



Patyi András¹

A helyi önkormányzatok rendeletei fölötti bírói kontroll néhány kérdése

A helyi önkormányzatok jogalkotó tevékenysége és az e tevékenység során alkotott, kibocsátott jogszabályok (a helyi rendeletek) fölötti bíraskodás, amelynek konkrét megnyilvánulási formáját, azaz magát az eljárást a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hivatalosan „Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás”-nak nevez, hosszú ideig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárásként valósult meg. A 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (új Abtv.) és a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (új Bszi.) 2012-ben jelentős változtatásként ezt az eljárást (és az eljárás alapját, lényegét képező felülvizsgálati hatáskört) a Kúriához telepítette azzal a sajátos megoldással, hogy a hatásköri szabályok mellett maguk az eljárási szabályok is a Bszi.-ben nyertek elhelyezést. A Kp. hatálybalépésével az eljárási szabályok immár az önálló közigazgatási perrendbe kerültek, de maga a Kp. is hangsúlyozza, hogy rendelkezéseit az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásokban a külön fejezetbe foglalt eltérések mellett „a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni”. A jogszabályok fölötti bíraskodás, a normakontroll tehát alapvetően eltér a közigazgatási bírói tevékenység általános vagy másként a konkrét aktus-felülvizsgálatra vonatkozó működési formáitól. Érdemes ezért néhány sajátosságot és az elmúlt évek tapasztalatait is vázlatosan áttekinteni.

Néhány külföldi megfontolás

Miközben a közigazgatási bíraskodás jellegét tekintve utólagos, a már meghozott döntések retrospektív vizsgálatát jelenti elsősorban,² a jogtudományban

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék. Kapcsolat: patyi.andras@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-0273-0544.

² Harry Woolf – Stanley A. De Smith – Jeffrey L. Jowell – Andrew P. Le Sueur: *De Smith, Woolf & Jowell Principles of judicial review*. London, Sweet & Maxwell, 1999. 4.

a normakontroll fogalma nem csupán ezt az egyirányú utat fedi le, nem csak egyféle megoldás vetődik föl. Egy átfogó összehasonlító jogi vizsgálatban az Amerikai Egyesült Államok, Ausztria, Belgium, Görögország, az NSZK, Olaszország, Portugália, valamint Spanyolország esetében a különféle kontroll-eljárásokat, kontrollmechanizmusokat a kontroll, az ellenőrzés időbelisége vonatkozásában vizsgálták, megkülönböztetve az előzetes (*a priori*), az utólagos (*a posteriori*), illetve a peres úton (*voie d'action*) vagy a kifogásos eljárás útján (*voie d'exception*) megvalósuló kontrollmechanizmusokat. Ugyanígy a kontroll-mechanizmusok fajtáit az OECD is időbeliségi alapon elemzi (ugyan a jogi karakterisztika nélkül), részben hasonló, azonban a fentieknél részben összetettebb terminus technicusokkal, *a priori (ex post)* vagy *a posteriori (ex ante)* típusokat ismer.³

A normakontrollt az adott konkrét államrendben végző szerv kijelölése nyilvánvalóan alapvető kapcsolatban áll az államhatalmak megosztásának elméletével és konkrét, adott államon belüli megvalósulási módjával. Akár az alapvetően legklasszikusabb módon Charles-Louis Montesquieu által,⁴ akár az ő eszméi nyomán más, későbbi szerzőktől⁵ megfogalmazott, az államhatalmak megosztására irányuló hatalommegosztásos eszmerendszerek eljutottak akár az alkotmánybírásgok,⁶

³ Jacqueline Kamette (szerk.): *L'exception d'inconstitutionnalité*. Paris, Sénat – Service des Affaires Européennes Cellule de législation comparée, 1990. 3–23. Az idézett munka nem csupán a kötet címében jelzett alkotmányossági kifogást illetően, hanem annál szélesebb körben vizsgálta a kontrolleszközöket. Erre: OECD: *Modernising government: The way forward*. Paris, OECD, 2005. 21–22, 99–100, 204–205.

⁴ Charles-Louis Montesquieu: *De l'esprit des loix*. Genève, Barrillot et Fils, 1748. I–II. 522, 564.

