



**MTA Law Working Papers
2018/12.**

**A mulasztás jogintézménye az
Alkotmánybíróság és a Kúria
gyakorlatának tükrében
(2012–2016)**

***Kovács Luca –
Pozsár-Szentmiklós Zoltán***

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Kovács Luca* – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán**:

A mulasztás jogintézménye az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatának tükrében (2012–2016)¹

A vizsgálat fő kérdései

Az Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság hatáskörei is jelentősen módosultak, köztük a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának lehetősége. Jelen tanulmány az Alaptörvény hatálybalépését követő időszakban vizsgálja az Alkotmánybíróság gyakorlatában a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának alakulását. A vizsgálat középpontjában az a kérdés áll, hogy a mulasztást megállapító alkotmánybírósági határozatokban kimutatható-e egy olyan szempontrendszer, amely alapján az Alkotmánybíróság adott esetben köteles megállapítani a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Ehhez elsőként érdemes megvizsgálni, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően miként alakult a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség szabályozása a hazai jogrendszerben. Továbbá a hatásköri módosítások nem csak az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria működését is érintették. 2012. január 1-től ugyanis a Kúria jogosult felülvizsgálni, hogy a helyi önkormányzatok törvényből eredő jogalkotási kötelezettségüknek eleget tettek-e. Jelen kutatásnak szintén célja megvizsgálni, hogy a Kúria milyen esetekben, milyen feltételek mellett élt ezen jogintézménnyel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 46. § (1) bekezdése szerint ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése ezt követően meghatározza, hogy mi minősül a jogalkotói feladat elmulasztásának. A jogszabályi rendelkezés három esetét határozza meg a jogalkotói mulasztásnak. Ennek értelmében mulasztást követ el a jogalkotó, amennyiben nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg (1), kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására (2), illetve a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos (3).

Az Alkotmánybíróság újabb döntéseiben is értelmezte a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség jogintézményét: a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy “az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alaptörvény-ellenességet idézett elő.” Vagyis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint “a jogalkotói mulasztásnak és az alaptörvény-ellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia, a jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent

* doktorandusz, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

** egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

¹ A tanulmány az Alkotmánybíróság és a Kúria által támogatott kutatási projekt keretében készült. A kézirat lezárása: 2017. június 30.

alkotmányellenességet”.² Ebből következő kérdésként merül fel, hogy az Abtv. 46. § (2) bekezdésében szabályozott esetek eredendően magukban hordozzák-e az alaptörvény-ellenes helyzet fennállását, mivel a bennük foglalt joghézagok természetüknél fogva automatikusan magukban foglalják ezt, vagy ezek azok a helyzetek, mikor az Alkotmánybíróság a joghézag fennállásán és annak megállapításán túl egyáltalán vizsgálhatja az alaptörvény-ellenes helyzet megvalósulását is. Vagyis a fentebb felsorolt körülmények megvalósulása esetén a testületnek kötelező jelleggel, automatikusan meg kell állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, vagy ezekben a helyzetekben még tovább vizsgálhatja, hogy az adott joghézag meglete alaptörvény-sértő helyzetet keletkeztet-e? Ennek megvizsgálásához az Alaptörvény hatálybalépését követő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító alkotmánybíróági határozatok elemzése során keressük a választ.

2012. január 1-jét követően a tanulmány készítésének időpontjáig az Alkotmánybíróság hét alkalommal állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.

A 11/2013. (V. 9.) AB határozat az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvénnyel (Erdőtvt.) kapcsolatban mondta ki mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását. A vizsgálat alá vont ügy tárgya az volt, hogy a 2009. július 10. napján hatályba lépett Erdőtvt. 8. §-a, mely forgalomképtelenné nyilvánította a védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű, az állam kizárólagos tulajdonában álló erdőket, mint a kincstári vagyon részeit, ezzel az Erdőtvt. hatálybalépését megelőzően a törvény 8. §-ával érintett állami tulajdonban lévő erdőn fennálló zálogjog érvényesíthetőségét lehetetlenné téve. Az Alkotmánybíróság az Erdőtvt. hatálybalépésével összefüggésben az átmeneti rendelkezések hiányával kapcsolatos aggályokat észlelt, így a szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát hivatlabóli eljárás keretében folytatta le. Ennek során az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy “a jogállamiság alaptörvényi követelményével³ összhangban megállapítható, hogy a magánszemélyek körülményeit hátrányosan érintő visszaható hatályú jogalkotás (vagyis a jogszabály kihirdetését megelőző időre történő kötelezettség-megállapítás) a jogbiztonságot sértene, a jogalanyok ugyanis nem tudják magatartásukat a jog előírásaihoz igazítani. Valamely jogszabály a visszaható hatály tilalmát azonban sérti akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszaható hatállyal történt, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött és lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kell”.⁴ A vizsgált ügyben az Erdőtvt. hatálybalépésére egy folyamatban volt végrehajtási eljárás során, még annak eredményes befejezése előtt került sor, állami tulajdonban lévő erdőn fennálló jelzálogjog érvényesítése eredményeként. A határozat szerint az Erdőtvt. hatálybalépése annak 8. §-a révén a jogalkotó a jogosult azon várakozását hiúsította meg, hogy a kötelezett nemteljesítése esetén a zálogtárgyból kielégítést nyerjen. A végrehajtás tárgyát képező ingatlanok jogalkotó által történő forgalomképtelenné nyilvánítása az azokon fennálló zálogjog, mint szerződési biztosíték lényeges tartalmától való megfosztását eredményezte.⁵

Az Alkotmánybíróság határozatában hangsúlyozta, hogy “alkotmányos indokként elfogadható az a jogalkotói cél, hogy az Erdőtvt. hatálybalépésekor is már állami tulajdonban álló erdővagyon a kincstári vagyon részét képezze és forgalomképtelen dologként az is maradjon. Ugyanakkor a tulajdon, a szerződés és általában a vagyoni forgalom biztonságának magánjogi követelményei egyúttal – mint alkotmányos követelmények – a jogállami

² 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [30]

³ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

⁴ 11/2013. (V. 9.) AB határozat [35]; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, [51]

⁵ 11/2013. (V. 9.) AB határozat [36]

jogbiztonságból levezethetők”.⁶ Végezetül a visszaható hatály tilalmára hivatkozással mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó az átmeneti szabályok megalkotásának elmulasztásával idézte elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, vagyis a jogállamiságnak a sérelmét. Indokolása szerint a vagyoni értékű jogok visszaható hatállyal történő kiüresítése, megfelelő fedezetről, más biztosítékról, illetve új zálogtárgyról való gondoskodás hiányában sérti a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményét.⁷ Továbbá az Alkotmánybíróság kimondta, hogy “a Magyar Állam törvényhozói, vagyis közhatalmi minőségében alkotott olyan szabályt, mellyel a magánfelek közötti viszonyában őt magát, mint tulajdonost (dologi adóst) terhelő kötelezettségét egyoldalúan megszüntette, ezzel súlyos érdek- és vagyoni sérelmet okozva a szerződés teljesítésében bízó, ellenérdekű félnek”⁸ – ez szintén sérti a jogbiztonság alaptörvényi követelményét. Mivel a sérelmet az átmeneti szabályok megalkotásának hiánya idézte elő, az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, felhívva a jogalkotót a sérelmes helyzet rendezésére.

Jelen ügygel összefüggésben tehát az Alkotmánybíróság a jogállamiságból eredő jogbiztonság alaptörvényi követelményének megsértése miatt állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, melyet egyrészt a visszaható hatályú jogalkalmazásra vezetett vissza, másrészt a súlyos érdek- és vagyoni sérelem okozására a szerződés teljesítésében bízó magánfél oldalán. Érdemes hangsúlyozni, hogy új jogszabály hatályba lépésekor a jogalkotót nem terheli általános kötelezettség átmeneti szabályok alkotására. Jelen esetben ennek elmaradása azonban olyan mértékben sértette a jogbiztonság követelményét, s ezáltal a jogállamiságot, hogy az alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő. Vagyis mondhatjuk, hogy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma volt hiányos.

A 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság szintén mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg annak következtében, hogy a jogalkotó a közúti közlekedés szabályozása során nem biztosította a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog érvényesülését⁹ a tengelyterhelés ellenőrzése során az ellenőrzéssel érintett személy (ügyfél) számára. A határozat előzményeként egy alkotmányjogi panasz szolgált, melyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy egyik tehergépkocsiján tengelysúly – mérlegelést végeztek, mely többletet mutatott, minek következtében túlsúlydíjat, és ezen felül közigazgatási bírságot szabtak ki rá az illetékes hatóságok. Mivel a mérés eredményét a gépkocsi-vezető nem fogadta el, újramérlegelést kért. Ennek során a mérlegelés már valamennyi tengelynek a terhelését a megengedett határértéken belül állapította meg. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság azonban az indítványozó elsőfokú, bírságot és túlsúlydíjat megállapító határozat ellen benyújtott fellebbezését elutasította, az első fokú határozatot helybenhagyva. Indokolása szerint az első fokon eljáró hatóság maradéktalanul eleget tett tényállás-tisztázási és bizonyítási kötelezettségének, helyesen vonta le a jogi következtetéseket és alkalmazta a szankciót. A vonatkozó jogszabály ugyanis¹⁰ kógens rendelkezést tartalmaz a kiszabandó bírság mértékére abban az esetben, amennyiben a járműszerelvény tengelytömege a megállapított mértékben haladja meg az engedélyezett mértéket. Továbbá a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló jogszabály¹¹ értelmében az újramérlegelés adatai a már

⁶ 11/2013. (V. 9.) AB határozat [41]

⁷ 11/2013. (V. 9.) AB határozat [44]

⁸ 11/2013. (V. 9.) AB határozat [46]

⁹ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés

¹⁰ 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet, 8. számú melléklet 1. e) pont

¹¹ 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet 9. § (3) bekezdés

megtett útra vonatkozóan nem érvényesek, azoknak csak a továbbközlekedés szempontjából van jelentőségük. Az indítványozó ezt követően közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt is nyújtott be keresetet, amit azonban a bíróság szintén elutasított arra hivatkozva, hogy az alperes hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének maradéktalanul eleget tett.

