



Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1399/2025.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Nemessányiné dr. Chronowski Nóra Edit, dr. Szomora Zsolt Tamás és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete 2020. február 13. napjától 2023. december 31. napjáig, valamint 2024. január 1. napjától 2024. február 16. napjáig hatályban volt 1. melléklet 7.4. sora alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.37.278/2025/2. számú végzése, valamint a Fővárosi Törvényszék 4.K.701.268/2024/22. számú ítélete, továbbá a Fővárosi Törvényszék 4.K.704.278/2024/14. számú ítélete ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó Kft. (a továbbiakban: indítványozó) ügyvezetője mint törvényes képviselőre jogosult vezető tisztségviselője útján eljárva 2025. május 15-én előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján eljárva állapítsa meg a Kúria Kfv.III.37.278/2025/2. számú végzésének és a Fővárosi Törvényszék 4.K.701.268/2024/22. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg, mert sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz fűződő, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alapvető jogát (IV/1399/2025. számú ügy).

- [2] Az indítványozó 2025. november 25-én előterjesztett alkotmányjogi panaszában az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének és XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással kérte Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2020. február 13. napjától 2023. december 31. napjáig, valamint 2024. január 1. napjától 2024. február 11. napjáig hatályban volt 1. melléklet 7.4. sora alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a folyamatban volt ügyben történő alkalmazhatósága kizárását. Az indítványozó ugyanebben az alkotmányjogi panaszban az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére hivatkozással kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Fővárosi Törvényszék 4.K.704.278/2024/14. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és azt semmisítse meg (IV/3151/2025. számú ügy).
- [3] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. támadott rendelkezését módosító, Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 4/2024. (II. 9.) önkormányzati rendelete 4. § s) pontja a kihirdetését követő nyolcadik napon, 2024. február 17-én lépett hatályba. A támadott jogszabályhely helyes időállapota ezért 2024. január 1. napjától 2024. február 16. napjáig tart. A rendelkező rész ennek megfelelően került megállapításra.
- [4] Az előadó alkotmánybíró az ügyeket szoros tárgyi összefüggés okán egyesítette (a továbbiakban: indítvány), és az Alkotmánybíróság egy eljárásban bírálta el.
- [5] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő:
- [6] 2.1. Az indítványozó 2022. október 12-én filmforgatási célú közterület-használati hozzájárulás kiadására irányuló eljárást indított. Az ügyben Budapest Főváros Önkormányzata Főjegyzője (a továbbiakban: főjegyző) 2023. március 3-án az eljárást megszüntető végzést (a továbbiakban: Végzés1) hozott, amellyel szemben az indítványozó fellebbezéssel élt. Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlése (a továbbiakban: közgyűlés), mint másodfokú hatóság 2023. május 15-én hozott döntésével – az indokolást egy pontban módosítva – a Végzés1-et helybenhagyta (a továbbiakban: Végzés2).
- [7] Az indítványozó a Végzés2 ellen bírósághoz fordult, és a Fővárosi Törvényszék azt 2023. november 6-án kelt ítéletében (a továbbiakban: Ítélet1) megsemmisítette, egyúttal a közgyűlést új eljárás lefolytatására kötelezte. 2023. november 15-én az indítványozó tájékoztatást kapott a hivatalból indult új eljárásról (a továbbiakban: Végzés3).
- [8] Figyelemmel arra, hogy mindeközben a közgyűlés az Ítélet1 ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, a főjegyző 2023. december 12-én a bíróság által elrendelt új

eljárás felfüggesztéséről döntött. Ezt a végzést a főjegyző 2024. február 5-én visszavonta (a felfüggesztést elrendelő és visszavonó végzés továbbiakban együtt: Végzés4). Megjegyzendő, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezése a két időpontban eltérő szövegezéssel volt hatályban, de mindegyik alapján lehetősége volt a főjegyzőnek a támadott végzések meghozatalára. A felfüggesztés visszavonását követően a megismételt eljárásban a közgyűlés 2024. február 28-án kelt végzésében az elsőfokú döntést részben megváltoztatta, részben helybenhagyta (a továbbiakban: Végzés5).

- [9] Az indítványozó egyrészt a Végzés5 és ennek keretében a Végzés3, másrészt a Végzés4 ellen külön-külön eljárásban jogorvoslati kérelmet terjesztett elő. Az eljáró bíróság a felfüggesztés visszavonásáról szóló végzés elleni eljárást ugyan egyesítette a felfüggesztést elrendelő végzéssel szembenihez, ezt a pert azonban már nem egyesítette a Végzés5 elleni eljáráshoz. Az indítványozó perbeli érvelésének központi eleme mindkét esetben az volt, hogy a másodfokú eljárás során hozott végzések tanúsága szerint a főjegyző a másodfokú ügy intézésében részt vett, holott vele szemben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 23. § (2) és (5) bekezdése alapján kizárási ok áll fenn. Az indítványozó az általa kezdeményezett bírósági eljárásokban hivatkozott továbbá arra, hogy a végzéseket nem a megfelelő szerv hozta, a közgyűlés ugyanis nem ruházhatta volna át a másodfokú hatáskörét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (4) bekezdése és 142/A. § (2) bekezdése alapján.
- [10] 2.2. A Fővárosi Törvényszék a 2025. február 12. napján kelt, 4.K.701.268/2024/22. számú ítéletével (a továbbiakban Ítélet2) a Végzés5 ellen előterjesztett keresetet elutasította. Döntésében kifejtette, hogy bár az indítványozó állította, hogy a főjegyző intézkedett az eljárás megindításáról szóló értesítésről (Végzés3), azt azonban nem nevezte meg, hogy a végzés mely tartalmi eleméből vonta le ezt a következtetését. A bíróság kifejtette, hogy a Végzés5 eljáró hatóságként a közgyűlést jelölte meg, emiatt a perben az Ör. hivatkozott rendelkezése alkalmazását nem tartotta megállapíthatónak. Az Ítélet2 hivatkozott arra a körülményre is, hogy a felfüggesztő végzés főjegyző általi meghozatala jogsértő volt, de hangsúlyozta, hogy mivel vissza is vonták azt, abból joghatások nem származhattak. Az Ítélet2 ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelynek befogadását a Kúria Kfv.III.37.278/2025/2. számú végzésével (a továbbiakban: kúriai végzés) megtagadta, hangsúlyozva az Ítélet2 azon megállapítását, amely szerint a rendelkezésre álló adatok alapján az értesítés kapcsán a főjegyző hatáskör-gyakorlása nem merült fel.
- [11] 2.3. A Végzés4 tekintetében a Fővárosi Törvényszék 4.K.704.278/2024/14. számú ítéletével (továbbiakban: Ítélet3) szintén elutasította a keresetet. Az ügy irataiból kitűnik, hogy ezen eljárás során a Fővárosi Törvényszék kezdeményezte az Ör.