⁵ A francia nyelvű jogi kultúrában szükséges Emmerich de Vattel vagy Benjamin Constant, továbbá Joseph Fiévée, a német jogi kultúrkörben Lorenz Stein, Johann Kübel, Johann Aretin vagy Paul Laband, az angolszász jogvilágban a Montesquieu-t időben megelőző John Locke, vagy a nagy francia szerző utáni emberöltőt követően működő William Blackstone munkásságára utalni. A különféle szerzők hatásait egy jelentős, a *Verfassungslehre* és a *Verwaltungslehre* magyarországi elméleti reprezentánsának elméletalkotásában legújabbban nyomon követi: Koi Gyula: Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2018), 3. 168–187.

⁶ Az Amerikai Egyesült Államok 1780-ban elfogadott alkotmányára vonatkozó, első, az alkotmánybíráskodást megalapozó ügy volt a *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). A kérdés beláthatatlan irodalmának néhány főbb darabja időrendi sorrendben: Felix Frankfurter: John Marshall and the Judicial Function. *Harvard Law Review*, 69. (1955), 2. 217–238; William W. Van Alstyne: A critical guide to *Marbury v. Madison*. *Duke Law Journal*, 18. (1969), 1. 1–49; James A. Pfander: *Marbury*, original jurisdiction, and the Supreme Court's Supervisory powers. *Columbia Law Review*, 101. (2001), 7. 1515–1612. A *Marbury v. Madison* ügy előtti bírósági felülvizsgálati rendszer értékelésére: William Michael Treanor: Judicial review before *Marbury*. *Stanford Law Review*, 58. (2005), 2. 455–562. A magyar szakirodalomban: Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod, 2002. 94–95.

akár a rendes bírósági rendszer legfőbb fóruma,⁷ akár a közigazgatási bíróság által a hatáskör-értelmezéssel megteremtett normakontrollhoz.⁸

Fentiek alapján a francia típusú rendszerben a normakontrollt (kizárólag előzetes normakontrollt) Franciaország esetében az Alkotmánytanács,⁹ illetve egyes esetekben (közigazgatási normák esetén) az Államtanács¹⁰ látja el. A normakontroll, azaz a jogszabályok ellenőrzése kifejezetten az alkotmánybíróságra mint speciális állami szervre van telepítve a német területen (és igaz ez olyan frankofon országokra, mint Olaszország vagy Portugália). Nagy-Britannia esetében a törvények bírósági kontrollja kevésbé, a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata pedig nem általános felhatalmazás keretei között zajlik, hanem különféle célra rendszeresített keresettípusok léteznek, amelyek alapján a rendes bíróságok meghatározott cselekmény(ek) végzésére kötelezettek.¹¹

A francia szabályozást áttekintve a következőkre lehetünk figyelmesek. Az Államtanács, valamint a regionális tribunálok (*Tribunaux régionaux*) hatásköre kiterjed a közigazgatás normatív döntéseinek bírósági kontrolljára,¹² azaz ez a kérdéskör a mi szempontunkból érvényes vizsgálódási terület. A német típusú szabályozás tekintetében (számos általános háttérkérdésen és dogmatikai alapozáson túlmenően) a *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) 40. cikkének értelmében az eljáró közigazgatási bíróságok hatáskörének a közjogi jogvitákra

⁷ Nagy-Britanniában ilyen a High Court. Szélesebb értelemben: Hoffman István: Néhány gondolat a normakontroll-eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 7–8. 335–344.

⁸ Ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 47. (1990), 7–8. 253–263.

⁹ Dominique Rousseau: *Le Conseil constitutionnel en questions*. Paris, L'Harmattan, 2004. 7–173. E könyv kapcsán Ferenczy Endre élesen mutat rá arra a kérdésre, hogy pontosan az előzetes normakontroll létében és az utólagos normakontroll hiányában a *Conseil constitutionnel*-t (*Constitutional Council*) francia Alkotmányjogi Tanácsnak (*French Council of Constitutional Law*) volna helyes fordítani, hasonlóan a magyar Alkotmánybíróságot időben megelőző és ilyen jogosítvánnyal nem rendelkező Alkotmányjogi Tanácshoz (1985–1989 között működött, megjegyzendő, hogy elnöke a kommunista igazságügy-miniszter, a tudományos szocializmusról, és egyes jogi kérdésekről egyaránt monográfiákat író Korom Mihály volt). Ferenczy Endre: A francia Alkotmányjogi Tanács a kérdések keresztüztüzeiben. *Állam- és Jogtudomány*, 48. (2007), 4. 622–631. ld. különösen: 623. 4. lj. Charles Eisenmann joggal veti fel, hogy miért *Conseil*, mikor valójában *Tribunal*, *Cour* vagy *Haute Cour* is lehetne a *Conseil constitutionnel*. Hogy nem lett, az részben a „gaullista csoportnak” (*équipe gaulliste*) köszönhető, egészen pontosan az Államtanács, a *Conseil d'État* létéből fakadó analógiának. Charles Eisenmann: Le contrôle juridictionnel des lois en France. In Jean Dabin: *Actualité de contrôle juridictionnel des lois*. Bruxelles, Maison F. Larcier, 1973. 71–95. ld. a témára: 80–81.

