

személyesen

Magyarország Alkotmánybírósága
részére

1535 Budapest,
Pf. 773

Ügyszám: IV/1774-1/2015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1774-2/2015
Érkezett:	2015 JÚL 31.
Példány:	3 Kezelőiroda:
Melléklet:	db 1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Hivatkozással a Tisztelt Alkotmánybíróság által IV/1767-1/2015. ügyszám alatt 2015. június 25. napján kelt tájékoztatásra (a továbbiakban: „Tájékoztatás”), a Tájékoztatásban foglaltakkal kapcsolatban az alábbiakat adom elő.

I. Tényállás

I.1. Az Alkotmánybíróság Tájékoztatásában kifejtette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (Abtv.) 27.§-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtására akkor van lehetőség, ha az ügy érdemében hozott döntés az Indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az előbbiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Tájékoztatásában kifejtette, hogy a beérkezett iratokból nem állapítható meg a sérelmezett bírósági eljárásban [REDACTED] ügyvéd (a továbbiakban: „Indítványozó”) közvetlen érintettsége, így az alkotmányjogi panasz az Ügyrend 30.§ (2) bekezdése alapján visszautasításra került.

I.2. A Tájékoztatásban az Alkotmánybíróság a fentiek mellett a 23/2009 (III. 6.) AB határozatára (ABH 2009.188.) is hivatkozik, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „alaptörvényben biztosított jog” alanya, még akkor sem, ha jogi személy. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján ugyanis „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok (...), amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”, ám az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében „közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos joga, amely feljogosítja az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.” A Tájékoztatás idézi továbbá a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzést, amelyben az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi gyakorlatát, amikor kimondta, hogy állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „alaptörvényben biztosított jog” alanya.

Az Alkotmánybíróság Tájékoztatásában a fentiekben idézettek alapján arra a következtetésre jutott, hogy mivel Esztergom Város Önkormányzata (a továbbiakban: „Önkormányzat”) közhatalmi jogosítványokkal rendelkező állami szerv, ezért nem lehet alaptörvényben biztosított jogok alanya, minek következtében az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nincs lehetősége alkotmányjogi panasz benyújtására. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálat nélküli elutasítását helyezte kilátásba.

Az alapul szolgáló tényállás és a vonatkozó alkotmányjogi és közigazgatási jogi szakirodalom alapján azonban az Alkotmánybíróság Tájékoztatásában kifejtett álláspontjával ellentétes jogi álláspontra jutottunk, amelyet az alábbiakban foglalunk össze.

II. Jogi álláspont

Az alábbiakban kifejtett álláspontunk szerint az Önkormányzat, valamint Indítványozó jogosult az Abtv. 27.§-a alapján alkotmányjogi panasz előterjesztésére, tekintettel arra, hogy

- i) az önkormányzat rendelkezhet „alaptörvényben biztosított joggal”, illetve
- ii) a jelen ügyben az Önkormányzat nem közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szervként járt el, továbbá
- iii) Indítványozó esetében az őt személyesen, közvetlenül ért, Alaptörvényben biztosított jogok – az emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz, illetve a testi-lelki egészséghez való jog – sérelmével kapcsolatban az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételei ugyancsak fennállnak.

II.1. Irányadó jogszabályok és bírósági gyakorlat

II.1.1. Alaptörvény

Magyarország Alaptörvénye az „Államról” szóló részben, a 31-35. cikkei alatt rendelkezik a helyi önkormányzatokról:

„31. cikk

(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

(2) A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

(3) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

a) rendeletet alkot;

b) határozatot hoz;

c) önállóan igazgat;

d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;

f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;

h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;

i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;

j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;

l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[...]

(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

„34. cikk

(1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

II.1.2. Mötv.

„2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: „Mötv.”) szülő törvényének a preambuluma és egyes tételes jogi rendelkezései:

Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.