Az ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tengelyterhelés ellenőrzéséről szóló NFM rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely feljogosítaná a jármű vezetőjét az ellenőrzés eredményének vitatására. Csak a mérést végző kezdeményezésére van lehetőség a mérést követően azonnali újramérlegelésre. A jogszabály csupán arra az esetre biztosítja a jármű vezetőjének az újramérlegelés kérését, amennyiben arra átrakodás követően kerül sor, mert így megszüntette a tengely-túlterhelést. Arra az esetre azonban nem, mikor a mérlegelés hibájára hivatkozva kívánja valaki az újramérlegelést. Ez azt eredményezi, hogy az első mérlegelés eredménye gyakorlatilag megváltoztathatatlan, az érintett – aki ezáltal megbírságot válik – azt érdemben nem kifogásolhatja. Tényleges és azonnali – a szállítmány átrakodása nélküli – újramérlegelésre csak a mérlegelést végző kezdeményezésére van lehetőség, amennyiben üzemzavart vagy a mérés eredményére kiható rendellenességet tapasztal. Ezen felül az azonnali újramérlegelés elrendelésére jogosult szerv egyben az is, mely túlsúlydíjat állapíthat meg.¹²

A jogszabályi háttér megvizsgálása után az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ellenőrzési mérlegelés során az ügyféli jogok súlyosan csorbulnak, mivel hiányzik a tisztességes eljárást biztosító szabályozás, így sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése. Az Alaptörvénynek megfelelően csak abban az esetben folyhat le az eljárás az Alkotmánybíróság határozata szerint, ha a jogalkotó pótolja azt a hiányzó szabályozást, mely lehetővé teszi az ellenőrzés alá vont személyek számára az azonnali újramérlegelés kezdeményezését. A szabályozás kizárólag ekkor felelhet meg a tisztességes eljárás követelményének. Továbbá biztosítani kell az ügyfélnek, hogy az újramérlegelés során meggyőződhessen a mérés eredményének valódiságáról és helyességéről.¹³ Vagyis a fentiek értelmében jelen határozatában az Alkotmánybíróság szintén amiatt állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, mert a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma volt hiányos.¹⁴

Ezt követően a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatában állapított meg jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság. A testület megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.

Az adott ügyben az Alkotmánybíróság eljárásának alapjául bírói kezdeményezések szolgáltak, melyek olyan kormányhivatali határozatok kapcsán kérték az előttük folyó eljárás felfüggesztése mellett a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát nemzetközi szerződéssel való összhangjukkal kapcsolatban, melyek közös önkormányzati hivatalhoz tartozónak jelöltek ki különböző településeket.

Az első esetben a Nógrád Megyei Kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 85. § (1)–(3) bekezdéseire alapított határozatával Tar községet kijelölte a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatal

¹² 19/2015. (VI. 15.) AB határozat [44] - [45]

¹³ 19/2015. (VI. 15.) AB határozat [46]

¹⁴ Az Alkotmánybíróság a 19/2015. (VI. 15.) AB határozatával a jogalkotó mulasztásának megállapítása mellett az alkotmányjogi panasszal támadott döntéseket megsemmisítette azok alaptörvény-ellenessége miatt.

tagjának. A határozatot a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatalt korábban önkéntesen létrehozó települések bíróság előtt megtámadták, mely keresetet azonban a bíróság elutasította. A bírósági döntés ellen az érintett települések felülvizsgálati kérelemmel fordultak a Kúriához. A Kúria végül az Alkotmánybírósághoz fordult a Mötv. 85. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata és megsemmisítése, illetve alkalmazási tilalom elrendelése iránt.

A második esetben a Zala Megyei Kormányhivatal a Mötv. 85. § (3a) bekezdése alapján a Zalaegerszegi Járáson belül közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekként jelölt ki tíz települést. Egyúttal pótolta a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodást. Ebben rendelkezett a közös önkormányzati hivatal székhelyéről, létszámáról, ügyfélfogadási rendjéről, működésének finanszírozásáról, vezetéséről és irányításáról. A közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott határozat ellen az érintett települések egyike bírósági felülvizsgálattal élt, mely eljárásba egy másik érintett település beavatkozóként csatlakozott. A felülvizsgálat során eljáró bíróság – a Kúriához hasonlóan érvelve – amiatt fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint a Mötv. 85. §-a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (Charta) 4. cikk 6. pontjában szabályozott véleménynyilvánítási jogba és a 6. cikk 1. pontjában szabályozott szervezetalakítási szabadságba ütközik.

A harmadik esetben a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az érintett települések között ítéletével pótolta a Cégénydányádi Közös Önkormányzati Hivatal vonatkozásában a közös önkormányzati hivatali megállapodást. A Mötv. 85. § (3) bekezdése alapján Szamossályi Község Önkormányzatának Képviselőtestülete kezdeményezte a közös önkormányzati hivatalból való kiválást és egyben csatlakozási szándékot nyilvánított ki a Jánkmajtisi Közös Önkormányzati Hivatalhoz, mely azonban a csatlakozását elutasította. Ezután szintén sikertelen csatlakozási kísérletet tett a Nagyszekeresi Közös Önkormányzati Hivatalhoz. A jogszabályban előírt határidő letelte miatt ezt követően a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal ismét közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településként jelölte ki a korábbiaknak megfelelően az érintett településeket, Szamossályi Község Önkormányzatát is beleértve. Egyúttal pótolta a közös önkormányzati hivatali megállapodást. Szamossályi Község Önkormányzata bírósághoz fordult a kormányhivatal határozata felülvizsgálata céljából. Az eljáró bíróság szintén a Charta 6. cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítás szabadságába való ütközés és a 4. cikk 6. pontjában rögzített véleménynyilvánítási joggal kapcsolatos összhang miatt kérte a nemzetközi szerződésbe való ütközésnek alkotmánybírósági megállapítását. Emellett hivatkozott arra is, hogy a Mötv. 85. § (3a) bekezdése az Alaptörvény 32. § (1) bekezdés b) és k) pontjába, valamint a 34. Cikk (1) bekezdésébe ütközik.¹⁵

Mivel a bírói kezdeményezések folytán az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok szervezetalakítás szabadságának törvényi korlátozása kapcsán a kormányhozatali döntéshozatali eljárásban a helyi önkormányzatok véleménynyilvánításával kapcsolatos aggályokat észlelt, a szabályozás alkotmányosságának vizsgálatára irányuló hivatalbóli eljárást folytatott le, melynek végén megállapította az alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztás megvalósulását. Az Alkotmánybíróság mindenek előtt leszögezte, hogy a Chartát az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki 1997. március 28-án, ezzel a magyar jogrendszer részévé vált. A Charta 6. Cikk 1. pontja értelmében az önkormányzati autonómia egyik alapkérdése a szervezetalakítás szabadsága. A hivatkozott rendelkezés értelmében ugyanis a helyi önkormányzatok a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb

¹⁵ Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket nem tartotta megalapozottnak, így azokat elutasította.

igazgatás értelmében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené. Azonban a szervezetalakítási autonómia nem korlátlan. Ilyen korlátozó rendelkezést tartalmaz a Charta 8. Cikk is, melynek 3. pontja szerint a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával. Vagyis a szervezetalakítás autonómiája államigazgatási felügyelet keretében a meghatározott feltételek teljesülése mellett korlátozható. A hazai jogrendszerben a szervezetalakítás szabadságát és az államigazgatási felügyelet kereteit az Alaptörvény és a Mötv. töltik meg tartalommal. A szervezetalakítás szabadsága közérdekből törvényben korlátozható. A jelen ügyben egy ilyen helyzet fennállásáról van szó, mikor a kormányhivatal a megfelelő működéshez fűződő közérdekből kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. Azonban ezekben az esetekben is alkalmazni kell a Charta rendelkezéseit. A Charta 4. Cikk 6. pontja szerint „lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őt közvetlenül érinti.”¹⁶ Mivel Magyarország csatlakozott a Chartához, ebből következően az önkormányzatokat érintő ügyekben az előzetes véleménykikérési kötelezettsége keletkezik. Az előzetes véleménykikérési kötelezettség módjának, eljárási szabályozásának meghatározása a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés, mely azonban elengedhetetlen a Chartának megfelelő működéshez. Ugyan ennek megfelelően az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek, az együttműködési kötelezettség fennállása ellenére az Országgyűlés nem tett eleget azon jogszabály megalkotására vonatkozó kötelezettségének, mely e rendelkezés megvalósításához elengedhetetlen, a konzultációs-kötelezettségi eljárást nem szabályozta. Ennek következtében az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontjára hivatkozva – miszerint az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos – a testület kimondta a mulasztás fennállását amiatt, hogy „a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta a kormányhivatali döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.”¹⁷

Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII.25.) AB határozatában a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Ámt.) alkotmányosságát vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a jogalkotó az Ámt. 108. §- a következtében megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé szabályokat, mely alkotmány-ellenes helyzet fennállását eredményezi. Így a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett felhívta a jogalkotót a mulasztás megszüntetésére.¹⁸

¹⁶ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [26]

¹⁷ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]

¹⁸ Az adott jogszabályi hely alkotmányossági felülvizsgálatát több alkotmányjogi panasz, illetve bírói kezdeményezés kezdeményezte, emellett az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll eljárás keretében szintén indítványozta az Ámt. 108. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az indítványok egyező tárgya miatt azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette és együttesen bírálta el.

