

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3004/2022. (I. 13.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 146. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 2017. december 31-ig hatályos 55. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazási tilalmának elrendelésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 16.K.30.204/2019/7. számú és 30.K.33.824/2019/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Egy gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Vágott János Attila ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [2] 1.1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 146. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2017. december 31-ig hatályos 55. § (4) bekezdése alkalmazhatóságának alaptörvény-sértés miatti kizárását, továbbá a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) 16.K.30.204/2019/7. számú és 30.K.33.824/2019/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésére, N) cikk (1), (3) bekezdésére, T) cikk (3) bekezdésére, XXVIII. cikk (1), (7) bekezdésére, XXX. cikk (1) bekezdésére és 32. cikk (1)–(3) bekezdésére hivatkozással.
- [3] 1.2. Az indítványozó ugyanazon a jogalapon [Abtv. 26. § (1) bekezdés] egy másik alkotmányjogi panaszt is előterjesztett, amelyben a fenti jogszabályi rendelkezéseket az előbb felsorolt alaptörvényi szabályokra hivatkozva támadta. Az Alkotmánybíróság az utóbb érkezett alkotmányjogi panaszt (IV/810/2020.) az előbb érkezett ügyszámhoz (IV/1298/2019.) egyesítette az eljárások tárgyának és indítványozójának azonosságára tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján. Ennek megfelelően a két alkotmányjogi panasz egy eljárásban került elbírálásra.
- [4] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyek lényege a következők szerint foglalható össze. Az indítványozó különböző adóéveit érintő telekadó-fizetési és építményadó-fizetési kötelezettségével kapcsolatban számos adóigazgatási eljárás és peres eljárás folyt. Utóbbiak keretei között a Kúria önkormányzati tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) is több eljárást folytatott le.
- [5] 2.1. Az eljárások közül a IV/1298/2019. számú alkotmányjogi panasz alapját az alábbiak képezték.
- [6] Az indítványozó terhére Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának jegyzője (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság) – bevallás alapján eljárva – 6-9251/1/2017. számú határozatával telekadót szabott ki 2017. január 1. napjától az indítványozó tulajdonában álló „kivett üzem” után 335 Ft/m² mértékkel. Az indítványozó fellebbezésére eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) az önkormányzati adóhatóság határozatát helybenhagyta BP/1008/03286-2/2017. szá-

- mű határozatával. Indokolásában többek között azt is megállapította, hogy az önkormányzati rendeletet alkalmazó adóhatóság nem lépte túl a telekadó mértékének inflációval korrigált felső határát (335,7 Ft/m²).
- [7] Az indítványozó keresetet terjesztett elő a KMB-nél, amelyben elsődlegesen a másodfokú határozat hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte oly módon, hogy a 2017. évi telekadó-fizetési kötelezettsége alacsonyabb adómértékkel (200 Ft/m²) kerüljön meghatározásra. Előadta, hogy a támadott határozat, valamint az annak alapját képező, 2017. január 1-jével módosított önkormányzati rendelet [a helyi adókról és az ahhoz kapcsolódó adózás rendjéről szóló 40/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelet, a továbbiakban: Ör.] nem felel meg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) rendelkezéseinek, mert a telekadó mértékének meghatározására nem a helyi sajátosságokhoz, és nem az adóalanyok, különösen az indítványozó teherbíró képességéhez igazodóan került sor. Összefoglalva azzal érvelt, hogy a telekadó súlyosan aránytalan, konfiskáló jellegű az ügyében.
- [8] A KMB az Önkormányzati Tanácsnál indítványozta annak megállapítását, hogy az Ör. 2017. január 1. napjától hatályos 10. § a) pontja ellentétes a Htv. 6. § c) pontjával, és a perben nem alkalmazható. Az indítványozó elfogultsági kifogást terjesztett elő a Kúriához, amelyben kérte az egyik előzményi eljárás részeként hozott, Köf.5011/2017/4. számú határozatban részt vett bírók kizárását az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 13. § (1) bekezdés e) pontja alapján. A kizárást a Kúria a Kpk.III.37.263/2019/2. számú végzésével megtagadta. A Kúria a bírói indítványt a Köf.5029/2018/5. számú határozatával elutasította, mert 2017. január 1-jétől nem a Htv. indítványban felhívott 6. § c) pontja, hanem a megjelölni elmulasztott 7. § g) pontja tartalmazza a helyi sajátosságok és a teherviselő képesség figyelembevételének kötelezettségét.
- [9] Az indítványozó ismét kérelmezte, hogy a KMB forduljon az Önkormányzati Tanácshoz, illetve azt is kérte, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, mert az Önkormányzati Tanács döntését egy olyan nemperes eljárásban hozták meg, amelyben nem volt ügyfél, semmilyen indítványt, észrevételt, kifogást vagy jogorvoslati kérelmet nem terjeszthetett elő. A KMB a kérelmeket és a keresetet is elutasította részben jegyzőkönyvbe foglalt végzéssel, részben a 16.K.30.204/2019/7. számú jogerős ítéletével. Az ítéletben a KMB – hivatkozással a Bszi. 55. § (4) bekezdésére és a Kp. 146. § (5) bekezdésére – azt is rögzítette, hogy az Önkormányzati Tanács döntése mindenkire, így a KMB-re is kötelező, és azt az indítványozó jogorvoslattal nem támadhatja meg.
- [10] 2.2. A lefolytatott eljárások közül a IV/810/2020. számú alkotmányjogi panasz alapját az alábbiak képezték.
- [11] Az indítványozó terhére az önkormányzati adóhatóság – bevallás alapján eljárva – 6-8541/1/2017. számú határozatával építményadókat szabott ki 2017. január 1. napjától az indítványozó tulajdonában álló „kivett gazdasági épület, udvar” megjelölésű ingatlanon lévő épületek után. Az indítványozó fellebbezésére eljáró másodfokú adóhatóság az önkormányzati adóhatóság határozatát helybenhagyta BP/1008/03285-2/2017. számú határozatával, amelyben kiemelte, hogy a kellően differenciált adómérték nem haladja meg a törvényi maximumot.
- [12] Az indítványozó keresetet terjesztett elő a KMB-hez, amelyben elsődlegesen a másodfokú határozat hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte oly módon, hogy a 2017. évi építményadó-fizetési kötelezettsége alacsonyabb adómértékkel (1 100 Ft/m²) kerüljön meghatározásra. Kiemelte, hogy az adó az ingatlan értékének mintegy 30%-át teszi ki, így az aránytalanak minősíthető. Az indítványozó kérelmezte, hogy a KMB forduljon az Alkotmánybírósághoz, illetve kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bíróságánál.
- [13] A KMB 30.K.33.824/2019/10. számú jogerős ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, és nem adott helyt a különböző eljárások kezdeményezésének sem. A KMB áttekintette az indítványozó folyamatban volt perével szoros összefüggésben álló előzményi ügyekben hozott önkormányzati tanácsi határozatokat. Ezek alapján azt a kúriai gyakorlatot állapította meg, hogy az az adómérték, ami évente a vagyon értékének közel 60–70%-át teszi ki, súlyosan aránytalanak minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat. Jelen ügyben az indítvány szerinti adómérték az ingatlan forgalmi értékének kb. harmadát éri el, ami önmagában nem minősül konfiskáló jellegűnek. A KMB – hivatkozással a Bszi. 55. § (4) bekezdésére és a Kp. 146. § (5) bekezdésére – rögzítette, hogy az Önkormányzati Tanács döntése mindenkire nézve kötelező és ellene jogorvoslatnak nincsen helye.
- [14] 3. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított, egyesített alkotmányjogi panaszok lényege a következő.