¹⁰ Hoffman (2017): i. m. 336.

¹¹ Patyi (2002): i. m. 84–95.

¹² Hoffman (2017): i. m. 336.

kell kiterjednie; ez a vita nem lehet alkotmányos jellegű (alkotmányjogi) vita, valamint a vitás ügy elbírálását a törvény nem utalhatja más bíróság hatáskörébe.¹³

Az angolszász típusú szabályozásban a parancsok (*orders*, illetve régiesen *writs*) húzták meg a bírósági felülvizsgálati eljárások határait. Nagy-Britanniában a korábbi latin elnevezéseket a Civil Procedure Rules (CPR, 1999) megszüntette, ezek helyébe angol elnevezések léptek. A normaalkotás tekintetében is elképzelhető közigazgatási szerv által elkövetett mulasztás (*mandatory order*; korábbi nevén *mandamus*). A jogsértő rendelkezés végleges vagy időleges alkalmazását tiltó bírósági rendelkezés (*quashing order, a certiorari*) szerepe is jelentékeny. A közigazgatás cselekményét ideiglenesen megtiltó forma neve a *prohibiting order*. A bírósági felülvizsgálat biztosított mind a helyi önkormányzati, mind a központi közigazgatási normákkal szemben Nagy-Britanniában. Az USA szabályai hasonlóak (bár „hagyományörzően” ők csak a latin felülvizsgálati formuláris megnevezéseket használják), azzal a kivétellel, hogy szövetségi szintű közigazgatási eljárási jogszabályt (*Administrative Procedure Act* [APA, 1946]) alkottak.¹⁴

Az önkormányzati normakontroll hazai előzményei

A jogszabályok utólagos vizsgálatához kapcsolódó jogi szabályozás Magyarországon a rendszerváltás időszakához (1989–1990) kapcsolódik. A jogállami kereteket kiépítő 1989-es Alkotmány hozta létre az Alkotmánybíróságot,¹⁵

¹³ Volker Haak: *Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung des Richters. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Bonn, Ludwig Röhrscheid, 1963. 90–108; Ludwig Renck: Probleme der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Neue Juristische Wochenschrift*, 33. (1980), 19. 1022–1027; Stefan Paetow: Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4. (1985), 5. 309–316; Martin Beckmann: Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsche Verwaltungsblatt*, 102. (1987), 6. 611–618; Andreas Hamann: Zur Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts und des Verwaltungsverfahrenrechts vom Beginn des Jahres 1988 bis zur Mitte des Jahres 1990. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 106. (1991), 3. 129–133; Horst Sandler: Zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120. (2005), 7. 423–425; Meinhard Schröder: Der Nationale Normenkontrollrat. Ein neuer Schritt zum Abbau von Bürokratiekosten. *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. (2007), 2. 45–49.

¹⁴ Patyi (2002): i. m. 88–89; Hoffman (2017): i. m. 335–336; Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió, 2006. 23–107, ld. különösen: 39–40; Koi Gyula: A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei – Az angolszász szabályozási modell. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 35–45.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság és a bíróság között egyes vélemények szerint hosszabb távon elképzelhető egy olyasfajta hatáskörmegosztás is, amely alapján az Alkotmánybíróság látja el a törvényhozó

amelynek az alkotmányvédelem szempontjából legfontosabb hatásköre az utólagos normakontroll volt. Az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata kétféle indítvány alapján történhetett.