Az Ámt. rendelkezései minden differenciálás nélkül megszüntették a törvénnyel érintett földeken fennálló haszonélvezeti, illetve használati jogokat. Ennek következtében többen indítványukkal támadták az Alkotmánybíróság előtt az Ámt. fent hivatkozott rendelkezését, elsősorban az Alaptörvény XIII. cikkében tulajdonhoz való jog sérelmére, továbbá a kisajátításhoz hasonlítva annak feltételei fenn nem állására hivatkozva. Az adott tárgyban az Alapvető Jogok Biztosa is utólagos normakontrollt nyújtott be a testülethez.

Az Alkotmánybíróság mindenképp előtt leszögezte, hogy jelen határozatában arról kellett döntenie, hogy az Ámt. beavatkozását bizonyos használati jogosultságok megszüntetésével a tulajdonvédelemre vonatkozó szabályok szerint kell-e megítélni és ha igen, akkor az az Alaptörvénynek megfelelően történt-e.¹⁹ A tulajdonjoghoz kapcsolódó gyakorlatát áttekintve az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a tulajdonhoz való jog a korlátozás szempontjából elválik a többi alapjogtól, hiszen az közérdekre hivatkozva korlátozható, ezért amennyiben a közérdekű korlátozás legitim célja fennáll, nem szükséges a korlátozás szükségességének és arányosságának további vizsgálata.²⁰ Ezek után külön foglalkozott a kisajátítás alkotmányos feltételeivel. Utalva egy korábbi határozatára, a testület megállapította, hogy „a kisajátítás minden esetben tulajdonváltozást jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos – meghatározott feltételek mellett – túrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön. Ez a túrés kötelezettség, illetve alanyváltozás általában egy vagyoni értékű jog tekintetében sem tekinthető kizártnak.”²¹ Azonban másként értékelendő a helyzet egy vagyoni értékű jog törvényi megszüntetésénél. A haszonélvezet megszüntetése esetén egy olyan dologi jog megszűnéséről van szó, mely a jogosult oldalán jogvesztést eredményez, azonban maga a megszűnő haszonélvezet nem válik egy másik jogalany jogosultságává. Emellett a haszonélvezeti jog megszűnése a tulajdonos (a korábbi kötelezett) oldalán a tulajdon tehermentesülése révén vagyoni előnnyel jár. Ebből kifolyólag a haszonélvezeti jog törvényi megszüntetése nem hasonlítható a kisajátításhoz.²² Így az arra vonatkozó szabályok, követelmények sem alkalmazhatóak ebben az összefüggésben. Tehát jelen esetben csupán a tulajdon korlátozásáról lehet szó. Ezen felül az Alaptörvény a termőföld tekintetében szélesebb körű korlátozást enged.²³ A termőföld tekintetében a tulajdonhoz való jogot a P) cikk (1) bekezdésében foglalt cél érdekében akár egyes rész-jogosultságok elvonásáig is korlátozható.²⁴ Mivel az Ámt. 108. §-ával megvalósuló korlátozás szükségességét és célszerűségét kellően alátámasztotta (az ún. „zsebszerződéseként” emlegetett jogi konstrukciók létrejöttének és fennállásának megakadályozása, mely azon rendelkezés kijátszását célozza, miszerint termőföld tulajdonjogát nem lehet átruházni magánkézbe), a nemzetstratégiai cél szempontjából szükségessége megállapítható, így a rendelkezés által a használati jogok megszüntetése önmagában nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.²⁵

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „az Ámt. nem rendelkezik a törvény erejénél fogva megszüntetett jogviszonyok miatt bekövetkezett kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről.”²⁶ A határozat leszögezi, hogy „a törvényi úton történő szerződésmódosításnak (megszüntetésének), amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen

¹⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [54]

²⁰ Lásd 60/1994. (XII. 22.) AB határozat

²¹ 3199/2012. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]

²² 3199/2012. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]

²³ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [61] – [63]

²⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [69] – [72]

²⁵ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [63] – [64]

²⁶ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [65]

szerezésmódosításnak (megszüntetésének) is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett.²⁷ Azonban megállapítható, hogy a vizsgált szabályozással érintett jogviszonyok sokszínűségéből kifolyólag nem alkalmazhatóak minden egyes esetben, minden a törvény által okozott hátrányra teljes körrel kiterjedően a jogkövetkezményeket illetően a kártérítésre vagy kártalanításra vonatkozó, vagy valamely szerződés felmondásánál, illetve jogi lehetetlenülésénél irányadó általános elszámolási szabályok.²⁸ Ennek okán megállapítható, hogy az Ámt. szabályozása nem teremti meg a kellő egyensúlyt a közérdekű korlátozás és az érintett személyek védett jogai teljes körű érvényesülése tekintetében. És mivel a jogalkotói beavatkozás olyan hátrányt keletkeztet ennek következtében, mely annak céljával nem indokolható, az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásban megvalósuló alaptörvény-ellenesség fennállását, mivel az előidézi az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás alapjogának sérelmét. Ugyanis egyes követelések olyan vagyoni hátrányt jelenthetnek mind a tulajdonos, mind a jogot átengedő fél oldalán, melyek az elszámolásra vonatkozó egyéb jogszabályok rendelkezései alapján nem érvényesíthetők, és az Ámt. sem tartalmaz rendelkezést ezen követelések kiegyenlítésére, a keletkezett hátrányt nem kompenzálja, de még csak nem is mérsékli. Mivel a közérdekű korlátozás arányossági kritériumait az Alkotmánybíróság maga állítja fel a testület az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog tekintetében is mulasztást állapított meg a legalább részben kompenzáló, hátrányt mérséklő szabályok megalkotásának elmulasztása okán.²⁹

A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatban állapított meg mulasztással megvalósított alaptörvény-ellenességet a 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, mely kimondta, hogy a jogalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezési jog összeütközése esetére az alapjogok kollíziója feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit.³⁰

A vizsgálat előzménye egy gyülekezési jog megsértését sérelmező alkotmányjogi panasz volt, mely egy rendezvény megtartását tiltó bírósági végzés és az annak alapjául szolgáló rendőrségi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.

Az indítványozó Budapest több helyszínére gyülekezést jelentett be. Ezek közül az egyik a Kúria épülete előtti tüntetés, míg a másik Budapest egy kertvárosi részén – a Cinege út érintésével – gyülekezés megtartására irányult. A rendezvény céljaként a szervező a devizahiteles ügyben elhúzódó, és álláspontja szerint inkább a bankok érdekeit szem előtt tartó a károsultakéval szemben eljárások miatti figyelemfelhívást jelölte meg. A rendőrséggel folytatott egyeztető tárgyalás során a szervező a rendezvény paramétereit akként módosította, hogy a kiemelt helyszíneken csak tíz-tíz percet töltenek, gyalogosan közlekednek a helyszínek között és kézi hangosítót használnak. A rendőrség határozatának meghozatala előtt megkereste a Kúriát, mely akként foglalt állást, hogy az előtte a tüntetés tárgyában folyamatban lévő ügyre tekintettel a rendezvény megtartása a bíróság működése súlyos megzavarásának veszélyét rejti magában. Ennek alapján a rendőrség határozatában a rendezvény nyomásgyakorló jellegére hivatkozva a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 8. § (1) bekezdése alapján megtiltotta annak megtartását, mivel - egyetértve a Kúria állásfoglalásával – az így súlyosan zavarná a bíróság működését.