A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

4. § *A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.*

5. § *A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül.*”

II.1.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság válaszlevelében a 23/2009. (III. 6.) AB határozatra, valamint a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésre hivatkozik, amelyek a jelen kérdés tekintetében az alábbiakat mondják ki:

„A fentiekből következően közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A jelen ügyben – jogi képviselője útján – az alkotmányjogi panaszokat egy hatósági jogkörrel rendelkező állami szerv, nevezetesen a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége nyújtotta be.” (23/2009. (III. 6.) AB határozat)

„[7] Az indítványozó – jelen ügyben – a NAV, amely állami szerv (adóhivatal), ezért nincs megsérthető alapjoga. Az állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „alaptörvényben biztosított jog” alanya, még akkor sem, ha jogi személy. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok (...) amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”, ám az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos joga, amely feljogosítja az alkotmányjogi panasz előterjesztésére” [23/2009. (III. 6.) AB határozat ABH 2009, 188.], (3307/2012. (XI. 12.) AB végzés)

A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat az alapvető jogok rendeltetésével kapcsolatban hangsúlyozta annak fontosságát, hogy „[...] az államhatalommal szemben alkotmányos

garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.)

II.2. A helyi önkormányzat nem közhatalmi jogosítványokkal rendelkező államigazgatási szervként járt el

II.2.1. Állami szerv, mint államigazgatási szerv

Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság által alkalmazott kontextus, amely alapján „állami szerv alaptörvényben biztosított jog alanya nem lehet” a helyi önkormányzatok esetében nem áll fenn. Ennek megfelelően a Tájékoztatásban foglaltak pontosításra szorulnak. Az Alkotmánybíróság által idézett két döntésben az indítványozó állami szervek a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége (a továbbiakban: „HM KPÜ”) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: „NAV”) voltak, mely két szerv jogállást tekintve sem általánosságban, sem a jelen, konkrét ügyben sem azonosítható a helyi önkormányzatok jogállásával. Ezen állítást az érintett jogi személyek vizsgálata mellett alátámasztja a hivatkozott ügyek alapjául szolgáló jogviszonyok is.

A HM KPÜ a HM fejezethez tartozó szervezetek pénzügyi és számviteli szakfeladatainak hatékony és központosított végrehajtására létrejött költségvetési szerv; jogállását tekintve pedig a honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, kiemelt honvédelmi feladatokat végrehajtó szervezet.¹ Ezen szerv tevékenysége a „842220 Védelmi képességek fenntartása” szakágazatba tartozott. A jogviszonyok ebben az ügyben társadalombiztosítási és munkajogi jogviszonyok voltak, ezen speciális munkajogi jogviszonyok egyik alanyaként terjesztett elő alkotmányjogi panaszt a HM KPÜ.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bács-Kiskun Megyei Adóigazgatósága Hátralékkezelési és Végrehajtási Főosztály Végrehajtási Osztálya a NAV alsó fokú adóztatási szerveként, a megyei adóigazgatóság szervezeti egysége.² Tekintettel arra, hogy ez a belső szervezeti egység önálló jogalanyisággal nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság a NAV-ot tekintette indítványozónak, amely államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal, illetve költségvetési szerv, amely a központi költségvetésben önálló fejezetet képez.³ Ebben az ügyben a kiinduló jogviszony egy hatósági jogviszony volt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bács-Kiskun Megyei Adóigazgatósága Hátralékkezelési és Végrehajtási Főosztály Végrehajtási Osztálya adóvégrehajtási eljárást folytatott le és ez fordult át később végrehajtási igényperré. A NAV-nak ebben az esetben a jogosítványai egyértelműen a közjogból, közhatalmi pozíciójából fakadtak.

Amennyiben ezt a két szervet az államszervezet részét képező – mégpedig a végrehajtó hatalomhoz tartozó – közigazgatási szervezetrendszerben⁴ kívánjuk elhelyezni, különböző csoportosítási szempontok alapján megállapítható, hogy olyan különös feladat- és hatáskörrel rendelkező központi államigazgatási szervekről van

¹ 119/2006. (HK 23.) HM határozat a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége alapításáról, Honvédelmi Közlöny, CXXXIII. évfolyam 23. szám, 1712-1713. old.

² Nemzeti Adó- és Vámhivatal módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alapító okirata (hatályos 2012.06.28-tól)

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

3. § (1) Az alsó fokú szervek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti területi szervek.

