, alapjog vagy államszervezeti megoldás értelmezéséhez szükség van az elmúlt húsz év alatt felhalmozott alkotmánybírósági gyakorlat ismertetésére, készséggel segítünk ebben a Bizottságnak.

Levelemhez mellékelem az Alkotmánybíróság teljes ülése által megvitatott előzetes észrevételeket az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről.

Budapest, 2010. szeptember 29.

Üdvözlettel:

Dr. Paczolay Péter

Melléklet

Észrevételek az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről

I. Mi szerepeljen az Alkotmányban az Alkotmánybíróságról?

1. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás során kívánatos lenne **három szabályozási szint** megkülönböztetése: az Alkotmányban, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben, illetve az ügyrendben szereplő szabályozás.

2. Az alkotmánybíráskodás európai modellje bevált a magyar gyakorlatban, a közvélemény-kutatások szerint az Alkotmánybíróság a magyar politikai rendszer leginkább elfogadott és bizalomnak örvendő intézménye, és – amint ezt a testület létrehozásának huszadik évfordulójára rendezett konferencia sikere is mutatta – nemzetközi elismertsége is nagy.

Az alkotmánybíráskodás feltételeinek az Alkotmányban kell szerepelniük:

- önálló, a rendes bíróságoktól elkülönült szervezet (ennek megfelelően továbbra is indokolt, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányon belül **önálló fejezetben** szerepeljen);

- a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának általános hatásköre;

- a törvények és más jogszabályok megsemmisítésének joga;

- a döntések mindenre kötelező (*erga omnes*) hatálya;

- a döntés végző, megfellebbezhetetlen jellege.

3. A jogszabályok felülvizsgálatára és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére vonatkozó hatáskör jelenleg az egyetlen alkotmánybírósági hatáskör, amelyet az Alkotmány Alkotmánybíróságról szóló fejezete nevesít. Ezért **garanciális jelentőségű és kívánatos lenne az Alkotmánybíróság összes hatáskörének** – más alkotmányos szervekhez (Országgyűlés, Kormány, köztársasági elnök) hasonló – **Alkotmányba foglalása**. Az Alkotmánybíróság alapfeladatainak ellátását megnehezítheti, ezért nem szerencsés az alkotmánybírósági hatáskörök alkotmányi rendezésén túlmenően hatásköröket telepíteni a testületre. (Ezt a népszavazási ügyekkel kapcsolatos tapasztalat támasztja alá.)

II. Az Alkotmánybíróság által gyakorolt egyes hatáskörökre vonatkozó szabályozási elvek kapcsán a következőkre szeretnénk felhívni a figyelmet:

1. **A jogszabályok előzetes alkotmányossági ellenőrzésének hatásköre** kettős forrásból származik: az Alkotmány 26. § (4)–(5) bekezdéséből (a köztársasági elnök kezdeményezési joga a kihirdetésre megküldött törvény tekintetében), valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban Abtv.)

rendelkezéseiből (az Országgyűlés ügyrendje tekintetében az Országgyűlés, nemzetközi szerződés tekintetében az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány kezdeményezési joga). Át kell gondolni a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálatának hatáskörét, hogy meghatározott nemzetközi szerződések esetében kötelező legyen az előzetes kontroll.

2. **A jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatára** irányuló, a hatályos Alkotmányból fakadó hatáskör alapján az eljárás megindítása „törvényben meghatározott esetekben bárki” számára nyitva áll. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez a kitétel az utólagos absztrakt normakontroll bárki általi indítványozását (*actio popularis*) biztosítja. Egyértelműbb lenne a szabályozás, ha az Alkotmány nem rendelkezne az *actio popularis* lehetőségéről, és az indítványozási jogkör meghatározását a törvényre hagyná, és jogi érdekhez kötné. Az alkotmányjogi panasz hatáskörének szabályozása függvényében megfontolandó az általános indítványozási lehetőség korlátozása. Azoknak a természetes személyeknek azonban, akik alkotmányban biztosított jogaik megsértését állítják, biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét.

3. Az Abtv. megnyitotta az utat a bíróság számára, hogy konkrét normakontroll eljárásban az Alkotmánybírósághoz forduljon. A rendes bíróktól érkező indítványok fontos csatornái az alkotmányossági kérdések testület elé kerülésének.

4. Az Abtv. lehetőséget ad **a jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb eszközei nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára** is. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén is normakontrollt végez az Alkotmánybíróság, a mérce azonban más, a nemzetközi szerződés és nem az Alkotmány. Erre tekintettel át kell gondolni a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálatának további szűkítését.

5. **A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának hatásköre**, amelyet hivatalbóli eljárás esetében is a konkrét ügygel összefüggésben alkalmaz az Alkotmánybíróság, lehetővé teszi a testület számára, hogy akkor is eljárhasson, ha az alkotmányellenes helyzet a norma hiánya miatt következett be. Fenntartása továbbra is indokolt.

6. **Az alkotmányjogi panasz** szabályozása tekintetében arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy az individuális alapjogvédelem kérdése az elmúlt két évtizedben az Alkotmánybíróság, valamint a rendes bíróságok közötti hatásköri problémaként jelentkezett. Az Alkotmánybíróság egyéni alapjogsérelemeket csak szűk körben orvosolhat (az alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben gyakorlatilag az utólagos normakontroll egy fajtája, a felülvizsgálat tárgya nem a konkrét ügyben született bírósági határozat, hanem az alapjául szolgáló jogszabály; a jogszabály alkotmányellenességének megállapítása alkalmazási tilalom kimondásához vezethet). Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. szerint a bírói, jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának a vizsgálatára nincs hatásköre.

Az Alkotmánybíróság a jogegységi határozatok – mint a joggyakorlatot alakító és a bíróságokra az Alkotmány alapján kötelező normák – alkotmányossági felülvizsgálatára levezetett normakontroll hatásköre révén arra törekedett, hogy megakadályozza: a konkrét jogvitás ügyekben alkotmánysértő ítéletek szülessenek. E hatáskörnek kiemelt szerepe van azokban az esetekben, ahol a jogegységi határozat által alkotmányellenesen alakított joggyakorlat alkotmányellenessége alapjogok sérelmében ölt testet. Ha a jogegységi határozat intézményét az új Alkotmány is tartalmazza, akkor a feltűnik gyakorolt általános alkotmányossági kontrollt az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően fenn kell tartani, és a törvényben nevesíteni.

Az alapjogok még teljesebb érvényesülésére nyújtana lehetőséget a német modellnek megfelelő „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése. Az Alkotmánybíróság a bíróságok határozatait kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálná: vagyis azt, hogy a rendes bíróságok az alapjogokat figyelembe véve hozták-e meg döntéseiket. A rendes bíróságokhoz való viszony tisztázása érdekében a „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése esetén kívánatosnak tartanánk az alkotmányjogi panasz tárgyára való alkotmánybeli utalást. Az „új” hatáskör további, az Alkotmánybíróság szervezetére, működésére és eljárására vonatkozó változtatási igényeket is felvet.

7. Az Abtv. lehetővé teszi – a többi, értelemszerűen alkotmányértelmezést is magában foglaló hatáskör mellett – az **absztrakt alkotmányértelmezést**. Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvére tekintettel eddig is megszorítóan értelmezte hatáskörét. E szűkített értelmű gyakorlat fenntartása esetén e hatáskör szolgáljon inkább az alkotmányos szervek közötti viták eldöntésére.

8. A hatályos Alkotmány az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja a köztársasági elnök felelősségre vonását az Alkotmány vagy valamely más törvény megsértése esetén. Szükséges lenne, hogy külön törvény részletesen szabályozza ennek az eljárásnak a szabályait.

9. A hatályos szabályozás alapján az Alkotmánybíróság bírálja el végső soron az **önkormányzati rendeletek törvénybe ütközését**. Hosszú évek ezzel kapcsolatos szakmai vitáit összegezve javasoljuk, hogy azt ne az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási bíráskodás végezze.

10. Az Alkotmány felhatalmazása alapján az Országgyűlés a választási eljárásról szóló törvénnyel az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése el-

leni, valamint az Országgyűlésnek a **népszavazást** elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogás elbírálását. Tapasztalataink alapján javasoljuk a népszavazás intézményének teljes körű újraszabályozását.

III. További kérdések

1. A leglényegesebb **szervezeti kérdéseket** az Alkotmánybíróság függetlenségének biztosítása érdekében továbbra is indokolt az **Alkotmányban** szabályozni. Az Alkotmányban kell rendelkezni az Alkotmánybíróság tagjairól. Szintén az Alkotmányban kell rögzíteni az alkotmánybírák jelölésének és megválasztásának legfontosabb szabályait. Kíváncsún lenne a jelenlegi egycsatornás választásról – amely kizárólag az Országgyűlés jogkörébe utalja az alkotmánybírák megválasztását – áttérni a több alkotmányos szerv általi jelölés és kinevezés ötvöztetésére. Az alkotmánybírák politikai elfogulatlanságát biztosító pártsemlegeség követelményének szintén az Alkotmányban van a helye.

2. Az alkotmánybírák jogállásának részletes szabályait az **Alkotmánybíróságról szóló törvényben** kell szabályozni. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítása vagy egy új törvény megalkotása esetén arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy mind a bírói függetlenséget, mind az Alkotmánybíróság intézményének stabilitását jobban szolgálná az alkotmánybírák megbízási idejének legalább 12 évre növelése az újraválasztás lehetőségének kizárása mellett.

3. Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az **Alkotmánybíróság ügyrendje** állapítja meg. Az Abtv. 29. §-a előírja, hogy az Alkotmánybíróság ügyrendjét az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határozza meg. Az Alkotmánybíróság törvényi kötelezettségének eleget téve az Országgyűlés elé terjesztette az ügyrendi törvény tervezetét, és szigorúan tartja magát a saját közlönyében közzétett ügyrend szabályaihoz [jelenleg hatályos a 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat, közzétéve: Alkotmánybírósági Közlöny, 2009. január, 3.]. Az ügyrendet az Országgyűlés mind a mai napig nem fogadta el. A jogellenes helyzet megszüntetésére az Alkotmánybíróság javaslata a következő: a garanciális ügyrendi jellegű szabályokat a kétharmados többséget igénylő Alkotmánybíróságról szóló törvényben, a részletszabályokat az Alkotmánybíróság által megállapított ügyrendben lenne célszerű szabályozni.