Bárki kezdeményezhette a jogszabályok (köztük a helyi önkormányzatok rendeletei is) *absztrakt* alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványban – amely csak az eljárás időpontjában hatályos jogszabályokra terjedhetett ki – javasolni kellett a jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését. A jogszabályok *konkrét* – azaz valamely ügyben történő – alkotmányossági vizsgálatát a bíró, illetve az ügyész indítványozhatta. A bíró, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során jogszabály alkotmányellenességét észlelte, köteles volt az utólagos normakontrollt kezdeményezni, akár már hatályon kívül helyezett, de még alkalmazandó jogszabály esetén is. Eközben a bírósági eljárást felfüggesztette. Mivel előfordulhatott, hogy a bíró nem észleli az alkotmányellenességet, a szabályozás lehetővé tette, hogy az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését az is kérelmezhesse, aki szerint a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes volt. Ez a kérelem azonban nem kötötte a bírót. Az ügyész törvényességi felügyeleti jogköre alapján úgynevezett óvást nyújthatott be a kormány rendeleténél alacsonyabb szintű jogszabályokkal szemben, és amennyiben ezzel az aktust kibocsátó szerv nem értett egyet, az óvást az Alkotmánybíróság elé terjesztette, miközben az ügyészt is értesítette. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította a jogszabály alkotmányellenességét, azt – *ex nunc, ex tunc* vagy *pro futuro* hatállyal – részben vagy egészben megsemmisítette, az erről szóló határozatát a *Magyar Közlönyben* közzétette.

2012-től, az új Alaptörvény¹⁶ hatálybalépése óta már nem az Alkotmánybíróság végzi az önkormányzati rendeletek normakontrollját, hanem a Kúrián 2012. április 1-től létrejött *Önkormányzati Tanács*. (A tanács létrejöttékor a háromtagú testület két bírója korábban az Alkotmánybíróságon dolgozott.) Ezzel átalakult az a magyarországi paradigma, amely szerint a jogszabályok – jogállamiság szempontjából – történő felülvizsgálata az Alkotmánybírósághoz tartozik, az egyedi közigazgatási határozatok ilyen szempontú felülvizsgálatát pedig a közigazgatási bírósági feladatokat is ellátó rendes bíróság végzi.¹⁷ Az önkormányzati igazgatás

hatalom (törvények, házszabály, egyéb normatív határozatok) alkotmányossági vizsgálatát, amíg a bíróságok pedig a végrehajtó hatalom normatív és egyedi aktusainak törvényességét vizsgálják. Balogh Zsolt: Normakontroll eljárás mint különleges pertípus. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current issues of the national and EU administrative procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 199–212. Ld. különösen: 200.

¹⁶ Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The basic law of Hungary. A first commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012. 1–294.

¹⁷ Az új paradigma kiváltotta helyzetben néhány speciális témára ld. a közigazgatási normakontroll és az adójog kapcsolata vonatkozásában: Herédi Erika: A közigazgatási kontroll útvesztői. In Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születés-*

körében született jogszabályok és más normák (normatív határozatok) rendes (közigazgatási) bírói¹⁸ kontroll alá kerültek. (Az egyedi határozatok korábban is a [közigazgatási] rendes bírói kontroll alá tartoztak).

A Kúria Önkormányzati Tanácsa normakontroll-tevékenységet végez, az Alkotmánybírósághoz hasonlóan. Az Önkormányzati Tanács által végzett tevékenység mércéje a *törvényesség*, azaz a helyi rendeleteket törvényekkel és országos rendeletekkel veti össze, nem az Alaptörvénnyel (alkotmánnyal). Az önkormányzati rendeletek mint a jogi normahierarchia legalsó szintjén lévő jogszabályok vizsgálatairól az alkotmánybírák mindig is úgy gondolták, helyesebb lenne, ha a közigazgatási ügyekben ítélkező bírósághoz tartoznának. A helyi rendeletek ugyanis túlnyomórészt felhatalmazáson alapuló végrehajtó jellegű normák. A helyi rendelet közvetlen (direkt) alaptörvény-ellenességét továbbra is az Alkotmánybíróság vizsgálja, erre irányuló megfelelő indítvány alapján.

Az önkormányzati rendeletek normakontrolljának „kettőssége”

Az önkormányzati rendeletek normakontrolljára vonatkozó (2012. január 1-jétől) hatályos szabályozás tehát – a fentiek szerint – *különbséget tesz* a helyi rendeletek alkotmányossági, illetve törvényességi vizsgálata között. Az *alkotmányossági kontroll* továbbra is az Alkotmánybíróság feladata, azonban a testület eljárásának igénybevétele korlátozottá vált. Utólagos alkotmányossági vizsgálatot már csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. Figyelemre méltó,

napjára. Szeged, Iurisperitus, 2016. 228–235; Fazekas Marianna: Köztisztviselők perrek a közigazgatási perrendtartásban. *Ügyvédek Lapja*, 57. (2018), 3. 2–7.