- [15] 3.1. Az indítványokban előadottak szerint a Kp. és a Bszi. támadott rendelkezése azért ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, mert „a közigazgatási per egyidejű felfüggesztésével a Kúria Önkormányzati Tanácsánál kezdeményezett nemperes eljárás olyan egyfokú eljárás, amelyben:
- az indítványozó (a közigazgatási per felperese) félként közvetlenül nem vehet részt;
 - a helyi rendeletet megalkotó önkormányzat beadványára az indítványozó (a közigazgatási per felpereseként) nem nyilatkozhat;
 - a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárásában rendre olyan bírák vesznek részt, akik korábbi, lényegében azonos ténybeli és jogi alapon megindított eljárások során a döntéshozatalban már részt vettek;
 - a Kúria Önkormányzati Tanácsának jogorvoslattal nem támadható döntése mindenkire – így a közigazgatási pert tárgyaló bíróságra, sőt, magára a Kúriára mint felülvizsgálati bíróságra nézve is – kötelező érvényű, minek következtében a perbíróság kizárólag a Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének megfelelő ítéletet hozhat, és azt a Kúria mint felülvizsgálati bíróság sem változtathatja meg; nyilvánvalóan sérül az indítványozónak a jogvita független és pártatlan bíróság általi, tisztességes és nyilvános tárgyaláson történő elbírálásához fűződő alkotmányos joga.”
- [16] „A közigazgatási pert tárgyaló bíróság és maga a Kúria mint felülvizsgálati bíróság sem tekinthető függetlennek abban a tekintetben, hogy ítéletének érdemi tartalmát kizárólagosan a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése határozza meg. [...] A pártatlanság követelménye abban a vonatkozásban sérül, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa egymást követő, lényegében azonos ténybeli és jogi alapon megindításra kerülő nemperes eljárások során időről időre egyazon személyi körből álló bírák közreműködésével hozza meg döntéseit, akiktől ezen ügyek tárgyilagos megítélése nyilvánvalóan nem várható. [...] Azáltal továbbá, hogy az ügy érdemében egy olyan, a Kúria Önkormányzati Tanácsa által lefolytatásra kerülő nemperes eljárásban születik jogorvoslattal nem támadható döntés, amelyben az indítványozó mint a közigazgatási per felperese félként nem vehet részt, ebből következően nem is tehet nyilatkozatot az eljárás során, egyértelműen sérti a jogvitáknak a nyilvános tárgyaláson való eldöntéséhez fűződő alkotmányos jogot.”
- [17] 3.2. A fentiekén túl az indítványozó alkotmányjogi panaszában ismertette a perek történetét és indokolta, hogy az Önkormányzati Tanács különböző döntései, amelyek a KMB 16.K.30.204/2019/7. számú, illetve 30.K.33.824/2019/10. számú jogerős ítéletével zárult eljárásokba ékelődtek be, továbbá amelyek más eljárások részeként, de az indítványozót érintve születtek, miért sértik az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, N) cikk (1), (3) bekezdését, T) cikk (3) bekezdését, XXX. cikk (1) bekezdését és 32. cikk (1)–(3) bekezdését. Ezeknek a panaszelemeknek a lényege az volt, hogy az Önkormányzati Tanács döntései a súlyosan konfiskáló adómértékszabályokkal szembeni bírói indítványokat következetesen elutasítják az elmúlt években, ezáltal az indítványozó olyan összegű helyi vagyonadót volt köteles évenként megfizetni, amely belátható időn belül (kb. 3,5 év) felemésztette az érintett ingatlanok értékét.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett rendelkezései:

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

[...]

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

- [19] 2. A Kp. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„146. § [Döntés az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése esetén] (5) A Kúria határozata mindenkire nézve kötelező.”

- [20] 3. A Bszi. indítvánnyal támadott – 2017. december 31-ig hatályos – rendelkezése:

„55. § (4) Az önkormányzati tanács határozata mindenkire nézve kötelező.”

III.

