

Közigazgatási normakontroll

Szerző: ÁRVA Zsuzsanna

Affiliáció: egyetemi tanár, DE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2020.09.30

Idézési javaslat: ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási normakontroll” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-normakontroll> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási normakontroll a közigazgatás mint szervezettrendszer normatív jellegű döntéseinek bírói jellegű felülvizsgálatát jelenti. A normakontroll eljárás fő funkciója a jogvédelem, amely egyszerre lehet objektív és szubjektív. A normakontroll biztosítja az alanyi jogok és a közigazgatási jog mint tárgyi jog védelmét is, az utóbbi által hozzájárulva a jogállamiság elvének kiteljesítéséhez. A közigazgatási normakontroll eljárások közül kiemelkedik – gyakorisága és jelentősége miatt – az autonómiával rendelkező közigazgatási szervek által hozott döntések felülvizsgálata, különös tekintettel a helyi önkormányzatok normatív döntéseire. Ez utóbbiak esetén az állam a normakontroll eljárásokkal nemcsak a jogalanyok védelmét biztosíthatja a helyi önkormányzat jogszabályba ütköző döntéseivel szemben, hanem a helyi önkormányzatokat is védi a felügyeleti jogkört ellátó szerv intézkedései kapcsán.

Tartalomjegyzék

1. A közigazgatási normakontroll fogalma

2. A közigazgatási normakontroll nemzetközi modelljei

3. A közigazgatási normakontroll hazai története

- 3.1. A közigazgatási normakontroll kezdetei
- 3.2. A Közigazgatási Bíróság megszüntetésétől az Alaptörvényig tartó időszak
- 3.3. Az Alaptörvény utáni szabályozás

4. Az önkormányzati rendeletek normakontrollja

- 4.1. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése
- 4.2. Az alkotmányjogi panasz és a közigazgatási normakontroll összefüggései
- 4.3. A Kúria által végzett közigazgatási normakontroll
 - 4.3.1. Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának bírósági felülvizsgálata
 - 4.3.2. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a rendelet pótlása

5. JEGYZETEK

1. A közigazgatási normakontroll fogalma

[1] A közigazgatás közhatalommal bíró szervezetként jogot alkot (->közigazgatási jogalkotás) és alkalmaz. Az előbbi keretében szülehetnek jogszabályok és más normatív tartalmú aktusok, amelyek együttesen a közigazgatási jogi aktusok tágabb értelemben vett fogalmába tartoznak. A közigazgatási jogban a ->közigazgatási aktus fogalma tágabban és szűkebben is értelmezhető. Tágabb értelemben ide tartoznak a közigazgatási szervek által kibocsátott és jogi hatást kiváltó cselekmények, amelyek körébe a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök is sorolhatók, míg szűkebb értelemben csak az egyedi ügyekben született aktusok tartoznak ide.^[1] A közigazgatási normakontroll kapcsán kizárólag a szabályozó jellegű, azaz normatív aktusok vizsgálhatók, ugyanis az egyedi ügyekben született döntések felülvizsgálata a jogorvoslat körében értelmezhető. Ugyanakkor szabályozó jellegű aktust több, a közigazgatás tágabb értelemben vett intézményrendszerébe tartozó szerv is kibocsát, így különösen a köztestületek és a közintézetek, amelyek belső normákat alkotnak a tagokra és a szolgáltatást igénybe vevőkre, de ezen kívül is előfordulnak más belső normák. Ezen közintézeti jellegű szabályozás kapcsán – jelentőségük miatt – külön is érdemes megemlíteni a felsőoktatási intézményeket, amelyek többrétű és kiterjedt belső normarendszerrel rendelkeznek. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a nevezett szervek bár közigazgatási feladatot látnak el, jogi értelemben nem tekinthetők közigazgatási szerveknek, így a közigazgatási normakontroll tárgyszó alatt kizárólag a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszer által alkotott normatív aktusok kontrollja tárgyalandó.