3 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 1. § (1)-(2)

4 Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 81. old.

szó, amelyek egyszemélyi vezetés alatt állnak.⁵ Ezek közül a csoportosítási szempontok közül különös jelentősége annak van, hogy e szervek államigazgatási szerveknek minősülnek, illetve hogy egyszemélyi vezetés alatt állnak.

Az államigazgatási szervek között ugyanis – az autonóm jogállású államigazgatási szerveket kivéve – sajátos irányítási jogviszonyok⁶ állnak fenn; pl. a minisztériumok és a kormányhivatalok a Kormány közvetlen irányítása alatt állnak, a szakigazgatási szervek szakmai tevékenységének irányításában közreműködnek az ágazati miniszterek, stb.⁷ Ezek az irányítási jogviszonyok szuprematív jogviszonyok, azaz az irányító és az irányított jogai és kötelezettségei aszimmetrikusak abban a tekintetben, hogy az irányítottnak engedelmeskedési kötelezettsége van az irányítóval szemben.⁸ Az irányítási jogviszony hierarchikus jellege abból következik, hogy a végrehajtó hatalom általános szervét jelentő Kormány a dekoncentráció elve jegyében az állam egész területére kiterjedő hatállyal szervezi az Alaptörvény alapján rá delegált feladatok végrehajtását. Ez a szervezeti és szakmai végrehajtás csak a hierarchikus irányítás (illetve adott esetben hierarchikus felügyelet) vertikálisan és horizontálisan is tagolt modelljében képzelhető el, figyelemmel arra, hogy bizonyos célok és feladatok a kormány kizárólagos hatáskörébe tartoznak, így azok végrehajtására is kizárólag a kormány jogosult és kötelezett. Ez a kizárólagosság pedig területi, személyi, időbeli akadályokra tekintet nélkül feltétlen érvényesülést követel meg, amely csak szigorú irányítási jogviszonyon keresztül valósulhat meg. Emellett a kizárólagos állami jelenlétet az egyszemélyi vezetés is kifejezi; az adott államigazgatási szerv vezetője ugyanis az állam – a Kormány – képviselőjeként jelenik meg.

Az államigazgatási szervek tehát olyan állami szervek, amelyek az állam – Kormány – végrehajtó hatalmának részeként tulajdonképpen „alsóbb szinten” artikulálják az állami akaratot, ennek érdekében pedig nem rendelkeznek szervezeti, működési és gazdasági önállósággal.

⁵ Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 91-96. old.

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

1. § (2) Központi államigazgatási szerv: d) a minisztérium, f) a kormányhivatal.

⁶ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2. § (1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni.

a) az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,

b) az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,

c) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,

d) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,

e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,

f) jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,

g) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,

h) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,

i) az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a b), c) és e)-h) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

⁷ Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 124. old.

⁸ Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 126. old.

Mindezekre a jogállásbeli sajátosságokra tekintettel érthető az Alkotmánybíróság 23/2009. (III. 6.) AB határozata és a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzése, amelyekben az indítványozók alkotmányjogi panaszát azon az alapon utasította el, hogy azok állami szervként nem rendelkeznek olyan, az államhatalommal szembeni alkotmányos garanciákkal, amelyek feljogosítják őket alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Tekintettel ugyanis arra, hogy e szervek a Kormánnyal – közvetlenül vagy közvetve – hierarchikus irányítási jogviszonyban állnak, döntéseik közigazgatási jogi értelemben voltaképpen magának az állam döntéseinek tekinthetők. Az állam „saját magával” szemben természetesen nem jogosult védelemre, figyelemmel arra is, hogy az alkotmányos jogok eredete elsősorban az egyéneknek az állammal szemben követelt védelmében kereshető.⁹ Erre tekintettel érthető, hogy az Alkotmánybíróság elsősorban az „állami szervek” azon kategóriáját zárta ki az alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosultak személyi köréből, amelyek az államhatalom végrehajtó ágával függőségi – hierarchikus irányítási – viszonyban állnak.