- [21] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítványokkal szemben támasztott követelményeknek, és ennek eredményeként a következők szerint a befogadás mellett döntött a 2020. december 15-én tartott tanácsülésen.
- [22] 2. A határozott kérelem követelménye azt is magában foglalja, hogy az indítványozónak egyértelműen meg kell jelölnie azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó elmulasztotta megjelölni az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontját, illetve az Abtv. 27. §-át, ezért a KMB ítéleteivel és az Önkormányzati Tanács határozataival szemben megfogalmazott valamennyi panaszem (lásd: Indokolás I/3.2. pontja, Indokolás [17]) érdemi vizsgálatára nem volt lehetőség.
- [23] 3. A sérelmezett normákkal szemben előadott panaszemek [az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének állított sérelmei] a határozott kérelem követelményének megfelelnek. Az alkotmányossági felülvizsgálatot a jelen ügyben nem gátolta, hogy a Bszi. 55. § (4) bekezdése már hatálytalan {a már hatálytalan rendelkezések vizsgálatával kapcsolatos, az Abtv. 41. § (3) bekezdésén alapuló gyakorlatot lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [24]; 3373/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]}. A 2018. január 1-jétől hatálytalan norma tartalma a jelenleg is hatályos Kp. 146. § (5) bekezdésében él tovább, amit az indítványozó szintén támadott.
- [24] 4. Alkotmányjogi panasz esetében akkor van helye az érdemi eljárásnak, ha az Abtv. 29. §-a szerinti alternatív feltételek legalább egyike teljesül.
- [25] A jelen egyesített ügyekben két alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés merült fel az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint. Az egyik, hogy az a törvényi rendelkezés, amely szerint „[a] Kúria határozata mindenkire nézve kötelező” sérti-e a jogorvoslathoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] akkor, amikor a támadott szabály az Önkormányzati Tanács normakontroll döntésére vonatkozik, amely – pontosan tárgyánál és funkciójánál fogva – sajátos jogi jellemzőkkel rendelkezik? A másik, hogy a sérelmezett norma és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] között van-e érdemi alkotmányossági összefüggés?
- [26] 5. Ezeknek megfelelően nem volt akadálya az érdemi vizsgálatnak, amit az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint végeztet el.

IV.

- [27] Az indítvány nem megalapozott.
- [28] Az Alkotmánybíróság először a szükséges mértékben áttekintette a tisztességes bírósági eljárással (a határozat indokolásának IV/1. pontja, Indokolás [29] és köv.) és a jogorvoslathoz való joggal (a határozat indokolásának IV/2. pontja, Indokolás [38] és köv.) kapcsolatos gyakorlatát, majd vizsgálta a sérelmezett norma tartalmát és feltárta annak az eljárásnak a természetét, amelyben az érvényesül (a határozat indokolásának IV/3. pontja, Indokolás [55] és köv.). Ezeket követően a támadott normát összevetette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal (a határozat indokolásának IV/4. pontja, Indokolás [68] és köv.) és a jogorvoslathoz való joggal (a határozat indokolásának IV/5. pontja, Indokolás [72] és köv.).
- [29] 1. Az Alkotmánybíróságnak részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] tartalmát érintően. Az indítványokban előadottak alapján az Alkotmánybíróság ebből a következő elemekre emlékeztet.
- [30] 1.1. Egyik legutóbbi kapcsolódó határozatában az Alkotmánybíróság ismét megerősítette, hogy a „tisztességes eljárás (*fair trial*) »olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet

- csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.« [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban megerősítette, hogy az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kialakult gyakorlatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésekor irányadónak tekinti.” {3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46]}
- [31] Ez a jog „nem egy-egy eljárási szabály megsértésének, hanem a bíróság előtti eljárás egészének értékelését, minőségét jelenti {6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95, megerősítette: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [59] és [73]}. Egyebekben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert eljárási alapjogot, annak tartalmát és korlátozhatóságát, valamint az abból kibontott részjogosítványok tartalmát és korlátozhatóságát rendszerbe foglalva ismerteti a 3046/2019. (III. 14.) AB határozat (Indokolás [48]–[51]).” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [45]}
- [32] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tehát az eljárás egészének a minőségét védi, ami korlátozhatatlan, mert már maga is jogi mérlegelés eredménye. A tartalmát különböző részjogosítványok képezik. Ekként azonosította már az Alkotmánybíróság például „a bírósághoz fordulás jogát {3215/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [11]–[13]}, a tárgyalás nyilvánosságát és a bírósági döntés nyilvános kihirdetését {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}, a törvény által létrehozott bíróság független és pártatlan eljárását {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]}, az észszerű időn belüli eljárást {3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [15]}, az indokolt bírói döntéshez való jogot {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}, a fegyverek egyenlőségét {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]}, az igazságszolgáltatás integritásának védelmét {3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [69]}” {3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [33] 1.2. Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványai közül az alábbiak sérelmét adta elő.
- [34] A bírósághoz fordulás jogának az a rendeltetése közigazgatási ügyekben, hogy „a bíróság – erre irányuló megfelelő kérelem esetén – ne csak formálisan, hanem tartalmilag is felülvizsgálhassa a hatósági eljárás és döntés jogszerűségét. A bírósághoz fordulás joga tehát nem a törvényektől oldja el a bíróságot, hanem azt követeli meg, hogy a bíróság megmérhesse a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel, minden lényeges jogkérdést azonosíthasson és azokban a jog értelmezése útján dönthessen.” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [50]}
- [35] A részjogosítványok közé tartozik a nyilvános tárgyaláshoz való jog is {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az Alkotmánybíróság azt mondta már ki ezzel kapcsolatban, hogy a fellebbviteli bíróság előtt a nyilvános tárgyalás tartásának és a személyes megjelenés jogának a biztosítása nem feltétlen, hanem az eljárás különös jellemzői, a fellebbviteli fórum felülbírálati jogköre, az ügyben eldöntendő kérdés természete és a felek érdekei alapján kell erről döntenet {3251/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [58]}. Az Alaptörvényből ugyancsak nem következik, hogy a bíróságok az adott ügyre vonatkozó valamennyi rendes és rendkívüli jogorvoslati eljárásban a fél jogait és kötelezettségeit kizárólag tárgyaláson bírálhatják el {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már korábban, hogy önmagában a tárgyalás tartásának mellőzése nem jelent alkotmányjogilag releváns procedurális alapjogi sérelmet {3064/2016. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [14]–[15]}.
- [36] A függetlenség és pártatlanság követelményét legutóbb összefoglaló jelleggel áttekintő alkotmánybírósági határozat szerint ezzel a kérdéssel elsőként a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatban foglalkozott a testület. „Ezen határozat értelmében »[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.« (ABH 1995, 346, 348) Az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott ún. kettős tesztre hivatkozott, amely szerint »a szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását, vagyis azt vizsgálja, hogy volt-e az eljárás során olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Az objektív megközelítés pedig annak vizsgálata, hogy volt-e objektíve igazolható oka a pártatlanság hiánya feltételezésének (ABH 1995, 346–348), vagyis az adott szabályozás biztosítja-e a pártatlanság követelményét, ideértve azt is, hogy az eljárás a közösség, elsősorban a jogkeresők oldaláról nézve objektíve nem támaszthat kételyeket a pártatlanságot illetően [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 225–226; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 161; 17/2001.

(VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 227–228].« (ABH 2011, 545, 558–559)” {3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [67]}

- [37] 1.3. Az előző pontokban ismertetett gyakorlat alapján kétségtelenül megállapítható, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak a fentiek szerinti tartalommal a részét képezi a bírósághoz fordulás joga, a nyilvános tárgyalás tartásának és a személyes megjelenés jogának a biztosítása, valamint a bírósági eljárás függetlenségének és pártatlanságának a követelménye. Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését tartalmi vizsgálathoz köti, ezért a sérelmezett norma tartalmának feltárására van szükség a megalapozott érdemi döntéshozatalhoz.
- [38] 2. A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] alkotmánybírósági gyakorlata a következők szerint épül fel. Egyrészt már kikristályosodott e jog Alaptörvény által védett tartalma; másrészt folyamatosan körvonalazódik az általma alá nem tartozó esetek köre.
- [39] 2.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra emlékeztet, hogy a „jogorvoslat elvont alkotmányjogi fogalmát nehéz meghatározni, általában kettős jelentéstartalommal érvényesül: egyrészt igényérvényesítési lehetőséget, másrészt felülbírálathoz való jogot jelent. A felülbírálathoz való jog szorosan kötődik a bírósági, hatósági, közigazgatási jogorvoslati rendszerhez. Az Alaptörvény ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy »mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti«. Ez az alapjog tehát az első döntéshez képest – amelyet eleve feltételez a megfogalmazás, függetlenül attól, hogy az milyen formában jelenik meg – egy második döntéshez való jogot fogalmaz meg. A különféle eljárási kódexek sokszor saját jogorvoslat-fogalommal dolgoznak; ezek szerint a jogorvoslatnak van egy harmadik jelentése is: az, amit jogorvoslatként az eljárási kódexek meghatároznak. Vagyis a jogorvoslat kifejezés jelentheti magát azt az eszközt is, amelynek a segítségével az első döntés után a második döntést hozó fórumot használatba lehet venni (fellebbezés, panasz, kifogás, felfolyamodás, felülvizsgálati kérelem, keresetlevél).” {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [94]}
- [40] A jogorvoslathoz való jog alanya az alaptörvényi megfogalmazás szerint mindenki, akinek a döntés jogát vagy jogos érdekét sérti. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata hangsúlyozta, ez nem jelenti azt, hogy a sérelemnek ténylegesen be kell következnie: a jogorvoslathoz való jogot a jog vagy jogos érdek hipotetikus sérelme alapozza meg. Annak tényleges fennállásáról az eljáró jogorvoslati szerv dönt. »A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}» {12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}.” {3111/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [43]}
- [41] Az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy „a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el {513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 734; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]}. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Minden jogorvoslat lényegi eleme a »jogorvoslás« lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186, megerősítette: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15] és 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]}.” {18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}
- [42] „Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog nemcsak a jogorvoslat létezését, hanem a tényleges és a hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák, ezáltal kiüresítik, illetve formálissá teszik a jogorvoslathoz való jogot {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193, 194; 22/1991. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1991, 408, 411; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 105–106}.” {18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [75]}

- [43] Ezekkel összhangban azt is megállapította már az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jog „lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatait tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni” {lásd először: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]; lásd még például az egyik legutóbbi határozatban: 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [74]}. Nem következik ebből az alapjogból, „hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják” {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [44] A jogorvoslathoz való jog az érdemi, illetve eljárást befejező döntésekkel szembeni jogorvoslat kezdeményezéséhez biztosít jogot. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azonban ez a fogalmi elem sem értelmezhető formálisan: adott esetben a döntés joghatására figyelemmel határozható meg, hogy érdemi, illetve eljárást befejező döntésről van-e szó. Vagyis minden esetben az adott döntésnek az adott eljárásban betöltött helyzetén kívül a döntés joghatásaira figyelemmel lehet megítélni, hogy a jogorvoslati jog szempontjából érdemi, illetve eljárást lezáró döntésről van-e szó.” {3111/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [45] Az Alaptörvény „nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslat rendszere. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek.” {Lásd először: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]; lásd még például: 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [38]} Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből kényszerítően tehát nem következik a rendes jogorvoslati formákon felüli jogorvoslati lehetőségek biztosítása. Ha azonban a jogalkotó mégis megteremti azt, „abban az esetben ez a jogalkotói döntés a jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok számára olyan, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettséget is létrehozott, amely szerint jogalkalmazásuk során a jogalkotó által megnyitott jogorvoslati lehetősége az Alaptörvényből levezethető követelményeknek megfelelően, így hatékonyan és ténylegesen is érvényesüljön {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [43]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27]; 3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [39]; 6/2020. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [111]}.” {3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [81]}.
- [46] 2.2. Az Alkotmánybíróság azonban azt is megállapította már, hogy a jogorvoslathoz való jog nem követel feltétlen érvényesülést. Egyfelől a jogorvoslathoz való jog alkalmazási hatálya alá tartozó esetekben a korlátozás igazolható. A jogorvoslathoz való jog korlátozásának alkotmányos lehetőségét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése határozza meg {lásd például: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [17]; 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [72]; 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [25]}. Másfelől több olyan eset létezik, amely nem tartozik ennek az alapjognak az alkalmazási hatálya alá. Ezek között különösen a következők szerepelnek.
- [47] „Nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai elöljárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}
- [48] A jogorvoslathoz való jog hatókörébe azért nem tartozik bele az országgyűlési képviselőjelölt mentelmi jogának felfüggesztéséről hozott döntés, mert „nincs a mentelmi jog alanyának a mentelmi jog felett rendelkezési joga. Mivel pedig a jogintézmény feladathoz, funkcióhoz kötődő garancia és nem az érintett saját jogát vagy jogos érdekét érdemben befolyásoló kérdés, a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló határozat nem tekinthető olyan bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésnek, amely vonatkozásában a jogorvoslat hiánya önmagában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét eredményezi” {3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [89]}.
- [49] Ugyancsak kivételt képeznek a parlamenti képviselőkkel szemben alkalmazott országgyűlési fegyelmi döntések. „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági döntésnek (és értelemszerűen nem minősül az Országgyűlés döntése közigazgatási döntésnek sem), az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya ön-

