

A közigazgatási bírászkodás normakontroll-funkciója

BALOGH ZSOLT

A közigazgatási határozatok törvényessége bírói vizsgálatának egyik lényeges sajátossága, hogy abban megfogalmazódik a hatalommegosztás elve. A külön közigazgatási bíróság – a hatalommegosztás rendszerében – kifejezi a végrehajtó hatalom feletti bírói kontroll kiemelt jelentőségét. Ide vonható a jogállamiság tétele is, és ezáltal a bíróság nemcsak a szó szerinti közigazgatási határozatokat, hanem valamennyi közigazgatási aktust felülvizsgálhat, amely nem tartozik más szerv, jellemzően az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Magyarországon a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy a közigazgatási bíróságon belüli normakontroll-ügyekben a Kúria jár el, és kvázi alkotmánybírászkodási típusú döntéseket hoz az önkormányzati rendeletek vizsgálata során: megfellebbezhetetlen, mindenkire kötelező végső döntést. A centralizált, a felsőbíróságra telepített hatáskörnek előnye, hogy a normakontroll gyakorlat egységes marad, a döntések egymásra épülve, egy konzisztens rendszert alkothatnak, amely az előreláthatóság és kiszámíthatóság szempontjából jelentős.

A tanulmány áttekinti a közigazgatási bírósági normakontroll (az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatának) közel hétéves gyakorlatát, elképzeléseket mutat be a továbbfejlesztést illetően. Megállapítja, hogy a feladat rögzült a bírósági szervezetben, a vonatkozó szervezet és eljárási rend zökkenőmentesen adaptálható a közigazgatási bírászkodás továbbfejleszteni szándékozott rendjébe is. Felveti, hogy érdemes újra gondolkodni a normakontroll-hatáskör bővítésén és/vagy az indítványozói kör tágításán.

The Norm Control Function of Administrative Justice in Hungary

In the system of the division of powers, a separated Administrative Court expresses the particular importance of the judicial control over the executive power. On the basis of the rule of law, the administrative court may review not only the administrative decisions, but also all administrative acts which do not fall within the competence of another body, typically the Constitutional Court.

In Hungary, the legislator chose the solution that in the administrative court system in cases of norm control, the Curia of Hungary (the highest judicial authority in Hungary) decides and makes quasi-constitutional

judgments when it is examining the legality of local government decrees: the Curia's final decision cannot be subject to any appeal and it is binding for all.

The paper gives an overview of the last seven years of practice of the Curia of Hungary in norm control cases (examination of the legality of local government decrees) and presents ideas for its further development. We can state that this task is fixed in the Hungarian organisation of courts, but the organizational and procedural order can be adopted in the further development of the administrative courts in Hungary. Finally the paper suggests to reconsider the enlargement of the competence of norm control and/or the widening of its applicants.

Bevezetés

A montesquieu-i államhatalmi triász¹ – amely a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak elválasztásáról szól – funkciójában tovább él. Bibó István szerint a hatalommegosztási eszme lényege, hogy önkényhez vezető hatalomkoncentráció ne jöhessen létre, illetve az ilyen törekvés megállítható legyen.² A hatalomkoncentráció legjobban a végrehajtó hatalom felől fenyeget, így annak korlátozása, megfelelő egyensúlyi helyzet kialakítása a cél. Parlamentáris demokráciákban – amilyen a miénk is – a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos értelemben összekapcsolódik: a parlamenti többséggel rendelkező párt(ok) alakítanak kormányt, a kormány akaratát könnyen át tudja vinni a törvényhozáson, ezért különös súlya, jelentősége van az igazságszolgáltató hatalmi ágnek, a bíróságnak. A bíróság akkor tudja ellátni ezt a feladatát, ha önálló hatalmi ágként működik, benne a bírák mindenki mástól függetlenül járnak el.

A bírói funkciókat tekintve azt látjuk, hogy azok köre tágul. A hatalommegosztási eszmét szinte elsőként megvalósító Amerikai Egyesült Államokban nem sokat kellett várni arra, hogy a Legfelső Bíróság hatáskör-értelmezéssel megteremtse a bírósági normakontrollt.³ Európában ezt a feladatot, az időben később – alapvetően Hans Kelsen munkássága révén – létrejött, külön bíróságként működő szervezetek, az Alkotmánybíróságok látják el. Azzal, hogy az alkotmánybíráskodást ellátó szervezetek a törvények alkotmányossági vizsgálatát végzik, a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó hatalom is bírói korlát alatt áll; parlamentáris demokráciákban, a végrehajtó hatalommal való szoros kapcsolata miatt, ez a fajta ellensúly indokolható.

1 MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris – Attraktor Kiadó.

2 Bibó István akadémia székfoglalója „Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most” eredetileg a *Vigília* folyóiratban jelent meg (45. évf. 8. sz.). Forrás még: BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető Kiadó.

3 Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányát 1780-ban fogadták el, az alkotmánybíráskodás alapjául szolgáló első döntést a Supreme Court 1803-ban hozta: *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)

A bírói feladatok (például normakontrollal történő) bővülésével fölmerülhet a bírói hatalom túlsúlya is, ami a hatalommegosztás rendszerében ugyanúgy megkívánja a hatalomkoncentráció kivédését, mint más hatalmi ágak esetén.⁴

Európában a közigazgatási bíráskodás mélyebb hagyományokkal bír, mint az ezek mellett (néhol helyett) létrejövő alkotmánybíróságok.⁵ A külön közigazgatási bíróság – a hatalommegosztás rendszerében – kifejezi a végrehajtó hatalom feletti bírói kontroll kiemelt jelentőségét.⁶ S ahogy a kormányzás feladatát a végrehajtó hatalom nemcsak egyedi aktusok kibocsátásával, hanem normatív aktusok megalkotásával is ellátja, úgy értelemszerűen a végrehajtó hatalom tevékenységének törvényességére ügyelő közigazgatási bíróság sem csak az egyedi döntések, hanem a normatívák felülvizsgálatára is jogosulttá kell, hogy váljon. Ámde ha létrejöttek Alkotmánybíróságok is a normakontroll-feladatok ellátására, akkor többféle megoldás kínálkozik: tiszta helyzetet azt teremthet, ha az Alkotmánybíróság látja el törvények alkotmányossági vizsgálatát, a közigazgatási bíróság pedig minden más, a végrehajtó hatalom által kibocsátott norma törvényességi vizsgálatát. Elképzelhető egy olyan feladatmegosztás is, hogy az Alkotmánybíróság végzi valamennyi norma alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát, a bíróság (közigazgatási bíróság) pedig csak a végrehajtó hatalom egyedi aktusainak felülvizsgálatára jogosult. Megoldás lehet az is, hogy az Alkotmánybíróság – a törvényeken túl – a végrehajtó hatalom normáinak az alkotmányosságát, a közigazgatási bíróság pedig annak törvényességét vizsgálja stb.