Az államigazgatási szervekkel összehasonlítva a helyi önkormányzatok ugyancsak az államhatalom részét képező – végrehajtó hatalomhoz tartozó – közigazgatási szervrendszer másik alrendszerét alkotják.¹⁰ Az önkormányzatok is állami szervnek tekintendők, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény is az „Állam” részben rendelkezik működésük alapelveiről,¹¹ illetve a Möt. preambuluma is „az egységes állami szervezetrendszer részeként” határozza meg őket. Azonban az államigazgatási szervektől – így a NAV-tól és a HM KPÜ-től – eltérően a helyi önkormányzatok a területi alapon szervezett közösségek önzagzatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek. E közösség függetlenségének jogi kifejeződése érdekében a helyi önkormányzatok a Kormánytól – illetve az államigazgatástól – egyfajta relatív függetlenségben működnek; a Kormány – a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján – csak törvényességi felügyeletet gyakorol felettük. A törvényességi felügyelet azt jelenti, hogy a Kormány – az autonómia tiszteletben tartása érdekében – ellenőrzési és felügyeleti intézkedései csak jogsértést vizsgálnak, és intézkedései csak a jogsértés kiküszöbölése érdekében foganatosíthatók.¹² A helyi önkormányzatok elkülönültségük és autonóm működésük miatt decentralizált szerveknek tekinthetők; a helyi közügyek teljes körében, saját jogon, általános hatáskörrel járhatnak el, és adott területi egység összes lakosát átfogják.¹³

Figyelemmel a helyi önkormányzatok államigazgatási szervektől különböző jogállására, különösen az állam végrehajtó hatalmi ágát alkotó államigazgatási szervektől való függetlenségükre, megállapítható, hogy esetükben alapvetően másmilyen jellegű alapjogi/alkotmányjogi védelemről beszélhetünk, mint az államigazgatási szervek esetében. A helyi önkormányzat, mint a területi közösséget megillető helyi önkormányzás jogának reprezentánsa ugyanis az államhatalommal szemben is védelmet igényel.

Erre a következtetésre ugyanakkor nem csak a helyi önkormányzatok sajátosságaiból levezetett dogmatikai érvelés útján jutunk el, hanem tételes jogszabályok révén is: a Möt. 5. §-ában foglalt „jogvédelmi klauzula”¹⁴ ugyanis rögzíti, hogy a helyi

⁹ Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 42. old.

¹⁰ Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 92-93. old.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye 31-35. cikkek

¹² Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 136. old.

¹³ Közigazgatási jog – Általános rész I. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 223. old.

¹⁴ Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól:

<http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/paty.pdf>

önkormányzatok által ellátott, helyi közügyek törvények keretei közötti gyakorlását biztosító, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök megszerezése gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

Összefoglalóan tehát annak ellenére, hogy a helyi önkormányzat is állami szerv, a helyi önkormányzatot az állam végrehajtó hatalmát megtestesítő államigazgatási szervezetrendszerrel való függetlensége folytán a törvény keretei között a helyi közügyek intézése körében végzett feladataival kapcsolatban az állammal szemben is megilleti az alkotmányos jogvédelem különös tekintettel arra, hogy az Önkormányzat az alapul fekvő jogvitás ügyben vitán felül, mint magánjogi jogviszony alanyamellérendeltségi pozíció - vesz részt, ily módon közhatalmi jogviszonyra hivatkozni nem lehet. Minderre tekintettel nem utasítható el az említett körben sérelmet szenvedett jog védelme érdekében előterjesztett alkotmányjogi panasz azon az alapon, hogy a helyi önkormányzat, mint állami szerv nem lehet alkotmányban biztosított jogok alanya, és az államhatalommal szemben garanciát biztosító alkotmányos jogokkal nem rendelkezik.

Következtetésünket egyébként az alkotmányjogi szakirodalom is megerősíti, amikor kimondja, hogy az állami szervek és közjogi személyek – *bizonyos kivételtől eltekintve, mint például az önkormányzatok* – nem számíthatnak alapjogi védelemre. Az ezzel ellentétes felfogás az alapjogok természetével lenne ellentétes: az alapjogok ugyanis hagyományosan az állam szemben, nem pedig az állami szervek egymáshoz való viszonyában vagy az állami szerveknek az egyénnel szemben nyújtanak védelmet. Az állam, mint olyan értelemszerűen nem lehet alapjogok jogosultja alanya.¹⁵

II.2.2. Közhatalmi jogosítványok

A másik indok, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság a NAV és a HM KPÜ indítványát elutasította az volt, hogy ezek az állami szervek közhatalmi/hatósági jogosítvánnyal felruházott szervek.