A Cinege út 5.szám előtti gyülekezés megtartását a rendőrség szintén megtiltotta a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva, miszerint „a gyülekezési jog gyakorlása [...] nem

²⁷ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [67]

²⁸ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [66]

²⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [67]

³⁰ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, rendelkező rész 1. pont

járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.” A hatóság több indokra is hivatkozott döntése meghozatalakor, melyek egy csoportja a családi és magánélethez való jog sérelméhez kapcsolódtak, mások pedig az érintett terület Terrorelhárítási Központ (TEK) által történt korábbi lezárásához. A családi és magánélethez való jog sérelmére hivatkozva a rendőrség kifejtette, hogy a kertvárosban a lakóknak nem áll módjában kitérni a gyülekezők elől, ott nem található a közhatalom gyakorlása szempontjából jelentős szerv, továbbá a gyülekezés alkalmas lehet a gyerekekben való félelemkeltésre és arra, hogy a „mindennapok nyugalmát megzavarja”. Végezetül kitért arra, hogy a TEK személy - , és létesítménybiztonsági intézkedést rendelt el a területre vonatkozólag.³¹ Az indítványozó bírósági felülvizsgálattal élt a rendőrségi határozat ellen, amit azonban a bíróság végzésével elutasított. A bíróság kifejtette, hogy a rendőrség a Kúria állásfoglalását figyelembe véve helyesen döntött a gyülekezés megtiltása mellett az ítélezés függetlensége veszélyeztetésére való figyelemmel. A Cinege út 5. szám előtti gyülekezés tekintetében kifejtette, hogy „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható”. Továbbá „vannak olyan speciális közterületek, ahol a gyülekezési jog gyakorlásának – a speciális körülmények okán – hátrébb kell lépnie”. Egy lakóövezet pedig elsősorban a családi- és magánélet színtere. Emellett a környék lakói általánosságban nem közszereplők, így tűrési kötelezettségük sincs, valamint kitért a tüntetés ismétlődő jellegére, mivel ez már egy ismételt rendezvény lett volna a helyszínen. Így az ott lakók magánéletének, alapjogainak védelme érdekében indokoltnak látta a gyülekezéshez való jog korlátozását „az ismétlődő, illetve a folyamatos, kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát kikezdő alapjog-gyakorlásra” hivatkozva. A gyerekekre gyakorolt hatás vonatkozásában a bíróság akként foglalt állást, hogy a bejelentőnek kellett volna bizonyítani, hogy a gyülekezés megtartása nem gyakorolna kártékony hatást rájuk. A TEK intézkedésével összefüggésben pedig úgy rendelkezett, hogy kevésbé korlátozó rendelkezések nem biztosítanak mások jogainak védelmét, így akár a békés gyülekezés tiltása is arányos intézkedésnek minősül.³²

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak találta. A Kúria elé tervezett tüntetés tekintetében korábbi gyakorlatára is hivatkozva megállapította, hogy egy békés gyülekezés előzetes megtiltása a gyülekezési jog korlátozásának vonatkozásában ultima ratio jellegű eszköz, mivel ez gyakorlatilag kiüresíti az alapjog tartalmát. Ebből következik, hogy amikor egy rendezvény esetén a Gytv. 8. § (1) bekezdésében nevesített olyan ok merül fel, mely alapján helye lehet a rendezvény megtiltásának, a rendőrségnek egyeztetési eljárást kell lefolytatnia a szervezővel, melynek célja az arra való törekvés, hogy a legsúlyosabb korlátozás alkalmazása elkerülhető legyen, és a rendezvény megtartásra kerülhessen. A testület hangsúlyozza, hogy a megfelelő egyeztetési eljárás lefolytatása garanciális elem. A határozat kiemeli, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok zavartalan működésének alapértékével ütköző gyülekezési joggyakorlás esetén csak abban az esetben engedi a rendezvény korlátozását, amennyiben annak megtartása a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. Ebből kifolyólag elengedhetetlen ezen körülmény alapos, gondos vizsgálata.³³ Mivel a vizsgált ügyben a rendőrség a rendezővel folytatott egyeztetést követően anélkül fogadta el és hivatkozott tiltó okként a Kúria állásfoglalására, hogy azt a korábbi körülményekhez képest újra megvizsgálta volna, érdemi mérlegelést nem alkalmazott. Ezzel kiüresítette saját mérlegelési és döntési jogkörét a hatóság, formálissá téve a garanciális szempontból meghatározó egyeztetési eljárást is. Mivel azonban alkotmányjogi panasz eljárás esetén az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége bizonyítékok felülmérlegelésére, ezért a tilalmi ok alkalmazhatósága feltételeként szolgáló „súlyos veszélyeztetést” a rendőrségnek, illetve a bíróságnak kell esetről esetre

³¹ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [4]

³² 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [5] – [8]

³³ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [24] – [29]

mérlegelni, minek vonatkozásában fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazót.³⁴

A Cinege út 5. szám előtti tiltakozás tekintetében az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog és egyéb alapjogok ütközésének szituációját elemezte. Hangsúlyozta, hogy a Gytv. a „mások jogainak sérelme” fordulatot nem a tiltó okok között szabályozza, hanem a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján a felosztatási okok között szerepel, mely nem konvertálható át automatikusan tilalmi okká.³⁵ Ennek kapcsán a testület azt fejtegette, hogy a megelőlegezetten békés demonstráció kapcsán miként merülhet fel mások jogainak védelme. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a gyülekezési jog korlátozása esetén is érvényesülnie kell az alapjog-korlátozásra vonatkozó Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített követelményeknek, vagyis annak szükségesnek és arányosnak kell lennie, és törvényben kell a korlátozást szabályozni. A testület megállapította, hogy „a jogalkotók a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetén, amelyek nem kerültek a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe.”³⁶ Ennek ellenére a bíróságoknak és hatóságoknak is el kell végeznie az egyes esetekben a megfelelő mérlegeléseket. Emiatt következhetett be, hogy jelen ügyben tilalmi okként hivatkozott a jogalkalmazó a felosztatási okra.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontjában rögzítettekre alapozva megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn. Kifejtette, hogy az alapjogok védelem az állam elsődrendű kötelezettsége. Utalva korábbi határozatára leszögezte, hogy ennél fogva elsősorban a jogalkotó kötelezettsége mérlegelni azokat a helyzeteket, amikor a gyülekezési jog korlátozására sor kerülhet.³⁷ A határozat megállapítja, hogy az ellentüntetőktől való védelem biztosítására irányuló kötelezettségéhez hasonlóan az államot az egyéb konkuráló alapjogok feloldása esetén is kötelezettség terheli. Ilyen eset, amikor a békés gyülekezők és a helyszínen lévő harmadik személyek gyülekezéshez való joga és egyéb alapjoga, például magánszférához való joga ütközik egymással.³⁸

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelenleg a jogrendszerben nincs olyan szabályozás, mely megállapítaná a rendőrségnek, hogy a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények esetén a békés gyülekezéshez való jog más alapjoggal való ütközése esetén annak feloldásához milyen szempontokat és milyen eljárási szabályok között kell mérlegelnie. A tiltó okok szabályozási körén kívül eső alapjog-ütközés esetén is biztosítani kell az eszközöket a rendőrség számára, hogy egyeztethessen a szervezőkkel, az alapjogok közötti kellő egyensúly biztosítása érdekében. Ehhez lehetőséget kell teremteni a jogalkalmazónak, hogy mérlegelje az eset körülményeit, mely azonban nem vezethet a gyülekezési jog kiüresítéséhez.³⁹ Mivel a jogalkotó felelőssége a megfelelő támpontok megalkotása a konkuráló alapjogok feloldására, mulasztással megvalósuló alaptörvény-ellenesség áll fenn a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való jog kollíziója esetén annak feloldására szolgáló szabályok hiánya miatt.⁴⁰

A 14/2016. (VI. 18.) határozatában az Alkotmánybíróság ismételten a gyülekezési jogot vizsgálta az 1989. évi III. törvény viszonylatában. A testület két alkotmányjogi panasz

³⁴ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [31] – [33]

³⁵ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [30]

³⁶ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [38]

³⁷ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [49]

³⁸ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [51] – [52]

³⁹ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [52]

⁴⁰ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [55] – [56]

kapcsán indult eljárás során az azok alapjául fekvő rendőrségi határozatok és azok bírói felülvizsgálatai alkotmányos felülvizsgálata mellett hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát abban látta, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat továbbá a konkuráló alapjogok összeütközésének a feloldását szolgáló törvényi rendelkezéseket, melyek megfelelően biztosítják az érintett alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését, ezzel sérül az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, I. cikk (3) bekezdése, valamint a VIII. cikk (1) bekezdése.⁴¹

Az eljárásban az Alkotmánybíróság két alkotmányjogi panasz beadványt együttesen vizsgált. Mindkét alkotmányjogi panasz a rendőrség által megtiltott, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) hatálya alá tartozó rendezvény ügyében született hatósági, illetve bírósági döntések tárgyában született. Az első indítvány alapjául szolgáló ügyben Budapest Rendőr-főkapitánya a Gytv. 2. § (3) bekezdésére⁴² hivatkozva azzal az indokolással tiltotta meg a bejelentett rendezvény megtartását, hogy fennáll a veszélye, hogy az mások emberi méltóságát sértené.⁴³ A hatósági határozat ellen benyújtott felülvizsgálati eljárás végén a bíróság a szervező honlapjának és az Alkotmányvédelmi Hivatal rendelkezésre álló vonatkozó információi megvizsgálása után elutasította az indítványozó kifogását. A végzés indokolásában a bíróság többek között azzal érvelt, hogy a rendezvény címe „alkalmas a köznyugalom megzavarására”, és „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, ezáltal pedig sérülhet az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjog”.⁴⁴

Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán kimondta, hogy egy bejelentett rendezvény békétlen jellegének megállapításához, annak megtiltásához nem elegendők hipotetikus, távoli hivatkozások, a jogalkalmazó erre hivatkozva nem üresítheti ki alapjogot, lehetséges veszélyforrásokra, távoli, hipotetikus jellegű indokokra való hivatkozással előzetesen nem tiltható meg gyülekezés.⁴⁵ A testület leszögezte, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése nem értelmezhető általános tiltó okként, a köznyugalomban okozott esetleges sérelem feltételezése, mely önmagában nem indokolja a gyülekezéshez való alapjog korlátozását.⁴⁶ Így az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését a Budapesti Rendőr-főkapitányság határozatára kiterjedő hatállyal megsemmisítette. A második panasz indítványozója szintén a Budapesti Rendőr-főkapitányság rendezvény megtartását tiltó határozata kapcsán született bírósági felülvizsgálati eljárásban hozott végzést támadta az Alkotmánybíróság előtt. A rendőrség a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére és az előző esethez hasonlóan a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva tiltotta meg a rendezvényt, mely tiltást a bíróság felülvizsgálati határozatával hatályában fenntartott. A bíróság döntésének meghozatala során mindenképp a rendezvény bejelentett céljának valóságát kérdőjelezte meg, figyelembe véve a rendőrségtől, mint „társhatóságtól kapott minősített adatot tartalmazó tájékoztatásában foglaltakra”. A bíróság szintén osztotta a tiltó határozatot hozó rendőrség azon álláspontját, miszerint félő, hogy a rendezvényen „kirívóan közösségellenes magatartásokra kerülhet sor”.

