

DR. KOVÁCS ENDRE MIKLÓS

A BÁCS-KISKUN MEGYEI KORMÁNYHIVATAL TÖRZSHIVATALÁNAK MUNKATÁRSA
A KÚRIA PHD GYAKORNOKI PROGRAMJÁNAK RÉSZTVEVŐJE
AZ ÖNKORMÁNYZATI TANÁCS MELLETT



Új utak a helyi önkormányzati rendeletalkotás törvényességi felügyeletében

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete (MKBE) a Magyar Jog- és Államtudományi Társasággal (MJÁT) közös szervezésben „Új utak a helyi önkormányzati rendeletalkotás törvényességi felügyeletében” címmel tudományos konferenciát rendezett 2014. március 10-én a Kúria Dísztermében.

Dr. Darák Péter, a Kúria elnöke köszöntőjében kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletek bírósági normakontrollja a közigazgatási bíráskodás kiteljesedését szolgálja. A növekvő ügyérkezés a Kúria Önkormányzati Tanácsának munkájával kapcsolatos bizalom erősödését is jelenti. Prof. Dr. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság és az MJÁT elnöke a Kúria és az Alkotmánybíróság harmonikus együttműködésének szükségességét hangsúlyozta a helyi önkormányzatok tekintetében fennálló normakontroll hatáskörök megosztása körében. Dr. Hajnal Péter, az MKBE elnöke a jogászai hivatásrendek irányába való nyitottságot, valamint a szakmai együttműködés fontosságát húzta alá, amire remek példaként szolgált az alapul fekvő konferencia.

2012. január 1-jétől jelentősen megváltozott a helyi önkormányzatok működését meghatározó jogszabályi környezet. Az Alaptörvény, valamint a vonatkozó sarkalatos törvények alapján megkettőződött a helyi önkormányzati rendeletek feletti bírói normakontroll: a rendeletek törvényességi szempontú vizsgálata – illetve a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásából eredő eljárás lefolytatása – a Kúrián újonnan létrejött Önkormányzati Tanácshoz tartozik, míg az Alkotmánybíróság kompetenciájában a „tisztán” alapjogi vetületű normakontroll eljárás maradt. A megváltozott normakontroll struktúra majd két éves működési múltjára figyelemmel a konferencia első blokkja „A helyi önkormányzatok rendeletei az alkotmánybírósági és a kúriai normakontroll fényében” cím alatt összegezte a jogalkalmazói tapasztalatokat.

Prof. Dr. Kiss László, az Alkotmánybíróság tagja „Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai” című nyitóelőadása három témát érintett: 1. Hogyan kerülhetnek önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság elé? 2. Ügyek száma, tárgyköre. A döntések megoszlása. 3. Konklúziók. Professzor úr az első gondolati egység tekintetében – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) fényében – részletesen szólt arról a hét

jogalapról, melyek nyomán az Alkotmánybíróság alapjogi vetületű normakontroll eljárás alá vonhat helyi önkormányzati rendeleteket. Az előadás keretében tárgyalt második témakör vonatkozásában Kiss alkotmánybíró úr leszögezte, hogy nem igazolódtak be azon félelmek, melyek azt vizionálták, hogy az alaptörvény-ellenességet állító indítványok el fogják önteni az Alkotmánybíróságot. Ehhez kapcsolódóan nyert kiemelés az, hogy a beérkezett indítványok leggyakrabban elutasításra is kerültek. A végkövetkeztetések keretében Professzor Úr aláhúzta: alapvető jogállami követelmény, hogy az alaptörvény-ellenes helyi jogszabályok és jogszabályi rendelkezések ne forduljanak elő, mely előfeltételezi azt, hogy az alaptörvény-ellenességet indítványozói kör kellőképpen széles legyen.

Dr. Balogh Zsolt Péter, a Kúria Önkormányzati Tanácsának bírja az „Eljárási kérdések az Önkormányzati Tanács gyakorlatában” címmel osztotta meg gondolatait a jelenlevőkkel. Bíró úr kiemelte, hogy az Alaptörvény által előidézett jogszabályváltozásokkal érintett területek közé tartozik a helyi önkormányzatok működését meghatározó jogszabályi keretrendszer. Ennek nyomán világított rá a helyi önkormányzati normakontroll tekintetében az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti hatáskörmegosztás legitimitására. A koncepcionális kérdéseket követően Bíró úr szólt az Önkormányzati Tanács kompetenciájába tartozó normakontroll-típus sajátosságairól, rámutatva arra, hogy – a jogintézmény sarkalatos jellegének fenntartása mellett – célszerű lenne a kifejezetten eljárási kérdéseket külön szabályozni vagy a készülő új polgári perrendtartásról szóló törvény, vagy önálló közigazgatási perrendtartás keretében. Kiemelést nyertek továbbá a szabályozatlan tárgykörök is, melyek közül Balogh úr hangsúlyosan szólt az Önkormányzati Tanács Alkotmánybírósághoz való fordulásának, illetve az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése az Európai Bíróságnál kérdéskörök problematikájáról. Bíró úr ezt követően rámutatott azon kapcsolódó eljárási kérdésekre is, melyeket az Önkormányzati Tanács a mindennapi joggyakorlata alapján értelmezett: az ismételt törvényességi felhívás lehetősége, az alkalmazandó jog problémája, a szabályozás célszerűségi megítélésének kizártsága, illetve a megsemmisítés hatályának kérdése.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának bírja, *Dr. Marosi Ildikó* „A kúriai normakontroll egyes aktuális kérdései” című előadásának keretében az Önkormányzati Tanács érdemi gyakorlatából válogatott olyan kérdéseket, amelyek nagyobb érdeklőségre tarthatnak számot. A telekadóval összefüggő ügyek kapcsán azt emelte ki, hogy a normakontroll eljárásokban is lehet jelentősége a történeti tényállás ismeretének. Utalt arra, hogy egyes esetekben a jogkérdések egyértelműsége mellett kérdéses lehet a kormányhivatali indítvány célszerűsége is, amelyet azonban a Kúria értelemszerűen nem vizsgálhat. Konkrét ügyön keresztül elemezte a helyi önkormányzatok kötelező feladataival összefüggő állami finanszírozási szerepvállalás lehetséges alaptörvényi összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság korábbi alkotmányos és önkormányzati szabályozáshoz fűzött joggyakorlatának ismeretében arra kívánt rámutatni, hogy a helyi önkormányzatok jelenlegi gazdasági működőképességének megőrzésében fontos tényező lehet az állami finanszírozás szigorúbb alkotmányossági megítélése.