hivatkozott rendelkezésének a Kúria Önkormányzati Tanácsa általi vizsgálatát, de azt a Kúria formai okokból visszautasította (Köf.5.019/2024/8. számú határozat, a továbbiakban: Köf. végzés). A Köf. végzés elvi értelel megállapította, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állító bírói indítványnak pontosan meg kell jelölnie a vitatott önkormányzati rendelet azon rendelkezését és időállapotát, melyet az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazni kell. Az eljáró bíróság ugyanakkor új kérelemmel nem élt, az ügyben az Ör. magasabb szintű jogszabályba ütközésének kérdését tovább nem vizsgálva döntött.

- [12] A Fővárosi Törvényszék az Ítélet³-ban megállapította, hogy a főjegyző a megismételt eljárás felfüggesztésével megsértette az Ákr. 23. § (2) bekezdését. A bíróság szerint ugyanakkor ebből a felperest joghátrány nem érte, mert a felfüggesztő végzést az főjegyző mint alperes visszavonta, azaz abból joghatások nem származhatnak. Ezért a Fővárosi Törvényszék a keresetet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 88. § (1) bekezdés c) pontja alapján elutasította.
- [13] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz egyrésről az Ör. 1. melléklet 7.4. sorának az ügy időtartama alatt hatályos két különböző időállapotú szövege, másrésről a kúriai végzés és az Ítélet², illetve az Ítélet³ alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.
- [14] 3.1. Az indítványozó az Ör. 1. melléklet 7.4. sora kapcsán hangsúlyozza, hogy a Mötv. 142/A. § (2) bekezdése garanciális jellegű szabály. [Eszerint „[h]a a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és – a (3) bekezdés szerinti kivétellel – a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.”]
- [15] Az indítványozó szerint ez a jogszabályi rendelkezés azt biztosítja, hogy az önkormányzati szervezetrendszeren belül az első- és másodfokú döntéshozói fórumok egymástól elkülönüljenek. A tárgyi ügyben a hatáskör ismételt átruházása azt eredményezte, hogy a főjegyző hozta meg az elsőfokú döntést és eljár másodfokon is, amivel közvetlenül sérült az indítványozó tisztességes, pártatlan eljáráshoz való Alaptörvényben rögzített joga.
- [16] Az indítványozó hangsúlyozza, hogy Budapest Főváros Önkormányzata az Alaptörvény és abban lefektetett alapjogok érvényesülését szolgáló törvények értelmében sem alkotott volna olyan rendeletet, amely a kizárási szabályokat a főjegyző vonatkozásában figyelmen kívül hagyja. Az Ör. 1. melléklet 7.4. sora ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését is sérti, a részrehajlás nélküli tisztességes hatósági eljárás vonatkozásában alaptörvény-ellenes helyzeteket teremt, alkalmazásával adott esetben ugyanaz a hatóság vesz részt az ügy másodfokú elintézésében is, mint aki az első fokon eljáró hatóság is volt.
- [17] Az Ör. 1. melléklet 7.4. sorának alkalmazásával indítványozó álláspontja szerint nem teljesül a jogorvoslathoz fűződő alapjog azon immanens eleme, hogy legyen

lehetőség ugyanazon szerv magasabb fórumához fordulni. Az indítványozó érvelése szerint a szabályozás alapján ténylegesen a főjegyző fordul a közgyűléshez az általa lefolytatott hatósági eljárás alapján előkészített döntés-tervezettel, annak jóváhagyását kérve. Feltéve, de meg nem engedve, hogy a döntés-tervezeten keresztül a fellebbezés kerül a közgyűlés elé, a már lefolytatott eljárás, illetve az eljárás során hozott végzések az indítványozó szerint olyan korlátját jelentik annak, hogy a közgyűlés a fellebbezést teljeskörűen bírálhassa felül, amely kizárja, hogy egy ilyen eljárás a korlátozott terjedelme okán megfeleltethető legyen az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jognak.

- [18] Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként határozza meg, hogy nem jelenti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének és XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét az önkormányzati jogalkotó azon megoldása, amely a közhatalmi döntések meghozatalára vonatkozó hatáskört a döntések formai besorolása szerint megosztotta és a végzések meghozatalának a jogát ügyekre és eljárási szintekre tekintet nélkül átruházta a jegyzőre, aki ezáltal első- és másodfokú ügyekben is eljár.
- [19] Álláspontja szerint alapjogsérelmet okozott a Végzés⁴-nek az Ör. 1. melléklet 7.4. sora alapján történő kibocsátása, ami az érdemi másodfokú döntés vonatkozásában is alaptörvény-ellenességet idézett elő (jogorvoslati jog sérelme, tisztességes, részrehajlás nélküli eljáráshoz fűződő alapjog sérelme), és ami ugyanakkor az eljárások egyesítésének elmaradása okán abban a perben nem volt vitatható.
- [20] 3.2. A bírói döntések vonatkozásában az indítványozó kifejti, hogy az Ítélet³ azért sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, mert a bíróság döntését olyan mértékben nem indokolta meg, hogy abból még az sem derül ki, hogy döntését melyik jogszabály milyen értelmezésére alapította. Az indítványozó kifogásolja továbbá, hogy az eljáró bíróság nem indokolta meg azt sem, hogy a korábbi indítványát formai okokból visszautasító Kúria Önkormányzati Tanácsánál miért nem kezdeményezett ismételt eljárást, korábbi álláspontjával szemben az Ítélet³-ban alkalmazott Ör. 1. melléklet 7.4. sorát már miért nem tartotta más jogszabályba ütközőnek. Emellett az indítványozó szerint a Fővárosi Törvényszéknek az Ítélet³ meghozatalára irányuló eljárása az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti pártatlan eljárás követelményével is ellentétes, hiszen az eljárás tárgyát képező végzések jogszerűségéről egy másik, az Ítélet³ előtt hét hónappal meghozott döntésében (Ítélet²) állást foglalt, azaz az eljáró bírónak saját magát kellett volna felülbírálni egy jogerősen lezárt perben ahhoz, hogy az Ítélet³ tárgyát képező perben másképp döntsön. [Megjegyzendő, hogy mindkét ítélet azt rögzítette, hogy ugyan megállapítható, hogy a felfüggesztő végzés megsértette az Ákr. 23. § (2) bekezdésében írt tilalmat, hiszen a főjegyző járt el az elsőfokú eljárásban és a másodfokú eljárásban is, ugyanakkor a felperest ebből joghátrány nem érte, mert a felfüggesztő végzés visszavonása miatt abból joghatások nem származhatnak.]