A fentiekből talán kitűnik, hogy a közigazgatási bíróságok létrehozása (működése), és benne a normakontroll lehetősége túlmutat önmagán; a hatalommegosztás szerint működő államszervezet alapkérdéseit érinti. Ezért a részletek kimunkálása közben nem tűnhet el szem elől az egész.

4 Nemcsak a funkcióbővülés, hanem a törvényhozói akarattól eltérő jogértelmezés is felveti a bírói hatalom túlsúlyát. Az úgynevezett kreatív jogértelmezés kilengését követően rendre előjön a szövegekötött értelmezés szükségessége.

5 Európa nyugati részén a második világháborút követően terjedtek el. Vannak olyan vélemények, hogy létrehozásukra azért volt szükség, mert a hagyományos bíróságok nem tudták megvédeni a diktatúrától a polgárokat. A jövőbeli garanciát egy, a bírói szervezettől különálló bíróság – az Alkotmánybíróság – létrehozásában látták. Ez a folyamat Európa közép és keleti felén az 1989–1991-es rendszerváltozásokat követően ugyanúgy megismétlődött. Lásd FAVOREU, Louis (2003): *Az Alkotmánybíróságok*. In PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

6 Stipta István szerint a közigazgatási bíráskodás kialakulásának voltak gyakorlati indokai is: „A közigazgatási jogvédelem általánossá válása jelentős részben azon belátás eredménye, hogy a közigazgatási eljárás csak korlátozottan alkalmas az egyéni jogok tiszteletben tartására. A bírói eljárás révén viszont az egyéni jogvédelem magasabb szinten biztosított, hiszen a végrehajtó hatalomtól független bíróságok megfelelő garanciát kínálnak.” STIPTA István (2015): *A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40.

Történeti háttér Magyarországon

A magyar közjogi hagyományokat tekintve azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási bíraskodás jóval megelőzte az Alkotmánybíróság létrehozását,⁷ a normakontroll is a közigazgatási bíraskodásban gyökerezik: a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságnak is tulajdonítottak alkotmányőri feladatokat,⁸ és ugyan szűkebb körben, de a jogi szabályozás vizsgálata sem volt e bíróságtól idegen.⁹ A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság – akár a normák féltetelével – a hatalommal szembeni egyéni jogvédelem feladatát kitűnően teljesítette.

Az önálló Közigazgatási Bíróságot 1949-ben megszüntették, s az 1950-es években az állami és a politikai hatalomnak olyan koncentrációja következett be, amely gyakorlatilag lehetetlenné tette a végrehajtó szervek tevékenysége feletti bírói kontrollt.¹⁰ Értelemszerűen normakontroll sem volt a pártállami rendszerben.

A rendszerváltást közvetlenül megelőző közjogi kutatások mind a közigazgatási bíraskodás,¹¹ mind az alkotmánybíraskodás¹² témáját felvetették. A szakirodalomban a korábbi hagyományokra is tekintettel talán nagyobb hangsúly helyeződött a közigazgatási bíraskodás létrehozására, mint külön alkotmánybíróság felállítására.¹³ Az Alkotmánybíróság az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmányhoz kötődött,¹⁴

7 1883. július 21-én hirdették ki a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvény-cikket, amely a Magyar Királyi Kúria bírásaival egyenlő ranggal és jelleggel bíró budapesti székhelyű, önálló pénzügyi bíróság felállításáról rendelkezett. Az 1896. évi XXVI. törvény hozta létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot, amelybe a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság is beleolvadt.

8 Lásd például: BALOGH Artúr (1914): *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán; Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*. Budapest, Franklin-Társulat Bizománya. 15–33.

9 „A Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő funkciója kiterjedt az egyéni jogok közigazgatás általi megsértésén túl a garanciális panasz révén arra is, hogy az önkormányzatiság kabinet vagy közegei általi csorbítását is orvosolhatta, s e körben direkt normakontrollt folytathatott a törvényi szintnél alacsonyabb, a törvényhatóságok jogait sértő jogszabályokkal szemben.” KELEMEN Roland (2016): *A közigazgatási bíraskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?*. *Acta Humana*, 4. évf. 2. sz. 95–116.

10 KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 424–425.

11 Lásd például: TRÓCSÁNYI László (1988): *A közigazgatási bíraskodás szervezete és működése egyes európai országokban: a jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíraskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – DOBROMIR, Mihajlov (1988): *A közigazgatási bíraskodás: magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája; TRÓCSÁNYI László (1990): *A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.

12 TRÓCSÁNYI László (1989): *Az alkotmánybíraskodás szervezete és működése egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.

13 A 2018. január 1-jén hatályba lépő közigazgatási perrendtartás előkészítése során nem egyszer hangsúlyozták, hogy a rendszerváltás egyik elmaradt ígéretét pótolja a törvényhozás.

14 A sorrendben elfogadott törvények: 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról, 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

és az első szabad választások előtt elkezdte tevékenységét. Minden bizonnyal politikai oka volt, hogy az alkotmánybíráskodás megelőzte a közigazgatási bíráskodást. Egy, a bírósági szervezettől elkülönült, jogszabályok felett erős alkotmányossági kontrollt gyakorló szervezet – mint ahogy sokan nevezték: „a demokrácia előretolt bástyája” nagyobb garanciának tűnt a jogállam kiépítése folyamatában, mint a közigazgatási határozatok bírósági kontrolljának általánossá tétele. Pedig a közigazgatási bíráskodástól sem lett volna idegen az alkotmányvédelmi feladatok ellátása, nem lett volna idegen, ha normakontroll-feladatokat is kap.