Budapest, 2010. szeptember 29.

KRÓNIKA

KRÓNIKA – 2010. január–szeptember

Alkotmánybírósági hírek

Az Országgyűlés 2010. július 22-én alkotmánybíróvá választotta Bihari Mihályt és Stumpf Istvánt.

Trócsányi László Alkotmánybíróságon betöltött tag-sága 2010. szeptember 30. napjával lemondással megszűnt.

Az Egyesült Államok Szövetségi Legfelsőbb Bíróságának tagját, Anthony Kennedy legfelsőbb bírósági bírót, valamint Eleni Tsakopoulos Kounalakis nagykövet asszonyt és kíséretét fogadta az Alkotmánybíróságon július 15-én Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, Bragyova András alkotmánybíró, Kovács Péter alkotmánybíró, Mecsi Diána kabinetfőnök.

I. Az Alkotmánybíróság és tagjainak belföldi kapcsolatai:

2010. január

Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke január 19-én felkért előadóként működött közre „Az Alkotmány kommentárja” című könyv bemutatóján az Andrassy Egyetemen.

Január 29-én a Magyar Jogász Egylet Csongrád Megyei Szervezete rendezésében megtartott tudományos konferencián „Az élő alkotmány” címmel tartott előadást.

2010. február

Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke február 10-én, Nagykanizsán „Az Alkotmánybíróság kulisszatitkai” címmel tartott előadást.

Február 18-án az Országos Igazságszolgáltatási Tanács által rendezett emlékkonferencián „Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok” címmel adott elő.

2010. március

Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke március 2-án megnyitotta az Országos Levéltárban a törvényes szobát.

Március 3-án az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, a 375 éves egyetem tiszteletére szervezett emlékkonferencián „Az ameri-

kai Supreme Court az állam és egyház viszonyáról” címmel tartott előadást.

Március 10-én Szegeden a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló törvény elfogadásának 20. évfordulója alkalmából rendezett konferencián „Jogállam a rendszerváltás előtt” címmel adott elő.

Trócsányi László alkotmánybíró az Eötvös Károly Intézetben március 23-án „Kétharmad és az Alkotmány” címmel rendezett konferencián tartott előadást. Előadásának témája: „Európai standardok és a frankofon országok alkotmányos hagyományai”.

Kiss László alkotmánybíró március 27-én Kaposváron „Az állam helyéről és szerepéről a XXI. század elején” tartott előadást.

2010. április

Trócsányi László alkotmánybíró április 9-én a Szegedi Tudományegyetem Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékének konferenciáján „Az Európai Unió Alapjogi Chartája” címmel tartott előadást.

Lenkovits Barnabás alkotmánybíró április 23-án az ELTE Radnóti Miklós Gyakorlóiskolájában „Gondolatok a szabadságról” elnevezésű tudományos diáknapiján tartott előadást „Szabadság és tulajdon” címmel.

2010. május

Lenkovits Barnabás alkotmánybíró május 7-én az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán „Új kihívások – Új Ptk., Magánjogi kodifikáció a XXI. században” című szimpóziumon tartott előadást az „Alkotmányosság és kodifikáció – alanyi és alapjogok” témakörben.

Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, május 21-én a Magyar Jogász Egylet Zala megyei szervezetének meghívására tartott előadást „Az alkotmánybíráskodás aktuális kérdései” címmel.

Kiss László alkotmánybíró május 21-én Balatonföldváron a VII. Közigazgatási Szakmai Ifjúsági Napok keretében „Az állam és a magánszféra határai az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében” címmel tartott előadást. Ugyanebben a témakörben adott elő május 28-án a kőszegi Jegyző Klubban.

Lévay Miklós alkotmánybíró a Vas Megyei Bíróság május 26-i szakmai napján előadást tartott a „Büntető és szabálysértési jogalkalmazás kérdései az Alkotmánybíróság gyakorlatában” címmel.

Az Alkotmánybíróság és az Adatvédelmi Biztos közös szervezésében május 6-án tartottak konferenciát az Adatvédelmi Biztos hivatalában. A konferencián

előadást tartott Pálffy Ilona, az Alkotmánybíróság főtitkára és az Alkotmánybíróság több munkatársa is.

Május 12-én mutatta be a HVG-ORAC és az Alkotmánybíróság az Alkotmánybírósági Szemlét a szakmai közönségnek.

2010. június

Kiss László alkotmánybíró július 13-án Balatonlellén a MAGYISZ által szervezett Konferencián „A társadalom »felelősségének« néhány kérdése” címmel tartott előadást.

2010. szeptember

Holló András alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke szeptember 15-én Szegeden, a Csongrád Megyei Jogászegylet meghívására tartott előadást „Az Alkotmánybíróság és az Alkotmány viszonya” címmel.

Holló András alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke szeptember 21-én Győrött, „15 éves a Jogászképzés” címmel megrendezett Tudományos Konferencián vett részt, ahol „Alkotmányosság és parlamenti jog” témakörben előadást tartott.

Stumpf István alkotmánybíró szeptember 20-án a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Alkotmányjogi tanszékén „Alkotmányozás” témakörben tartott előadást.

Stumpf István alkotmánybíró szeptember 21-én Győrött, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, a „Symposium Iulianae Facultatis Iulianensis” címmel rendezett konferencia Közigazgatási Jogi Szekciójában tartott előadást „Demokratikus és politikai kontroll a közigazgatás felett” témakörben.

Stumpf István alkotmánybíró szeptember 24-én az Országos Kriminológiai Intézet 50. évének fennállása alkalmából, „Szabadság, Biztonság, Jog” címmel rendezett konferencia Jogi szekciójában „A büntetőjog határai a globális rizikótársadalomban” tárgyú kerekasztal-beszélgetésen vett részt.

Stumpf István alkotmánybíró szeptember 29-én a Honvédelmi Minisztérium Jogász konferenciáján, Balatonkenesén „A magyar közigazgatás jelene és jövője” címmel előadást tartott.

II. Az Alkotmánybíróság és tagjainak nemzetközi kapcsolatai:

A) Hazai nemzetközi programok

2010. február

A Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése Európai Integrációs Bizottsága és Törvényhozási Bizottsága közös delegációja látogatott az Alkotmánybíróságra február

15-én a Szerb Nemzetgyűlés elnökének vezetésével. A delegációt Pálffy Ilona főtitkár fogadta.

A Research Group on ECHR küldöttség (Japán) tett látogatást az Alkotmánybíróságon február 26-án. A csoportot Kovács Krisztina főtanácsadó fogadta.

2010. május

A Young Bar Association szervezésében 44 holland jogász látogatott az Alkotmánybíróságra május 7-én. A csoportot Mecsi Diána kabinetfőnök fogadta.

2010. június

Az Albán Parlament küldöttségét az Alkotmánybíróságon június 2-án Pálffy Ilona főtitkár és Mineva Júlia tanácsadó fogadta.

A Japán Legfelsőbb Bíróság küldöttségét június 9-én az Alkotmánybíróság részéről Kovács Péter alkotmánybíró fogadta.

2010. július

Az Egyesült Államok Szövetségi Legfelsőbb Bíróságának tagját, Anthony Kennedy legfelsőbb bírósági bírót, valamint Eleni Tsakopoulos Kounalakis nagykövet asszonyt és kíséretét fogadta az Alkotmánybíróságon július 15-én Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, Bragyova András alkotmánybíró, Kovács Péter alkotmánybíró, Mecsi Diána kabinetfőnök.

Trócsányi László alkotmánybíró július 5-én Budapesten „Les États membres et l'intégration”, valamint „Les États membres et l'intégration européenne: la protection des droits de l'homme” címmel tartott előadást az „Université d'Été Européenne” rendezvényen.

2010. szeptember

Vietnami Jogi Bizottsági küldöttség tett látogatást az Alkotmánybíróságon szeptember 6–7-én. Az Alkotmánybíróság részéről Bitskey Botond főtanácsadó, Kovács Krisztina főtanácsadó, Mecsi Diána kabinetfőnök, Tóth Balázs tanácsadó, Tóth Gábor Attila főtanácsadó és Udvary Sándor főtanácsadó tartottak előadást.

A Koreai Alkotmánybíróság munkatársait az Alkotmánybíróságon szeptember 10-én Juhász Krisztián indítványelemző fogadta.

B) Külföldi események, programok

2010. március

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke március 1-jén Párizsban, március 11–14-én Trócsányi László alkotmánybíróval Velencében részt vettek a Velencei Bizottság ülésén.

Paczolay Péter az Alkotmánybíróság elnöke Rómában, március 18–19-én „Union’s External Action and the Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon” címmel tartott előadást. Ezt követően Brüsszelben, március 24-én „Comité prévu a l’article 225 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne” bizottsági tagságából eredő kötelezettségének tett eleget.

Trócsányi László alkotmánybíró március 19-én látogatást tett a Jean Moulin Lyon 3 Egyetem Jogi Karán.

2010. április

Lenkovits Barnabás alkotmánybíró a Dunaszerdahelyen (Dunajská Streda, Niedermarkt): 2010. április 16-án megtartott Szladits Károly emlékkonferencián tartott előadást „Szladits Károly emberképe művei tükrében” címmel.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke Brüsszelben, április 30-án „Comité prévu a l’article 225 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne” bizottsági tagságából eredő kötelezettségének tett eleget.

2010. május

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, Balogh Elemér alkotmánybíró, Kiss László alkotmánybíró a Szlovén Alkotmánybíróság meghívására május 6–8-án Ljubljanába látogattak

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke május 13–14-én részt vett a Velence Bizottság által „Theoretical and Practical Aspects when Dealing with Individual Constitutional Complaints in the European Model of Constitutional Justice” címmel szervezett nemzetközi konferencián Minszkben.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke május 17–18-án, valamint május 28-án Brüsszelben, a „Comité prévu a l’article 225 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne” bizottsági tagságából eredő kötelezettségének tett eleget.

Kovács Péter alkotmánybíró május 27–29. között nemzetközi konferencián vett részt Párizsban.