- [21] Az Ítélet² kapcsán az indítványozó részletesen ismerteti bizonyítási indítványait, valamint azon érveit, amelyekre álláspontja szerint az eljáró bíróság nem tért ki, sértve ezáltal azt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos kívánalmat, hogy a bíróság a per lényeges ténymegállapításait indokolja. Álláspontja szerint a perbeli esetben az a bírói döntés, amely tartalma szerint értesítésnek tekintette az irat formája szerint is, illetve a keresetben is végzésként hivatkozott és támadott iratot (Végzés³), a bíróság eljárásrendjében olyan jelentős változást idézett elő, amely révén indítványozó keresete érdemben elbírálatlan maradt, ami a jogorvoslathoz való alapjoga sérelmét eredményezi, és mint ilyen sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [22] A kúriai végzés tekintetében az indítványozó elsősorban azt kifogásolja, hogy annak megállapításai sablonszerűek, illetve, hogy a kúriai végzés az elvárható minimális indokolást sem tartalmazza a befogadási kérelemnek a törvény által kötelezően előírt, illetve a Kúria által elvárt tartalmi elemekre vonatkozóan, így abból nem tűnik ki, hogy a Kúria az indítványozó által előadottakat valóban megvizsgálta, mérlegelés tárgyává tette. Mindezekre tekintettel az indítványozó szerint nem teljesült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a bíróság világosan, a lényegi kérdésekre kiterjedően, nem sematikus, hanem a konkrét ügy sajátosságai által szükségessé tett mélységben adjon számot arról, hogy milyen kérdésekre irányuló vizsgálat eredményeként, milyen szempontok alapján, mely tények figyelembevételével levont következtetések szerint milyen okokból jutott el a felülvizsgálat megengedhetőségét kizáró döntéshez.

II.

- [23] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[24] 2. Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezései:

2.1. Az Ör. 2020. február 13. napjától 2023. december 31. napjáig hatályban volt 1. melléklet 7.4. sora:

„1. melléklet az 1/2020. (II. 5.) Főv. Kgy. rendelethez

A Közgyűlés egyes hatásköreinek átruházása a Közgyűlés bizottságára, a főpolgármesterre és a főjegyzőre

	A	B	C
	közgyűlési hatáskör megjelölése	hatáskört létrehozó jogszabály	átruházás címzettje
7.4.	önkormányzati hatósági ügyben – az eljárást lezáró döntés kivételével – végzés meghozatala	2016. évi CL. törvény	főjegyző

„

2.2. Az Ör. 2024. január 1. napjától 2024. február 16. napjáig hatályban volt 1. melléklet 7.4. sora

„1. melléklet az 1/2020. (II. 5.) Főv. Kgy. rendelethez

A Közgyűlés egyes hatásköreinek átruházása a Közgyűlés bizottságára, a főpolgármesterre és a főjegyzőre

	A	B	C
	közgyűlési hatáskör megjelölése	hatáskört létrehozó jogszabály	átruházás címzettje
7.4.	önkormányzati hatósági ügyben végzés meghozatala	2016. évi CL. törvény	főjegyző

„

III.

[25] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.

- [26] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és 27. § (1) bekezdésére alapított panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőben terjesztette elő.
- [27] 1.2. Az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését, valamint 27. § (1) bekezdését, amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, a sérelmezett bírósági döntéseket, illetve az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályhelyet, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit. Az indítvány tartalmaz a bírói döntések, illetve a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint rögzíti a kifejezett kérelmet a bírósági döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve az Ör. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét ügyben történő alkalmazhatósága kizárására. Mindezekre tekintettel a határozott kérelem követelményének [Abtv. 52. § (1b) bekezdés] a beadvány megfelel.
- [28] 1.3. A támadott döntések (Ítélet2, Ítélet3, illetve kúriai végzés) ugyanazon közigazgatási hatósági ügyben hozott, önálló jogorvoslattal támadható végzések bírósági felülvizsgálata tárgyában született, az ügy érdemében hozott, illetve eljárást lezáró döntésnek minősülnek. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszra okot adó perek felperese volt, és mint ilyen érintettsége fennáll, az alkotmányjogi panasz tekintetében indítványozói jogosultsággal rendelkezik.
- [29] 1.4. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében rögzített jogok Alaptörvényben biztosított jogoknak tekintendők, ezért az indítvány e tekintetben is megfelel az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek.
- [30] 1.5. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy az indítvány az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában megfelel-e az Abtv. 37. § (1) bekezdésének. E rendelkezés alapján az „Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása”. Jelen esetben az Ákr. és az Mötv. szabályai releváns kontextust jelentenek az Ör. támadott szabálya kapcsán, illetve az ügyben felvetett eljárásjogi probléma kapcsán. Az Ákr. 112. § (1) bekezdése általános szabályokat ad a jogorvoslathoz való jog gyakorlására, amikor kimondja: „[a] hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető

jogorvoslat keretében gyakorolható”. Az önálló jogorvoslattal támadható végzések körét az Ákr. 112. § (2) bekezdése jelöli ki.