¹⁸ Megjegyzendő, hogy az 1897 és 1949 között működő magyar királyi Közigazgatási Bíróságot alkotmányvédő szerepű bíróságnak is nevezték, amelyet klasszikus közigazgatási bírósági funkcióin túlmenően maga a bíróság hatásköre adta. Azaz a bírói jogvédelem a közigazgatásban önmagában is alkotmányi érték volt. Emellett a bírói jogvédelem a közigazgatás jog alá rendelését, a joguralom (jogállamiság) megteremtését is jelentette. A közigazgatási bíráskodás tehát nemcsak egyszerű igazságszolgáltatási funkció, hanem alkotmánybiztosítéki funkció is volt egyben. Azonban a fórum soha nem volt valódi alkotmánybíróság. Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr, 2011. 96–97; Patyi András: Útközben. Alapkérdések a szervezeten kívüli önálló közigazgatási bíróság megszervezése kapcsán. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 77–106. Ld. különösen: 86–87. Érdemes utalni két, a hazai közigazgatási bíráskodás és a közérdek kapcsolatát tagláló írásra: Koi Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 297–304; Koi Gyula: A közérdek, mint érték a közigazgatásban. In Smuk Péter: *Az állam és a jog alapvető értékei II.* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2011. 188–200.

hogy az Alaptörvény még a kormányhivatalnak (amely a kormány törvényességi felügyeleti szerve, és a helyi rendeleteket a Kúria előtt megtámadhatja!) sem biztosítja közvetlenül ezt a lehetőséget. A kormány esetében aligha várható el reálisan, hogy önkormányzati rendeletek AB előtti megtámadásával foglalkozzon.

Az önkormányzati rendeletek *törvényességi vizsgálata* a Kúria hatáskörébe tartozik. A Kúria Önkormányzati Tanácsa folytatja le a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárást.

E *kettősség* – a törvényességi és alkotmányossági vizsgálat elkülönítése – felveti azt a kérdést, hogy mi történjen abban az esetben, ha az adott rendeleti szabály törvényességi és alkotmányossági problémát is hordoz. Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány nem fogadható be, ha nemcsak az Alaptörvénybe ütközés, hanem más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, mert a vonatkozó szabályozás alapján ilyenkor nincs hatásköre az AB-nak az indítvány elbírálására. Ilyen esetben az indítványt át kell tenni a Kúriára. A Kúria ugyan alapvetően alkotmányossági kérdéseket nem vizsgál, de alaptörvény-ellenességre és törvénysértésre is hivatkozó indítványok elbírálására a Kúriának van hatásköre, az Alaptörvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az AB gyakorlata alapján is. Korábban az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek vizsgálatát alkotmány- és törvénysértés esetén egyaránt elvégezte, az ítélezés során a két aspektus nem vált szét. Csupán néhány olyan határozat van, ahol a fejrész és a rendelkező rész is azt tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság csupán törvényességi vizsgálatot folytatott.¹⁹

Az Alaptörvény IV. módosítása értelmében az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. A Kúria – bár esetenként utal arra, hogy bizonyos AB-határozat már nem hatályos – mégis erősen támaszkodik az AB korábbi döntéseire, gyakorlatára, a határozatokban konkrétan meghivatkozva az AB döntéseit, amelyeknek elvi tételei, megállapításai *a Kúria gyakorlatában is tovább élnek*.

Az önkormányzati normakontrollra vonatkozó szabályozás lényegi pontjai

A Kúria eljárása – hasonlóan az AB 2012 előtti utólagos normakontroll hatásköréhez – *indítványhoz kötött*. Ebből következően a Kúria nem végez átfogó és mindenre kiterjedő vizsgálatot. A jogrendszert is az egyedi döntéseken keresztül tudja

¹⁹ Ld. erre a 26/2003. (V. 30.) AB határozatot. Balogh Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 23–39. Ld. különösen: 28.