2010. június

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke és Trócsányi László alkotmánybíró június 2–6. között a Velence Bizottság ülésén vett részt Velencében.

Az Olasz Alkotmánybíróság meghívására, Paczolay Péter az Alkotmánybíróság elnöke, Bragyova András alkotmánybíró, és Mecsi Diána kabinetfőnök június 10–13. között Rómába látogatott.

2010. július

Paczolay Péter az Alkotmánybíróság elnöke július 26-án nemzetközi konferencián vett részt Brüsszelben.

2010. szeptember

Lévay Miklós alkotmánybíró szeptember 8–11. között Liège-ben az Európai Kriminológiai Társaság 2010. évi konferenciáján tartott előadást „Development of sentencing practice in Hungary since the middle of the 1980’s” címmel.

Ugyanezen a konferencián kezdte meg egyéves elnöki tevékenységét az Európai Kriminológiai Társaságban.

Kovács Péter alkotmánybíró szeptember 10–11. között Aix-en-Provence-ban tartott előadást a francia alkotmányjogi egyesület Constitution et droit pénal című XXVI. nemzetközi kerekasztalán. Az előadás témája: „Az Alkotmánybíróság büntetőjogi vonatkozású gyakorlatának főbb elemei”.

Kovács Péter alkotmánybíró szeptember 16–17-én Regensburgban, a Forum Constitutionnel Européen egyesület konferenciáján „A magyar Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény ügyében” tartott előadást.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke szeptember 15–18. között előadóként vett részt a Mentor Group konferenciáján Londonban.

A Szerb Alkotmánybíróság meghívásának tett eleget szeptember 22–25. között Paczolay Péter az Alkotmánybíróság elnöke, Lenkovics Barnabás alkotmánybíró, és Pálffy Ilona főtitkár Belgrádban.

KONZULTÁCIÓ A CONSULTÁBAN

Az Olasz Alkotmánybíróság elnöke, Francesco Amirante meghívására június 10–13. között háromfős magyar delegáció látogatott Rómába Paczolay Péter elnök vezetésével. A tapasztalatcserének a Budapesten, az Alkotmánybíróság 20. évfordulója alkalmából rendezett konferencián megkezdett párbeszéd folytatása, a szakmai együttműködés megszilárdítása volt a célja. A látogatás jelentőségét növelte, hogy a kétoldalú kapcsolatok újbóli felvételére több mint tíz év után került sor: magyar delegáció legutóbb 1998-ban járt a Quirinalén. De olyan küldöttség, amelyik közvetlenül az olasz nyelvet használja, önmagában is ritkaságnak számít a Consultában, az olasz Alkotmánybíróság palotájában. Talán ennek a ténynek is köszönhetően a tárgyalásokat végig közvetlen légkör jellemezte. A találkozózt Francesco Amirante a következő szavakkal zárta: „Olaszország és Magyarország között meglepően sok a hasonlóság, és ez nem csak a trikolor színeire vonatkozik”.

A szakmai program első ülésén a határozatok tipologizálása és ennek dogmatikai háttere volt a téma. Az olasz AB különösen kreatívnak bizonyult a megsemmisítés-elutasítás kettősségének meghaladásában és az úgynevezett „manipulatív döntések” gazdag tárházát építette fel már több mint negyven évvel ezelőtt. Erre amiatt az erőtér miatt kényszerült, amelyet Crisafulli alkotmánybíró 1976-ban a következőképp jellemezett: Az alkotmánybíróság felállítása egyszerre két klasszikus hatalmi ág számára is zavaró – a törvényhozás egyfelől attól fél, hogy „elvették tőle valamit”, míg az igazságszolgáltatás attól, hogy „valamit nem adtak oda neki”¹. A törvényhozó kímélete jelentette tehát az egyik indokát a megsemmisítést helyettesítő eszközök kifejlesztésének.

Másrészt az Alkotmánybíróság a Semmítőszék (Corte Suprema di Cassazione) jogszabály-értelmezési monopóliumával² került szembe egy büntetőeljárási rendelkezés vizsgálata kapcsán, a védő kötelező jelenlétét előíró „alkotmányos követelményt” tartalmazó határozatával. Ezzel „kitört a két Bíróság közötti háború” az olasz jogtörténetírók szerint. A dilemmát az jelentette az Alkotmánybíróság számára, hogy a vizsgált jogszabály megsemmisítésével ellehetetlenítette volna a büntetőeljáráások lefolytatását, teljes mértékben blokkolva azokat. Ehelyett azt mondta ki, hogy a normának az a része, amelyben nem írja elő a védő jelenlétét, alkotmányellenes. Tehát hiányzott valami a jogszabályból, amelynek a tartalmát az Alkotmánybíróság határozta meg: a hiányzó tartalmat szükségszerűen jelenlévőnek határozta meg annak érdekében,

hogy a megtámadott jogszabályt az Alkotmánnyal összhangban lévőnek tekinthesse. Ezeket a döntéseket „hozzáadó” típusú határozatoknak (sentenze additive) nevezték el. Ugyanígy léteznek „elvonó” határozatok (sentenze riduttive) is, amelyekben a vizsgált jogszabálynak csak azt a részét semmisítik meg, amely alkotmányellenes normatív tartalommal rendelkezik.

A „manipulatív” döntések másik kategóriája, a költségvetésre is kiható határozatok (sentenze di prestazione) már sokkal problematikusabbnak számítanak. Az olasz alkotmány 3. szakaszában előírt egyenlőségi elv miatt előfordulhat, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányos érdekeket mérlegelve újabb csoportok számára rendel védelmet. Mivel rá nem vonatkozik az Alkotmánynak az a rendelkezése, hogy újabb vagy nagyobb kiadások elrendelésénél a rendelkezésre álló forrást is meg kell jelölni³, a pénzügyi fedezet meglétére vagy hiányára szigorú értelemben véve nem kell figyelemmel lennie. Ennek ellenére célszerű megvizsgálni a döntések következményeit. Az olasz Alkotmánybíróság már elővigyázatos, legfeljebb „piccole sentenze additive”, vagyis apró kiegészítő határozatok születnek mostanában a szociális ellátások területén.

Paczolay Péter a magyar alkotmánybíróság döntési mozgásterét bemutatva ismertette a Jánosi-ügyet, mint az olasz inspirációra a magyar jogrendbe átvett „élő jog” doktrínájának első példáját. 1991-ben mondta ki először az AB, hogy „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie”⁴. Az állandósult bírói gyakorlatot megvizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az apasági per tanúját anélkül kötelezhették vérvételre, hogy az alperesi jogállást biztosították volna a számára. Magyarországon a bíróságokat elsősorban az sokkolta, hogy egy AB határozat nemcsak az alkalmazott jogszabályt semmisítette meg, hanem az alkotmányjogi panaszra ürügyül szolgáló konkrét bírói ítéletet is.

Ezután élénk vita kezdődött, amely az alkotmányjogi panasz természetére, a jogorvoslatok kimerítésének problematikájára és egyéb olyan kérdésekre is kitért, amelyek mindkét testületet közelről érintenek. Az adójogi gyakorlat nehézségeit Bragyova András ecseeltelte.

A második ülésen a 2010-es év slágertémája, a Liszszaboni Szerződés példáján keresztül a nemzeti alkotmánybíróságok és az európai uniós jog viszonyáról folytattak eszmecserét, amit a vendéglátó alkotmánybírák jogász tanácsadói is meghallgattak. Rómában is három jogász, főként bírák, ügyészek dolgoznak egy-

¹ Idézi Augusto Cerri: Corso di giustizia costituzionale, Giuffrè Editore, Milano 2008, 525 p.

² A Semmítőszék feladata ugyanis a jogszabályok pontos betartása és egységes alkalmazása feletti őrködés („nomofilachia”) egy 1941-es jogszabály előírása alapján.

³ Alkotmány 81. szakasz 4. pont.

⁴ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.

egy alkotmánybíró mellett. Kivéve az elnököt, akinek négy munkatársa van. A tanácsadók rendszeresen szerveznek szakmai továbbképzést, önképzőkör jellegű megbeszéléseket. Így sor került a német szövetségi alkotmánybíróság Lisszabon-döntését elemző szemináriumra is.⁵ Hetente a határozattervezeteket is megbeszélik, ehhez a főtítkársághoz tartozó Kutatóiroda készít elő háttéranyagokat. A magyar Alkotmánybíróságot képviselő delegáció látogatása alkalmából is készítették a felkészülést segítő anyagokat, többek között összefoglalták az elmúlt 20 év magyar alkotmánybíró-sági gyakorlatát az idegen nyelven rendelkezésre álló források feldolgozásával.

A magyar delegáció felkereste a Consulta Palotában berendezett könyvtárat is, ahol nemcsak a fémszög nélkül készült fabútorok, hanem a rendelkezésre álló források száma is lenyűgöző. A jogász munkatársak kéréseit elektronikusan és papír formában is még aznap teljesítik, így a legkülönbözőbb külföldi szaklapok is azonnal elérhetőek. A könyvtár vezetőnöje, Laura Del Turco tanácsos arról biztosította Paczolay Péter kíséretét, hogy a magyar Alkotmánybíróságról érkező kéréseket is teljesíteni fogja.

Az összefoglalót Mecsi Diána kabinetfőnök készítette.

⁵ Lásd <http://www.cortecostituzionale.it/informazione/attiConvegniSeminari.asp> „Sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona” (Seminario di studio).

Az Alkotmánybíróság intézményével, illetve gyakorlatával kapcsolatos hivatkozások (válogatás)

I. Az Alkotmánybíróság intézményével, hatáskörével, eljárásával kapcsolatos tanulmányok:

Paczolay Péterrel, az Alkotmánybíróság elnökével
Halmai Gábor és Salát Orsolya beszélget
Fundamentum 14. évf. 2010. 1. sz. 41–50. p.

Az alkotmánybíráskodás jövője
Fundamentum 14. évf. 2010. 1. sz. 59–74. p.
Bragyova András hozzászólása
[az AB 2001-ben közzétett ügyrendje; 57/1991.
(XI. 8.) AB határozat ABH 1991, 272, 273 59. p.]
Cserni János hozzászólása
[31/1990. (XII. 8.) AB határozat 70. p.; 42/2005.
(XI. 14.) AB határozat 71. p.; 36/1992. (VI. 10.) AB ha-
tározat ABH 1992, 207, 226 71. p.]