- magában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.” {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [39]; 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [41]}
- [50] „Az a törvényi szabály, miszerint az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg, azért nem sérti a szóban forgó alapjogot, mert az Állami Számvevőszék nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szerve [..] kötelező határozatot, vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést. [..] Az ellenőrzési megállapítás nem tartalmaz mást, mint a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított számvevőszéki véleményt. Ha pedig a véleményt kifejezésre juttató megállapítás nem hatósági aktus, nem is lehet, nem is lenne értelme ellene jogorvoslatot biztosítani.” {1251/E/1995. AB határozat, ABH 1996, 572, 573–574, amit idéz a 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [41]}
- [51] Végül arra is szükséges emlékeztetni, hogy a jogorvoslathoz való jog nem foglalja magában a rendkívüli jogorvoslat lehetőségét {lásd például: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]; 12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [19]; 3373/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [42]}. „A jogalkotó döntésén múlik ugyanis, hogy intézményesít-e ilyen rendkívüli jogorvoslatot vagy sem, és nagyfokú szabadsággal rendelkezik e jogorvoslat terjedelmét, feltételeit illetően is.” 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [14]} Ezzel kapcsolatban arra is rámutatott már az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben a jogalkotó biztosít a jogerős döntéssel szemben rendkívüli jogorvoslatot, „akkor ennek az eljárási szakasznak is meg kell felelnie a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek. Azaz ki kell elégítenie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből folyó alkotmányos elvárásokat, különös tekintettel arra, hogy a Kúria ebben az eljárásban jogerős ítéletet helyezhet hatályon kívül, és akár maga hozhat új érdemi határozatot {3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [14]}.” {3024/2019. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [69]} A jogorvoslathoz való jog tehát nem választható el hermetikusan a jelen határozat indokolása IV/1. pontjában (Indokolás [29] és köv.) összefoglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogtól. Emiatt az Alkotmánybíróság gyakorlatából lényeges azt is kiemelni, hogy „a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog nemcsak az adott bírósági eljárás sajátosságaihoz, hanem az adott eljárási szak sajátos eljárási szabályaihoz is igazodik (például elsőfokú eljárás, rendes és rendkívüli jogorvoslati szak). Ebből következően nem feltétlenül ugyanazokat a garanciákat jelenti minden eljárási szakban {lásd a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat vonatkozásában: 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [39]}.” {3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [53]}
- [52] 2.3. Az előző pontokból az a következtetés vonható le, hogy a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] annak a személynek a második döntéshez való alapjogát jelenti, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az első bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés az általa előadottak szerint sérti. Ez azonban nem zárja ki, hogy helyette és érdekében bizonyos esetekben más is fellépjen. A jogorvoslathoz való jog hatékony és tényleges felülbírálati lehetőséget követel meg oly módon, hogy az elsőtől különböző szerv vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórum által hozandó második döntés képes legyen visszahatni az előző, érdeminek tekintett vagy eljárást befejező döntésre az okozott jogsérelem orvoslása érdekében.
- [53] Az Alaptörvény nem követeli meg, hogy a jogorvoslatra egynél több alkalommal biztosítsanak lehetőséget a szakjogi eljárási szabályok, és a rendkívüli jogorvoslat igénybevételének a lehetőségére sem teremt jogot, jöllehet ha a törvényalkotó – széles alkotmányos mozgásterét kihasználva – úgy dönt, hogy többfokozatú rendes jogorvoslati rendszert vezet be, vagy rendkívüli jogorvoslat(oka)t tesz elérhetővé, akkor az ezek lefolytatására irányuló eljárásoknak is meg kell felelniük a jogorvoslati jogból és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek, figyelemmel az adott eljárás, illetve eljárási szakasz sajátosságaira.
- [54] A jogorvoslathoz való jog alkalmazási hatálya alá azok az esetek tartoznak, amelyeknél két feltétel egyszerre teljesül. Egyrészt az első(fokú) eljárásban a jogorvoslati jog szempontjából érdeminek minősülő vagy eljárást befejező bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntést hoztak. Másrészt az előbbi döntések alanyi jogot vagy konkretizált jogos érdeket sértenek a jogorvoslati kérelem szerint. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem következik kényszerítően, hogy a két feltételnek meg nem felelő esetekben is rendelkezésre álljon hatékony és tényleges rendes jogorvoslati lehetőség. A feltételek teljesülésekor a jogorvoslathoz való jog nem abszolút jogként viselkedik, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően arányosan korlátozható, amennyiben vele egy másik alapvető jog vagy egy alkotmányos érték szükségképpen konkurál.
- [55] 3. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése úgy szól, hogy „a bíróság dönt [..] az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről [..]”. Ennek az eljárásnak a hatályos szabályai – a helyi önkor-

mányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárással együtt – a Kp. XXV. fejezetében található. Ezzel a törvényalkotó egy kódexbe terelte a korábban két helyen (Bszi. és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény; a továbbiakban: Möt.) lefektetett rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság először feltárta a szóban forgó eljárás sajátos természetét, majd megvizsgálta annak különös, az indítványokban is említett rendelkezéseit. Utóbbiak közül a hangsúlyt a sérelmezett normára helyezte.