⁴¹ 14/2016. (VI. 18.) AB határozat, rendelkező rész 3. pont

⁴² A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

⁴³ Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata, 14/2016. (VI. 18.) AB határozat [2] bekezdés

⁴⁴ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése, 14/2016. (VI. 18.) AB határozat [3] bekezdés

⁴⁵ 14/2016. (VI.28.) AB határozat [47] – [48] bekezdés

⁴⁶ 14/2016. (VI.28.) AB határozat [49] bekezdés

Így végzésében kimondta, hogy a gyülekezéshez való joggal konkuráló más alapjogok illetve a közrend védelme indokolják, hogy a bejelentett rendezvényt megtiltsák, ezzel megelőlegezve a nem békés jellegét a rendezvénynek. Indokolásában a határozat kitér arra, hogy a tiltó intézkedés az alapjog-korlátozás szempontjából szükséges és arányos, mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak megfelelő védelmét.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a rendezvény bejelentője nem tévesztheti meg a rendvédelmi szervet, mivel ezzel kiüresítené a bejelentés jogintézményét. A nem valós cél megjelölése esetén ugyanis a rendőrség nem lenne képes felmérni, hogy milyen eszközök szükségesek a rendezvény megfelelő biztosítására, így a bejelentés célja elérésére alkalmatlanná válna. A konkrét ügy kapcsán leszögezte, hogy amennyiben a hamis célt megjelölt rendezvényt a rendőrség nem tiltotta volna meg, azt abban az esetben is be nem jelentett rendezvénynek kéne tekinteni, mivel a rendvédelmi szervek elől a bejelentő eltitkolta a rendezvény egyik jogszabályban előírt kötelező kellékét. Ennél fogva a hamis célt tartalmazó bejelentés nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési jog gyakorlására. Az Alkotmánybíróság így kimondta, hogy ugyan a rendezvényt tiltó határozat törvénysértő, azonban az nem eredményezte az indítványozó alapjogának sérelmét. Erre való tekintettel a testület az indítványozó alkotmányjogi panaszát elutasította.⁴⁸

A fentiekén túl az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, mivel álláspontja szerint a gyülekezési joghoz kapcsolódó szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni, vagyis hiányos a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma. Ugyanis azok a garanciális elemek, melyek biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását hiányosak. Az Alkotmánybíróság határozatában az alapvető jog lényeges tartalmának hiányát abból vezette le, hogy a gyülekezési jog az alkotmányos demokráciák egyik alappillére. Ez azonban nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan lenne. Az államot elsősorban az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját a megfelelő eszközökkel megvédje annak érdekében, hogy gyakorolni tudja békés gyülekezéshez való jogát. Hangsúlyozza, hogy a rendezvény békés jellege elvesztésének egyértelműnek és közvetlenül fenyegetőnek kell lennie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása és a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében a Gytv. jelenlegi szabályai kiegészítésre szorulnak, ugyanis azok nem tartalmazzák a békés gyülekezésre és az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét. További mulasztás, hogy a törvény nem rendelkezik az arc eltakarásáról.⁴⁹

Ezen felül utalva a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatra, az Alkotmánybíróság szintén hangsúlyozta, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idéz elő az a helyzet, hogy a gyülekezési jog más alapjogokkal való kollíziója esetére a törvény nem határozza meg azokat a mérlegelési szempontokat, illetve a tiltást el nem érő eszközöket, melyeket a rendőrség eljárása során figyelembe vehetne, alkalmazhatna. Az államot ugyanis a gyülekezési joggal összefüggésben az a kötelezettség is terheli, hogy ne csak a gyülekezés résztvevői, hanem harmadik személyek alapjogait is érvényre juttassa annak gyakorlása során. Ez pedig azt követeli meg a jogalkalmazóktól, hogy esetről esetre az arányosság követelményeinek megfelelően mérlegelni tudjanak a gyülekezéshez való jog és a vele szembe kerülő alapjogok érvényre juttatása között. Azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozásból hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák. Mivel elsősorban a jogalkotó kötelezettsége biztosítani, hogy az alapjogok korlátozása az arányos keretek között maradjon, így a

⁴⁷ 14/2016. (VI.28.) AB határozat [10] bekezdés

⁴⁸ 14/2016. (VI.28.) AB határozat [53] – [54] bekezdés

⁴⁹ 14/2016. (VI.28.) AB határozat [61] – [64] bekezdés

jogalkotónak kell gondoskodnia arról is, hogy a gyülekezési joggal összefüggésben a rendőri fellépés kellően differenciált szabályozás keretei között történhessen, ezzel biztosítva a lehetséges korlátozás arányosságát. A testület megítélése szerint a jogalkotónak törvényben kéne szabályoznia a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás szabályait és azokat a szempontokat, melyeket mérlegelni szükséges az arányosság megőrzése mellett a tiltást el nem érő enyhébb korlátozások alkalmazásánál, illetve alkalmazhatóságánál.⁵⁰

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a Gytv. hatálya alá eső rendezvények békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, továbbá a konfliktusba kerülő alapjogok összeütközésének feloldását oly módon biztosító rendelkezéseket, melyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti érvényre juttatását.

A 25/2016. (XII. 21.) AB határozattal az Alkotmánybíróság az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének szabályozása kapcsán állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. A határozat előzményeként egy alkotmányjogi panasz szolgált, melyben az indítványozó egy, az ügyében született, álláspontja szerint az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz való jogot sértő és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmába és az Alaptörvény 28. cikkébe ütköző bírósági ítélet megsemmisítését indítványozta.

Az indítványozó egyéni vállalkozó volt, aki egyéni vállalkozói tevékenysége szüneteltetése mellett döntött. Ezt követően kérelmet nyújtott be az illetékes hatósághoz álláskeresőkénti nyilvántartásba vétele iránt, mely határozathozatal mellőzésével meg is történt. Ennek alapján a hatóság külön döntéssel megállapította álláskeresési járadékra való jogosultságát. Ennek lejárta után az illetékes jegyző foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapított meg részére. Később az első fokon eljáró hatóság tudomást szerzett arról, hogy az indítványozó egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezett a határozatával érintett időszakban, ennél fogva az álláskeresőként történő nyilvántartásba vételre irányuló eredeti kérelmét elutasította, mert így az indítványozó nem minősült álláskeresőnek, kereső tevékenységet folytatott a hatóság által megállapítottak szerint. Határozatában a hatóság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 54. § (11) bekezdés a) pontjára és 58. § (5) bekezdés d) pontjának 4. alpontjára hivatkozott, mely szerint a nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a kérelmező ne álljon munkaviszonyban és egyéb kereső tevékenységet se folytasson. A határozattal szemben az indítványozó fellebbezéssel élt, melynek folytán a másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Indokolása szerint mivel indítványozó nem szüntette meg egyéni vállalkozói tevékenységét, hanem csak szüneteltette azt, az Flt. 58. § (5) bekezdés e) pontja szerint külön törvény szerinti egyéni vállalkozónak, s ezáltal kereső tevékenységet folytatónak minősül. Indítványozó bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett a határozattal szemben. A keresetében kifejtette, hogy az egyéni vállalkozókról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény (Evtv.) 18. § (3) bekezdése az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt tiltja a tevékenység gyakorlását, így nem folytathatott és a gyakorlatban sem folytatott kereső tevékenységet a jelzett időszakban. A bíróság azonban keresetét elutasította. Döntésében kifejtette, hogy annak ellenére, hogy az indítványozó kereső tevékenységet nem folytatott a releváns időszakban és biztosítási jogviszonya is szünetelt, a nyilvántartásból nem törölték, így továbbra is egyéni vállalkozónak minősül. Továbbá kitért az Flt. céljára is, miszerint az álláskeresési ellátás célja a munkájukat önhibájukon kívül elveszítő személyek számára

⁵⁰ 14/2016. (VI.28.) AB határozat [65] – [66] bekezdés

ellátás nyújtása, mivel ellentétes lenne, ha az önszántukból, saját döntésen alapulva a tevékenységüket szüneteltető egyéni vállalkozó is részesülhetne a támogatásban, így annak juttatása csupán az egyéni vállalkozó döntésétől függne. Végül a bírói döntés felülvizsgálata során a Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Ítélete indokolásában kitért rá, hogy ugyan az indítványozó szüneteltette egyéni vállalkozói tevékenységét, ez nem jelenti azt, hogy innentől fogva egyéni vállalkozói igazolvánnyal nem rendelkező személynek kellett volna tekinteni, egyéni vállalkozói minőségét nem szüntette meg, így a szünetelés alatt is az Evtv. hatálya alatt állt. Ezután az illetékes hatóság indítványozót a jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetésére kötelezte.