[2] A normatív közigazgatási aktusok jogszerűségi kontrolljára a modern államokban többféle megoldás alakult ki. A közigazgatási normakontroll szükségszerű kapcsolatban áll az alkotmánybíróságok eljárásával is, hiszen a közigazgatási szervek által alkotott jogszabályok között találhatjuk mindazon rendeleteket, amelyeket a ->kormánytól kezdve a ->helyi önkormányzatokig a közigazgatási szervek alkotnak meg. Figyelemmel azonban arra, hogy a szócikk kifejezetten a közigazgatási szervek vonatkozásában tárgyalja a kérdést, az alkotmánybíráskodás általános modelljeit csak annyiban érinti, amennyiben a téma tárgyalásához elengedhetetlenül szükséges. A hangsúlyt tehát a kvázi alkotmánybírási szerepkört betöltő szervekre helyezi, és elsősorban a klasszikus alkotmánybíráskodás körén kívül eső, speciálisan normatív közigazgatási aktusokat vizsgáló szervekkel és azok funkcióival, eljárásával foglalkozik.

[3] A közigazgatási normakontroll tárgyalása kapcsán értelemszerűen a közigazgatási jogi norma általánosabb fogalmából indulhatunk ki azzal a megkötéssel, hogy e szócikk fogalomhasználata szerint a szabályozó jellegű aktusokat tekintjük normának. Azt az elhatárolást azonban itt is fent kell tartanunk, hogy a közigazgatási normakontroll kapcsán kizárólag a közigazgatás által alkotott szabályozó jellegű aktusok felülvizsgálatával foglalkozunk, hiszen az általános normakontroll az ->alkotmányjog területére tartozik. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatás által alkotott normák közül főként a helyi önkormányzati rendeletek és határozatok azok, amelyek mind hazai, mind nemzetközi szinten más jogszabályoktól eltérő sajátosságokkal bírnak,^[2] a cikk elsősorban ezekre koncentrál.

2. A közigazgatási normakontroll nemzetközi modelljei

[4] A modern ->demokráciákban a közigazgatási normakontroll kérdése szoros összefüggésben áll a ->hatalommegosztás^[3] eszméjével és a közigazgatási bíráskodással^[4] (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita), hiszen a közigazgatási bíróságok hatásköre mind történetileg, mind a nemzetközi modellek szerint kapcsolódik a közigazgatási normatív döntések kontrolljához. Ennek alapján a közigazgatási bíráskodás klasszikus modelljeihez igazodva a közigazgatási normakontroll tekintetében is megkülönböztethető az angolszász, a francia és a német szisztéma.

[5] Az angolszász rendszerben a rendes ->bíróságok vizsgálhatják felül a közigazgatási döntéseket, amelyek körébe mind az egyedi, mind a normatív döntések beletartoznak. Az Egyesült Királyságban a felülvizsgálat eljárási kereteit az úgynevezett keresettípusok (*writ*) jelentik, amelyeket az 1999-ben született *Civil Procedure Rules* szabályozott újra. Ennek alapján külön kereset létezik a jogsértő rendelkezés alkalmazásának a megtiltására, a közigazgatási szerv mulasztásának a megállapítására,

más megállapítási perekre, valamint kártérítésre és ideiglenes intézkedések alkalmazására. Az USA ugyancsak hasonló utat járt be, így a rendes bíróságok felvizsgálási jogköre általánosságban kiterjed a közigazgatási döntésekre, és az egyes keresettípusok szintén ún. parancsok (*order* vagy *writ*) alapján indíthatók. Ezen parancsok ->a *common law jogrendszerek* sajátos perindítási lehetőségei, amelyek alapján a másik fél eredetileg arra volt köteles, hogy megjelenjen a bírói szerv előtt. A későbbi időszakban a parancsok már a formalizált eljárás megindításának eszközeit jelentették.^[5] A keresettípusokon alapuló perjogi megoldás nyomán a *common law* rendszerekben a normakontroll alapja is egyedi kezdeményezés lehet, ám kezdeményezők lehetnek a törvényességi kontrollt gyakorló szervek is (például a helyi önkormányzatok döntéseivel szemben).^[6]

[6] A francia rendszerben a közigazgatási döntések kontrollját nem a rendes bíróságok, hanem az Államtanács és más, a közigazgatási szervezetrendszeren belüli sajátos jogállású független szervek végzik. A szabályozást a *Code de justice administrative* tartalmazza, amely ugyancsak meghatározott eljárástípusokat határoz meg. Ezek az eljárások kezdeményezhetők normatív jellegű közigazgatási döntésekkel szemben is, a kormányzati döntések kivételével. A közigazgatási normakontrollt az Államtanács, egyes esetekben pedig az adminisztratív *tribunalo*k gyakorolják. A konkrétan meghatározott eljárástípusok miatt az eljárás széles körű ugyan, de nem általános.^[7]