- [31] Az Ákr. főszabálya szerint a jogorvoslat elsődleges módja a közigazgatási per. Az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi [Ákr. 116. § (1) bekezdés]. Az Ákr. 116. § (2) bekezdés *a*) pontja úgy rendelkezik, hogy fellebbezésnek van helye, ha a határozatot – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve hozta. Ezt az Ákr. 116. § (3) bekezdése azzal egészíti ki, hogy abban az ügyben, amelyben a határozat az (1) vagy (2) bekezdés alapján fellebbezéssel támadható, az önálló jogorvoslattal támadható végzés ellen fellebbezésnek van helye.
- [32] A fellebbezés szabályait az önkormányzati hatósági ügyekben az Mötv. konkretizálja a 142/A. § fent említett rendelkezésével, amely szerint a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át. Ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és – főszabály szerint – a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.
- [33] Azaz, az Ákr. rögzíti az önálló jogorvoslattal támadható végzések körét, valamint az Ákr. és az Mötv. alapján megállapítható, hogy ha önkormányzati hatósági ügyben hatáskör-átruházás folytán a döntést (határozat vagy önálló jogorvoslattal támadható végzés) nem a képviselő-testület hozta, akkor fellebbezésnek van helye.
- [34] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a törvényi környezet valóban releváns, és arról az indítvány említést is tesz, ugyanakkor az alkotmányjogi panasz arra is irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseivel ütköztesse az Ör. sérelmezett szabályát. Ennek megfelelően a jelen ügyben az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Ör. támadott hatáskör-telepítő szabályát közvetlenül összevesse az Alaptörvénnyel; ennek a kérdésnek az elbírálására más fórumnak nincsen hatásköre {vesd össze: 20/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [35] 1.6. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {vesd össze: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 1301/2026. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [25]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [36] 1.7. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett alkotmányjogi panasz vonatkozásában szükséges felidézni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az

értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. „Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható” {1016/2026. (I. 26.) AB végzés, Indokolás [17]; hasonlóképpen: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[14]}. A 3459/2022. (X. 28.) AB végzés – utalva a 3309/2022. (VI. 24.) AB végzésében foglaltakra – hangsúlyozta, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság feladata nem az, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárás tény- és jogkérdéseit vizsgálja felül, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számonkérje a bíróságoktól (Indokolás [16]). Az indítvány ugyanakkor tartalmában pontosan ilyen felülbírálatra irányul, a támadott döntések vélt hiányosságait sorolja, ugyanakkor nem hivatkozik olyan körülményre, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vetné fel.

- [37] Az Alkotmánybíróság ezért kúriai végzés, valamint az Ítélet² és az Ítélet³ elleni, az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-ában előírt feltétel hiányában, az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.
- [38] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az Ör. támadott szabálya ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy érdemi alkotmányossági vizsgálatot igényel az a kérdés, hogy megvalósul-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog sérelme azáltal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata az Ör.-ben az önkormányzati hatósági ügyekben a végzések esetében a hatáskört a 2024. január 1. napjától 2024. február 16. napjáig hatályban volt rendelkezés szerint általános jelleggel, a 2020. február 13. napjától 2023. december 31. napjáig hatályban volt szövegállapotban az eljárást lezáró végzés kivételével a főjegyzőre ruházta, kizárva a végzésekkel szembeni jogorvoslati eljárásban a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét.
- [39] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [40] Az indítvány megalapozott.

- [41] 1. Az Ör. támadott szabályának alaptörvény-ellenessége kapcsán az Alkotmánybíróság elsőként a jogorvoslathoz való jogra irányadó követelményeket tekintette át.
- [42] 1.1 Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [17]}. Alapvető követelmény, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [43] Ezen általános követelmények közül a jelen ügyre vetítve azt szükséges vizsgálni, hogy a közigazgatási (önkormányzati) hatósági ügyek esetében milyen döntésekkel szemben, mely fórum előtt és milyen eljárásban kell biztosítani a jogorvoslatot.
- [44] 1.2. Az első alapkérdés a jogorvoslathoz való joggal érintett döntés fogalmának meghatározása. Az Alkotmánybíróság 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti „bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés” fogalmát „az alapjog azon lényeges tartalmára tekintettel, miszerint valakinek a jogos vagy jogosnak vélt sérelmének orvoslására irányul (vagyis arra, hogy a döntéshozó hibázhat, aminek orvoslását lehetőleg minél szélesebb körben biztosítani kell) kiterjesztően kell értelmezni” (Indokolás [30]). Az Alkotmánybíróság gyakorlatában több ízben sor került már a jogorvoslattal támadható és nem támadható döntések tartalmi ismérveinek vizsgálatára.
- [45] A bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntések közül az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak az ügy érdemében hozott vagy eljárást befejező döntések tekintetében alkotmányos elvárás a jogorvoslat biztosítása. A polgári peres eljárások vonatkozásában az Alkotmánybíróság hosszú ideje fennálló gyakorlata szerint a „nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes” {idézi: 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [64]}. Ez a megállapítás *mutatis mutandis* a közigazgatási hatósági eljárásokra is megfelelően alkalmazható.
- [46] Az „érdemi, illetve eljárást lezáró döntés” kritériuma ezért központi jelentőségű a jogorvoslathoz való jog szempontjából. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azonban ez a fogalmi elem sem értelmezhető formálisan: adott esetben a döntés

joghatására figyelemmel határozható meg, hogy érdemi, illetve eljárást befejező döntésről van-e szó. Vagyis minden esetben az adott döntésnek az adott eljárásban betöltött helyzetén kívül a döntés joghatásaira figyelemmel lehet megítélni, hogy a jogorvoslati jog szempontjából érdemi, illetve eljárást lezáró döntésről van-e szó” {Abh1., Indokolás [33]; idézi: 3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [44]}.