Az Alkotmánybíróság határozatában mindenek előtt leszögezte, hogy az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel egy olyan hatósági aktus, mely elengedhetetlen feltétele az álláskeresési járadék és emellett más ellátások megállapításának. Amennyiben erre nem kerül sor, az ellátás igénybevételének lehetősége egyáltalán nem vizsgálható. Ebből következik, hogy az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel jogintézményének alkotmányjogi megítélése megegyezik az álláskeresési járadékéval és más ellátásokéval.⁵¹

Ezután a testület az Alaptörvény XIX. cikkében rögzített szociális biztonsághoz való jogot értelmezi. Kifejti, hogy az Alkotmánytól eltérően az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése a szociális biztonsághoz való jog vonatkozásában államcél fogalmaz meg, mely nem keletkeztet alanyi jogosultságokat. Ugyanakkor a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata bizonyos élethelyzetek bekövetkezése esetén garantálja az állampolgároknak a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot, melyből az következik – korábbi alkotmánybírói határozatokra is hivatkozva -, hogy ezek tekintetében alanyi jogosultság keletkezik, alanyi jogon járó juttatásokat kell konstituálni a törvényben. Így ezek Alaptörvényben biztosított jogok.⁵² Ilyen, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében felsorolt élethelyzet az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség is, miből következik, hogy „az államnak alanyi jogon járó juttatásokat [...] kell biztosítania az állampolgárok számára”.⁵³

A határozat kitér ezen juttatások típusai közti közjogi különbségekre, mikor a biztosítási alapúak és az ex gratia jellegűek sajátosságait tárgyalja. Leszögezi, hogy a járulékfizetési kötelezettségen alapuló biztosítási jellegű támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, a tulajdonhoz való jognak a védelme alatt is állnak. Ellenben az ex gratia juttatásokkal, melyek sajátossága, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, senkinek nincs joga, hogy bizonyos meghatározott formájában részesüljön. Ebből következik, hogy a jogalkotó számos tekintetben széles mérlegelési joggal rendelkezik az ex gratia juttatások körében, azonban kötik azok a követelmények, hogy a jogosulti kör, a jogosultság mértéke, egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényesen.⁵⁴ Az álláskeresési járadék a biztosítási alapú támogatási típusba tartozik, ennél fogva alanyi jogon járó juttatás, mely a tulajdonhoz való jog védelmét is élvezzi. Az ezt felváltó foglalkoztatást helyettesítő támogatás azonban rászorultság alapján juttatható, ex gratia támogatás.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság a vonatkozó jogszabályok megvizsgálása után megállapította, hogy azok alapján a vállalkozást önként szüneteltető egyéni vállalkozó nem csak álláskeresési járadéokra nem jogosult, hanem egyéb olyan ellátásra sem, amely önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetére vonatkozna. Annak ellenére, hogy az ok bekövetkeztét megelőzően a foglalkoztatásban töltött idővel és a munkaerő-piaci járulék

⁵¹ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, [18] – [19]

⁵² 25/2016. (XII. 21.) AB határozat [22] – [23]

⁵³ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat [24]

⁵⁴ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat [24], 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]

⁵⁵ Az Flt. 25-27. §-ai, illetve a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (1) bekezdés d) pontja és 35. § (1) bekezdése alapján; 25/2016. (XII. 21.) AB határozat [25]

megfizetésével ezeket a biztosítási alapú jogosultságokat megvásárolta. Azonban a jelenlegi szabályozás nem ad arra lehetőséget, hogy a munkanélküliség esetére járó juttatásoknál figyelemmel lehessenek arra az okra, mely oda vezet, hogy a vállalkozó szünetelteti tevékenységét. Így a jelenleg fennálló rendszerben nem „értékelhető”, ha a vállalkozó az önhibáján kívül álló okból kényszerül vállalkozói tevékenysége szüneteltetésére. Ez azonban ellentétes az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével, mely garantálja az önhibán kívüli okból bekövetkezett munkanélküliség esetére a törvényben biztosított alanyi jogon járó juttatást.⁵⁶ Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „mulasztással megvalósított alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta.”⁵⁷⁵⁸

A Kúria gyakorlata

Az Alaptörvény hatálybalépése az önkormányzatok működésének törvényességi felügyelete terén is változásokat hozott. Ennek keretein belül az önkormányzatok törvényből fakadó jogalkotói kötelezettségének elmulasztása vizsgálata az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságtól a bírói fórum hatáskörébe került.⁵⁹ A mulasztás megállapítására a Kúria rendelkezik hatáskörrel.⁶⁰ Mivel a mulasztás megállapításának feltételeiről sem az Alaptörvény, sem a vonatkozó jogszabály (Bszi.) nem rendelkezik, ezért azzal kapcsolatban több kérdés is felmerül, melynek kimunkálása a Kúria döntésein keresztül realizálódhat.

A feltételrendszer vizsgálatakor mindenek előtt az önkormányzatok jogalkotó szerepköréből érdemes kiindulni. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére – eredeti jogalkotói hatáskörben –, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A törvényi felhatalmazás alapján egyértelműnek tűnhet a rendeletalkotási kötelezettség fennállta az önkormányzat oldalán. Azonban felmerül a kérdés, hogy a törvényi felhatalmazás minden esetben egyben jogalkotói kötelezettséget is ró a helyi önkormányzatra, vagy létezhet olyan felhatalmazás, mely mérlegelésre ad lehetőséget és az önkormányzat maga dönthet arról, hogy ez alapján, a felhatalmazás által meghatározott körben él-e rendeletalkotási jogával, vagy sem.

A Kúria több döntésében is érintette ezt a kérdést. Elsőként a Köm.5.053/2012/4. számú határozatában mondta ki, hogy ha az önkormányzat nem eredeti jogalkotói körben jár el, hanem felhatalmazás alapján szabályozza a helyi közügyet, úgy a jogalkotásra a felhatalmazás által kötelezettsége keletkezik, amelynek az abban foglalt kereteken belül

⁵⁶ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat [35] – [37]

⁵⁷ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat [37]

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság egyebekben a vonatkozó jogszabályok értelmezését követően elutasította, arra hivatkozva, hogy azok kétféleképpen is értékelhetők. Egy korábbi határozatában rögzített zsinórmértéket figyelembe véve, - miszerint „azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni az érintett személyeket illetően, az értelmezés pedig nem vezethet önkényes eredményre” [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [35], [37]] – az az értelmezés, miszerint az egyéni vállalkozást önként szüneteltető nem minősül álláskeresőnek, biztosítási jogviszonya fennállta okán nem tekinthető önkényes bírói értelmezésnek. A diszkrimináció tilalmára vonatkozó rész tekintetében a megfelelő indokolás hiánya miatt pedig a testület a panaszt visszautasította.

⁵⁹ Jelen tanulmánynak nem célja az érintett szervek hatáskörének módosulásából eredő változások vizsgálata, az csupán a törvényből fakadó jogalkotói kötelezettség elmulasztásának jogintézményét elemzi.

⁶⁰ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény 24. § (1) bekezdés g) pont (Bszi.)

köteles eleget tenni, ez nem lehet az egyes önkormányzatok választásának kérdése.⁶¹ Így az adott esetben megállapította az érintett önkormányzat törvényből eredő jogalkotási kötelezettségének elmulasztását és felhívta, hogy az általa megjelölt határidőn belül pótolja e mulasztását, eleget téve jogalkotási kötelezettségének. A döntés az azóta hatályát veszített hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényből (Hgt.) eredő helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettséget vizsgálta. A felhatalmazásból származó jogalkotási kötelezettség vizsgálata kapcsán fontos kiemelni, hogy a Hgt. 21. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. Ugyanezen jogszabályi hely (2) bekezdése a gazdasági társaságokat is a közszolgáltatás igénybevételére kötelezi, meghatározott esetekben. A Hgt. 23. §, mely felhatalmazó rendelkezést tartalmaz az önkormányzat részére, h) pontjában rendelkezik arról, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a gazdálkodó szervezet számára a Hgt.-ben korábban meghatározott hulladéka tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételét. Tehát, mivel a Kúria határozata szerint az érintett gazdálkodó és a hulladékát elszállító szolgáltató közötti szerződést a Hgt. 21. § (2) bekezdésére tekintettel, mely kötelezővé teszi a gazdálkodó szervezet számára is a közszolgáltatás igénybe vételét kell megkötni, ugyanakkor a szerződés tartalmát a 23. § h) pontja által adott felhatalmazás alapján létrehozott önkormányzati rendelet alkotja, annak megalkotása kötelező.⁶² Később a határozat szintén hangsúlyozza, hogy a Hgt. 23. § h) pontjában adott felhatalmazásból a közszolgáltatás igénybevételének kötelező jellege következik.⁶³ Vagyis amellet, hogy először általánosságban kimondja a Kúria, hogy a törvényben adott felhatalmazás önmagában jogalkotói kötelezettséget keletkeztet az adott tárgykörben az önkormányzat számára, határozatában a felhatalmazás kötelező erejét konkrét törvényi rendelkezéssel is alátámasztja, ami igazolja, hogy az adott rendelet megalkotása hiányában maga a felhatalmazást adó törvény, vagy annak egyes rendelkezései lennének végrehajthatatlanok.