Az Alkotmánybíróság államszervezetet is érintő első nagy döntése a közigazgatási bíráskodás hiányának megállapításáról szólt. Az 1990. év végén meghozott határozat¹⁵ szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt, ezért az Alkotmánybíróság felhívta a kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjeszsen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza. A törvényjavaslat Országgyűlés elé terjesztésére az Alkotmánybíróság tehát mindösszesen negyven napot adott, ami mutathatja a feladat sürgető jellegét, de akár az önálló, akár a bírósági szervezetbe integrált közigazgatási bíróság létrehozására ennyi idő nyilvánvalóan nem elég. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán született meg „a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről” szóló salátatörvény,¹⁶ amely megteremtette a közigazgatási bíráskodás alapjait. A közigazgatási ügyszakot választó bírák ugyanolyan úttörő szerepet vállaltak, mint az alkotmánybírák (bár kevesebb visszhanggal).¹⁷

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltáskor megkapta a normakontroll teljességét. Hatásköre valamennyi jogszabály vizsgálatára kiterjedt, és nemzetközi összehasonlításban szinte példátlan módon a normakontroll-eljárást bárki kezdeményezhette érintettség nélkül. Az Alkotmány tiszta feladatelhatárolást hozott létre az Alkotmánybíróság és a bíróságok között. Az Alkotmánybíróság vizsgálja a normákat,¹⁸ és nem dönt egyedi ügyekben, a bíróságok pedig végérvényesen eldöntik az egyedi ügyeket, de normakontroll-feladatuk nincs. Ebben a rendszerben a rendes bírói szervezetben kicsírázó közigazgatási bíróság értelemszerűen nem rendelkezett hatáskörrel semmilyen norma vizsgálatára. Nemcsak jogszabályok vizsgálatára nem rendelkezett hatáskörrel, de még az is vitatott volt, hogy jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek (akkor az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek) nem minősülő normatív aktusokat (például kamarai, felsőoktatási szabályzatokat)

15 Lásd a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.

16 Lásd az 1991. évi XXVI. törvényt.

17 BALOGH Zsolt (2017): A közjogi bíráskodás egyes kérdései. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 13.

18 Az ezzel összefüggő gyakorlat kezdetektől fogva a normakontroll teljességét vallotta. Rendszeresen visszatérő egykori megállapítás szerint: „A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” [Lásd: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278–279.; 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408. stb.]

felülvizsgálhat-e egyedi ügyek kapcsán, ha úgy észleli, hogy a döntés azért jogszabálysértő, mert jogszabálysértő szabályzaton alapul.

Az Alkotmánybíróságnak volt tehát hatásköre a végrehajtó hatalom által kibocsátott normák vizsgálatára, illetve az önkormányzati rendeletek vizsgálatára is. Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági- és törvényességi vizsgálatát bárki kezdeményezhette, érintettség nélkül.¹⁹ A több mint háromezer önkormányzatot tekintve azt gondolnánk, hogy ez indítványdömpinget, és az Alkotmánybíróság ellehetetlenítését eredményezte, de nem. Húsz évre kivetítve évente 50-60 önkormányzati rendeletet támadtak meg az Alkotmánybíróság előtt. Természetesen voltak időszakok, amikor egy-egy nem jó törvényi felhatalmazás, vagy a törvényi szabályozás hiánya ügysorozatokat hozott létre,²⁰ de ezek az Alkotmánybíróság felhívására megalkotott vagy megsemmisített törvényi szabályok következtében rendeződtek.²¹ Az *actio popularis* mellett a törvényességi ellenőrzés szerepe az indítványozás tekintetében kettős volt.

Egyrészt mivel a közigazgatási hivatalok a megalkotott önkormányzati rendeleteket megkapták, így pusztán a szöveg alapján is megállapítottak törvény- vagy alkotmánysértést, amelyet ha az önkormányzat felszólítás után nem küszöbölt ki, az Alkotmánybírósághoz fordulhattak. (Az érintett polgár viszont rendszerint csak akkor észlelte a rendelet törvénysértő voltát, ha a rendeletet rá nézve már alkalmazták.)

Másrészt az Alkotmánybíróság egy 1999-ben meghozott határozatában²² rámutatott, hogy ha a probléma tárgya a rendelet megalkotására vonatkozó szabályok megsértése, akkor a normakontroll-eljárást nem kezdeményezheti bárki, csak a közigazgatási hivatal. Ennek kimondására azért került sor, mert az Alkotmánybíróság szembesült eljárásának korlátaival: azt a kérdést, hogy például egy helyi építési szabályzat megalkotását megelőzően lefolytatták-e az építésügyi törvényben meghatározott véleményezési eljárást a kormányhivatal meg tudja ítélni, a polgár viszont kevésbé. Az Alkotmánybíróság nem ténybíróság – mondta több határozatában – ezért e tekintetben nem tud lefolytatni bizonyítást, így csak a kormányhivatal indítványa alapján jár el.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek vizsgálatát alkotmány- és törvénysértés esetén egyaránt elvégezte, az ítélezés során a vizsgálat e két aspektusa nem is vált szét, néhány határozat van, amelynek a fejléce és a rendelkező része is azt tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság (csak) törvényességi vizsgálatot folytatott.²³ Az alkotmányossági és/vagy törvényességi vizsgálat egybefolyt azon az alapon, hogy a törvénysértő rendelet egyben alkotmánysértő is a jogforrási hierarchia szabálya alapján.

19 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 21. § (2) bekezdés.

20 Például korábban ilyenek voltak a települési hulladék elszállításával vagy nem túl régről a parkolással kapcsolatos önkormányzati rendeletek.

21 Lásd például a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatot, illetve a 5/2011. (I. 28.) AB határozatot.

22 30/1999. (X. 13.) AB határozat.

23 Lásd például a 26/2003. (V. 30.) AB határozatot.

A törvények alkotmányossági vizsgálatához és egyéb alkotmánybírói hatáskörhöz képest az önkormányzati rendeletek vizsgálata nem túl jelentős hatásköre volt az Alkotmánybíróságnak, többször felmerült a normakontroll e területének rendes bírósági hatáskörbe utalása, amelyet ugyanúgy a minősített többség szükségessége akadályozott meg, mint az önkormányzati rendszer korszerűsítését.

Az Alaptörvény és a közigazgatási bírósági normakontroll

1. Az Alaptörvény által hozott változások talán az Alkotmánybíróság és a bíróságok hatásköreit tekintve voltak a legszámottevőbbek.