- [56] 3.1. Az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárása a közigazgatási bíraskodás különös megnyilvánulása, ami az (egyik) elvi magyarázatát adja annak, hogy az Alaptörvény hatálya alatt miért került át ez a hatáskör 2012. január 1-jével az Alkotmánybíróságtól a Kúrián működő Önkormányzati Tanácshoz. A Kúria ebben a hatáskörében normakontroll feladatot lát el, amelynek a lényege annak megállapítása, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében megjelölt más jogszabályba. Arról van tehát szó, hogy az Önkormányzati Tanács normát normával vet össze, jóllehet a helyi normát nem az Alaptörvénnyel, hanem jogszabályokkal ütközteti. A hatáskört a Bszi. 45. § (1) bekezdése telepíti kifejezetten az Önkormányzati Tanácsra.
- [57] Az Önkormányzati Tanács működésének kezdeti időszakában tisztázta hatáskörgyakorlása jellegadó sajátosságát (lásd például: Kúria Köf.5036/2012/6. számú határozat, Köf.5.006/2013/3. számú határozat). A Kúrián belüli Önkormányzati Tanács olyan bírói döntéshozó fórum, amelynek tevékenységét nem a konkrét feleket megillető vagy terhelő alanyi jogok, illetve kötelezettségek érvényesítése vezérli. Az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényességével kapcsolatos kételyeket igazolja vissza vagy oszlatja el. Az Önkormányzati Tanács döntése tehát – bírói indítvány esetében – nem zárja le az alapul szolgáló bírósági eljárást és nem dönti el a jogvitát, hanem közbevetett eljárásként beépül a keresetről rendelkező bírói határozatba. A perben alkalmazandó jogszabályról tett megállapításai révén azonban alakítja a jogvitát lezáró bírói döntés tartalmát. Más indítványozó esetén pedig peresített igényt tartalmazó egyedi alapügy nem is azonosítható.
- [58] Ebből az következik, hogy az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásának tárgya nem a helyi norma egyedi ügyre való alkalmazása, hanem az önkormányzati norma és más jogszabály konfliktusának megítélése. Az Önkormányzati Tanács voltaképpen az önkormányzat képviselő-testülete, illetve közgyűlése által megállapított általános magatartási szabály jogbiztonságból fakadó kontrollját végzi el, azt vizsgálja, hogy a norma a jogforrási hierarchiába illeszkedik-e. Az eljárás célja tehát nem egyedi ügyek eldöntése. Az eljárás tárgya maga a helyi norma. Ennek megfelelően az Önkormányzati Tanács az eljárásban érvényesített – per tárgyat képező – alanyi jogról, konkrét személy jogos érdekéről vagy kötelezettségéről közvetlenül nem határoz.
- [59] 3.2. A jellegadó sajátossággal állnak összhangban az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárására vonatkozó szabályok. Ezek közül – az összefüggések feltárása érdekében – először arról szükséges szólni, hogy az Önkormányzati Tanácshoz nem fordulhat bárki, akinek az a jogi álláspontja, hogy a rá vonatkozó helyi norma más jogszabályba ütközik. Indítványozói jogosultságot ágazati törvények osztanak ki az alapvető jogok biztosára [lásd: az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (1) bekezdés], a kormányhivatalra [lásd: Möt. 136. § (2) bekezdés], a települési és területi nemzetiségi önkormányzatra [lásd: a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 41. § (5) bekezdés] és a bíróságra (lásd: Kp. 144. §). Az indítványozó – az előbbiekkal összhangban – nem alanyi jogát, jogos érdekét vagy kötelezettségét érvényesíti, következésképpen az Önkormányzati Tanács nem azokról dönt.
- [60] Az Önkormányzati Tanács az indítványt fő szabály szerint tárgyaláson kívül bírálja el, jóllehet indokolt esetben dönthet tárgyalás kitűzéséről [vesd össze: Kp. 141. § (2) bekezdés]. A Bszi. korábbi, ma már hatálytalan szabályai szerint tárgyalás tartására nem volt lehetőség. Pusztán személyes meghallgatást lehetett tartani. A Kp. a szabályozást a gyakorlati igényekhez szabta: lehetővé vált tárgyalást tartani, amennyiben az Önkormányzati Tanács az adott ügyben azt indokoltnak tartja. Ilyen eset lehet különösen az, amikor a helyi norma megalkotásának körülményeire irányul a bizonyítási eljárás. A tárgyalás tartása tehát még mindig nem az általános szabály, aminek az a magyarázata, hogy az Önkormányzati Tanács előtti eljárás lényege nem az alanyi jog fennálltával kapcsolatos történeti tényállás feltárása, amihez bizonyítást kell lefolytatni, és amihez a tárgyalás funkcionálisan kapcsolódik. Az Önkormányzati Tanács eljárásának tartalma jogkérdésben való döntéshozatal: a sérelmezett önkormányzati normát más jogszabályokkal veti össze.
- [61] A Kp. a bírók és a bíróság kizárásának szabályait a 10. §-ban rendezi. Ezek a pártatlanság követelményét igyekeznek biztosítani. A Kp. egyrészt meghatározza az abszolút kizárási okokat, másrészt ismeri az elfogultságot mint relatív kizárási okot. Az, hogy egy bírótól valamely ügy tárgyilagossága megítélése elfogultság miatt nem várható, akkor állapítható meg, ha vannak olyan okok, amelyekből az elfogultságra észszerűen és tárgyilagoss

szemlélettel is következtetni lehet. A hasonló vagy majdnem azonos ténybeli és jogi alapokon nyugvó ügyekben való korábbi részvétel nem szerepel a kizárási okok között és ebből az elfogultságra nem lehet megalapozott következtetést levonni.