Habár a Kúria vizsgálatának tárgyát nem képezte, érdemes kitérni a Hgt. 21. § (5) bekezdésére, mely az önkormányzat kötelezően ellátandó hulladékkezelési közszolgáltatásához kapcsolódóan (ld. Hgt. 21. § (1) bekezdés) kimondja, hogy a települési önkormányzat a helyi feltételekhez igazodva, rendeletében előírhatja a települési szilárd hulladék egyes összetevőinek szelektív gyűjtését, közszolgáltatás keretében történő begyűjtését, illetőleg meghatározhatja az erre vonatkozó részletes szabályokat. Vagyis ez a jogszabályi hely szintén felhatalmazó rendelkezést tartalmaz, ellentétben azonban a Hgt. 23. §-ában adott felhatalmazással, a normaszöveg nem kijelentő, hanem feltételes módon fogalmaz. Ezt a rendelkezést a Hgt. 23. § a) pontjában adott felhatalmazással együtt értelmezve, miszerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a helyi közszolgáltatás tartalmát arra a következtetésre juthatunk, hogy a hulladékkezeléshez kapcsolódó közszolgáltatás tartalmát az önkormányzat köteles meghatározni a törvény keretein belül, azonban azon belül dönthet arról, hogy a Hgt. 21. § (5) bekezdésben foglalt tárgykörökben is kíván-e kötelező normát alkotni. Ezzel ellentétben a Kúria által kifejtettek szerint az önkormányzatoknak ebben a kérdésben sem lehetne mérlegelési joga a rendeletalkotás tekintetében, mivel a törvény felhatalmazást tartalmaz a tárgykörben, azt kötelezőek lennének rendeletben szabályozni.

A Kúria mulasztást megállapító határozatai között számos olyat találunk, mely a fenti logika alapján állapította meg, hogy az önkormányzat törvényi felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget. A határozat elsőként leszögezi, hogy a

⁶¹ A Kúria Köm.5.053/2012/4. számú határozata, Indokolás II. rész 1. pont

⁶² A Kúria Köm.5.053/2012/4. számú határozata, Indokolás II. rész 2. pont

⁶³ A Kúria Köm.5.053/2012/4. számú határozata, Indokolás II. rész 3. pont

felhatalmazást tartalmazó törvény az érintett tárgykört a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó közzfeladatává minősíti, ezután a felhatalmazást rendeletalkotási kötelezettségként értelmezi.⁶⁴

A fentiekkel ellentétes álláspontot fogalmaz meg a Kúria Köm.5.074/2013/4. számú határozata. Ebben a döntésében a Kúria szintén megállapította az érintett önkormányzattal szemben a törvényből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztását, érvelésében kitérve a törvényi felhatalmazás kötelező jellegének kérdésére. A bíróság kimondta, hogy „a rendeletalkotási felhatalmazás nem minden esetben jelent jogalkotási kötelezettséget is az önkormányzatok számára.”⁶⁵ Jelen ügyben a Kúria a jogszabályi környezet vizsgálata után jutott arra a megállapításra, hogy a kérdéses felhatalmazás rendeletalkotási kötelezettséget ró az önkormányzatra. Az indítványozó szerint az érintett önkormányzat nem tett eleget a mozgóképekről szóló 2004. évi II. törvény (Mtv.) 37. § (4) – (5) bekezdéseiben foglalt felhatalmazás alapján keletkezett jogalkotási kötelezettségének. A felhatalmazás kötelezettség tartalmát a Kúria az Mtv.-t módosító 2013. évi LXXXIV. törvény 98. §-ára alapozta, mely konkrét határidőhöz kötve kimondja, hogy a helyi önkormányzat az Mtv. fent hivatkozott felhatalmazása alapján a törvény kihirdetését követő 30 napon belül köteles a rendeletet megalkotni.

Az önkormányzatok törvényi felhatalmazáshoz fűződő esetleges mérlegelési jogát támasztja alá implicit módon a Köf.5.046/2012/6. számú határozat. Az indítványozó ebben az esetben arra hivatkozva fordult a Kúriához, hogy az érintett önkormányzat nem tett eleget a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 132. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján az Sztv. 37. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltaknak.⁶⁶ A Kúria eljárása során megállapította, hogy ebben a kérdéskörben az önkormányzat nem mérlegelhet, az Sztv. szabályaiból kitűnik, hogy rendeletalkotási kötelezettség terheli az Sztv. 132. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján. Érvelését többek között azzal támasztotta alá, hogy az Sztv. 37. § (1) bekezdés d) pontjának vonatkozásában a segélyre való jogosultságot az maga az önkormányzati rendelet teremti meg, konstituálja, így annak hiányában a törvényi feltételek sem teljesülnének.⁶⁷ Vagyis a Kúria a felhatalmazást adó törvény vizsgálatát követően jutott arra a megállapításra, hogy az Sztv. rendeletalkotási kötelezettséget ír elő az önkormányzat számára, s ezért állapította meg a törvényből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztását, nem csupán a törvényi felhatalmazás pusztá léteire alapította döntését.

Szintén az önkormányzatok mérlegelési lehetőségével foglalkozik a Kúria Köf.5.042/2013/5. számú határozata. Az eljárás alapját az képezte, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 143. § (4) bekezdés i) pontjának első fordulatában szereplő felhatalmazás nem-teljesítése az önkormányzat részéről kimeríti-e a törvényből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztását. A Mötv. 143. § (4)

⁶⁴ Lásd például: Köm.5.005/2014/3. számú határozat, Köm.5.008/2014/3. számú határozat

⁶⁵ A Kúria Köm.5.074/2013/4. számú határozata, Indokolás II. rész 3. pont

⁶⁶ Az Sztv. 37. § (1) bekezdés d) pontja úgy rendelkezik, hogy az aktív korúak ellátására jogosult személy, aki az ellátásra való jogosultság kezdő napján a települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására jogosult személyek családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel meghatározott egyéb feltételeknek megfelel, rendszeres szociális segélyre jogosult. Míg az Sztv. 132. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben szabályozza a rendszeres szociális segélyre való jogosultságnak a 37. § (1) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakon túli, az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára vonatkozó feltételeit, valamint a feltételek fennállásának igazolási szabályait.

⁶⁷ A Kúria Köf.5.046/2012/6. számú határozata, Indokolás II. rész 2. pont

bekezdés i) pontja értelmében felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet, továbbá a vagyongazdálkodási jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzésének szabályait.

Az indítvány elbírálásánál a Kúria mindenképp előtt leszögezte, hogy „a törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak-e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása.”⁶⁸ Miután a Kúria a jogszabályi környezet vizsgálata alapján megállapította, hogy a Möt. 143. § (4) bekezdés i) pontja alapján szükséges a helyi sajátosságoknak megfelelő szabályozás megalkotása, a mulasztás megállapítása mellett felhívta az önkormányzatot rendeletének pótlására.

A fentiek alapján megállapítható, hogy törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotásnál az önkormányzatokat nem minden esetben terheli automatikusan jogalkotási kötelezettség is, hanem bizonyos tárgykörökben mérlegelési jog illeti meg őket ennek tekintetében. Az, hogy a felhatalmazás egyben jogalkotási kötelezettséget is keletkeztet-e, annak vizsgálatán múlik, hogy egy adott rendelet megalkotása szükséges-e törvény végrehajtásához.

Ezek után felmerül a kérdés, hogy csak felhatalmazáson alapuló jogalkotói jogkör vonatkozásában valósulhat-e meg a jogalkotási kötelezettség elmulasztása az önkormányzatok oldalán; vagy előfordulhat olyan eset is, hogy törvény nem tartalmaz kifejezett felhatalmazást az önkormányzatok számára, azonban annak tartalmából mégis jogalkotói kötelezettsége keletkezik az önkormányzatnak. Vagyis bírhat-e törvény olyan tartalommal, mely az önkormányzatot eredeti jogalkotói jogkörében kötelezi rendeletalkotásra?

Ennek a kérdésnek a körbejárásához elsőként érdemes megvizsgálni a Kúria Köm.5.072/2013/3. számú határozatát, mely amiatt állapította meg az önkormányzat törvényből eredő jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, mert nem alkotta meg a 2013. évi költségvetéséről szóló rendeletét. Ebben a Kúria leszögezi, hogy a költségvetési rendelet megalkotása nem törvényi felhatalmazáson alapuló kötelezettség az önkormányzat számára. Ennek ellenére mégis megállapította a mulasztást. Indokolásában a Kúria az önkormányzat jogalkotói kötelezettségének fennállását az Alaptörvényre vezette vissza. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontjában törvény keretei között, helyi közügyek intézése körében, az önkormányzatok autonómiájaként határozza meg a költségvetés meghatározását, mely alapján önállóan gazdálkodik. Emellett áll az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése, mely az önkormányzatok jogalkotói jogkörét akként szabályozza, hogy feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.⁶⁹ Ezen két alaptörvényi rendelkezés összevetéséből a Kúria megállapította, hogy „a helyi önkormányzat autonómiájának Alaptörvényen alapuló legfontosabb megnyilvánulása a jogalkotási jogkör, ezen belül pedig költségvetésének [...] tartalmi meghatározása, és annak önkormányzati normaként való elfogadása.”⁷⁰ Ebből következik, hogy a költségvetési rendelet megalkotása közvetlenül az Alaptörvényből eredő felhatalmazáson alapul, tartalmát tekintve nem szabályozandó helyi

⁶⁸ A Kúria Köf.5.042/2013/5. számú határozata, Indokolás II. rész 3. pont 3. bekezdés