A közigazgatási bíráskodást illetően, még az Alaptörvény hatálybalépése előtt számos előkészítő tanulmány született.²⁴ Az Alaptörvény 25. cikke a bírósági feladatokat négy pontban sorolta fel, abból három a közigazgatási bíráskodást érintette.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja külön kezelte a „közigazgatási határozatok törvényességéről” való döntést az *a*) pontban nevesített büntető és polgári ügyektől. Mindez arra utal, hogy az alkotmányozó ebben a körben önálló sajátosságokat feltételez. A közigazgatási határozatok törvényessége bírói vizsgálatának egyik lényeges sajátossága – a „többi ügyhöz” képest –, hogy abban megfogalmazódik a hatalommegosztás elve: a végrehajtó hatalom bírói kontroll alatt áll. Így e szabály közvetlenül összefüggésben van az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, amelynek értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Ide vonható továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében található jogállamiság, amelyet összeolvasva a 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontjával azt eredményezi, hogy a bíróság nemcsak a szó szerinti közigazgatási határozatokat, hanem valamennyi közigazgatási aktust felülvizsgálhat, ami nem tartozik más szerv, jellemzően az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A közigazgatás bírói kontrolljának alaptörvényi külön kezelése utalhat továbbá arra a sajátosságra is, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatakor nem pusztán az individuális jogvédelem, hanem az objektív jogrend védelme is szerepet kap. A közigazgatási működés bírói ellenőrzése ezért fogalmazódott meg önálló tételben az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában.

Ami a bírósági feladatokat illeti, jelentős változás, hogy az Alaptörvény normakontroll-hatáskört adott a közigazgatási bíráskodás számára. A 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja rögzítette, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a *d*) pont pedig kimondta, hogy a bíróság dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról is. Az alaptörvényi változások (beleértve a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét) alapjaiban rajzolták át az Alkotmánybíróság és a bíróságok viszonyát. Megszűnt az az egyensúly, amely az Alkotmány alapján a normatív és az egyedi

24 Lásd például PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.; PATYI András (2010): Beköszöntő, A külön közigazgatási bíróság aktualitása 20 éve és most. *Új magyar közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 1–2.; PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Kht.

aktusok felülvizsgálatának a megosztását jelentette, azaz ami az Alkotmánybíróság és a bíróságok között kialakult. Megtört az Alkotmánybíróság normakontroll-monopóliuma, a bíróságok – igaz csak szűk körben – de feladatot kaptak a jogszabályok törvényességi vizsgálata terén. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság és a bíróságok között az Alkotmány által létrehozott feladatmegosztást tehát új alapokra helyezte.

Az Alaptörvény 25. cikke alapján az önkormányzati normakontroll címzettje a bíróságok (és nem csak a Kúria) volt. A bíróságok szervezeteről és igazgatásáról szóló törvény telepítette a normakontroll-feladat ellátását a Kúriához,²⁵ a Kúrián belül a feladat a közigazgatási szakágban kapott helyett. A bírósági normakontroll esetén így közigazgatási bírósági normakontrollról beszélhetünk. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény nem döntötte el, hogy az önkormányzati rendeletekre irányadó bírósági normakontroll centralizált vagy decentralizált rendszerben valósul-e meg (szemben a többi jogszabály vizsgálatának centralizált, Alkotmánybíróság által ellátott rendszerével). Az Alaptörvény szövegéből tehát az is következhetett volna, hogy valamennyi közigazgatási bíróság felülvizsgálja az elé kerülő önkormányzati rendelet törvényességét, és ez a vizsgálat bekapcsolódik a közigazgatási aktusok felülvizsgálati rendszerébe, akár a jogorvoslati rendszerbe is. A jogalkotó azonban nem ezt a megoldást választotta, hanem azt, hogy a Kúria jár el, és kvázi alkotmánybíráskodási típusú döntéseket hoz (megfellebbezhetetlen, mindenre kötelező végső döntést). A centralizált, a felsőbíróságra telepített hatáskörnek ugyanakkor megvan az a kétségtelen előnye, hogy normakontroll-gyakorlat egységes marad, a döntések egymásra épülve, egy konzisztens rendszert alkothatnak, amely az előreláthatóság és kiszámíthatóság szempontjából jelentős.

Az Alaptörvényen nyugodva különvált az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi kontrollja, az Alkotmánybíróságnak megmaradt az alkotmányossági vizsgálat lehetősége. De csak az alkotmányossági vizsgálaté, mivel az Abtv.²⁶ szerint az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálja felül az önkormányzati rendeleteket, ha kizárólag alkotmányossági probléma áll fenn, amit az Alaptörvény alapján, más jogszabály közbejötté nélkül is el lehet dönteni. Összességében azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati rendeletek kontrollja az Alkotmánybíróság előtt szűkült, de nem szűnt meg teljesen az alkotmány- és törvényértés elválasztásával.

2. A Kúrián a közigazgatási bírósági normakontroll hamar intézményesült. Az első évben, 2012-ben az Alkotmánybíróság áttette azokat a nála még folyamatban lévő ügyeket, amelyekben az önkormányzati rendeletek vonatkozásában „csak” törvénytértést, vagy törvény- és alkotmánytértést együtt állítottak. Az Alkotmánybíróság korábbi eljárásával szemben a Kúria eljárását önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatára nem kezdeményezheti bárki, még az ügynevezett érintett sem. Az indítványozói kör eredetileg kettős merítésű volt, egyrészt a kormányhivatalok kezdeményezhettek absztrakt normakontrollt, másrészt pedig a bírák konkrétat, ha az előt-

25 Lásd a 2011. évi CLXI. törvény 45. §-át.

26 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.).

tük lévő eljárásban törvénysértő rendeletet kellene alkalmazni. Később módosult a Bszi., és indítványozási jogot kapott absztrakt normakontroll-eljárás kezdeményezésére az alapvető jogok biztosa is.²⁷ A közel hét év statisztikája azt mutatja – ami álláspontom szerint meglepő – hogy az indítványok száma nem csökkent jelentős mértékben a korábbi alkotmánybíróvási érkezéshez képest, pedig nincs actio popularis normakontroll. A 2017-es évig a Kúriára érkező normakontroll-kérelmek száma meghaladta az 50-et. Az indítványozói „kedvet” tekintve az a tendencia figyelhető meg, hogy amíg a kormányhivatali kezdeményezések száma csökken, addig a bírói kezdeményezések száma folyamatosan növekszik, ezáltal biztosítva a számbeli egyensúlyt.