A közhatalmi, hatósági jogviszonyok hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási szerveknek (hatóságoknak) tőlük független személyekkel, illetve szervezetekkel (ügyfelekkel) szemben fennálló, közhatalmi jellegű jogviszonya, amelynek célja az általánosan kötelező jogszabályok érvényesítése egyedi jogalkalmazó aktusokkal és egyedi jogérvényesítő cselekményekkel.¹⁶ A hatóságok a közigazgatási jogalkalmazás megvalósítói, amely jogalkalmazás abban mutat azonosságot a bírói jogalkalmazással, hogy mindkét esetben állami szervek, közhatalom hírtokában, egyedi ügyekben, jogszabály felhatalmazása alapján, joghatóságuk, hatáskörük keretei között, illetékességi területükön jogszabályok alapján döntenek, egy szuprematív jogviszonyban, amelyen a hatóság bír hatalmi pozícióval.¹⁷ A közhatalomnak a megnyilvánulása tehát a hatósági jogalkalmazás, amelyet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: „Ket.”) közigazgatási hatósági ügy fogalma is kifejez.¹⁸

¹⁵ Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 57. old.

¹⁶ ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék – Jogász ZV tételek, 2014. tavasz; Közigazgatási jog – Általános rész III. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2015.

¹⁷ ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék – Jogász ZV tételek, 2014. tavasz; Közigazgatási jog – Általános rész III. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2015.

¹⁸ Ket. 12. § (1)

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,

b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.

A hatósági jogviszony és jogalkalmazott előbb ismertetett fogalma alapján álláspontunk szerint egyértelmű, hogy a hatósági jogalkalmazás tipikusan egy olyan jogköre a közigazgatási szervnek, amelyben megnyilvánul az állam akarata, akár államigazgatási, akár önkormányzati szerv az eljáró hatóság. Véleményünk szerint különösen akkor érvényes ez a megállapítás, ha a helyi önkormányzati hatóság törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet alapján lát el államigazgatási hatósági ügyet (nem pedig önkormányzati hatósági ügyet).¹⁹ Az állami szervek tehát abban az esetben, amennyiben állami-hatósági funkciókat látnak el, kötelezettjei lesznek az alapjogoknak.²⁰ Következésképpen, amennyiben egy állami szervet olyan jogviszonyban ér alapjogi sérelem, amelyben ő maga mint az államot képviselő, közhatalommal bíró hatóság jár el, a jogsértő és a jogsérelmet szenvedő alanyi azonossága folytán az állami szerv nem lesz jogosult alkotmányjogi panasz előterjesztésére.

Érvelésünkből a contrario az következik, hogy amennyiben az állami szerv nem mint a közhatalom birtokosa, hatóság jár el, hanem a helyi közügyek körében delegált feladatkörében fejt ki tevékenységét, adott esetben olyan alkotmányban biztosított jogok alanya lehet, amelyek számára az államhatalommal szembeni garanciákat biztosítanak. Álláspontunk szerint ez az eset áll fenn akkor is, amikor a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon körében a tulajdonost megillető jogköröket, illetve e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytat. Ezekben az esetekben ugyanis az önkormányzat a helyi közügyek intézése körében jár el, nem pedig a helyi közhatalom gyakorlása érdekében. A két tevékenységi kör közötti különbséget az Alaptörvény is rögzíti,²¹ illetve a Mötv. is következetesen fenntartja. Olyan esetben tehát, amikor a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében mint magánjogi jogalany jár el, alapjogok jogosult alanya lehet, alapjogait ért sérelem esetén pedig jogosult lehet alkotmányjogi panasz előterjesztésére is.²²

II.3. Az Indítványozót személyesen ért, az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmével kapcsolatos feltételek fennállta

Magyarország Alaptörvénye a „Szabadság és Felelősségről” szóló részben, a II. cikke, XIX. cikk (1) bekezdése, valamint XX. cikk (1) bekezdése alatt az alábbiak szerint rendelkezik:

„II. cikk:

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XIX cikk:

(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

„XX. cikk:

(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

¹⁹ ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék – Jogász ZV tételek, 2014. tavasz; Közigazgatási jog – Általános rész III. (szerk. Fazekas Marianna), ELTE Eötvös Kiadó - ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2015.