⁶⁹ A Kúria Köm.5.072/2013/3. számú határozata, Indokolás II.1. pont

⁷⁰ A Kúria Köm.5.072/2013/3. számú határozata, Indokolás II.2. pont

társadalmi viszony és „kifejezetten nem származékos jogkörben megalkotott norma.”⁷¹ A határozat hangsúlyozza, hogy ennél fogva az önkormányzat autonómiájának védelmét ebben a tárgykörben ehhez kell igazítani.⁷² A helyi önkormányzat autonómiáját képező jog a költségvetésének megalkotása. Azonban az Alaptörvény 32. § (1) bekezdése a tartalom meghatározás autonómiája mellett kötelezettséget is ró az önkormányzatra. Amellett, hogy a tárgykörben az önkormányzat rendeletalkotási kötelezettségének alátámasztására a határozat felhossa az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)⁷³ és a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (Hatásköri tv.) vonatkozó rendelkezéseit⁷⁴, érvelésében végig hangsúlyozza, hogy ez nem törvényi felhatalmazásból eredő kötelezettség, se nem helyi közügyek rendezésére irányuló jogalkotás, hanem az Alaptörvényre visszavezethető kötelezettség.⁷⁵

Ezen a logika mentén továbbhaladva érdemes megvizsgálni a Kúria Köm.5.023/2013/6. számú határozatát. Ebben a döntésében a bíróság azzal foglalkozott, hogy az önkormányzat mulasztást követ-e el abban az esetben, ha nem alkotja meg a költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletet. Noha a Kúria az érintett önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításakor nem az Alaptörvényre vonatkozik, hanem az Áht., a Hatásköri tv. és a Mötv. vonatkozó rendelkezéseire⁷⁶, határozatában úgy fogalmaz, hogy „az önkormányzati képviselő-testület nem mérlegelheti a rendeletalkotás szükségességét, mert az éves költségvetés végrehajtására vonatkozó számadási kötelezettsége törvényből fakad.”⁷⁷ Vagyis a határozat ebben az esetben sem törvényből adott felhatalmazás alapján állapítja meg az adott tárgykörben a rendeletalkotási kötelezettségét az önkormányzatnak, hanem egy, törvényi szabályozásból eredő kötelezésből. Annak ellenére, hogy a döntés indokolásában nem kerül kifejtésre, a fenti határozat analógiáján elindulva a tárgykör sajátossága tekintetében – a költségvetés végrehajtásához szükséges zárszámadási rendelet megalkotása – ez szintén értelmezhető úgy, mint az Alaptörvényen alapuló jogalkotási kötelezettség, hiszen ennek hiányában az Alaptörvény 32. § (1) bekezdés f) pontjában rögzített feladatkörének nem tudna eleget tenni. Az önkormányzat Alaptörvényből eredő autonómiája a költségvetés tartalmának meghatározása vonatkozásában ebben az esetben is sértetlen marad, azonban abban korlátozásra kerül, hogy a végrehajtása, s így a zárszámadási rendelet megalkotása is alaptörvényi kötelezettsége.

Emellett határozatának alátámasztásául a Kúria indokolásában kifejti, hogy mivel az Áht. 3. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzatok az államháztartás rendszerébe tartoznak, „ezért a közpénzek felhasználása, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás miatt a transzparencia követelménye velük szemben is fokozottan érvényesül. A költségvetés végrehajtása tekintetében a zárszámadási rendelet a nyilvánosság forrása.”⁷⁸ Vagyis a

⁷¹ A Kúria Köm.5.072/2013/3. számú határozata, Indokolás II.2. pont

⁷² A Kúria Köm.5.072/2013/3. számú határozata, Indokolás II.2. pont

⁷³ Áht. 23. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a költségvetését költségvetési rendeletben állapítja meg. Az Áht. 23. § (2) – (3) bekezdései rögzítik a rendelet tartalmi elemeit, megalkotásának eljárási rendjét pedig az Áht. 24. §-a.

⁷⁴ Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a képviselő-testület gazdálkodási feladatába és hatáskörébe tartozik a helyi önkormányzat költségvetéséről szóló rendelet, illetve az ahhoz kapcsolódó egyéb rendeletek megalkotása.

⁷⁵ A Kúria Köm.5.072/2013/3. számú határozata, Indokolás II.3. pont

⁷⁶ Áht. 89. § (1) bekezdés, Áht. 91. §, Hatásköri tv. 138. § k) pontja, Mötv. 143. § (4) bekezdés c) pontja

⁷⁷ A Kúria Köm.5.023/2013/6. számú határozata, Indokolás II.4. pont, lásd továbbá: a Kúria 5.064/2012. MK.2012. 154. szám, 26222.

⁷⁸ A Kúria Köm.5.023/2013/6. számú határozata, Indokolás II.4. pont

határozat közvetlenül az Alaptörvényből eredő kötelezettségekre hivatkozik az önkormányzat jogalkotási kötelezettségét megalapozó rendelkezésekként, egyéb, az Alaptörvény érintett rendelkezéseit (Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés, illetve Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés és 39. cikk) konkretizáló, tartalmát kitöltő törvényekre nem. Megalapozva ezzel, hogy az Alaptörvény tartalma keletkeztethet rendeletalkotási kötelezettséget önmagában az önkormányzat számára, további konkretizáló, felhatalmazást tartalmazó törvényi szabályozás nélkül.

Ezzel összefüggésben vizsgálandó a Kúria korábbi, Köm.5.064/2012/3. számú határozata, mely szintén a zárszámadási rendelet megalkotásának elmulasztása miatt marasztalta az érintett önkormányzatot. A határozat indokolásában kitér az önkormányzat zárszámadási rendeletének megalkotási kötelezettségére az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) vonatkozásában. Először leszögezi, hogy az Infotv. 32. §-a szerint „a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”⁷⁹ Hivatkozik továbbá az Infotv. közérdekű adat fogalmát meghatározó rendelkezésére (3. § 5. pont) és a közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerhetőségéről szóló rendelkezésére (26. § (1) bekezdés). Végezetül arra a következtetésre jut, hogy az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége ugyan nem az Infotv.-en alapul⁸⁰, de „kétséget kizáróan sérülnek a közhatalmi szervek működésének transzparenciáját előíró rendelkezések akkor, ha az önkormányzat a mindenki számára hozzáférhető és megismerhető zárszámadásról szóló rendeletben nem számol el – az Áht. 89. § (2) bekezdése szerint – valamennyi bevételéről és kiadásáról.”⁸¹ Egyebekben az Áht.-ra alapozott jogalkotási kötelezettség megállapításánál a határozat – korábbi alkotmánybíróági határozatokra utalva – leszögezi, hogy „az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze.”⁸²

A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörében – amely alapján törvény keretein belül helyi közügyeket szabályoz – nem állapítható meg a törvényből eredő jogalkotási kötelezettségének elmulasztása, mivel ez áttörné az önkormányzatnak az Alaptörvény 32. § (1) bekezdésében biztosított autonómiáját. Azonban ez nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései nem tartalmazhatnak olyan követelményeket, melyek az önkormányzat számára a helyi közügyeket nem érintő tárgykörökben jogalkotási kötelezettséget keletkeztetnek.

Következtetések

Az Alkotmánybíróság esetjogának bemutatása jól tükrözi, hogy noha az Abtv. 46. § (2) bekezdése a korábbiaktól eltérően felsorolja azokat az eseteket, amikor a testület mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-megállapítására jogosult⁸³, így látszólag nem

⁷⁹ A Kúria Köm.5.064/2012/3. számú határozata, Indokolás II.7. pont

⁸⁰ A Kúria a Köm.5.023/2013/6. számú határozathoz hasonlóan a rendeletalkotási kötelezettséget az Áht., Hatásköri tv. és Ötv. vonatkozó rendelkezéseiből állapította meg

⁸¹ A Kúria Köm.5.064/2012/3. számú határozata, Indokolás II.7. pont

⁸² A Kúria Köm.5.064/2012/3. számú határozata, Indokolás II.5. pont

⁸³ Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha

a) nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg,
b) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy
c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

esetleges a jogkör gyakorlása, a szabályozás az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontjával – miszerint a mulasztás megállapítható, ha a jogi szabályozásnak az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos – mégis olyan nyílt marad, hogy az Alkotmánybíróság széles körben alakíthatja a jogintézmény alkalmazásának eseteit. Mint ahogy a fentiek is mutatják, az Alkotmánybíróság kivétel nélkül ezen jogszabályi rendelkezésre hivatkozva állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, a legváltozatosabb esetkörökben. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezidáig a testület nem alakított ki az Abtv. 46. § (2) bekezdésében lefektetetteken túl olyan rendszert, melyben a jogintézmény alkalmazásának feltételeit tartalmazó további követelményeket tartalmazna.

A Kúria gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy a hatáskörrel való felruházását követően számos esetben élt a helyi önkormányzatokkal szemben a törvényből eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításával. A határozatok alapján körvonalazódni látszanak különböző kategóriák, melyekben meghatározott feltételek teljesülése mellett megállapítható a mulasztás megvalósulása – a fentebb bemutatottak szerint. Ennek kapcsán kérdés, hogy amennyiben a Kúria továbbviszi az Alaptörvényből levezethető jogalkotási kötelezettségből eredő mulasztás megállapítását, és azt olyan esetekben is kimondja, mikor a követelmény mögött az Alaptörvényen kívül nincs konkrét, egyéb jogszabály által megfogalmazott kötelezettség, úgy az alaptörvény-értelmezés hatáskörének tekintetében mennyiben kerül hatásköri összeütközésbe az Alkotmánybírósággal.

© Kovács Luca – Pozsár-Szentmiklós Zoltán

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor,

Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515