Az ombudsmani kezdeményezésben ilyen tendencia nem figyelhető meg, az attól függ, hogy a konkrét vizsgálatok során hány esetben kerül a biztos elé olyan ügy, amelyben a visszássággal összefügg az önkormányzati rendelet törvényessége.²⁸ Az ombudsman eljárása során a helyi rendeletek – például szociális rendeletek, települési adóval kapcsolatos rendeletek, a közösségi együttélés helyi szabályozása – törvényessége nem egyszer felmerült. Míg az alapvető jogok biztosa az alkotmánybíróvási eljárást kezdeményezheti utólagos absztrakt normakontroll-hatáskörben,²⁹ úgy – ugyan nem absztrakt, hanem a vizsgálattal összefüggő – kezdeményezési joga van önkormányzati rendeletek kúriai vizsgálatára.³⁰

A kormányhivatali kezdeményezésről azt mondhatjuk, hogy mivel a kormányhivatal az alkotmánybíróvási eljárást közvetlenül nem kezdeményezhet,³¹ a Kúria eljárását viszont igen, ezért a kormányhivatali kezdeményezés címzettje az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos problémák tekintetében a Kúria. Bár a kezdeményezés iránya más és más, mivel az Alkotmánybíróság alkotmányossági, a Kúria törvényességi vizsgálatot végez, de az önkormányzati rendeletek tekintetében kevés a „tisztán alkotmányossági” probléma, alapvetően törvényességi kérdés – „más jogszabályba ütközés” vizsgálata – merül fel. A kormányhivatali kezdeményezés szám szerinti csökkenése visszavezethető arra, hogy a kormányhivatalok inkább a segítségre, a megelőzésre, az együttműködésre helyezik a hangsúlyt, ezért a „kemény”

27 A 2012 évi CCXI. törvény módosította az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (Ajb.), rögzítve e törvényben is, az indítványozási jogot.

28 2015-ben például 9, míg 2017-ben csak 2 indítványt nyújtott be.

29 Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés e) pont.

30 Az Ajb. 34/A. § (1) bekezdése szerint, ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

31 Az önkormányzati törvény [Mötv. 136. § (1) bekezdése] szerint a kormányhivatal az Alkotmánybírósághoz az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül a kormány útján juthat el. E megoldás mögött az áll, hogy ebben az esetben utólagos absztrakt normakontroll-indítványról van szó (szemben az alkotmányi panasz konkrétságával), és ezt az Alaptörvény szerint csak a kormány az országgyűlési képviselők ¼-e és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. Ezért csatlakozik be a kormányhoz a kormányhivatali kezdeményezés. Ilyen indítvány az Alkotmánybírósághoz ezidáig nem érkezett.

felügyeleti eszközök igénybevétele (mint például a bírósághoz fordulás) háttérbe szorul. Véleményünk szerint igen fontos a megelőzés és a segítségnyújtás is, ugyanakkor az önkormányzatok önállóak, és hagyni kell őket önállóan dönteni. Ahogy Európában az alkotmánybíróságok „nem szeretik” az előzetes normakontrollt, mert úgy vélik, hogy ezzel részeseivé válnak a törvényhozásnak (ami nem tesz jót sem az önálló parlamenti munkának, sem az ítélkezésnek), ugyanúgy nem szerencsés, ha a törvényességi felügyelet a prevenció jegyében túl közel kerül az önkormányzati döntéshozatalhoz. Akadályozhatja az önálló karakterű önkormányzatiság kialakulását éppúgy, mint a törvényességi felügyelet „sajátképűre” szabását. Mindemellett ki kell emelni, hogy a bírósági normakontrollt további két hatáskörében csak a kormányhivatal indítványozhat: csak a kormányhivatal kezdeményezheti annak megállapítását, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási feladatát elmulasztotta, és a rendelet pótlásának elmaradása esetén csak a kormányhivatal kezdeményezheti, hogy a bíróság hatalmazza fel a kormányhivatal vezetőjét, hogy az önkormányzat nevében alkossa meg a rendeletet.³² A mulasztás megállapítására irányuló indítványok alapvetően az önkormányzati költségvetési és zárszámadási rendeletek megalkotásának nem teljesítésére vonatkoznak,³³ számuk nem jelentős, és jellemzően azokat az önkormányzatokat érinti, amelyekben a képviselő-testület és a polgármester között, vagy a képviselő-testületen belül megromlott a viszony. Rendeletpótlási eljárás mindösszesen három esetben indult, rendeletpótlásra két esetben került sor.³⁴

Ami a bírói kezdeményezést illeti, a következőket mondhatjuk. Az Alaptörvény 25. cikke a bírói szervezeten belül helyezte el a normakontrollt, így a bírói kezdeményezés elbírálása az igazságszolgáltatás rendszerén belül marad. Ez a tény a kezdeményező bíróban mind formálisan, mind informálisan növeli a bizalmat, s egyben az indítványozási kedvet. Ide vehető, hogy a Bszi. a Kúria részére a 90 napos elbírálási határidőt már a kezdetektől fogva előírta, és a Kúria e határidőt tartja. Tehát a kezdeményező bíró gyors választ kap az indítványára. S végül meg kell jegyezni, hogy a normakontroll-indítvány növeli az egyedi döntés megalapozottságát: ha valamilyen bíróban az előtte lévő ügy eldöntésekor kétség merül fel az alkalmazandó norma (önkormányzati rendelet) törvényességét illetően, érdemes kezdeményezni a normakontrollt, mivel még a kezdeményezés esetleges elutasítása esetén is ott van az a tény, hogy kétségeire – mindenkire nézve kötelező – választ kapott.

A bírói kezdeményezés szám szerinti növekedése a vagyoni típusú helyi adókhöz kapcsolódik. Gyakran merül fel a perben, hogy a telekadó vagy az építményadó mértéke közelít vagy eléri az adott ingatlan forgalmi értékét, így az egyedi adóhatározat felől való döntés előkérdése lesz a helyi adórendelet vonatkozó szabályának törvényessége.

32 A rendeletpótlás is az Alaptörvényen alapszik, az önkormányzati fejezetbe található 32. cikk (5) bekezdés szól róla.

33 Lásd például a Köm.5003/2018/5. számú vagy a Köm.5038/2017/5. számú végzéseket.

34 Lásd a Köm.5009/2013/3. számú és a Köm.5025/2013/7. számú határozatot; a rendelet pótlása okán az eljárás megszüntetése tekintetében pedig a Köm.5054/2014/3. számú határozatot.