[47] Az ügy érdemében hozott döntés kritériuma szempontjából tehát nem a döntés jogszabályi elnevezésének, hanem a döntés joghatásának van jelentősége, vagyis annak, hogy a döntés lényegesen befolyásolja-e az érintettek helyzetét, jogait, figyelemmel a közigazgatási hatósági döntés tárgyára, meghozatalát megelőző és követő eljárásra és az alkalmazandó anyagi jogra. „Vagyis az ügy érdemében hozott döntés lehet egy olyan döntés is, amelyet követően az eljárás még folyik tovább, de a kérdéses döntés érdemi felülvizsgálatára nincs lehetőség” {Abh1., Indokolás [70]}. Például egy felfüggesztő végzés a közigazgatási hatósági ügy érdemében nem jelent állásfoglalást – tehát eljárásjogi értelemben véve ügydöntőnek nem minősül –, de az eljárás adott esetben hosszabb időre történő felfüggesztése (különösen egy rövid idő alatti érdekmúlás előidézésére alkalmas hatósági ügyben) súlyos érdeksérelem okozására, az ügyfél jogi helyzetének lényegi megváltozására vezethet. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben {Abh1., Indokolás [43] és az ott hivatkozott gyakorlat}.

[48] 1.3. A jogorvoslathoz való jog tartalmát, terjedelmét tekintve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből kényszerítően nem következik a rendes jogorvoslati formákon felüli, egyéb jogorvoslati lehetőségek biztosítása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „amennyiben a jogalkotó mégis megteremtette a rendes jogorvoslaton felüli, valamely további jogorvoslat lehetőségét, abban az esetben a jogalkotónak alkotmányos kötelessége olyan eljárásjogi szabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával az alkotmányos jogokat ért jogsérelem valóságosan, azaz hatékonyan orvosolhatóvá válik [lásd: 23/1998. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1998, 182, 188.]; 3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [37]” {3003/2025. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}. E követelményeket a közigazgatási ügyek sajátosságaira vetítve az Alkotmánybíróság 12/2019. (IV. 8.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) elvi élel mondta ki, hogy „amíg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből egyértelműen következik a közigazgatási döntésekkel szembeni bírói jogorvoslat biztosításának kötelezettsége, addig a közigazgatás rendszerén belül érvényesülő, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti követelményeket kielégítő jogorvoslat biztosításának általános kötelezettsége az Alaptörvényből már nem vezethető le” (Indokolás [19]). Azaz, a jogalkotó a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatán

túlmenően más valódi jogorvoslati eszközöket (mint a fellebbezés), és jogorvoslat jellegű döntés-felülvizsgálati eszközöket nem köteles biztosítani, de azt saját mérlegelése szerint biztosíthatja. Ha viszont a jogalkotó úgy dönt, hogy „valamely közigazgatási eljárásban biztosítja a közigazgatás rendszerén belüli fellebbezés mint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti valódi jogorvoslat lehetőségét és annak elbírálását egy közigazgatási hatóságra bízva, akkor ezen fórumnak és a fellebbezési eljárásnak is ki kell elégítenie az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti követelményeket” (Abh2., Indokolás [19]).

- [49] 1.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való alapjog értelmében az eljárásban garantálni kell az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [30]}. „A jogorvoslati jog ténylegesen akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulás lehetősége, az ezen feltételnek megfelelő jogorvoslati fórum pedig akkor lehet képes a jogsérelem orvoslására, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások, illetőleg a jogorvoslat jogszabályban meghatározott terjedelme sem zárja ki a döntés érdemi felülbírálatának lehetőségét” {Abh2., Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azon következetes gyakorlatát, amely szerint a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is {vesd össze: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez a követelmény pedig a jogorvoslati fórumrendszer vonatkozásában is irányadó: az érintett számára az alkalmazandó szabályokból világosan ki kell tűnnie, hogy ügyében van-e és milyen fórum előtt helye jogorvoslatnak.
- [50] 2. A konkrét ügyben az Ör. támadott szabálya önkormányzati hatósági ügyben a végzés meghozatalát a fenti, II/2.1. pont szerinti szövegállapotban az eljárást lezáró végzés kivételével, a fenti, II/2.2. pont szerinti szövegállapotban általános jelleggel a főjegyzőre ruházta. [Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Ör. jelen ügy elbírálásakor hatályos szövegállapota szintén nagyban hasonló rendelkezést tartalmaz, amikor az önkormányzati hatósági ügyben a végzés meghozatalát, a másodfokú eljárásban az eljárást lezáró döntés kivételével a főjegyzőre ruházza.]
- [51] Ezzel a megoldással az Ör. egy formai–alaki szemponton alapuló distinkciót hajtott végre a hatósági hatáskör címzettje (és adott esetben személyes főjegyzői hatáskör-gyakorlás esetén gyakorlója) személyének meghatározásánál: attól függően jár el a főjegyző önkormányzati hatósági ügyben, hogy végzés meghozatala válik-e szükségessé vagy sem.
- [52] Ez egyrészt a hatósági fórumrendszerben és az eljárás kimenetelében is súlyos bizonytalanságot eredményez. Eljárásjogi értelemben a döntés formája az eljárás folyamánként, az ügy körülményeinek megismerése, a tényállás elemeinek