[7] A német modell a fentiekről eltérő utat választott, és generálisan szabályozza és teszi lehetővé a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát. A *Verwaltungsgerichtsordnung* 40. §-a szerint a közigazgatási bíróságok valamennyi olyan közigazgatási jogvitában eljárhatnak, amely nem alkotmányos jellegű, és amelyet más törvény nem utal más bíróság hatáskörébe.^[8] A szakirodalom e körben kiemeli a müncheni Közigazgatási Felsőbíróság egy 2010-ben született döntését, amely kifejezetten is kimondta, hogy a közjogi vita fogalmkörébe vonható a közigazgatási szerv rendeletével és határozatával kapcsolatos eljárás is,^[9] amely kiterjed a végrehajtó hatalom valamennyi normatív aktusára, a kormányrendeletet is beleértve. Összességében bár a német rendszer középpontjában a szubjektív jogvédelem áll, a törvényességi kontrollt gyakorló szervek itt is kezdeményezhetik a normakontroll eljárást. A német rendszer tekintetében további sajátosság a közigazgatási normakontroll decentralizált jellege, ugyanis a *Verwaltungsgerichtsordnung* 47. §-a alapján már a közigazgatási bíróságok második foka is élhet a negatív jogalkotás^[10] jogkörével a közigazgatási normák kapcsán.^[11]

[8] A közigazgatási normakontroll – a fentiek alapján is – szoros összefüggésben áll az alkotmánybíráskodással is, hiszen egyes esetekben az eljárást a jogszabályok kontrollját általában végző testületnek kell lefolytatnia. Bár az alkotmánybíráskodással külön szócikk foglalkozik (->*alkotmánybíróság*), e helyütt is érdemes megjegyezni, hogy a fenti modellekhez hasonlóan az alkotmánybíráskodásnak is külön szisztémái alakultak ki. Így az USA-ban a *Supreme Court* jár el ilyen ügyekben, míg Franciaországban az Alkotmánytanács, Németországban pedig a szövetségi és tagállami alkotmánybíróságok, amelyek eljárási szabályait a hatásköri törvények rendezik. Ez utóbbiak között vált szükségessé szabályozni a hatásköri kérdéseket különösen a közigazgatási normakontroll esetében, ahol a közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybírósági eljárás konkurálhat. Mindkét utóbbi rendszerben általános rendező elvként érvényesül, hogy az alaptörvénybe/alkotmányba ütközést az alkotmánybíróságok vizsgálhatják.^[12]

[9] Nemzetközi szinten tehát általánosságban a közigazgatási normakontroll is a közigazgatási jogvita keretébe vonható. Azon kivételes esetekben azonban, amikor a felülvizsgálat kizárólag alkotmányossági kérdéseket érint és a közigazgatási norma az alkotmányba ütközik, a normakontroll alkotmánybírósági hatáskörbe tartozik. Valamennyi olyan országban, ahol mind a közigazgatási bíráskodás, mind az alkotmánybíróság kialakult, a közigazgatási normakontrollal kapcsolatos hatásköri kérdéseket törvényi vagy alkotmányi szinten rendezik.

3. A közigazgatási normakontroll hazai története

3.1. A közigazgatási normakontroll kezdetei

[10] Magyarországon szinte valamennyi szakíró egyetért abban, hogy a közigazgatási normakontroll egyidős a közigazgatási bírászkodással, amelynek alapjai egyértelműen korábbra datálhatók, mint az alkotmánybírászkodás kezdetei. Figyelemmel arra, hogy mind a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elkülönítése, mind a hatalmi ágak általános elválasztása (->*hatalommegosztás*) a közigazgatási normakontroll kialakítása feltételének tekinthető, Magyarországon a kiegyezést megelőzően tartalmilag sem lehetett szó a közigazgatási döntések feletti bírósági kontrollról. A korszakból az előzmények között említhető az álladalmi tanács, amelynek egyszerre volt alkotmányvédelmi és közigazgatási jogvédelmi funkciója.^[13]