fejleszteni.²⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsa tehát indítvány alapján jár el, ahhoz kötve van, azon túlmenően csak akkor végzi el az önkormányzati rendelet rendelkezésének jogszerűségi felülvizsgálatát, ha az a támadott rendelkezéssel szoros tartalmi, logikai összefüggést mutat, és amennyiben a kiterjesztett vizsgálat hiánya értelmezhetetlen, alkalmazhatatlan jogszabályt eredményez, az önkormányzat működését akadályozó helyzetet teremtene.²¹

Indítványozás

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát egyrészt – törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – a *kormányhivatal kezdeményezheti*. A Kúria eljárására irányuló kezdeményezés előtt a kormányhivatal törvényességi felhívással él az önkormányzat felé, és csak annak eredménytelensége esetén indítványozhatja az Önkormányzati Tanács eljárását (fokozatosság elve). A Kúria gyakorlatában kérdésként merült fel, hogy amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, de a kormányhivatal nem kezdeményezte az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát, élhet-e új törvényességi felhívással, s ebben az esetben az új eljárásban – ha ez sem vezetett eredményre – benyújthat-e indítványt. A Kúria gyakorlata szerint – amely a törvénysértés megszüntetése érdekében a kormányhivatal viszonylag széles körű mozgásterére hivatkozik – az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás lehetősége az ismételt felhívást követően *újra megnyílik*.

A hatályos szabályozással kapcsolatban felmerült dilemma, hogy az indítványozói kör esetleg bővíthető-e. A jelenlegi szabályozás alapján ugyanis a normakontroll kevésbé alkalmas az egyéni jogvédelem érvényesítésére. Ha például az állampolgár úgy véli, hogy egy adórendelet jogsértő, akkor nem fordulhat közvetlenül a Kúriához, hanem csak a kormányhivatalhoz, és ott kérheti az ellenőrzést, amelyet a kormányhivatal nem köteles elvégezni. Ha mégis elvégzik a rendelet törvényességi ellenőrzését, akkor jogosult az indítványozásra. A polgárok előtt álló másik lehetőség, ha a perükben eljáró bírót „győzik meg” a normakontroll eljárás kezdeményezéséről.

Önkormányzati rendelet normakontrollját ugyanis indítványozhatja a *bíró* is. Ha a bíróságnak az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amely más jogszabályba ütközik, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál indítványozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. A Kúria normakontroll

²⁰ Tilk Péter: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 11–22.

²¹ Köf.5018/2014/6.

tevékenységének gyakorlása során tehát olyan „döntéshozó fórummá vált, amely nem dönti el a jogvitát lezáró bírói döntés tartalmát, de a perben alkalmazandó jogszabály alkalmazhatóságáról tett megállapításai révén alakítja azt. A Kúria normakontroll hatáskörét ezért közvetlenül nem az alanyi jogok érvényesítése, hanem általános jogi érdekűség vezérli. Bírói kezdeményezés esetében az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényességével (jogszerűségével) kapcsolatos bírói kételyeket igazolja vissza vagy oszlatja el. A Kúria ezen döntései tehát nem eldöntik a jogvitát, hanem beépülnek a jogvitát eldöntő bírói ítéletbe, határozatba.”²²

A bírói kezdeményezés során a bírónak indítványozóvá („felperessé”) kell válnia. A Kúria szerint az a bírói indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem csak a fél kérését tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben rögzített tartalmi és formai elvárásoknak. Az indítványból ugyanis ki kell derülnie annak, hogy az adott rendelkezést a bíró miért tartja jogszabálysértőnek. (Ezt juttatta kifejezésre később az a perjogi rendelkezés is, amely szerint a bírói indítványra a keresetre vonatkozó szabályok alkalmazandók, a keresetben pedig a jogszabálysértést indokolni kell.)

Normakontroll eljárás indítványozására jogosult továbbá az *alapvető jogok biztosa*, ha vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot (ütközést) önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza. Ilyen esetben tehát az ombudsman is kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összehangjának felülvizsgálatát.

Az Önkormányzati Tanács tehát ezt a hatáskörét a törvényi szabályozás által megjelölt indítványozói körhöz igazítottan a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosának esetében gyakorolja, absztrakt, bírói kezdeményezés esetén pedig konkrét normakontroll eljárásaiban. Mindkét eljárás lényege a norma *törvényességének* ellenőrzése.

A normakontroll eljárás körében említendő a Kúria azon hatásköre is, amely – szintén a kormányhivatal kezdeményezésére – az Önkormányzati Tanács által a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányul.