Majsa Dóra–Sulyok Márton:
Az Alkotmánybíróság és a „rendes” bíróságok – 20
év tapasztalatai
Jogtudományi Közlöny 2010/5. sz. 271–277. p.
[57/1991. (XI. 8.) AB határozat 272. p.; 38/1993.
(VI. 11.) AB határozat 272. p.; 32/1990. (XII. 22.) AB
határozat 272. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat 272. p.;
42/2005. (XI. 14.) AB határozat 272. p.; 23/2009.
(III. 6.) AB határozat 273. p.; 57/1991. (IX. 8.) AB ha-
tározat 274. p.; 676/D/2004. AB határozat 274. p.;
442/D/2000. AB határozat 274. p.; 84/B/2006. AB ha-
tározat 274. p.; 540/B/1997. AB határozat 274. p.;
70/2006. (XII. 13.) AB határozat 274. p.]

Paczolay Péter:
Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok
Magyar Jog 57. évf. 2010/6. 322–327. p.
[12/2001. AB határozat 323. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB
határozat, ABH 1993, 256, 262 324., 326., 327. p.;
68/1995. AB határozat 325. p.; 33/2003. AB határozat
325. p.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52,
60 326. p.; 1/1995. (II. 8.) AB határozat 326. p.;
57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277
326. p.; 1267/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1131,
1132 326. p.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat 327. p.;
48/1993. (VII. 2.) AB határozat 327. p.; 56/1994.
(XI. 10.) AB határozat 327. p.; 4/1992. (I. 28.) AB ha-
tározat 327. p.; 7/1994. (II. 18.) AB határozat 327. p.]

II. Az Alkotmánybíróság határozatának vagy gyar- korlatának recenziója:

Tóth, Gábor Attila:
Unequal Protection: Historical Churches and Roma
People in the Hungarian Constitutional Jurisprudence
Acta Juridica Hungarica Vol. 51. 2010. No.2. 122–
135. p.
[4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52;
9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48, ill. 48–

49; 10/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 105; 8/1993.
(II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 100 127. p.]

Hüttl Tivadar–Jovanovics Eszter–Szabó Máté
Dániel–Vissy Beatrix:
Alkotmánybíróságok az adatmegőrzésről
Infokommunikáció és Jog 2010/2. 69–73. p.
[15/1991. (IV. 13.) AB határozat 69. p.; 144/2008.
(XI. 26.) AB határozat 73. p.; 29/2009. (III. 20.) AB ha-
tározat 73. p.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat 73. p.;
44/2004. (XI. 23.) AB határozat 73. p.]

Szente Zoltán:
A nemzetközi és külföldi bíróságok ítéleteinek fel-
használása a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában
1999–2008 között
Jog – Állam – Politika 2. évf. 2010/2. 47–72. p.
[5/2004. (III. 2.) AB határozat 55. p.]

Mészáros Bence:
Az Alkotmánybíróság határozata a fedett nyomó-
zókról
Jogesetek Magyarázata 2010/1. 7–11. p.
[135/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1942 7. p.;
138/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 585, 586 10. p.]

Tóth Tihamér:
Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Ver-
senyhivatal közleménykiadási jogáról
Jogesetek Magyarázata 2010/1. 12–18. p.
[1392/B/2007. (I. 27.) AB határozat, ABK 2009. janu-
ár, 81 12. p.; 23/2007. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2007,
311, 315 12. p.; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat 13. p.;
42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504 14. p.;
114/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 846 14. p.;
1786/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 695 14. p.;
60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275 14. p.;
25/2007. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2007, 933 16. p.]

Váczi Péter:
Az Alkotmánybíróság határozata a képviselői költ-
ségterítésről
Jogesetek Magyarázata 2010/2. 3–8. p.
[82/2009. (VII. 15.) AB határozat, ABK 2009. július–
augusztus, 889 3. p.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat,
ABH 1997, 331, 341, 399, 403, 404 3., 6., 7. p.; 5/2008.
(I. 23.) AB határozat, ABH 2008, 113, 121 4., 7. p.;
40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 2004, 512, 520–
521 4., 6. p.; 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH
2001, 392, 396 4. p.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat,
ABH 2004, 381, 386 4. p.; 24/2006. (VI. 15.) AB ha-
tározat, ABH 2006, 358, 360–361 4. p.; 84/2008. (VI.
13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703 4. p.; 2/1993.
(I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36–39 4., 5. p.;
130/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1052,
1058–1059, 1064–1069 4., 5., 6., 7. p.; 33/2004.

(IX. 28.) AB határozat 6., 7., 8. p.; 59/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 689 7. p.; 62/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 552 7. p.; 15/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 208, 212 7. p.; 74/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 447, 450 7. p.]

Jakab András:

Az Alkotmánybíróság első határozata a bejegyzett élettársi kapcsolatáról

Jogesetek Magyarázata 2010/2. 9–16. p.

[154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABK 2008. december, 1655 9., 15., 16. p.; 65/2007. (X. 18.) AB határozat 9. p.; 75/2007. (X. 19.) AB határozat, ABH 2007, 726, 731 9. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93 12. p.; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574 12. p.; 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84–86 13. p.; 32/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010. március., 255, 276–280 14., 15. p.]

Tóth Gábor Attila:

A szólástilalom közvetlen veszélye

Jogtudományi Közlöny 2010/2. sz. 83–89. p.

[30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 83., 84., 85., 86., 88. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106 84. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303 84. p.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782 84., 86., 87., 88. p.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816 84., 88. p.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 108 84., 85. p.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 676 84., 85. p.; 810/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 602 85. p.; 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61 85. p.; 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366 85. p.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861 86. p.; 913/B/2009. AB határozat 89. p.]

Küpper, Herbert:

IT-alapjog és elektronikus magánszféra – az alkotmánybíróság legitim jogfejlesztése vagy tilos jogalkotása? (II. rész)

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/1. sz. 1–6. p.

[31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136 5. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256 5. p.; 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 167 5. p.; 52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 159, 161 5. p.; 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABK 2009. 3. sz. 5. p.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551 (571) 5. p.; 42/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 532 5. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 266 5. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 97 5. p.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251 6. p.]

Kocsis Miklós:

Alkotmányellenes a jogalkotási törvény

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/1. sz. 61. p.

[121/2009. (XII. 17.) AB határozat]

Ercsey Zsombor:

Alkotmánybírósági döntés az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/1. sz. 62. p.

[8/2010. (I. 28.) AB határozat]

Kocsis Miklós:

Alkotmánybírósági döntés az új Ptk. hatálybalépésével összefüggésben

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/2. sz. 57. p.

[51/2010. (IV. 28.) AB határozat]

Antal Attila:

A környezeti demokrácia Magyarországon – alkotmányos alapok

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/3. sz. 46–51. p.

[996/G/1990. AB határozat 47., 48., 51. p.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat 47., 49., 51. p.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat 51. p.; 27/1995. AB határozat 51. p.; 26/C/2002. AB határozat 51. p.]

Mohay Ágoston:

Az Alkotmánybíróság döntése a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányosságáról

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/3. sz. 64. p.

[143/2010. (VII. 14.) AB határozat]

Kocsis Miklós:

Alkotmányellenesség az SPS-rendszerről szóló törvényben

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/3. sz. 65. p.

[143/2010. (VII. 14.) AB határozat]

Koltay András:

A szólásszabadság húsz éve Magyarországon

Magyar Jog 57. évf. 2010/4. 224–233. p.

[30/1992. (V. 26.) AB határozat 225., 228., 229., 233. p.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat 227. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat 228. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat 228. p.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat 228. p.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat 228. p.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat 230. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat 233. p.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat 233. p.; 13/2000. (V. 12.) AB határozat 233. p.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat 233. p.; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat 233. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat 233. p.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat 233. p.]

Enyedi Krisztián:

Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből

Fundamentum 14. évf. 2010. 1. sz.

121/2009. (XII. 17.) AB határozat 84–86. p.
[60/1992. (XI. 17.) AB határozat; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat; 7/2005. (III. 31.) AB határozat; 935/B/2006. AB határozat 86–87. p.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat; 36/2000. (X. 27.) határozat; 1/2008. (I. 11.) AB határozat; 564/E/2005. AB határozat 87. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat]

Enyedi Krisztián:

Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből

Fundamentum 14. évf. 2010. 2. sz.

23/2010. (III. 4.) AB határozat 78–80. p.
[1270/B/1997. AB határozat; 37/2000. (X. 31.) AB határozat]
32/2010. (III. 25.) AB határozat 80–82. p.
[14/1995. (III. 13.) AB határozat; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat]

35/2010. AB határozat 82–83. p.
[64/1993. (XII. 22.) AB határozat; 308/B/2004. AB határozat; 3/2006. (II. 8.) AB határozat]
436/B/2010. AB határozat 83–85. p.
[28/2005. (VII. 14.) AB határozat; 69/2006. (XII. 6.) AB határozat]

III. Egyéb hivatkozások az Alkotmánybíróság gyakorlatára:

Metzinger Péter:
Emberi jogok a direkt marketing védelmében (Cenzúrázható-e a magánlevelezés?)
Magyar Jog 57. évf. 2010/8. 488–492. p.
[21/1990. (X. 4.) AB határozat 491. p.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat 492. p.; 144/2008. (XI. 26.) AB határozat 492. p.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat 492. p.]

Alexin Zoltán:
Adatvédelmi törvényünk – kisebb hibákkal
Infokommunikáció és Jog 2010/3. 104–109. p.
[29/2009. AB határozat (III. 20.) 108. p.; 15/1991. AB határozat 108. p.; 3/2009. AB határozat 109. p.]

Chronowski Nóra:
Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl?
Közjogi Szemle 3. évf. 2010/1. sz. 15–23. p.
[47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007-I, 620, 636, 637, 638 21., 23. p.; 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249 23. p.; 21/1994. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1994, 117, 119 23. p.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 2007-I, 652, 657 23. p.; 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 214 23. p.; 34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 174, 187 23. p.; 197/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 1389, 1394–1395 23. p.; 8/2010. (I. 28.) AB határozat, Magyar Közlöny 2010. 10. sz. 23. p.]