- [62] 3.3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az Önkormányzati Tanács határozatának a kötőerejét. Ennek során a Bszi. 6. §-át elváltotta a Kp. 146. § (5) bekezdésétől.
- [63] A Bszi. előbbi szakasza úgy szól, hogy „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg”. A hatályos szabály szó szerint megegyezik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-ával. Nyelvtanilag értelmezve látszólag *erga omnes* hatállyal ruházta fel a bíróságok valamennyi határozatát. Történetét tekintve a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. § (1) bekezdésének a helyébe lépett, amely úgy rendelkezett, hogy „[h]a a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, vagy az ügy érdemében határoz, ez a döntés minden más szervre kötelező”. A két hatálytalan törvényhellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a „jogszabályoknak megfelelő döntés végleges, mindenkire – az ügyben érintett természetes és jogi személyekre, illetve az állam szervezeteire – egyaránt kötelező. A határozatok kötelező jellegét a jogerő biztosítja, amely egyrészt kizárja, hogy az adott felek (jogutódaik) között ugyanazon jog iránt, azonos tényállás mellett az eredetileg perbe vitt jogviszony újra vitássá tehető legyen. Másik oldalról a jogerő biztosítja, hogy a határozatban foglalt bírósági rendelkezés mindenki számára irányadó legyen.” (778/D/2000. AB határozat, ABH 2009, 1420, 1423)
- [64] A Bszi. 6. §-a esetében sincs ez másként. Ez a norma ágyaz meg a bírósági határozatok minősített kötőerejének, a jogerőnek, amit az eljárási kódexek töltenek meg pontos tartalommal. A Bszi. előbbi szakasza azt jelenti, hogy a bíróság döntését mindenkinek jogi tényként kell elfogadnia a jogbiztonság érvényesülése érdekében. A többi állami szervnek – különösképpen a végrehajtó hatalomba tartozóknak – is tiszteletben kell azt tartaniuk. Ebben az értelemben tehát a bíróság határozatának kötőereje túlmutat a feleken, nem csak *inter partes* viszonyban érvényesül.
- [65] A Kp. 146. § (5) bekezdése nem az előbbieket fölösleges megismétlése, hanem ahhoz képest többlettartalmat hordoz, jóllehet a két rendelkezés szövegezésében eltérés alig figyelhető meg. A tartalmi különbség köztük a szabályozás kontextusából adódik. Önkormányzati normakontroll eljárásban az a norma, amely értelmében a feladat- és hatáskört gyakorló bíróság – nevezetesen az Önkormányzati Tanács – határozata mindenkire nézve kötelező, a tulajdonképpeni *erga omnes* hatállyal ruházta fel az érdemi döntést. Azon túl, hogy köti az eljárásban érintett személyeket, illetve az állam szerveit, továbbá hogy a benne foglaltak általában véve mindenki számára irányadók, azt is jelenti, hogy a döntés absztrakt címzettje mindenki, aki a normakontroll eljárás tárgyaként szolgáló önkormányzati rendelet személyi hatálya alatt áll vagy – visszamenőleges hatályú megsemmisítés esetében – állt.
- [66] A széles személyi kört lefedő kötőerő abból következik, hogy a bírói döntésnek képesnek kell lennie joghatás kiváltására a normakontroll eljárásban részt vevő személyeken túl. Ez azért van így, mert az eljárás tárgyát képező önkormányzati rendelet normatív, azaz mindenkire nézve kötelező, aki a személyi hatálya alá tartozik. Az Önkormányzati Tanács megállapítása és a Kp. keretei között alkalmazott jogkövetkezmények is kvázi normatívák, azaz ugyanazt a személyi kört érintik; nevezetesen az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyokat. Legkifejezőbb megnyilvánulása a helyi norma és a bírósági határozat címzetti köre azonosságának az az eset, amikor az Önkormányzati Tanács bírói indítvány alapján negatív jogalkotóként eljárva megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, és ezért azt kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisíti, továbbá a Kp. 147. § (1) bekezdés alapján beáll az általános alkalmazási tilalom a folyamatban lévő ügyek tekintetében. Az Önkormányzati Tanács azonban a Kp. értelmében a jogkövetkezményeket úgy is megállapíthatja – például az általános alkalmazási tilalomtól eltérhet –, hogy azok ne hassanak ki mindenkire.
- [67] Az *erga omnes* határozat címzetti körének a tudomására kell hozni az Önkormányzati Tanács döntését a joghatás kiváltása érdekében. Erre úgy kell sort keríteni a Kp. 142. § (3) bekezdése értelmében, ahogyan az érintett önkormányzati rendeletet kihirdették, mert a határozat ugyanazoknak a jogát érinti, akiknek a jogát a helyi norma hordozza vagy hordozta. Számukra az elutasítás sem érdektelen, hiszen a *res iudicata* hatás miatt ugyanazon normát ugyanazon a jogalapon ismételtén vitatni az indítvány benyújtására egyébként feljogosított személyek sem tudják. Tehát annak a megállapítása is, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely

rendelkezése nem ütközik más jogszabályba, kvázi normatív: mindenkinek szól, aki a helyi norma személyi hatálya alá tartozik.