3. Az Alaptörvény által átrendezett alkotmánybíróági és bírósági hatásköröket illetően szólni kell a (közigazgatási) bírósági normakontroll-hatáskörben hozott döntések esetleges felülvizsgálatáról. Fentebb utaltunk rá, hogy az Alaptörvényt és a Bszi.-t együtt olvasva a Kúria önkormányzati rendeletek vizsgálata tárgyában hozott határozata alkotmánybíróági típusú döntés: a Kúria elsőfokú döntése végleges, és mindenkire nézve kötelező. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Első kérdés, hogy a normakontroll-ügyben hozott kúriai határozat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerinti bírói döntésnek minősül-e, tekintettel arra, hogy ezt a döntéstípust az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja külön is nevesítette. Tehát értelmezhető úgy is, hogy a közigazgatási bíráskodás során meghozott normakontroll-döntés olyan speciális döntés-e, amely nem tartozik az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható döntések közé (a kétfokú normakontroll-eljárásnak egyébként sincs sok értelme, egy már megsemmisített rendeletet, nem lehet bírói hatáskörben újra hatályba léptetni). Ha az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható bírói döntést úgy értelmezzük, hogy abba a közigazgatási bíróság normakontroll-hatáskörben meghozott döntése is beletartozik, akkor a következő kérdés, hogy annak vizsgálatát alkotmányjogi panasz hatáskörben ki kezdeményezheti. Kivételesen előfordulhat (de ezidáig nem fordult elő) olyan helyzet, hogy a normakontroll-döntés az eljárásban érintett felet – valamely természetes vagy jogi személyt – kedvezőtlenebb pozícióba hozza, mint amelyben korábban volt, és ez valamely alapjogát sérti (például építési előírás megsemmisítésével, hátrányosabb helyzetbe kerül, ami felveti a tulajdonhoz való jog sérelmét). A gyakorlatban azonban az fordul elő, hogy az „önkormányzatot sérti” a rendelete megsemmisítése, és a közhatalommal, rendeletet alkotó önkormányzat fordul alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az eddigi gyakorlat szerint ilyen esetben az Alkotmánybíróság nem ismeri el az önkormányzat alkotmányjogi panasz benyújtására való jogosultságát. A legutóbb meghozott 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés szerint: „Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben foglaltak szerint megváltoztatta azt a korábbi – az Alkotmányon alapuló – gyakorlatát, amely az önkormányzatokat mint közhatalmat gyakorló állami szerveket eleve elzárta az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől. Ugyanakkor a hivatkozott végzésében az Alkotmánybíróság a következő megállapítást tette: »[az] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan abban a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet

esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat sui generis, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény« {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]}. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti mérlegelése során – figyelemmel arra, hogy a rendeletalkotás közhatalmi tevékenység – azt állapította meg, hogy az Ör. adott rendelkezését megsemmisítő kúriai döntéssel szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján indítványozói jogosultsággal nem rendelkezik.”³⁵

A normakontroll-feladatok megkettőződésével probléma a tekintetben nem merült fel, hogy miként oszlanak meg az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi vizsgálatára irányuló kezdeményezések az Alkotmánybíróság és a Kúria között. A két intézmény azonban e tekintetben nem „akadt össze”. Úgy tűnik, hogy a feladatelhatárolás sikeres volt.³⁶ Ezidáig az Alkotmánybíróság sem vizsgált felül normakontroll hatáskörében hozott kúriai döntést, így probléma e tekintetben sem áll fenn. A jövőre nézve, az önálló közigazgatási bíráskodás létrehozásával, a közigazgatási bírósági normakontroll és az alkotmánybírósági normakontroll között is fontos a súrlódásmentes feladatelhatárolás.

Tovább lépés: a közigazgatási perrendtartás és az Alaptörvény hetedik módosítása

1. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) megalkotásával jól megmutatkozik, hogy a közigazgatási bíráskodás nem azonos a polgári ítélezés egyik különleges pertípusával, hanem önálló rendszere van, önálló dogmatikával. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata a perrendtartás önálló fejezete lett. Megvalósult az a kívánalom, hogy a normakontroll eljárási szabályai ne a Bszi.-ben, hanem a közigazgatási perekre egységesen irányadó eljárási törvényben kapjanak helyet. Ugyanakkor a Bszi.-ben is maradt rendelkezés: a sarkalatos törvényi szabályozást igénylő feladatmeghatározás, és az, hogy ezt a feladatot a Kúrián három bíróból álló tanács látja el. A Kp. jelentős előrelépés a normakontroll közigazgatási bíráskodásban való elhelyezése tekintetében, ugyanis a Kp. általános szabályait kell alkalmazni a normakontroll sajátosságainak megfelelően.³⁷ A teljesség igénye nélkül kiemelhetjük, hogy a keresetindításra vonatkozó szabályok érvényesülnek a normakontroll indítvá-

35 Indokolás [11].

36 A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2016. évben 26 darab, *Magyar Közlönyben* közzétett, valamely önkormányzati rendelet törvényellenességét és/vagy megsemmisítését tartalmazó határozatot hozott. Ugyanabban az évben az Alkotmánybíróság 25 határozatot tett közzé a *Magyar Közlönyben*, amelyekből – a mulasztások megállapítását nem számolva – 8 volt megsemmisítő tartalmú. Mindezek csupán számok, és a lényeg a mögöttes tartalomban van, de azért mutatja a közigazgatási bírósági normakontroll létjogosultságát a magyar közjogban.