Szeibert Orsolya:
A házassági vagyoni jog és házassági vagyonközösség eredete, célja és jövője – egyenlőség, autonómia és szolidaritás
Családi Jog 8. évf. 2010. 2. sz. 1–11. p.
[14/1995. (III. 15.) AB határozat 9. p.]

Barzó Tímea:
A gyermekek jogainak érvényesülése az egészségügyben – 4. rész
Családi Jog 8. évf. 2010. 2. sz. 22–31. p.
[64/1991. (XII. 17.) AB határozat 28. p.]

Somody Bernadett:
Alapjogvédelem a bírászkodáson túl
Fundamentum 14. évf. 2010. 2. sz. 5–19. p.
[64/1991. (XII. 17.) AB határozat 17. p.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat 19. p.; 45/2005. (XI. 14.) AB határozat 19. p.]

Jóri András:
Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről
Fundamentum 14. évf. 2010. 2. sz. 20–29. p.

[46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 184, 187 28. p.; 8/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44 28. p.; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400 28. p.]

Tóth Judit–Kántás Péter:
„Vannak hivatásos alkotmányértelmezők, például az ombudsman”
Fundamentum 14. évf. 2010. 2. sz. 89–97. p.
[42/1998. (X. 2.) AB végzés 97. p.]

Majtényi László:
Az ORTT szabadságjog-védelmi szerepe
Fundamentum 14. évf. 2010. 2. sz. 102–107. p.
[37/1992. (VI. 10.) AB határozat 103. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat 103. p.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat 105. p.; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat 105. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 106. p.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat 106. p.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat 106. p.]

Liber Ádám:
A tisztességes eljárás védelme – a belső visszaélés-jelentés hazai szabályozása
Gazdaság és Jog 2010. 2. sz. 3–9. p.
[15/1991. (IV. 13.) AB határozat 5. p.; 46/1995. (VI. 9.) AB határozat 6. p.]

Christián László:
A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendszert fogalmainak tisztázása
Iustum Aequum Salutare 2010/1. 175–192. p.
[13/2001. (V. 14.) AB határozat 191. p.; 178/1992. AB határozat 191. p.; 21/1996. AB határozat 191. p.; 14/2000. AB határozat 191. p.]

Hámori Antal:
Az eutanázia problémája a katolikus egyházjogban (magyar állami jogi kitekintéssel)
Iustum Aequum Salutare 2010/2. 25–44. p.
[64/1991. (XII. 17.) AB határozat 36. p.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat 39. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat 39. p.]

Hevér Tibor:
„Ágyban, párnák közt halni meg!” A minősített emberölés ‘szubjektív’ eseteinek újabb bírói gyakorlata
Iustum Aequum Salutare 2010/2. 101–130. p.
[48/1998. (XI. 23.) AB határozat 103., 104. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 103., 104. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat 107. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat 107. p.]

Németh Imre:
A sértett beleegyezésének relativizálódó határai a testi integritás feletti rendelkezési jog tükrében
Jog – Állam – Politika 2. évf. 2010/1. 39–55. p.
[8/1990. (IV. 23.) AB határozat 42. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat 42., 50. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 42. p.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat 44. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat 45. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat 50. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat 53. p.]

Nagy Klára:

A biometrikus azonosítás új iránya

Jog – Állam – Politika 2. évf. 2010/1. 73–94. p.

[30/1992. (V. 26.) AB határozat 87. p.; 20/1990. (X. 4.) AB határozat 87. p.; 29/1994. (V. 20.) AB határozat 88., 89. p.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat 88., 89. p.; 8/1990. (IV. 23.) AB határozat 89., 90. p.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat 89. p.; 1202/B/1996. AB határozat 90. p.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat 90. p.]

Petrovics Zoltán:

Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon

Jogesetek Magyarázata 2010/1. 25–32. p.

[36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 219 29. p.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217 219 29 p.; 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 655 29. p.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50 29. p.]

Koltay András:

A Vajnai-ügy

Jogesetek Magyarázata 2010/1. 77–82. p.

[14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 56, 93–94, 95 81. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 82. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106 82. p.]

Küpper, Herbert:

A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Magyar Gárda feloszlatása ügyében

Jogesetek Magyarázata 2010/2. 17–24. p.

[30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176 19., 20. p.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 89 19. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 308 19. p.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABK 2008. június, 900 20. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 109 20. p.; 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166 20. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 260 20. ; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816, 823 21. p.]

Schanda Balázs:

Stabilitás és bizonytalanság a magyar állami egyházjogban

Jogtudományi Közlöny 2010/1. sz. 3–12. p.

[4/1993. (II. 12.) AB határozat 4., 6., 8. p.; 32/2003. (VI. 4.) AB határozat 6. p.; 18/1994. (III. 31.) AB határozat 7., 9. p.; 22/1997. (IV. 25.) AB határozat 7., 9. p.; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat 7., 9. p.; 8/1993. (II. 27.) AB határozat 9. p.; 15/2004. (V. 14.) AB határozat 9. p.; 1282/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 675, 678 9. p.; 381/B/2004. AB határozat 10. p.; 242/B/1999. AB határozat 10. p.; 647/B/2008. AB határozat 10. p.]

F. Rozsnyai Krisztina:

Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárás által biztosított „előrehozott jogvédelemre”

Jogtudományi Közlöny 2010/1. sz. 22–30. p.

[72/1995. (XII. 15.) AB határozat 25. p.; 1437/B/1990.

AB határozat, ABH 1992, 454 26. p.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 38 26. p.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 110 26. p.; 787/D/1999. AB határozat, ABH 2001, 1094 16. p.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 571–572 26. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300 26. p.; 29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 148, 155 26. p.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, Magyar Közlöny 2007. 154. sz. 10701., 10715. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65 29. p.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376–377 29. p.]

Kiss Mónika Dorota:

A képviselő-testület szerveire vonatkozó szervezeti és működési szabályok

Jogtudományi közlöny 2010/9. sz. 445–453. p.

[56/1991. (XI. 8.) AB határozat 445. p.; 21/B/1995. AB határozat 449. p.; 43/1996. (X. 22.) AB határozat 451., 452. p.; 1285/H/1993. AB határozat 451. p.]

Hadi Nikolett:

Fogyatékoság – nyelvi jogok – jelnyelv

JURA 2010/1. sz. 49–58. p.

[45/2005. (XII. 14.) AB határozat 53., 58. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 58. p.]

Bércesi Ferenc–Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés múltja és jelene

Közigazgatástudományi Közlöny 2010/1. sz. 7–18. p.

[116/B/2007. AB határozat 10., 11., 12. p.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat 11. p.; 812/B/2008. AB határozat 12., 13. p.]

Blutman László:

A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/1. sz. 7–14. p.

[7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83 9., 10., 13., 14. p.; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690 12., 13., 14. p.; 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 325 13., 14. p.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 219 14. p.; 1/2006. (I. 30.) AB határozat, ABH 2006, 39 14. p.]

Kocsis Miklós:

Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/1. sz. 53–60. p.

[41/2005. (X. 27.) AB határozat 59. p.; 40/1995. (VI. 15.) AB határozat 59. p.; 102/B/2002. AB határozat 59. p.]

Koltay András:

Az Alkotmány új 61. §-a

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/3. sz. 1–9. p.

[30/1992. (V. 26.) AB határozat 2., 5. p.; 21/1996. (V. 17.) AB határozat 2. p.; 1006/B/2001. AB határozat 3. p.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat 3., 6. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat 4. p.; 1/2005. (II. 4.) AB határozat 6. p.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat 8. p.; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat 8. p.; 972/B/2008. AB határozat 8. p.; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat 8. p.]

Cserny Ákos:

A kormány és a kormány tagjainak politikai felelőssége

Magyar Jog 57. évf. 2010/1. sz. 13–22. p.

[11/1992. AB határozat 21. p.; 36/1992. (III. 5.) AB határozat 21. p.; 55/2004. (XII. 13.) AB határozat 21. p.]

Kozma György:

A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon

Magyar Jog 57. évf. 2010/6. 328–333. p.

[1437/13/1990. AB határozat 332. p.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat 332. p.]

Polt Péter:

Magánvád, pótmagánvád, mentelmi jog

Magyar Jog 57. évf. 2010/7. 388–394. p.

[65/1992. (XII. 7.) AB határozat 393. p.; 152/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996, 159–161 393. p.; 3/2004. (II. 17.) AB határozat, MK 2004/17. (II. 17.) 393. p.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABK 2004/5. (V. 31.) 393. p.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABK 2005/11. (XII. 15.) 394. p.]

Szathmáry Béla:

Az appellation ab abusu a magyar jogrendszerben

Magyar Jog 57. évf. 2010/7. 416–422. p.

[32/2003. (VI. 4.) AB határozat 416., 418., 422. p.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat 420. p.; 604/B/1990. AB határozat 422. p.; 1282/B/1993. AB határozat 422. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 422. p.; 8/1993. (II. 27.) AB határozat 422. p.]

Kónya István:

A Btk. változásai avagy a Btk. elmúlt évtizede

Magyar Jog 57. évf. 2010/9. 513–521. p.

[54/2004. (XII. 13.) AB határozat 515. p.; 13/2002. (III. 20.) AB határozat 518. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat 519. p.]

Petrik Ferenc:

A közigazgatási jogviszony fogalma, elhatárolása más jogviszonyoktól

Magyar Jog 57. évf. 2010/9. 522–533. p.

[46/2007. (VII. 27.) AB határozat 533. p.; 1256/H/1996. AB határozat 533. p.; 109/2009. (XI. 18.) AB határozat 533. p.; 10/2002. (III. 20.) AB határozat 533. p.]

Polgár Miklós:

Gondolatok a közjogi jogviszonyon alapuló polgári jogi igény elbírálásának eljárásjogi problémáiról, különös tekintettel az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára

Magyar Jog 57. évf. 2010/9. 552–560. p.

[56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456 560. p.; 109/2009. (XI. 18.) AB határozat 560. p.; 286/B/1998. AB határozat 560. p.; 787/D/1999. AB határozat 560. p.; 663/D/2000. AB határozat 560. p.]