alakulása nyomán szükségessé vált eljárási lépésekhez vagy érdemi megállapításokhoz kell, hogy kapcsolódjon. Noha jelen alkotmánybíróági eljárásnak nem tárgya az Ör. Mötv.-vel való összhangjának vizsgálata, nem mellőzhető annak felidézése, hogy az Mötv. értelmében önkormányzati hatósági ügyben lehetséges a hatáskör-átruházás – és nem egyes eljárási cselekményekre vagy döntéstípusokra vonatkoztatva –, mint ahogy az átruházott hatáskörben hozott döntések kapcsán a másodfokú hatósági feladatokat és hatásköröket is a maguk egészében telepíti a törvény a képviselő-testületre. Az ügy típusa (fajtája) ugyanis olyan körülmény, amely alapján az ügyfél számára – a vonatkozó törvényeket is figyelembe véve – előrelátható, hogy van-e jogorvoslati lehetőség az önkormányzati igazgatás rendszerén belül, és milyen körben. Az Mötv. által tételezett hatáskör-átruházási rendben, ha az adott ügytípusban átruházott hatáskörben a főjegyző jár el, akkor az ügyfél számára egyértelmű, hogy minden önálló jogorvoslattal támadható végzés, illetve a határozat ellen a képviselő-testülethez fordulhat, amely másodfokon teljes egészében áttekinti az ügyet. Ha pedig az adott ügytípusban nem történik hatáskör-átruházás, akkor az ügyfél számára nyilvánvaló: csak a képviselő-testületi döntés (határozat vagy önálló jogorvoslattal támadható végzés) elleni közigazgatási peres eljárásban élhet jogorvoslatihoz való jogával. Az a kérdés viszont, hogy az önkormányzati hatósági ügyben születik-e és milyen tárgyú végzés vagy kizárólag érdemi határozat kiadására kerül-e sor, az eljárás alakulásának függvénye. Az Ör.-ben foglalt hatáskör-telepítési szabály alkalmazásakor az ügy megindulásakor tehát nem látható előre, hogy végzés – és e kategórián belül az eljárás vezetéséhez kapcsolódó, nem érdemi vagy az érintettek jogi helyzetét érdemben befolyásolni képes végzés – vagy határozat meghozatala válik-e szükségessé. Az Ör. szabálya ezért tekinthető egy, az eljárást legalább részben predesztináló hatáskör-telepítésnek – ha a főjegyző jár el, akkor valamilyen végzés születik az ügyben –, illetve az ügyben eljáró szerv kiszámíthatatlan, eshetőleges kijelölésének.

- [53] Az Ör.-ben foglalt hatáskör-átruházás azt is figyelmen kívül hagyja, hogy első- vagy másodfokú döntésről van-e szó. Emiatt előállhat az a helyzet, hogy ugyanazon ügyben elsőfokon a főjegyző hoz olyan végzést, amellyel szemben önálló jogorvoslatnak van helye, és ezzel szemben másodfokon is eljárhat az Ör. hatásköri szabálya miatt – ami ellentétes azzal a követelménnyel, hogy a jogorvoslati fórum szervezetileg (és *ad personam* hatáskör-telepítés esetén személyében is) elkülönüljön a támadott döntést hozó fórumtól –, másrészt előfordulhat, hogy ugyanabban az ügyben az eljárás során született, önálló jogorvoslattal támadható végzés ellen biztosított a jogorvoslat, míg az ügy érdemében hozott határozat ellen (amely a képviselő-testület kizárólagos hatáskörében marad) nem.
- [54] Fontos annak hangsúlyozása is, hogy az Mötv.-ben foglalt szabályozás az Ákr. releváns rendelkezéseivel együtt értelmezve a képviselő-testület döntéseivel szemben nem biztosítja az alkotmányjogi szempontból a Kp. szerinti bírósági felülvizsgálat

főszabályára tekintettel nem kötelező fellebbezés lehetőségét (hiszen az önkormányzat szervezeti rendszerén belül a magasabb szintű fórumhoz fordulás nem lehetséges), ugyanakkor az átruházott jogkörben hozott döntések esetében igen: ekkor a képviselő-testület bírálja el a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét. Az Ör. támadott rendelkezései egy ettől lényegesen eltérő szabályozási koncepciót képviselnek, és nem tartalmaznak az első- és másodfokú eljárással kapcsolatos megkülönböztetést a főjegyzői hatáskör terjedelme kapcsán. Ezen még egy olyan értelmezés sem változtatna, amely alapján az Ör. támadott szabálya – a törvényi környezetre figyelemmel – csak az elsőfokú eljárásban kerülne alkalmazásra, hiszen akkor az átruházott hatáskör lényegi elemét, az érdemi döntés meghozatalát nem gyakorolhatná a hatáskör-átruházás címzettje a szabályozás értelmében. Azaz, még ha jelen alkotmánybíróági eljárásba be is lehetne vonni az Ör. Mötv.-vel és Ákr.-rel való összhangját, a szabályozás koherenciája akkor is alapvető kérdéseket vetne fel, azaz ez sem vezethetne az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összhangban álló értelmezéshez.

- [55] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvényből a közigazgatási döntésekkel szembeni bírói jogorvoslat biztosításának kötelezettsége következik. „Közigazgatási perben a bíróság – a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, az eljárási szabályoknak megfelelően – mind a tényállás megalapozottságát, tisztázottságát, mind a közigazgatási szerv döntésében megjelenő jogértelmezést felülvizsgálhatja” {1126/2026. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [47]}. Ugyanakkor abban a körben, ahol a törvény biztosítja a közigazgatás szervezetén belüli jogorvoslat, a fellebbezés lehetőségét, ott a jogorvoslat hatékonyságával kapcsolatos garanciáknak is érvényesülniük kell.
- [56] Az Ör. támadott szabályában foglalt megoldás közvetlenül és önmagában is ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz való jogból eredő követelményekkel: nem garantálja a jogorvoslati rendszer kiszámíthatóságát, nem teszi lehetővé, hogy abban a körben, ahol törvény jogorvoslati lehetőséget biztosít, az érintett jogi helyzetére kiható valamennyi döntés esetében érvényesülhessenek a jogorvoslathoz való jog hatékonyságának követelményei, és különösen nem biztosítja, hogy az érintett jogi helyzetére potenciálisan kiható döntéssel szemben az önkormányzati igazgatás szervezetén belül biztosított jogorvoslat során magasabb szintű fórum járjon el.
- [57] 3. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság részben vagy egészben megsemmisíti azt a hatályos jogszabályi rendelkezést, amelynek alaptörvény-ellenességét megállapította. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg jogszabályi rendelkezést, a megsemmisített jogszabály az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben nem alkalmazható.