[11] A közigazgatási normakontroll előfeltételeit a *birói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* teremtette meg, amely deklarálta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztását. Az ezt követően benyújtott egyes törvényjavaslatok ugyan tartalmaztak közigazgatási kontrollt gyakorló bíróságok felállításával kapcsolatos elképzeléseket,^[14] de az első ilyen jellegű, valóban létrehozott szerv a pénzügyi közigazgatási bíróság volt, amely azonban valódi normakontroll funkciót nem látott el.^[15] Az *1896. évi XXVI. törvénycikk* létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság hatásköre kezdetben szintén nem terjedt ki a direkt normakontrollra. Patyi András ugyanakkor kiemelte, hogy már ekkor a szerv hatáskörébe tartozott egyes minisztériumi – mint közigazgatási – döntések vizsgálata. E szerepkörön túl több szerző is a szerv alkotmányvédelmi^[16] és alkotmányőri funkciója mellett érvelt.^[17]

[12] Az *1907. évi LX. törvénycikk* megvalósított hatáskörbővítés azonban megteremtette a (garanciális) panasz intézményét, amely alapján a Közigazgatási Bíróság a közigazgatási normák felett kontrollt gyakorolhatott az önkormányzatok (törvényhatóságok)^[18] jogaival összefüggésben. E jogok védelmében akár közigazgatási szerv által alkotott rendeletet is megsemmisíthetett, amennyiben annak törvénysértő jellegét megállapította. Ennek alapján hatásköre kiterjedt a minisztériumi és kormányrendeletek, valamint más közigazgatási döntések kontrolljára, azonban magasabb szintű jogszabályokat – mint a törvények – már semmilyen szempontból nem vizsgálhatott. Más (önkormányzati jogok védelmétől eltérő) ügyekben már csak korlátozott és indirekt normakontroll-funkció illette meg, amely alapján az ügy érdemének vizsgálatakor a törvénnyel ellentétes rendeletet figyelmen kívül hagyhatta a döntéshozatal során. Ilyen esetben tehát a kérelem nem a norma vizsgálatára terjedt ki, hanem úgymond előkérdésként merült fel, és csak azon ügyekben, amelyek egyébként is a bíróság hatáskörébe tartoztak. A normát mellőző döntésnek a konkrét ügyön túlmutató hatása nem volt, így a norma érvényességét a döntés általánosságban nem érintette.^[19]

3.2. A Közigazgatási Bíróság megszüntetésétől az Alaptörvényig tartó időszak

[13] A fenti hatáskörök alapján a *Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk* nyomán a Közigazgatási Bíróság egy 1947-ben tartott teljes ülésén^[20] jogköreit a saját döntése alapján alkotmánybírósági hatáskörre kívánta fejleszteni. A szándék kiteljesítésének végül a Közigazgatási Bíróság *1949. évi II. törvénycikk* általi megszüntetése vetett gátat. Ezután a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának és megtámadásának szükségessége ugyan hosszabb ideig alig vetődött fel, a *polgári perrendtartás módosításáról szóló 1972. évi 26. törvényerejű rendelet* már elvi szinten tartalmazta a közigazgatási perek egyes szabályait. Ezen kísérletek azonban a szubjektív jogvédelem érvényesítését szolgálták, a normatív döntések bírói kontrolljára egészen a rendszerváltás utánig nem volt mód, amit Patyi András azzal is magyarázott, hogy a korabeli jogtudomány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét elvetette.^[21] Bár a Magyar Tudományos Akadémia és más szervezetek törvényességi felügyelete körében a normatív döntések esetében is volt lehetőség kontroll gyakorlására, ez nem bírói kontrollt, hanem a felügyelet keretében megvalósuló, közigazgatási szervek általi felülvizsgálatot jelentett.^[22]

[14] Később az *1984. évi I. törvénnyel* létrehozott Alkotmányjogi Tanács az irányadó jogszabály

alapján már ellenőrizhette a jogszabályokat és a jogi iránymutatásokat, azzal, hogy ezt az eljárást csak bizonyos, konkrétan meghatározott szervek indíthatnák. Kiemelendő, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának alapjait megteremtő, az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény* ugyancsak az egyes egyedi közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát tette lehetővé, így a normakontrollra ebben az időszakban nem volt lehetőség bírói úton.