²⁰ Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 59. old

²¹ 31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

²² Részletesebben az önkormányzatok alapjogi jogképességéről lásd: Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 59-62. old

Tekintettel arra, hogy a polgári perben az igazolási kérelemnek valamennyi lehetséges bírói fórum előtti, jogsértő és alaptalan elutasításai folytán a jogorvoslati lehetőségek Indítványozó tekintetében is kimerültek, a személyiségi jogainak megsértéséből fakadó igényét többé nem peresítheti. Ezáltal az Abtv. 27. §-ban rögzített, jogorvoslati lehetőségek kimerítésére vonatkozó feltétel fennáll az ő vonatkozásában is.

Ezen túlmenően Indítványozónak a jogérvényesítési jogától való megfosztása egyúttal az ő emberi méltósághoz való jogának, szociális biztonságához és testi-lelki egészségéhez való jogának sérelmét is jelentette, figyelemmel arra, hogy a betegségéből fakadó önhiba hiányát a bíróságok jogsértően és alaptörvény-ellenesen nem vették figyelembe, ennél fogva az Indítványozó érintettsége vitathatatlanul fennáll. Minderre tekintettel nemcsak az Önkormányzat tekintetében, hanem önállóan Indítványozó esetében is, az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltételét jelentő személyes érintettség is fennáll, különösen azon okból, hogy – betegsége folytán – Indítványozó személyében állt fenn az igazolási kérelem illetve a fellebbezés elutasításának az oka, amely ezáltal kihatással volt az általa képviselt Önkormányzat alapjogaira is, mi több, elindítója volt az Önkormányzat alapjogi jogsérelmét eredményező cselekménysorozatnak és attól nem is választható el. Végül felhívjuk a T. Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy a jogorvoslati jog kimerítése egy megengedhetőségében megtagadott jogorvoslati eljárás összefüggésében önmagában kizárt, így a Tájékoztatással ellentétben ilyen követelmény a jelen eset összes körülményét méltányosan mérlegelve az Indítványozóval szemben nem is állítható föl.

Összességében tehát tekintettel arra, hogy

(i) Esztergom Város Önkormányzata az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, sérelmezett döntésben – vállalkozási szerződésből eredő kár megfizetésére irányuló perben – nem mint közhatalmat gyakorló állam(igazgatási) szerv, hanem mint polgári jogalanyisággal rendelkező helyi önkormányzat járt el a helyi ügyek intézése körében, és igényelt a tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogorvoslathoz való jogának megsértése miatt alkotmányos jogvédelmet, az alkotmányjogi panasz nem utasítható el azon az alapon, hogy „közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szerv nem lehet alaptörvényben biztosított jogok alanya;”

továbbá

(ii) Ugyancsak nem utasítható el az Indítványozó saját jogon benyújtott alkotmányjogi panasza tekintettel arra, hogy a polgári perben az igazolási kérelemnek valamennyi lehetséges bírói fórum előtti, jogsértő és alaptalan elutasításai folytán a jogorvoslati lehetőségek Indítványozó tekintetében is maradéktalanul kimerültek, a személyiségi jogainak megsértéséből fakadó igényét többé nem peresítheti, ennél fogva az Abtv. 27. §-ban rögzített, jogorvoslati lehetőségek kimerítésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 30.§(2) bekezdése szerinti érintettségre vonatkozó feltételei fennállnak az ő vonatkozásában is.

Fentiekre tekintettel kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Indítványozó alkotmányjogi panaszát szíveskedjen befogadni és a kérelmeknek helyt adni szíveskedjék!

Budapest, 2015. július hó 31.

Tisztelettel:

az Indítványozó