Hámori Antal:

Az „eutanázia” fogalmához

Magyar Jog 57. évf. 2010/9. 561–568. p.

[36/2000. (X. 27.) AB határozat 561., 564. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat 561., 564. p.]

Agud Zsuzsanna:

Jogalkotási kérdések, téves rendeletalkotási gyakorlatok és megoldási javaslatok a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátások helyi rendeletekben történő szabályozásának tárgyában

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 1. sz. 45–53. p.

[69/2009. (VI. 25.) AB határozat 51. p.; 18/2002. (IV. 25.) AB határozat 51. p.; 57/2002. (XI. 28.) AB határozat 51. p.; 31/2002. (VII. 2.) AB határozat 51., 52. p.; 30/2002. (VII. 2.) AB határozat 50. p.; 29/2002. (VII. 2.) AB határozat 51. p.; 38/1994. (VI. 24.) AB határozat 51. p.; 48/2009. (IV. 24.) AB határozat 51. p.; 81/2009. (VII. 10.) AB határozat 52. p.; 9/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 228, 231 53. p.; 5/H/2009. AB határozat 53. p.]

Kocsis Miklós:

A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről – avagy új távlatok a felsőoktatás igazgatásában?

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 2. sz. 25–35. p.

[62/2009. (VI. 16.) AB határozat, Magyar Közlöny 2009. 81. sz. 25. p.; 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166 25., 28., 31. p.; 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166–167 28., 29. p.; 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586 28., 32. p.; 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459 28., 29., 31., 34. p.; 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 499, 504 29., 30., 31., 32., 33., 34. p.; 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613 29. p.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679 29. p.; 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28–29 29. p.; 385/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 982, 984 31. p.; 28/2005. VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 298–299 32. p.]

Bassola Eszter:

Ombudsmani útmutató a fővárosi parkolási rendzsungelében

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 2. sz. 43–53. p.

[72/1995. (XII. 15.) AB határozat 45. p.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat 45. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat 45. p.; 75/1995. (XI. 21.) AB határozat 45. p.; 49/1995. (VI. 30.) AB határozat 45. p.; 315/E/2003. AB határozat 45. p.; 23/2005. (VI. 17.) AB határozat 45. p.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat 45. p.]

Gellén Márton:

Közzszolgálati ethosz a jó közigazgatásért

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 3. sz. 2–16. p.

[56/1991. (XI. 8.) AB határozat 12. p.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat 12. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat 12. p.; 62/1993. (XI. 29.) AB határozat 12. p.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 147 12. p.; 155/2008. AB határozat 12. p.]

Seereiner Imre:

Helyi önkormányzatok – törvényességi ellenőrzés nélkül?

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 3. sz. 37–49. p.

[12/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 335 38.

p.; 63/1991. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1991, 471 38. p.; 17/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1998, 155 38. p.; 61/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 471 38., 45. p.; 32/1993. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1993, 452 38. p.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 773–774 41. p.; 131/2008. (XI. 3.) AB határozat, Magyar Közlöny 2008. XI. 3. 42. p.; 69/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 406 43. p.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat 44. p.; 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 414–415 44. p.; 986/H/1997. AB határozat, ABH 1998, 1038 44. p.; 9/1995. (II. 22.) AB határozat 45. p.; 1/1999. (III. 24.) AB határozat 48. p.]

Gyergyák Ferenc:

Gondolatok a Ket. egyes rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásáról

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 4. sz. 4–7. p. [11/1992. (II. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85 7. p.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122 7. p.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332 7. p.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349 7. p.]

Szabó Eszter:

A helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságainak összetétele, a bizottsági tagok jogegyenlősége

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 4. sz. 40–45. p.

[131/2008. (XI. 3.) AB határozat 40. p.; 68/1992. (XII. 21.) AB határozat 40. p.; 216/B/1995. AB határozat 41. p.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat 41. p.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165, 169, 171 42. p.; 577/E/1999. AB határozat 42. p.; 101/B/2001. AB határozat 42. p.; 126/E/2001. AB határozat 42. p.; 441/H/2001. AB határozat 42. p.; 43/2009. (IV. 3.) AB határozat 42. p.; 24/1997. (IV. 25.) AB határozat 44. p.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat 44. p.; 48/2002. (X. 11.) AB határozat 44. p.; 77/2002. (XII. 19.) AB határozat 44. p.; 21/2004. (VI. 10.) AB határozat 44. p.; 46/2002. (X. 11.) AB határozat 44. p.; 118/2009. (XI. 20.) AB határozat 44. p.; 34/2002. (VII. 11.) AB határozat 45. p.; 37/2003. (VI. 26.) AB határozat 45. p.]

Courrier, Anne-Elisabeth:

Állami ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett – a francia és a magyar szabályozás összehasonlítása

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 6–7. sz. 19–28. p.

[1220/1992. AB határozat 23. p.; 1/2001. AB határozat 25. p.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat 25. p.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat 25. p.]

Turmely Erzsébet:

A településrendezési szerződés problémái a főváros gyakorlatában

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 6–7. sz. 65–69. p.

[7/2003. (III. 13.) AB határozat 65. p.; 11/2004. (IV. 7.) AB határozat 65. p.; 48/2004. (XII. 1.) AB határozat 65. p.; 16/2008. (XII. 28.) AB határozat 65. p.; 348/H/1996. AB határozat 69. p.; 792/B/1998. AB határozat 69. p.; 657/B/2004. AB határozat 69. p.]

Darák Péter:

Felsőbíróági jogesetek

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 6–7. sz. 70–91. p.

[1200/B/2005. AB határozat, ABK 2009. január 78. p.; 19/2010. (II. 18.) AB határozat, ABK 2010. február 80. p.; 1235/B/2008. AB határozat, ABK 2010. március 82. p.]

Jakab Hajnalka:

A jogtudomány és a joggyakorlat kölcsönös egymásra hatása a gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás terén

Ügyészek Lapja 17. évf. 2010. 1. sz. 21–29. p.

[21/1996. (V. 17.) AB határozat, Magyar Közlöny 1996. 39. sz. 22. p.; 434/E/2000. AB határozat 24. p.; 995/B/1990. AB határozat 24. p.; 43/2005. (XI. 14.) AB határozat 24. p.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat 24. p.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat 24. p.]

Készítette: Petróczy Judit

A válogatás az alábbi időszaki kiadványok feldolgozásával készült:

Acta Juridica Hungarica Vol. 51. 2010. No. 1, 2
Családi Jog 8. évf. 2010. 1., 2. sz.
Fundamentum 2010/1., 2. sz.
Gazdaság és Jog 18. évf. 2010. 1–7/8. sz.
Infokommunikáció és Jog 2010/1–4. sz. (36–39. sz.)
Iustum Aequum Salutare 6. évf. 2010/1., 2. sz.
Jog – Állam – Politika 2. évf. 2010/1., 2. sz.
Jogesetek Magyarázata 1. évf. 2010/1., 2. sz.
Jogtudományi Közlöny 65. évf. 2010. 1–9. sz.
Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár 19. évf. 2010/1–9. sz.
Közigazgatástudományi Közlöny 2010. 1. sz.
JURA 16. évf. 2010. 1. sz.
Közjegyzők Közlönye 14. évf. 2010. 1–5. sz.
Közjogi Szemle 3. évf. 1–3. sz.
Magyar Jog 57. évf. 2010. 1–9. sz.
Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 1–7. sz.
Ügyészek Lapja 17. évf. 2010. 1–4. sz.

CONTENTS

DECISIONS..... 9

Decision 8/2010. (I. 28.) AB (Property tax)

I. The obligation to pay a tax based on a market value of undefined amount to be determined by self assessment, and in particular sanctioning the inappropriate performance of this obligation results in legal uncertainty. Further sources of legal uncertainty are the joint and several tax payment obligation of the owner of the residential real estate and the person enjoying a right of pecuniary value therein, as well as the unregulated manner of establishing the proportions of tax payment obligations by the persons who enjoy rights of pecuniary value.

II. It is not unconstitutional to use a taxation technique to establish the tax payment obligation where the basis of the tax is not linked to the value of the property item to be taxed. This may especially be justified in the case of the taxation of vehicles. [Article 2 para. (1) and Article 70/I of the Constitution; Act LXXVIII of 2009; Act XCII of 2003; Government Decree 242/2009. (X. 29.) Korm.] 9

Decision 1244/B/2008. AB

As the local government is not a client, it may not appeal for a legal remedy against the notary's resolution passed in the capacity of tax authority. Although the tax refund obligation established erroneously by the notary influences the local government's finances, the local government could not have counted on this amount – in the absence of due legal ground. [Article 57 para. (5) of the Constitution; Section 136 para. (1), Section 143 para. (1) of Act XCII of 2003] 11

Decision 14/2010. (II. 5.) AB

The limitations determined by the empowering Act are deemed to be transgressed when the body of representatives of a local government adds further conditions regarding the eligibility for social benefits. Legal uncertainty shall result from the body of representatives empowering one of its organs to pass an individual decision without specifying the criteria to be assessed. [Article 2 para. (1), Article 44/A para (2) of the Constitution; Act III of 1993; Decree of the Local Government of Miskolc City of County Rank No. 19/2003. (V. 12.)] 12

Decision 808/B/2009. AB

The right to ordinary judicial review may not be interpreted so as to provide an unlimited right to freely choose among the courts. The mere fact of a statutory provision not allowing for choosing a certain court – in the interest of the administration of courts and the proportionate distribution of workload – shall not be considered as excluding the parties' right to turn to court, nor as an unjustified and unreasonable restriction thereof. [Article 57 para (1) of the Constitution; Section 41 para. (6) of Act III of 1952] 12

Decision 256/B/2004. AB

In the framework of the local government's regulatory authority concerning local public affairs, it may specify the number of bee families to be kept on a single real property in the settlement. Such a regulation – provided that it does not result in the complete prohibition of such activity – is not considered to be a violation of the Minister's decree on apiary as a statutory rule of higher rank, if this question is not addressed in that statutory regulation. [Article 44/A para. (2) of the Constitution; Section 3 para. (1) of the Decree No. 2/2004. (II. 3.) KT. of the body of representatives of the local government of the municipality of Dubicsány] 13