Ahhoz, hogy a Kúria az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítványt befogadja, az indítványnak tartalmaznia kell:

- a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet;
- az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;
- azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért;
- annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

²² A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5006/2013/3. számú határozata, Indokolás 3. pont. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500620133-szamu-hatarozat>

A Kúria eljárása, döntései

A Kúria az indítványt alapesetben tárgyaláson kívül bírálja el, indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról. A döntést az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül kell meghozni, e határidőt a Kúria indokolt esetben egyszer, legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja, kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el. A Kúria az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzéssel dönt. A határozatra az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése (vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása) nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja.

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg, vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

Ezekben az esetekben a Kúria egyúttal elrendeli határozatának a hivatalos lapban való közzétételét.

Főszabály szerint a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba. A Kúria e szabálytól eltérően állapíthatja meg a hatályvesztés időpontját, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

Amennyiben az önkormányzati rendelet vagy rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben (általános alkalmazási tilalom). A Kúria általános alkalmazási tilalom mellőzését rendeli el, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

A Kúria önkormányzati normakontroll kapcsán hozott döntései *erga omnes* hatályúak, és ellenük nincs helye további jogorvoslatnak. A normakontroll eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és saját költségeiket maguk viselik.

Statisztika (ügyek)

A 2012 óta, hét éve működő Önkormányzati Tanács ügyforgalmát vizsgálva a következők állapíthatók meg. Az érkező ügyek száma 2013-ban volt a legmagasabb (76 ügy), míg 2017-ben a 2013. évi ügyszám csaknem felére csökkent (38 ügy érkezett). 2014-től a befejezett ügyek száma meghaladta az érkezett ügyek számát, s ugyanez mondható el az ezt követő évekről is. Az önkormányzati ügyek döntő többsége hat hónapon belül, 1-2%-a pedig 6-7 hónap alatt fejeződik be.²³

A 2018. évben – hasonlóan a korábbi évek gyakorlatához – a 36 befejezett ügyből a helyi adóra vonatkozó szabályozás törvényességének megítélése körében született a legtöbb döntés, összesen 23. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a telekadó, építményadó és települési adó adónemben vizsgált felül önkormányzati rendeleteket. Az elbírált ügyek többsége (13 ügy) telekadó kivetésével állt kapcsolatban. Az indítványok jelentős része (22 indítvány a 23-ból: a telekadóra és az építményadóra vonatkozók) konkrét normakontroll eljárásnak minősült, azaz bíróságokról érkezett.

A Kúria a vagyoni típusú helyi adók esetében a törvényességi felülvizsgálat korábbi években kialakított alapjait fenntartotta. 2018-ban – bár jóval kisebb arányban, mint 2017-ben – többnyire elutasította a telekadó-, illetve építményadó-rendeletek törvényellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat; a 23 ügyben összesen nyolc telek-, illetve építményadó-rendeletet talált törvénysértőnek.

Az ügyek számát és azon belül a közterhekkel kapcsolatos ügyek arányát látva talán úgy tűnhet, hogy az absztrakt és a konkrét önkormányzati normakontroll ma főleg adóügyi kérdésekkel foglalkozik. Azonban látni érdemes, hogy az adóügyeken túli, valóban nem túl nagyszámú helyi rendelkezés alapvető közigazgatási és alkotmányossági kérdéseket érint. Egy-egy ilyen kérdés megválaszolásával a Kúria hosszú időre orientálja a helyi jogalkotókat és az indítványozási joggal rendelkező törvényességi felügyeleti szervet. Legyen szó akár a felhatalmazás kereteinek helyes értelmezéséről,²⁴ a helyi önkormányzat működési és ezen belül főleg a jogalkotási eljárási szabályainak feltétlen érvényesülésének igényéről,²⁵ vagy éppen az építési szabályozásban megnyilvánuló tulajdonkorlátozás²⁶ kérdéséről.

Talán nem túlzás azt mondani, hogy a kúriai normakontroll-gyakorlat esetén érvényesül az a mondás: a kevesebb mégis több.

²³ A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében. Budapest, Kúria, 2014. 35–48. A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében. Budapest, Kúria, 2015. 59–66.

²⁴ Köf.5030/2019/3

²⁵ Köf.5009/2019/4.

²⁶ Köf.5036/2019/4.