37 A Kp. 139. § (1) bekezdése szerint: „E törvény rendelkezéseit az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokban az e fejezetben foglalt eltérésekkel, a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni.”

nyozásánál is,³⁸ továbbá az önkormányzat nem állásfoglalást nyújt be az indítványra, hanem védíratot, és talán a legjelentősebb, hogy tárgyalás tartására is van mód, ha az eljáró tanács azt szükségesnek tartja.³⁹ A normakontroll tehát belesimul a közigazgatási perek általános rendjébe. A közigazgatási bírósági normakontroll szempontjából kiemelés érdemel az a szabály, amely szerint az indítvánnyal az általános szabályok szerinti kereset nem kapcsolható össze.⁴⁰ E rendelkezés alapján a normakontrollt ellátó bírói tanács az eljárásban nem bírálhatja el a fél önkormányzati rendelet alapján keletkezett egyedi ügyét is. A szabály fenntartja a centralizált normakontroll rendszerét, élesen különvlik az egyedi ügy, és az alkalmazandó norma vizsgálata. E rendelkezés visszavezethető továbbá arra is, hogy a normakontroll-eljárást csak előre meghatározott jogosultak kezdeményezhetik; az, hogy a kereseti kérelem a normakontroll-indítvánnyal nem kapcsolható össze, nyilván a bírói kezdeményezést érinti. Tehát a Kp. szerint a közigazgatási per megindítása során a fél nem érheti el, hogy egyszerre (egy eljárás keretében) a normatív (az önkormányzati rendelet) és az egyedi aktust (a sérelmezett közigazgatási határozat) is felülvizsgálják. Lehetősége van viszont arra, hogy a közigazgatási per során jelezze az eljáró bírónak, hogy álláspontja szerint az alkalmazni rendelt önkormányzati rendelet törvénysértő, és kérheti a bírót, hogy fontolja meg: a Kp. 144. §-ába foglalt lehetőségével élve kezdeményezze a Kúria normakontroll-eljárását. Így a fél közvetetten ugyan, de elérheti az ügyében alkalmazott önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatát.

Mindezzel szemben ugyanakkor a Jat. hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezések csak egyedi ügygel összefüggésben kerülhetnek a közigazgatási bíró elé vagy akkor, ha közigazgatási cselekmény nélkül közvetlenül hatályosult. A Kp. 4. § (3) bekezdés c) pontja szerint ugyanis közigazgatási cselekmény az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, az (5) bekezdés szerint pedig „egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés azzal a közigazgatási cselekménnyel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be”. Tehát ebben az esetben épp fordított a helyzet, mint a Jat. hatálya alá tartozó norma közigazgatási bírósági vizsgálata során.

A normakontrollal kapcsolatban szólni kell az önkormányzatok normatív határozatainak vizsgálatáról is. A Kp., a kihirdetésekor akként rendelkezett, hogy normakontroll fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni akkor is, ha az eljárás tárgya a helyi

38 A Kp. 140. § (1) bekezdése értelmében „[a]z e fejezetben szabályozott eljárást indítvánnyal kell megindítani, amelyre a keresetlevél szabályait kell alkalmazni”.

39 A Kp. 141. § (2) bekezdése értelmében a Kúria az indítványt tárgyaláson kívül bírálja el, indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról.

40 140. § (1) bekezdés második mondat.

önkormányzat normatív határozata, s a hatáskör címzettje a Kúria volt.⁴¹ Kifejezetten előnyösnek tűnt az önkormányzati rendeletek és a normatív határozatok vizsgálatának együttes kezelése, hiszen például a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek vizsgálata összekapcsolódhat, a normatív határozatok vizsgálatának Kúriához telepítése racionális hatáskörbővítésnek tűnt. A gyakorlatban azonban nem működhetett. Még a Kp. hatálybalépése előtt módosították ezt a rendelkezést, és normatív határozatok vizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróságként a Kp. a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat jelölte meg.⁴² A vonatkozó indokolás szerint: „A Kp. 139. § (2) bekezdésének pontosítása a következőkre tekintettel szükséges. A normatív határozatokkal kapcsolatos eljárások ugyanis a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) rendelkezései alapján. A Möt. a 132. § (1) bekezdés d) és e) pontjai, majd részletesen a 139. § (1) bekezdése és 140. § (1) bekezdése alapján a törvényességi felügyeletet ellátó fővárosi, megyei kormányhivatal a határozat megtámadására és a határozathozatal elmulasztása miatti eljárás kezdeményezésére jogosult a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál, a Möt. az 1. § 3. pontja szerint pedig: a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat. A Kp. 139. § (2) bekezdése ezen, a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt indítható eljárásokra nézve írja elő a XXV. fejezet alkalmazását.”

Megjegyezzük, hogy amikor a köztársasági elnök a sarkalatosság követelménye miatt a Kp.-t előzetes normakontrollra küldte az Alkotmánybírósághoz,⁴³ a Möt. fenti érintettségét a normatív határozatok vizsgálata tekintetében nem tette kifogás tárgyává.

2. Az Alaptörvény hetedik módosítása új helyzetet teremtett az alkotmányos háttér tekintetében. A bírói szervezetet rendes és közigazgatási bíróságokra osztotta. Az Alaptörvény szövegéből kikerült a bírósági normakontroll (az önkormányzati rendeletek vizsgálata) helyette a közigazgatási bíróságok általános feladatát jelölte meg: döntenek a közigazgatási jogvitákban és a törvényben meghatározott egyéb ügyekben. A közigazgatási jogvita fogalmát a Kp. határozza meg,⁴⁴ amelybe – figyelembe véve a Kp. egyéb rendelkezéseit is – az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata is beletartozhat, bár az erre vonatkozó egyértelműbb szabályozás tisztább helyzetet teremtene.

Az Alaptörvény hetedik módosítása ugyanakkor az önkormányzati rendeletek közigazgatási bíróság általi felülvizsgálata tekintetében felvet egy problémát.

41 Kp. 139. § (2) bekezdés.

42 A 2017. évi CXXX. törvény által megállapított 139. § (2) bekezdés szerint: „Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárásának tárgya a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása, e fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy ahol e fejezet a Kúriáról rendelkezik, ott a közigazgatási és munkaügyi bíróságot kell érteni.”

43 Lásd az 1/2017. (I. 17.) AB határozatot.

44 Lásd a Kp. 4. §-át.

Az Alkotmánybíróság több döntésében kinyilvánította, hogy valamennyi jogalkotói hatáskörnek az Alkotmányon kell alapulnia.⁴⁵ Ezt az Alaptörvény is követi, sőt megerősítette, hiszen azon túl, hogy az egyes jogalkotó szerveknél maga is megnevezi, hogy milyen normát bocsát ki,⁴⁶ a T cikk (2) bekezdése a jogszabályokat is felsorolja. Ahogy a jogalkotói hatásköröknek, úgy a jogszabályok megsemmisítésének is az alkotmányon kell alapulni. Az Alaptörvény 24. cikke ezért részletesen meghatározza az Alkotmánybíróság ez irányú feladatát és hatásköreit, s az Alaptörvény hetedik módosításáig a 25. cikk hasonlóan tette a bíróságok vonatkozásában az önkormányzati rendelet vizsgálata tekintetében. Az önkormányzati rendelet jogszabály, ezért – álláspontom szerint – annak megsemmisítése is azonos alkotmányos háttérrel kíván, mint más jogszabályok megsemmisítése. Ezért önmagában az, hogy a közigazgatási jogvita fogalmába beletartozhat az önkormányzati normakontroll, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a megoldás az alkotmányosság szempontjából is támogatott.