[15] A rendszerváltás után az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* nyomán a jogszabályokat (köztük a helyi önkormányzat rendeleteit is) és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit (mint a normatív határozatokat) már az Alkotmánybíróság vizsgálhatta meg. Az erre irányuló normakontroll eljárást bárki indíthatnák. Balogh Zsolt ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy a valamennyi normára kiterjedő teljes normakontroll-funkció és a bárki általi kezdeményezés lehetősége együttesen európai szinten is csaknem példátlan megoldás volt. Ez a szabályozás egészében választotta el az alkotmánybírósági és a rendes bírósági hatásköröket és funkciókat; emiatt az is vitattá vált, hogy a normatív jellegű egyéb (tehát az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sem tartozó) aktusokat – mint a felsőoktatási vagy köztestületi szabályzatokat – egyedi ügyek kapcsán felülvizsgálhatja-e a bíróság.^[23]

[16] Ezen hatásköri szabályok miatt az Alkotmánybíróság elé kerülő önkormányzati ügyek száma évi 50–60 között állandósult, ami mellett korlátot jelentett az a *30/1999. (X. 13.) AB határozatban* rögzített elv is, amely szerint eljárási hiba miatt csak a közigazgatási hivatal támadhatja meg az önkormányzati rendeleteket.^[24] A döntés nyomán a bárki által történő kezdeményezés lehetősége a tartalmi, érdemi jogsérelmek vizsgálatára szorítkozott. Ugyanakkor éppen a normakontroll teljessége miatt nem volt értelme az alkotmánysértő és az egyéb törvényekbe vagy más jogszabályokba ütköző rendeletek kontrollját megkülönböztetni, hiszen az utóbbi esetben a jogbiztonság sérelme egyébként is felmerült.^[25]

3.3. Az Alaptörvény utáni szabályozás

[17] Az *Alaptörvény* nyomán fordulat következett be az önkormányzati rendeletek vizsgálata körében, ugyanis a 25. cikk (2) bekezdése eredetileg (és egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig) külön pontban^[26] rendelkezett a közigazgatási határozatok törvényességének vizsgálatáról. A szabályozást a szakírók mind a hatalommegosztás elvével, mind a *->jogállamiság* elvével összefüggésbe hozták, és segítségével levezették valamennyi – egyedi és normatív – közigazgatási döntés kontrolljának a lehetőségét is.^[27] Mindezt az önkormányzati rendeletek kapcsán kiegészítette a 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja, továbbá a valódi alkotmányjogi panasz megteremtése.

[18] Bár az Alaptörvény megfogalmazásából nem következett sem a centralizált, sem a decentralizált normakontroll melletti elköteleződés, a törvényalkotó az előbbi mellett foglalt állást, a Kúriának egyfajta kvázi alkotmánybírósági szerepkört biztosítva. A szabályozás nyomán a normakontroll általánosságban a Kúria hatáskörébe került, egy kivétellel: a kizárólag az Alaptörvényt sértő helyi önkormányzati rendeletek vizsgálatára az Alkotmánybíróság fenntartotta hatáskörét. A megoldást több szerző üdvözölte és a magyar közjogi hagyományokhoz történő visszatérésként kezelte.^[28] A szabályozást ennek ellenére nem mindenki tartotta szerencsésnek, így az alkotmánybírók közül például Kiss László az elhatárolás nehézségeire utalt.^[29]

[19] Az Alaptörvény hetedik módosítása újabb változást hozott, egyértelműsítve a közigazgatási és rendes bíróságok szétválasztását. Az Alaptörvény ekkor újrafogalmazott 25. cikk (3) bekezdésének első mondata szerint a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. Ennek alapján az önkormányzati rendeletek mint jogszabályok kontrollját az Alaptörvény kifejezetten nem említette, hanem törvényi hatáskörbe utalta a szabályozást.^[30]

[20] Ehhez igazodott a már korábban kihirdetett és hatályba lépett, a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (Kp.), amely a normatív önkormányzati döntések vizsgálatát a perjogi, közigazgatási bírósági szabályokhoz igazította, és – ugyancsak a perjogi szabályok között – külön fejezetet szentelt a közestületi felügyeleti pereknek is. A Kp. ugyanakkor a csak az önkormányzati rendeletekkel és a normatív határozatokkal kapcsolatos eljárások kapcsán tartalmazza a normakontroll kifejezést.^[31]

[21] A közigazgatási bíróságokkal kapcsolatos koncepció megvalósítását a Kormány végül 2019 nyarán elhalasztotta, majd az Alaptörvény nyolcadik módosítása után az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének szövegezése az önkormányzati rendeleteket érintően visszaállt a hetedik módosítás előtti megfogalmazás szerinti állapotába. Az Alaptörvény így újra *expressis verbis* a bíróságok hatáskörébe utalta az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálatát és megsemmisítését, továbbá az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását. A jogalkotó megőrizte azonban azt a hetedik módosítással beiktatott szabályt, amely szerint törvény egyéb ügyeket is a bíróságok hatáskörébe utalhat.