Decision 18/2010. (II. 18.) AB

The safeguard distances specified in the minister's decree on apiary may not be regulated by way of a local government decree as the Constitution prohibits the local governments to enact a legal norm which is in conflict with another legal norm of higher hierarchical level. [Article 44/A para. (2) of the Constitution; Section 9 para. (6) and Section 10 para. (1) item a) of the local

government decree No.32/2004. (IV. 23.) KR of the general assembly of the local government of Dunaújváros city of county rank] 13

Decision 19/2010. (II. 18.) AB

The mayor's approval to use public ground is a decision passed under authoritative power. A right to legal remedy such the decision must be provided. [Article 57 para. (5); decree No. 46/1999. (XII. 23.) Kr. of the general assembly of the local government of Debrecen city of county rank] 14

Decision 20/2010. (II. 18.) AB

The Act on the protection of children and on the administration of guardianship does not empower local governments to regulate the withdrawal of child protection support, including the conditions of such withdrawal. Such a local government decree would be in conflict with the above Act as a legal provision of higher hierarchical level. [Article 44/A para. (2); Section 7 para. (4) of the decree No. 16/2007. (XI. 29.) of the body of representatives of the local government of the municipality of Monok] 15

Decision 1131/B/2005. AB

I. The autonomy of higher education is not affected if the government regulates the structure of training in higher education, when the regulation is made within the limits of the Act and it is based upon an empowerment under the Act, especially when the government may only pass this decision with the involvement of the subjects of the autonomy of higher education.
II. Neither is the autonomy of higher education affected if the legislation requires high quality training in general in the case of both state-run higher education institutions and the non-state institutions. [Article 70/G of the Constitution; Section 11 para. (2), Section 32 para. (1) of the Act CXXXIX of 2005] 15

Decision 1203/B/2006. AB

The principles of equality before the law and the prohibition of discrimination are not violated if the losing party – exempted from the payment of costs – is not exempted from the payment of the duties paid in advance by the winner party. [Article 57 para. (1), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 86 para. (3) of the Act III of 1952] 16

Decision 355/B/2008. AB

Popular sovereignty is not considered to be violated if an Act of Parliament provides for a deadline concerning the Parliament's obligation based on a referendum. The statutorily provided period of three years shall not empty out the institution of referendum. However, as long as the Parliament is not confined into an "executive role" due to a decisive referendum, priority will be enjoyed by the representative way of exercising power that is vested in the Parliament. [Article 2 para. (2), Article 28/C para. (3) of the Constitution; Section 8 para. (1) of Act III of 1998; Act IX of 2008]. 17

Decision 634/B/2007. AB

The right to property is not violated due to the statutory provision requiring the mandatory suspension of membership in the chamber of judicial experts when the expert is subject of a criminal procedure commenced because of an intentional criminal offence subject to public prosecution. The suspension of membership in the chamber without any advance procedure is not related to the presumption of innocence. [Article 13 para. (1), Article 54 para. (1), Article 57 para. (2), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 3/C paras (1)–(6) of Act CXIV of 1995] 18

Decision 21/2010. (II. 25.) AB

The treatment of psychiatric patients in medical institutions affects the fundamental right to personal freedom – even in the cases of voluntary, emergency and mandatory medical treatments as well. As the decision on maintaining psychiatric medical treatment implies the restriction of a fundamental right, it is considered to be a judging activity on the merits that can only be performed by professional judges. [Article 46 para. (1), Article 54 para. (1), Article 55 para. (1), Article 57 para. (1), Article 71/A para. (1) of the Constitution; Section 12/A paras (1) and (4) of Act III of 1952] 19

Decision 22/2010. (II. 25.) AB

The provision of the Act on the tax on motor vehicles stating that a seriously disabled person may benefit from a tax discount related to the motor vehicle only as the owner of the vehicle and not as the operator of the vehicle is a regulation without any reasonable ground, therefore it is considered to be discriminative. [Article 70/A paras (1) and (3); Section 5 item f) of Act LXXXII of 1991] 19

Decision 861/B/2009. AB

No discrimination may be established and no statutory regulation of higher hierarchical level is breached if the local government determines the communal tax by way of providing for a preferential tax payment obligation for the persons with permanent residence. [Article 44/A para. (2), Article 70/A para. (1); Section 10 of Decree No. 10/1995. (XII. 18.) of the body of representatives of the local government of the municipality of Galambok] 20

Decision 27/2010. (III. 5.) AB

I. The notary may not be designated in a local government decree as the competent addressee in a case under the authority of the local government.
 II. The scope of using – by organisations operating in the public interest – real estates owned by third persons is regulated in the sectoral Acts of Parliament and those Acts do not empower the representative bodies of local governments to adopt decrees in this respect. [Article 44/A para. (2); Section 16 para. (1) of Act LXV of 1990; Decree No. 18/2005. (V. 25.) of the body of representatives of the local government of the municipality of Nagytarcsa]. 21

Decision 31/2010. (III. 25.) AB (Offices of Public Administration)

The principle of the rule of law requires regulating public administration by way of Acts of Parliament. The requirement of the rule of law is considered to be seriously violated in a legal environment lacking an organisational structure aimed at performing statutory control over the public administration activities of local governments and the exercising of fundamental rights by the local governments. As the statutory control over the operation of local governments is regulated in an Act of Parliament requiring a two-thirds majority, regulating the legal status of its organisational structure also requires the qualified majority of the votes. [Article 2 para. (1), Article 19 para. (2), Article 35 para. (1), Article 44/C of the Constitution; Section 75 paras (1)–(7) of Act LVII of 2006; Sections 11-15 of the Government Decree No. 318/2008. (XII. 23.) Korm.] 22

Decision 32/2010. (III. 25.) AB (Registered partnership II.)

The relation of registered partnership available only for partners of the same sex is not a life-model competing with the institution of marriage, therefore it is not considered to threaten with emptying out the obligation of providing constitutional protection for marriage and it does not bear a risk of devaluating marriage. [Article 2 para. (1), Article 15 para. (1), Article 70/A para. (1); Act XXIX of 2009] 23

Decision 33/2010. (III. 31.) AB

Only the institutions listed in the Constitution have legislative competence. Any statutory regulation empowering with legislative competence an institution or person not specified in the Constitution shall be deemed unconstitutional. [Article 19 para. (3) items a)–b), Article 32/D para. (4), Article 35 para. (2), Article 37 para. (3), Article 44/A para. (2) of the Constitution; Sections 1–5, Section 6 para. (3) items a) and c)–e) of the Act adopted on the session of the Parliament of the 23rd of November, 2009 on the amendment of certain Acts of Parliament in the context of the regulatory competence of the president of the Financial Supervisory Authority] 24

Decision 34/2010. (III. 31.) AB

A regulation affecting the fundamental rights of the local governments and the contents of the scope of duties and competencies of the local governments – regulated in an Act of Parliament that required two-thirds majority – requires the two-thirds of the votes in the Parliament. Formal unconstitutionality is to be established in the case of adopting with simple majority an Act of Parliament that restricts the decision-making competence (regulated in an Act of Parliament with two-thirds majority) of the local government's body of representatives if the relevant decision-making competence can only be exercised together with another institution or the community of

the teachers concerned. [Article 44/A para. (1), Article 44/C of the Constitution; Section 1 para. (2), Section 8 para. (4), Section 9 para. (4) of Act LXV of 1990; Section 4 of the Act adopted on the session of 14 December 2009 of the Parliament on the amendment of Act LXXIX of 1993] 25

Decision 35/2010. (III. 31.) AB

I. Article 13 of the Constitution enshrines the right to property against the State. State intervention is considered to exist also in the case when the parties are not allowed to deviate from the statutory provisions by way of mutual agreement. Therefore the preemptory statutory regulation may be the subject of a constitutional review on the basis of Article 13 of the Constitution.
II. Regarding works contracts, the contractor's right of mortgage over the real property – owned by the contracting party –, where the contracted works are to be performed, can be considered as a restriction of the right to property based on public interest. However the requirement of proportionality is not met as the regulation lacks guarantees and it is undifferentiated. [Article 13 para. (1) of the Constitution; Section 402 paras (2)–(3) of Act IV of 1959] 26

Decision 39/2010. (IV. 15.) AB

The principle of the rule of law and the derived principle of legal certainty are violated when a regulation bearing the characteristics of a recommendation is enforced on a normative way in the public authority's procedure. In the procedure of the public authorities, the rights and the obligations of the public administration organ and of the parties are to be specified in statutory regulations. [Article 2 para. (1) of the Constitution; second sentence of item 1. of the Information No. 8001/2004. (IHK 8.) IHM] 28

Decision 40/2010. (IV. 15.) AB

The constitutional protection applies to all events held on public ground where opinions are expressed and disseminated in the interest of a common purpose. Constitutional protection means that without an authorisation given in an Act of Parliament, no other statutory regulation – including a local government's decree – may expand the system of conditions applicable to such a collective expression of opinion. [Article 8 paras (1)–(2), Article 44/A para. (2), Article 62 paras (1)–(2) of the Constitution; Section 1, Section 2 paras (1)–(2), Section 6 of Act III of 1988; Section 4 paras (2) and (4) of Decree No. 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy.] 29

Decision 721/B/2007. AB

The aims and the functions of protection under natural preservation and protection as a national built heritage are fundamentally different – even if they apply to the same real property. The fact that the different institutions of protection are regulated in an Act of Parliament and in a minister's decree is not a cause in itself of a conflict between the normative regulations of different levels. [Article 37 para. (3) of the Constitution; Act LXIV of 2005; Decree No. 9/2006. (IX. 25.) OKM] 29

Decision 475/B/2005. AB

The right to legal remedy and the judicial review of public administration decisions on the merit is not restricted and not hindered if the court orders – upon the request of the public administration organ that passed the decision – the deposition of the imposed fine at the court. [Article 2 para. (1), Article 8 para. (2), Article 50 para. (2), Article 57 paras (1) and (5) of the Constitution; Section 332 para. (1) of Act III of 1952] 30