- [58] A jelen alkotmányjogi panasz alapját képező ügyben az Ör. már hatályát veszített rendelkezéseinek alkalmazása merült fel, amelyek megsemmisítésére nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az alkalmazási tilalom kimondása mellőzhető lehet figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt kritériumokra. Az Alkotmánybíróság az alkalmazási tilalom kimondásától a jogbiztonságra tekintettel indokoltnak látott jelen ügyben eltekinteni. Az ügy egy adott – négy évvel korábbi – időpontra vonatkozó sajátos tevékenység miatti közterület-használat engedélyezéséről szólt. Az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondása esetén is a jogorvoslat lehetősége csupán elvi szinten lenne biztosított az indítványozó számára. Az alkalmazási tilalom kimondása – figyelemmel annak jogkövetkezményeire a már lezárult eljárást illetően – lényegesen nagyobb sérelemmel járna a jogerő beálltához és jogbiztonsághoz fűződő érdekre nézve, mint az indítványozó alapjogséremlé.
- [59] 4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét ugyanazon rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja. Ezért az indítvány érdemben vizsgált részei tekintetében a további alkotmányossági összefüggések elemzésétől az Alkotmánybíróság eltekintett.
- [60] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi: az alkotmányjogi panasz elbírálásakor hatályos Ör. is tartalmaz az Ör. jelen határozattal alaptörvény-ellenessé nyilvánított szövegállapotaihoz nagymértékben hasonló szabályozási koncepciójú rendelkezést, ám az arra jogosult indítványának hiányában nem foglalhatott állást arról, hogy a hatályos szabályozás megfelel-e az Alaptörvénynek.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Ligeti Miklós Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Nemessányiné dr. Chronowski Nóra
Edit s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szomora Zsolt Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [61] A tervezet rendelkező részének első pontjával és annak indokolásával nem értek egyet az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [62] 1. A jelen ügyben az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén alapuló tisztességes eljáráshoz való jog, és a XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló jogorvoslathoz való jog sérelmét állították.
- [63] Egyetértek az alkotmányjogi panasz Abtv. 27.§-ára alapított részében a visszautasítással, mert magam is úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „az eljárás egyes elemeinek törvénysértő volta önmagában nem eredményez szükségképpen alaptörvény-ellenességet, és – mivel eljárása során az Alkotmánybíróság előtt mércéül kizárólag az Alaptörvény áll –, csak alapos alkotmányjogi mérlegelés után dönthető el, hogy [...] egyes szabálysértések, akár külön-külön, akár összességükben alaptörvény-ellenességhez vezettek-e.” {3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [50]}
- [64] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint tehát nem törvényességi szempontú vizsgálatot végez, és nem egyszerű felülvizsgálati fórumként jár el, ezért az esetleges eljárási hibák önmagukban nem feltétlenül vezetnek alaptörvény-ellenesség megállapítására.
- [65] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, mely az alapjogok érvényesítésére hivatott jogorvoslati eszköz. Ez különbözteti meg az absztrakt normakontrolltól. Ekként magában hordozza egyrészt a jogsérelem orvosolhatóságának lehetőségét, vagyis az egyéni alapjogok védelmét (szubjektív jogvédelmi funkció). Másrészt pedig – másodlagos célként – a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzését és ennek révén egyben az

alkotmányos jogrend objektív védelmének igényét (objektív jogvédelmi funkció) {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]; 3232/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [10]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [214]}.

- [66] A jelen ügyben ugyanakkor úgy gondolom, hogy sem a szubjektív jogvédelmi, sem az objektív jogvédelmi szempontok nem indokolják az Ör. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességének a megállapítását.
- [67] A szubjektív jogvédelmi szempontok körében szükségesnek tartom kiemelni, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban az eljáró törvényszék megállapította, hogy a főjegyző másodfokú eljárásban való részvétele a jelen ügy szempontjából jogkérdés volt. Az FPH058/812-22/2023. számú a fellebbezési eljárást felfüggesztő végzést a főjegyző hozta, ugyanakkor 2024. február 5-én FPH058/442-6/2024. számú végzésével visszavonta. A visszavonás azt eredményezte, hogy az eljárást felfüggesztő végzéséből joghatások nem származhattak. Mindezek okán megállapítható volt, hogy az alperes a megismételt eljárásának felfüggesztésével megsértette a jelen perben vizsgált, eljárást megszüntető végzés viszonylatában az Ákr. 23. § (2) bekezdését. Ezen eljárási szabályszegésnek azonban az elbírálásra érdemi kihatása nem volt, mivel a felfüggesztő végzést visszavonták, így a felfüggesztő végzésből joghatás nem származott.
- [68] Az objektív jogvédelmi szempontok körében pedig lényegesnek tartom kiemelni, hogy az Ör. támadott szabálya már nincs hatályban, így e szabályozáson alapuló, későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzésének szüksége sem merülhet fel.
- [69] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy mivel az indítványozó vonatkozásában a hatósági döntések semmilyen joghatást nem váltottak, és így jogsérelmet sem eredményeztek, az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított részében is vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [70] A határozat rendelkező részének első pontjával nem értettem egyet. Véleményem szerint az Ör. támadott rendelkezéseivel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt is vissza kellett volna utasítani az alábbiak miatt.