A konferencia második blokkjában a *„Tapasztalatok és kihívások – Kormányhivatalok a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének aktualitásairól”* cím alatt a kormányhivatalok felkért előadói a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének tapasztalatairól és jelen kihívásairól tartottak előadásokat. A koncepcionális kérdéseket magában foglaló felvetéseket követően két esetjogi jellegű előadást hallgathattak meg a jelenlevők.

Dr. Teschmayer Gábor, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal főigazgatója *„A törvényességi felügyelet eszközrendszerének gyakorlati alkalmazása 2012. január 1-jétől”* címmel tartotta meg előadását. A jogalkotó – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) nyomán – a törvényességi „ellenőrzés” tekintetében korábban kialakult szabályozási modelltől elszakadva törvényességi „felügyeleti” eszközöket vezetett be. Főigazgató úr ennek fényében részletesen összehasonlította a két szabályozási megoldást a kapcsolódó rendeleti előírásokra is kitérve. Teschmayer úr az előadásának második részében a törvényességi felügyeleti eszközök Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei alkalmazásának tapasztalataira tért ki, melyek tekintetében részletes számadatokkal is szolgált az érdeklődők részére.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályának vezetője, *Pauerné Csaba Judit* a *„Szabadság a rendben – Az önkormányzatok és a törvényességi felügyelet kapcsolata a Komárom-Esztergom megyét érintő kúriai döntések tükrében”* című előadásában Esztergom és Dömös települések rendeleteihez kapcsolódó kúriai döntéssel záruló ügyeket mutatta be. Rámutatott arra, hogy az igen nagyszámú (az elmúlt két esztendőben tizenkét darab) indítványuk hátterében mindkét önkormányzat eseté-

ben a polgármester és a képviselő-testület között húzódo, időnként rendkívül feszült viszony állt. Az ügyek bemutatása során kitért a kormányhivatal álláspontjának, illetve a Kúria döntéseinek ismertetésére, különös tekintettel azokra a döntésekre, amelyeket a Kúria elnöke a 2012. évi Országgyűlési beszámolójában a Kúria Önkormányzati Tanácsának elvi jellegű, jövőbe mutató, a későbbiekben hivatkozással szolgáló határozataiként jelölt meg. A szabadság a rendben gondolatmenete során kifejtette, hogy ha az önkormányzati rendeletalkotás a jogszabályok által meghatározott és a kormányhivatalok által őrzött területen marad, akkor az önkormányzatok „rend”-ben lesznek és szabad jogalkotóvá válnak.

Dr. Veres Antal, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályának törvényességi referense *„A tiltott, közösségellenes magatartásokat szabályozó önkormányzati rendeletek ellenőrzésének tapasztalatai”* című előadásában bemutatta a címben megjelölt rendeletalkotási tárgykört szabályozó önkormányzati rendeletek ellenőrzésének Bács-Kiskun megyei tapasztalatait. Kitért arra, hogy a rendeletekben szabályozott közösségellenes magatartások jelentős része egyértelműen megfeleltethető volt valamilyen szabálysértési vagy büntetőjogi tényállásnak. Ezzel az önkormányzatok – az Országgyűlés eredeti szándékával ellentétben – nem új jogintézményt alkottak, hanem a már meglévő büntetőjogi, szabálysértési tényállásoknak *„teremtettek konkurenciát”*. A felülvizsgálat arra is rámutatott, hogy képviselő-testületek olyan magatartásokat nyilvánítottak közösségellenesnek, amelyek kiegészítették, részletezték a szabálysértési törvényben vagy a büntető törvénykönyvben szabályozott tényállásokat, ami felvetette a kettős, párhuzamos szankcionálás veszélyét. Veres Antal előadása végén kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával ugyan hatályon kívül helyezte a tiltott, közösségellenes magatartásokat szabályozó helyi önkormányzati rendeletek törvényi felhatalmazó normáit, így az Mötv. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének e) pontját, de 2013. január 1-jétől hatályba lépett az Mötv. 143. § (4) bekezdésének d) pontja, amely a közösségi együttélés alapvető szabályaival, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeivel kapcsolatos törvényi felhatalmazó rendelkezést tartalmazza, a két jogintézmény között pedig átfedések mutatkoznak.

A szakmai fórum – az előzetes várakozásoknak megfelelően – remek alkalmat biztosított a téma szakembereinek közös gondolkodására, rávilágítva ennek keretében a helyi önkormányzati rendeletalkotás törvényességi felügyeleti rendszerének teljes spektruma tekintetében felvetődő aktuális kérdésekre.

A szervezők a konferencián elhangzott előadások szerkesztett változataiból kiadvány megjelenítését és a szakmai együttműködés jövőbeli folytatását tervezik. ■