- [68] 4. Az Alkotmánybíróság összevetette a sérelmezett szabályt a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [69] Ennek keretei között először arra szükséges emlékeztetni, hogy az indítványozó kizárólag azt a normatartalmat támadta, amely értelmében az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásban hozott határozata mindenkire nézve kötelező. A jelen határozat indokolásának IV/3.3. pontja (Indokolás [62] és köv.) feltárta a sérelmezett törvényi szabály jelentését: ez azt foglalja magában, hogy az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban hozott kúriai határozat az eljárás tárgyává tett önkormányzati rendelettel azonos személyi körben legyen képes joghatás kifejtésére. A határozatban tett megállapítás és az abban elrendelt jogkövetkezmény az Önkormányzati Tanács rendelkezése szerint akár mindenkit kötelezhet, aki az önkormányzati rendelet személyi hatálya alá tartozik vagy tartozott.
- [70] A fentiek alapján kétségtelenül megállapítható, hogy az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásban hozott határozatának *erga omnes* hatályát megteremtő törvényi rendelkezés nem áll érdemi alkotmányossági kapcsolatban a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, illetve az indítványokban felhívott részjogosítványokkal, amelyek tartalmát az Alkotmánybíróság az Indokolás IV/1.3. pontjában (Indokolás [37]) összefoglalta, és ezért azt itt nem ismétli meg. Az előadott aggályok közül egyik sem annak a következménye, hogy az Önkormányzati Tanács határozata mindenkire nézve kötelező. Ez a normatartalom nem érinti az eljárás egészének a tisztességességét, mint ahogy nem befolyásolja az egyes részjogosítványok érvényesülését sem. A bírósági határozat kötőerejének címzettjeit jelöli ki. Önmagában a sérelmezett norma tartalma tehát nem érinti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ezért a kettő ütköztetésére sem kerülhetett sor az érdemi vizsgálatban.
- [71] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]; 3190/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [74]; legutóbb megerősítve: 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [31]; 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [36]}. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett norma és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése között ilyen kapcsolat nem mutatható ki, az alkotmányjogi panaszt ebben a körben elutasította.
- [72] 5. Végül az Alkotmánybíróság összevetette a támadott szabályt a jogorvoslathoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]. Az indítványhoz kötött eljárásában [vesd össze: Abtv. 52. § (2) bekezdés] az Alkotmánybíróságnak tehát arról kellett döntenie, hogy az *erga omnes* hatályról rendelkező norma sérti-e a jogorvoslathoz való jogot. A vizsgálat során a testület támaszkodott arra az összefoglalásra, amit e jog tartalmáról az Indokolás IV./2. pontjában (Indokolás [38] és köv.) adott, és figyelembe vette a sérelmezett rendelkezés fentiek szerint megállapított tartalmát.
- [73] 5.1. A jogorvoslathoz való jog alkalmazási hatálya nem terjed ki az összes jogilag rendezett eljárásban hozott és joghatás kiváltására alkalmas döntésre. Egyrészt ahhoz, hogy a jogorvoslathoz való jog oltalma megnyíljon, a jogorvoslati jog szempontjából érdeminek minősülő vagy eljárást befejező bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntésre van szükség. Másrészt ennek a döntésnek alanyi jogot vagy konkretizált jogos érdeket kell sértenie.
- [74] E két feltétel közül az Alkotmánybíróság először azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy milyen döntésnek minősül az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásban hozott határozata. E tekintetben – figyelemmel a Kp. 142. § (1) bekezdésére és az általa alkalmazni rendelt ítéletre vonatkozó szabályokra, valamint a Kp. jogkövetkezményekről szóló 146–147. §-ára – megállapította, hogy ez a határozat olyan közigazgatási bírói útra tartozó döntés, amely a jogorvoslati jog szempontjából az eljárást érdemben befejezi. Az egy másik, az előbbit le nem rontó megállapítás, hogy bírói indítvány esetében az alapper folytatódik tovább, tehát annak a nézőpontjából szemlélve a normakontroll közbevetett eljárásént beékelődik a peres eljárásba. A többi indítványozó esetében alapper sincs. Az első feltétel ennek megfelelően teljesül.
- [75] A második feltétel vizsgálatakor azonban azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásban alapperben peresített alanyi jogról vagy konkretizált jogos érdekről közvetlenül nem határoz. Az eljárás célja ugyanis nem egyedi ügyek eldöntése, amelyben – az előző feltétel teljesülése esetén – a jogorvoslati jogot legalább egy alkalommal biztosítani szükséges, hanem az önkormányzati norma

és más jogszabály konfliktusának a vizsgálata. Ebből az következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése nem követeli meg, hogy az Önkormányzati Tanács *erga omnes* határozatával szemben tényleges és hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosítson a törvényalkotó. A rendes jogorvoslat követelménye tehát erre a bírói döntésre nézve nem vezethető le a jogorvoslathoz való jogból.

- [76] 5.2. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a támadott norma *expressis verbis* nem zárja ki a jogorvoslatot. Amíg a fellebbezést törvény nem teszi lehetővé [vesd össze: Kp. 99. § (1)–(2) bekezdés], addig a felülvizsgálatot a Kp. 116. § *d)* pontja tiltja. Az Önkormányzati Tanács határozatának *erga omnes* hatálya nem az okozata, hanem oka annak, hogy a jogorvoslás lehetőségét nem kötelező biztosítani. Az ilyen határozatok tárgyuknál és tartalmuknál fogva ugyan nem esnek a jogorvoslathoz való jog hatálya alá, de az *erga omnes* kötőerő azt megengedi, hogy a törvényalkotó jogpolitikai megfontolások alapján – a közigazgatási bíráskodás különös megnyilvánulását jelentő ezen közigazgatási perben is – megnyissa e közigazgatási bírói határozatok orvoslásának lehetőségét egy megfelelően kialakított eljárásban.
- [77] Mindezek értelmében az Önkormányzati Tanács *erga omnes* hatályú határozatával szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem következik kényszerítően a jogorvoslathoz való jog biztosítása, de amennyiben a jogalkotó garantálja azt, úgy köteles figyelemmel lenni az előbbi alapjogból fakadó követelményekre. Tehát a jogorvoslati eljárásnak tisztességesnek, a jogorvoslás lehetőségének pedig ténylegesnek és hatékonynak kell lennie. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben az elemében is elutasította.
- [78] 6. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az alkotmányjogi panaszt.

Budapest, 2021. december 14.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1298/2019.