- [71] 1. A tárgyi ügyben a normával szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban vizsgálja. Ez azt jelenti, hogy a testület számára – az Alaptörvényt követően – ez a szabály jelöli ki a hatáskörgyakorlás kereteit. Az előbb hivatkozott sarkalatos törvényi bekezdés úgy rendelkezik, hogy az indítványozó akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha „[...] az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály *alkalmazása folytán* az Alaptörvényben biztosított *jogának sérelme következett be* [...]”. Ebből az következik, hogy indítványozói jog-, illetve alapjogsérelem hiányában nem teljesülnek az idézett szövegrészben foglaltak, ami miatt nincs lehetőség a panasz érdemi vizsgálatára.
- [72] 2. Az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárást folytathat le az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján. Ehhez az tartozik hozzá, hogy az Alkotmánybíróság a támadott normát nem absztrakt módon, hanem abban a történeti tényállásban és eljárástörténetben vizsgálja, amelyben és ahogyan azt az alapügyben a bíróságok, illetve a hatóságok alkalmazták. Ebből az következik, hogy az alkotmánybírósági eljárásban nem az a kérdés, hogy hipotetikus alapjogsérelem azonosítható-e, hanem az, hogy az indítványozó konkrét ügyében fennáll-e olyan sérelem, amely orvosolható az általa kezdeményezett panasz eljárás keretei között.
- [73] 3. A tárgyi ügyben az indítványozó arra a sérelemre hivatkozott, hogy a megismételt hatósági eljárásban másodfokon az a főjegyző is részt vett az eljárásban, aki az elsőfokú hatósági döntést hozta. Hozott ugyanis egy eljárást felfüggesztő végzést („Végzés3), majd azt a következő végzésével („Végzés4) visszavonta a másodfokú eljárásban. Az is része tehát a tényállásnak, hogy a főjegyző korrigálta magát. A Fővárosi Törvényszék ennek megfelelően arra tekintettel utasította el az indítványozó keresetét, hogy a Végzés3-ből joghatások nem származtak {lásd: Ítélet3, Indokolás [15]}. A Fővárosi Törvényszék az „Ítélet2”-ben a Közgyűlés megismételt másodfokú határozatával („Végzés5”) szembeni kereset kapcsán is megállapította azt, hogy a főjegyző átruházott hatáskörben hozott végzéséből – annak visszavonására tekintettel – joghatások, így joghátrány az indítványozóra nézve nem keletkezett {lásd: Ítélet2, Indokolás [13]}.
- [74] 4. Az előző három pont összevetéséből szerintem a következő megállapítások adódnak a jelen ügyre nézve.
- [75] A fenti ténybeli körülmények között konkrét normakontroll eljárásban az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt azért kellett volna visszautasítani, mert az indítványozót nem érte az alapügyben olyan sérelem, amelyet az Alkotmánybíróságnak panasz eljárásban orvosolnia kellene.
- [76] A többségi támogatást elnyert álláspontot érdemben nem vitatom: a többség által vizsgált önkormányzati rendelet valóban törvény- illetve alaptörvényt sértő volt a megjelölt időállapotban, amelyre célszerű lehet utalni az indokolásban. Ugyanakkor

nem tudok azonosulni azzal az állásponttal, amely szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz lényegében eszközt jelent ahhoz, hogy a testület – figyelmen kívül hagyva az egyéni jogsérelem hiányát – absztrakt normakontroll eljárást folytasson le. Vitatható alapokon áll az az alkotmánybíróági döntés, amely a normával szembeni alkotmányjogi panasz eljárás absztrakt utólagos normakontrollá vagy *actio popularis*-szerű eljárássá alakítja át.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

[77] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

[78] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Szomora Zsolt Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Nemessányiné dr. Chronowski Nóra Edit alkotmánybíró különvéleménye

[79] A határozat rendelkező részében megjelölt jogszabályi rendelkezés megsemmisítését alapvetően az eljárási alkotmányosság körében értékelhető okok miatt nem támogattam.

[80] 1. A konkrét ügyben az Alkotmánybírósnak figyelemmel kellett volna lennie az alkotmányjogi panasz eljárás törvényi kereteire. Az Alkotmánybírósnak az Abtv. 37. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

[81] Jelen ügyben, álláspontom szerint, ez az esetkör nem állt fenn, ugyanis a többség által utólag alaptörvényellenesnek ítélt, immár nem hatályos Ör. 1. melléklet 7.4. sora a jogorvoslathoz való jog szempontjából elsődlegesen az Ákr. 23. § (2) bekezdésének a sérelmét vethette volna fel, amely szerint az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki

az ügy elintézésében első fokon részt vett. Tehát az Ör. nem adhatott volna általános felhatalmazást a végzések tekintetében a hatáskör átruházásra, mert abból a jogorvoslati rendszert sértő helyzetek adódhatnak. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján azonban az önkormányzati rendelet jogszabályba ütközéséről a Kúria jogosult dönteni.

- [82] Elismerve, hogy az alkotmányjogi panasz a szubjektív jogvédelem mellett objektív alkotmányvédelmi funkcióval is rendelkezik, nem tekinthetünk el attól, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszeljárásokban azt kell vizsgálnia, vajon a konkrét ügyben sérült-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga, ugyanakkor e hatáskörében eljárva nem végezhet absztrakt normakontrollt.
- [83] Nem tagadom, hogy az önkormányzati hatósági jogkörök telepítésének transzparenciája – a közigazgatás törvényessége és a jogbiztonság követelményei miatt – a jogállam értéktartalmú összetevője. Mindazonáltal a konkrét ügyben megállapítható, hogy a Végzés4.-gyel szemben a jogorvoslat biztosított volt, amelyet az indítványozó igénybe is vett. Az Ítélet3.-ban a bíróság pedig azt állapította meg, hogy a Végzés4. megsértette az Ákr. 23. § (2) bekezdésében írt tilalmat, mivel a főjegyző járt el az elsőfokú eljárásban és a másodfokú eljárásban is. Ugyanakkor az indítványozót ez alapján joghátrány nem érte, mert a felfüggesztő végzést a főjegyző visszavonta, így abból joghatások nem származhattak (vö. Ítélet3., Indokolás [13]).
- [84] A tényállás alapján az is megállapítható volt, hogy a megismételt eljárás érdemében az arra utasított közgyűlés járt el (Végzés5.), amelynek döntésével szemben az indítványozó szintén igénybe vette a rendelkezésére álló jogorvoslatot (Ítélet2.).
- [85] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdése szerint a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Az ügy körülményeiből adódik, hogy az Ör. immár nem hatályos rendelkezéseit nem kell alkalmazni.
- [86] Mindezek alapján, álláspontom szerint, az indítványozó jogorvoslathoz való joga nem sérült, így az alkotmányjogi panasz egységes visszautasítása lett volna indokolt. Az alaptörvényellenesség utólagos megállapítása viszont „alkalmatlan tárgyon” (ügyben) elkövetett olyan típusú hatásköri aktivizmus, amelyet nem tudok támogatni.

Budapest, 2026. október 13.

Dr. Nemessányiné dr. Chronowski Nóra

Edit s. k.,

alkotmánybíró