Decision 841/B/2009. AB

The constitutional provision declaring the equality of the local governments' fundamental rights is not affected by the decree of the General Assembly of the local government of Budapest, giving a unilateral right of consent for the mayor of Budapest against the local governments of the districts in the planning process of the basic plans and the detailed settlement plans of the districts. [Article 43 para. (1), Article 44/A para. (2) of the Constitution; Section 10 para. (1), Section 63 para. (1) Sections 63/A, Section 63/C of Act LXV of 1990; Section 2, Section 10 para. (1), Section 11 para. (1), Section 12 paras (1)–(6) of Act LXXVIII of 1997; Section 7 paras (1)–(3) of Decree No. 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy.] 30

Decision 51/2010. (IV. 28.) AB (Putting the new Civil Code into force)

The constitutionality of the preparation period granted for the application of a legal norm can be assessed on the basis of the case-by-case evaluation of the character and the quantity of the provisions contained in the statutory regulation concerned, as well as the other factors influencing the preparation for the enforcement of (or the voluntary compliance with) the statutory regulation. The preparation period is not deemed to be opened due to the mere fact of the text of the statutory regulation being known, if the date of its taking effect is unknown or uncertain. The preparation period can only be started when the sure date of the introduced changes taking effect becomes known. [Article 2 para. (1) of the Constitution; Section 1, Section 208 paras (1)–(3), Section 209 para. (3) of Act XV of 2010; Section 15 of Act XVII of 2010] 31

Decision 58/B/2008. AB

It is not discriminative to differentiate between Hungarian citizens, with respect to their rights to medical services, performing studies in Hungarian or foreign training institutions. The legal relationship established in the territory of another state shall fall in the scope of the rules of the social security system of that state. [Article 70/A para. (1); Section 16 para. (1) item i) of Act LXXX of 1997] 33

Decision 55/2010. (V. 5.) AB

The nature of the revenues of the local government of Budapest and the local governments of its districts as well as the rules of dividing their resources are regulated in an Act of Parliament requiring two-thirds majority. A statutory provision adopted with the single majority of the Parliament and extending beyond the empowerment granted in the Act of Parliament adopted with two-thirds majority, containing normative procedural rules and amending the nature of the revenues and the manner of their distribution is unconstitutional. [Article 2 para. (1), Article 44/C of the Constitution; Section 4, Section 5, Section 6 para. (4) of Act CXXXIII of 2006] 33

Decision 498/B/2009. AB

I. The order of taking evidence in the public administration procedure is not a constitutional question if the enforcement of constitutional rights – in particular the right to ordinary judicial review – is guaranteed.
 II. The questionnaire sent out by the tax authority, inquiring about the information necessary for performing a property increase assessment is not considered to be a general property declaration to be submitted mandatorily.
 III. The tax authority's arguments upon which the assessment is based may be appealed against by the taxpayer in the request of appeal submitted against the tax authority's resolution closing the procedure. [Article 2 para. (1), Article 57 paras (1) and (5) of the Constitution; Section 109 of Act XCII of 2003] 34

Decision 813/B/2009. AB (Compensation for the gas price)

I. The mere fact that a statutory regulation also uses the terminology that had been used in an Act of Parliament formerly in force, is not a violation of the requirement of legal certainty. It is not unconstitutional in itself to put into force on the same day certain provisions of the Act of Parliament and the statutory regulation complementing the Act.
 II. The prohibition of retroactive legislation is not considered to be violated if the earlier consumers have to compensate the loss of the wholesale gas trader in the form of the gas price used in the period after the statutory regulation takes effect. [Article 2 para. (1), Article 7 para. (2), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 138/A of Act XL of 2008; Decree No. 27/2009. (VI. 25.) KHEM] 35

Decision 530/B/2007. AB

Although the Acts of Parliament on the state budget are in general not put expressly out of force, the applicability of their provisions shall cease after the relevant budgetary year. With regard to the above, the Constitutional Court regularly terminates the procedures in the respect of the petitions related to Acts of Parliament regulating earlier state budgets (request for posterior constitutional examination, request for the establishment of an unconstitutional omission of legislative duty). [Act CXXVII of 2006; Section 31 item a) of the Rules of Procedure] 37

Decision 104/2010. (VI. 10.) AB

There is no constitutional reason or objective on the basis of which the investigating authority, the prosecutor or the court could be entitled to refuse the request for the closed handling of the personal data of a witness. Granting a possibility of judicial discretion in the course of the criminal procedure is an unnecessary restriction of the witness's right of informational self-determination. [Article 2 para. (1), Article 54 para. (1), Article 59 para. (1) of the Constitution; Section 96 para. (1) of Act XIX of 1998] 37

Decision 107/2010. (VI. 10.) AB

The Act on the development and the protection of the built environment does not empower the local government to specify further conditions for the establishment of the contribution for road construction. Neither is the local government authorised under the Act to require a contribution for the road construction costs in the respect of those real estates which are not directly attached to the serving road. [Article 70/A para. (1), Article 44/A para. (2) of the Constitution; Section 28 para. (2) of Act LXXVIII of 1997; Decree No.16/2004. (XII. 22.) of the body of representatives of the local government of the municipality of Zalaapáti] 38

Decision 111/E/2008. AB

As the Civil Code's rules on rectification in the press are broadly interpreted by the courts, rectification may be asked for even if the breach of law had been committed on an Internet news portal. The legal remedies offered in Section 84 of the Civil Code are applicable even in the case of injuries outside the scope of the written press. The relevant rules of the Civil Code guarantee the required level of protection for the right to the good standing of reputation enshrined in the Constitution. [Article 59 para. (1), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 78 para. (1), Section 79 para. (1), Section 84 para. (1) of Act IV of 1959] 39

Decision 285/B/2005. AB

No statutory regulation of higher hierarchical level is deemed to be violated if the local government's decree specifies for the real estate owners the participation in the collection and the management of communal solid waste as a public service to be used mandatorily. The local government may even order the payment of a fee as a compensation for the management of the waste transported in by the owner of the real estate, as long as the proportionality between service and consideration are adequately secured. [Article 44/A para. (2); Section 20 para. (2) of Act XLIII of 2000] 39

Decision 46/E/2003. AB

The local government is not bound to enact a law on the adoption of its environmental programme. The body of representatives shall adopt the environmental programme – with regard to its content and the nature of the prescribed duty – not in the form of a decree but as a decision. [Article 18, Article 70/D paras (1)–(2) of the Constitution; Section 46 para. (1) item b) of Act LIII of 1995] 40

Decision 114/2010. (VI. 30.) AB

Although placement of provisional force is not a “final” decision, it implies a significant and permanent restriction of fundamental rights, thus – in constitutional terms – it is to be assessed the same way as decisions of the merits of the case. Consequently, a right to legal remedy must be provided by the legislation. [Article 57 para. (5) of the Constitution; Section 72 para. (4) of Act XXXI of 1997] 40

Decision 142/2010. (VII. 14.) AB (The SPS)

The principle of the protection of trust is an inherent element of legal certainty. The farmers may have expected on due ground that the provisional rules on the shift to the new support system shall affect all of them relatively the same way, and that certain groups of producers shall not be put in significantly worse position compared to others with regard to the distribution of subsidies – merely because of the shift. [Article 2 para. (1) of the Constitution; Section 15 para. (3) of the Bill No. T/5883 adopted on the session of 20 October 2008 of the Parliament] 41

Decision 143/2010. (VII. 14.) AB (The Treaty of Lisbon)

The Act of Parliament promulgating the founding treaty falling into the scope of the law of the European Union may be the subject of posterior constitutional examination. Article 2/A para. (1) of the Constitution applies not only to the so called accession treaty, but to all founding treaties the implementation of which requires the joint exercise of competencies falling within the scope of sovereignty. As the Lisbon Treaty does not change the structure and the construction of the European Union, its adoption it may not result in eliminating the sovereignty of the Hungarian State. [Article 2, Article 2/A para. (1), Article 6 para. (4) of the Constitution; Act CLXVIII of 2007]. 43

STUDIES 46

- Please, pay! Parking as a public service and parking relations in law
Tamás Horváth M. university professor, University of Debrecen 46
- Local tax regulations in the light of the Constitutional Court's practice
Éva Szalai senior counsellor of the Constitutional Court 54
- Judging upon facts in the practice of the Constitutional Court, the adoption of atypical regulations by the local governments
Virág Kovács counsellor of the Constitutional Court
Vilmos Térey senior counsellor of the Constitutional Court 65
- Local governance and the Constitutional Court
József Bekényi head of general department, Ministry of the Interior. 76
- The division of competences between the Constitutional Court and the public administration court regarding the review of legal norms
Péter Darák PhD judge of the Supreme Court – András Patyi PhD judge of the Supreme Court. 82

DEBATE 90***Contribution to the debate opened in the first issue.* 90**

- The Hungarian Lisbon-decision: unfinished symphony tuned to Luxembourg
László Blutman university professor, University of Szeged. 90

***Debate opening.* 100**

- Letter of the Constitutional Court to the Ad hoc parliamentary committee
on the preparation of the constitution. 100

CHRONICLE 103

- Hungarian and foreign links 103
- Consultation in the Consulta 106
- References. 108

Szerkesztőbizottság elnöke: Paczolay Péter
Szerkesztőbizottság tagjai: Lábady Tamás, Harmathy Attila, Bragyova András, Kovács Péter
Főszerkesztő: Trócsányi László
Szerkesztők: Köblös Adél, Marosi Ildikó, Török Bernát
Szerkesztőségi titkár: Dávid Eszter

kapcsolattartási cím: abszemle@mkab.hu

A borító II. András király egy aranypecséttel megerősített 1221. évi oklevele felhasználásával készült.
Magyar Országos Levéltár, DL 39250

Kiadja a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. • 1137 Budapest, Radnóti M. u. 2.
Telefon: 340-2304, 340-2305 • Fax: 349-7600
E-mail: info@hvgorac.hu • Internet: www.hvgorac.hu

Felélős kiadó: Frank Ádám, a kft. ügyvezetője
 Felélős szerkesztő: Gábor Zsolt, e-mail: gabor.zsolt@hvgorac.hu
 Műszaki szerkesztő: Harkai Éva • Nyomás: Regisztrer Nyomda

HU ISSN 2061-5582
 Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél • Előfizetési díj 2010. évre: 10 500 Ft • 1 szám ára: 5250 Ft
 Megjelenik: évente két alkalommal