Felhasznált irodalom

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében.* Budapest, Kúria, 2014.
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében.* Budapest, Kúria, 2015.
- Balogh Zsolt: Normakontroll eljárás mint különleges pertípus. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current issues of the national and EU administrative procedures (the ReNEUAL Model Rules).* Budapest, Pázmány Press, 2015. 199–212.
- Balogh Zsolt: A közigazgatási bírászkodás normakontroll-funkciója. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 23–39. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.2>
- Beckmann, Martin: Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsche Verwaltungsblatt*, 102. (1987), 6. 611–618.
- Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The basic law of Hungary. A first commentary.* Dublin, Clarus Press, 2012.
- Eisenmann, Charles: Le contrôle juridictionnel des lois en France. In Jean Dabin: *Actualité de contrôle juridictionnel des lois.* Bruxelles, Maison F. Larcier, 1973. 71–95.
- Fazekas Marianna: Köztisztviselői perek a közigazgatási perrendtartásban. *Ügyvédek Lapja*, 57. (2018), 3. 2–7.
- Ferenczy Endre: A francia Alkotmányjogi Tanács a kérdések keresztműzében. *Állam- és Jogtudomány*, 48. (2007), 4. 622–631.
- Frankfurter, Felix: John Marshall and the Judicial Function. *Harvard Law Review*, 69. (1955), 2. 217–238. Online: <https://doi.org/10.2307/1337866>
- Haak, Volker: *Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung des Richters. Eine rechtsvergleichende Untersuchung.* Bonn, Ludwig Röhrscheid, 1963.
- Hamann, Andreas: Zur Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts und des Verwaltungsverfahrenrechts vom Beginn des Jahres 1988 bis zur Mitte des Jahres 1990. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 106. (1991), 3. 129–133.
- Herédi Erika: A közigazgatási kontroll útvesztői. In Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.* Szeged, Iurisperitus, 2016. 228–235.
- Hoffman István: Néhány gondolat a normakontroll-eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 7–8. 335–344.
- Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás.* Budapest, Unió, 2006. 23–107.
- Kamette, Jacqueline (szerk.): *L'exception d'inconstitutionnalité.* Paris, Sénat – Service des Affaires Européennes Cellule de législation comparée, 1990.
- Koi Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 297–304.
- Koi Gyula: A közérdek, mint érték a közigazgatásban. In Smuk Péter: *Az állam és a jog alapvető értékei II.* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2011. 188–200.
- Koi Gyula: A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei – Az angolszász szabályozási modell. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája.* Budapest, Dialóg Campus, 2018, 35–45.

- Koi Gyula: Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2018), 3. 168–187.
- Montesquieu, Charles-Louis: *De l'esprit des loix*. Genève, Barrillot et Fils, 1748. I–II.
- OECD: *Modernising government: The way forward*. Paris, OECD, 2005.
- Paetow, Stefan: Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4. (1985), 5. 309–316.
- Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod, 2002.
- Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr, 2011.
- Patyi András: Ütközben. Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíróság megszervezése kapcsán. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 77–106. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.5>
- Pfander, James A.: Marbury, original jurisdiction, and the Supreme Court's Supervisory powers. *Columbia Law Review*, 101. (2001), 7. 1515–1612. Online: <https://doi.org/10.2307/1123808>
- Renck, Ludwig: Probleme der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Neue Juristische Wochenschrift*, 33. (1980), 19. 1022–1027.
- Rousseau, Dominique: *Le Conseil constitutionnel en questions*. Paris, L'Harmattan, 2004.
- Schröder, Meinhard: Der Nationale Normenkontrollrat. Ein neuer Schritt zum Abbau von Bürokratiekosten. *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. (2007), 2. 45–49.
- Sendler, Horst: Zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120. (2005), 7. 423–425.
- Tilk Péter: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014.
- Treanor, William Michael: Judicial review before Marbury. *Stanford Law Review*, 58. (2005), 2. 455–562.
- Trócsányi László, ifj.: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 47. (1990), 7–8. 253–263.
- Van Alstyne, William W.: A critical guide to Marbury v. Madison. *Duke Law Journal*, 18. (1969), 1. 1–49. Online: <https://doi.org/10.2307/1371456>
- Woolf, Harry – Stanley A. De Smith – Jeffrey L. Jowell – Andrew P. Le Sueur: *De Smith, Woolf & Jowell's Principles of judicial review*. London, Sweet & Maxwell, 1999.

Jogforrások

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (új Abtv.)
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (új Bszi.)