Az Alaptörvény hetedik módosítása szervezetenként is élesen elválasztotta a rendes bíróságokat a közigazgatási bíróságoktól, a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság lett. A Közigazgatási Felsőbíróság az Alaptörvény szerint ugyanolyan jogosítványokkal rendelkezik, mint a Kúria a rendes bíróságok vonatkozásban: biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. A kézirat leadásakor a részletszabályok még nem ismertek, de célszerűnek tűnne, ha maradna a közigazgatási bíráskodás normakontroll funkciójának centralizált rendszere. Ebben az esetben a Közigazgatási Felsőbíróság látná el azt a feladatot, mint amit most a Kúria közigazgatási szakágában létrehozott önkormányzati tanács.

Zárszó

Mint a bevezetőben is utaltunk rá, Magyarországon a közigazgatási bírósági normakontroll történelmi gyökerekkel rendelkezik, annak ellenére, hogy ezt intézményesen csak a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény teremtette meg. A feladat rögzült a bírósági szervezetben, a vonatkozó szervezet és eljárási rend zökkenőmentesen adaptálható a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztési szándékhozott rendjébe is. Ugyanakkor újra érdemes elgondolkodni a normakontroll-hatáskör bővítésén és/vagy az indítványozói kör tágításán. A hatáskör-bővítés tekintetében a Kp. eredeti szövege szerinti önkormányzati normatív határozatok vizsgálatának „visszavételétől”, a végrehajtó hatalom által kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök törvényességi

45 Lásd például a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatot.

46 Jó példa a jogalkotói hatáskörök alkotmányhoz kötöttségére, hogy az Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdése az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletalkotási jogával kapcsolatban azt is rögzíti – tehát alaptörvényi szinten –, hogy az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.

vizsgálatán át, a végrehajtó hatalom által megalkotott jogszabályok törvényességi vizsgálatáig terjedhet a skála.

Mindenesetre normakontrollal jelenleg nincs teljesen lefedve valamennyi általános hatályú rendelkezés. Míg az Alkotmánybíróság valamennyi jogszabály tekintetében elvégzi az alkotmányossági és törvényességi vizsgálatot – mivel az Alaptörvény a törvénytől alacsonyabb jogszabályok tekintetében megfogalmazza a törvénytől való összhang követelményét [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (4) bekezdés] – addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában csak alkotmányos vizsgálatot végezhet. Az Alaptörvény ugyanis nem fogalmazza meg, hogy közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. Ezért ez nem az Alaptörvényből folyó követelmény, kívül esik az alkotmányossági vizsgálat körén. A jogalkotásról szóló törvény rendelkezik arról, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes.⁴⁷ Tehát ha ez a törvényt sértés merül fel – alkotmányossági probléma nélkül – annak vizsgálata egyik normakontroll-bíróház hatáskörébe sem tartozik. A közigazgatási perrendtartás bár közigazgatási cselekménynek minősíti az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezést, de csak akkor, ha az nem tartozik a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá.⁴⁸ A közjogi szervezetszabályozó eszköz azonban oda tartozik. Így mind a „felette” lévő, azaz a jogszabályok, mind az „alatta” lévő, azaz az egyéb általános hatályú rendelkezések törvényességi vizsgálata megoldott, a közjogi szervezetszabályozó eszközök (normatív határozatok, normatív utasítások) törvényességi vizsgálata azonban nem. Ennek a közigazgatási bíróságokhoz telepítése hiányt fedne le, meglévő hatáskört senkitől sem vonna el.

Az indítványozó kör tágítása tekintetében pedig felmerülhet a fél vagy az érdekeltekről ügynevezett törvényességi panasz benyújtása is a közigazgatási bíróság normakontrollal foglalkozó tanácsához akkor, ha az alkalmazott önkormányzati rendelet (illetve az esetleges hatáskörbővítéssel ide vont norma) törvényellenessége merül fel.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – DOBROMIR, Mihajlov (1988): *A közigazgatási bíráskodás: magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján*. Budapest Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.
- BALOGH Artúr (1914): *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán; Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*. Budapest, Franklin-Társulat Bizománya. 15–33.
- BALOGH Zsolt (2017): A közjogi bíráskodás egyes kérdései. In DARÁK Péter – KOLTAY András: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press.
- BIBÓ István (1980): Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. *Vigília*, 45. évf. 8. sz. 533–546.
- BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető Kiadó.
- FAVOREU, Louis (2003): Az Alkotmánybíróságok. In PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

47 2010. évi CXXX. törvény 24. § (1) bekezdés.

48 2017. évi I. törvény 4. § (3) bekezdés c) pont.

- KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?. *Acta Humana*, 4. évf. 2. sz. 95–116.
- KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 424–425.
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor Kiadó.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András (2010): Beköszöntő, A külön közigazgatási bíróság aktualitása 20 éve és most. *Új magyar közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 1–2.
- PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Kht.
- STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40–47.
- TRÓCSÁNYI László (1988): *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban: a jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíráskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- TRÓCSÁNYI László (1989): *Az alkotmánybíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.
- TRÓCSÁNYI László (1990): *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.

Jogforrások

- 1/2017. (I. 17.) AB határozat.
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról.
1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.
1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
- 26/2003. (V. 30.) AB határozat.
- 30/1999. (X. 13.) AB határozat.
- 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.
- 37/2006. (IX. 20.) AB határozat.
- 5/2011. (I. 28.) AB határozat.
- 52/1993. (X. 7.) AB végzés.
- 6/1999. (IV. 21.) AB határozat.
- 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.
- Köm.5003/2018/5. számú végzés.
- Köm.5009/2013/3. számú határozat.
- Köm.5025/2013/7. számú határozat.
- Köm.5038/2017/5. számú végzés.
- Köm.5054/2014/3. számú határozat.