4. Az önkormányzati rendeletek normakontrollja

[22] Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzat két jogalapon alkothat rendeletet: az egyik esetben törvény felhatalmazása nyomán, míg a másik esetben valamely helyi közügy szabályozására. Míg az első esetben a helyi önkormányzatnak nemcsak joga, hanem egyben szankcionálható kötelessége is rendeletet alkotni, addig a második tárgykör már csaknem teljesen fakultatív. Ez utóbbit azonban behatárolja a helyi közügyek köre, valamint az, hogy az így megalkotott rendelet semmilyen más jogszabállyal nem állhat ellentétben.

[23] Az önkormányzati rendeletek kapcsán a közigazgatási normakontroll nemcsak a klasszikusnak mondható negatív jogalkotást^[32] jelenti, hanem a megalkotni elmulasztott rendeletek ügyének a vizsgálatát is, ami a felhatalmazás nyomán meg nem alkotott rendeletek pótlását eredményezheti. A negatív jogalkotás körében is szükséges megkülönböztetni azt az esetet, amikor a helyi önkormányzat rendelete kizárólag az Alaptörvénybe ütközik más jogszabály sérelme nélkül, valamint azt, amikor az más jogszabállyal is ellentétes az Alaptörvény szükségszerű megsértése mellett. Ez utóbbi esetben ugyanis a normakollízió miatt a jogbiztonság sérelme bizonyosan bekövetkezik.

4.1. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése

[24] Abban az esetben tehát, ha az önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, a normakontrollt továbbra is az Alkotmánybíróság folytatja le. Az indítvány benyújtására a Kormány – mint a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlója – jogosult, azonban az indítvány tervezetét a területileg illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal készíti el és küldi meg a törvényességi felügyeletért felelős miniszternek, aki a javaslat megvizsgálását követően kezdeményezi az eljárás megindítását a Kormánynál. Az Alkotmánybíróság eljárásában a Kormányt a törvényességi felügyeletért felelős miniszter képviseli. Az eljárás ezt meghaladóan az utólagos normakontroll szabályai szerint zajlik, így eredményeképpen a rendelet megsemmisíthető.

[25] A helyi önkormányzatnak az eljárás során lehetősége van a rendelet Alaptörvénybe ütközését megszüntetni, ugyanis a területi kormányhivatal az indítvány tervezetét tájékoztatás céljából megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is. Ha az önkormányzat ezt követően feloldja a kollíziót, a kormányhivatal tájékoztatja erről a minisztert, aki a jogsértés orvoslásáról – amennyiben azt megfelelőnek találja – az Alkotmánybíróságot is tájékoztatja.

4.2. Az alkotmányjogi panasz és a közigazgatási normakontroll összefüggései

[26] Az Alkotmánybíróság a fentiek szerinti indítványon túl alkotmányjogi panasz alapján is eljárhat, az így indult folyamat eredményeként ugyancsak megállapítható valamely rendelet Alaptörvénybe

ütközése. Az Alaptörvény és az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény* (Abtv.) alapján az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, „ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.^[33] Az eljárás kivételesen akkor is kezdeményezhető, „ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be, és nincs annak orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”.^[34]

[27] Alkotmányjogi panasz benyújtásának emellett bírói döntéssel szemben is helye lehet, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az egyedi ügyben érintett személy Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt kizárólag a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[28] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának hatvannapos határidejét a sérelmezett döntés kézbesítésétől kell számítani, míg a jogszabály elleni eljárás az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül indítványozható. Amennyiben a döntés közlése elmarad, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap. Az Abtv. emellett lehetőséget biztosít arra is, hogy az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is döntsön, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, ha az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül igazolási kérelmet nyújt be, amellyel együtt előterjeszti az elbírálásra alkalmas indítványt. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben kell valószínűsítene. Az Abtv. erre objektív határidőt szab: az eljárást csak a döntés közlésétől, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet megindítani.

[29] Az Alkotmánybíróságnak a döntést ésszerű határidőn belül kell meghoznia. Az eljárás során kizáró okot jelent, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött. Ilyen esetben ugyanis sem ugyanazon jogszabályra, sem ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra vagy azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nincs helye az eljárás lefolytatásának. Ez alól kivételt jelent, ha a körülményekben alapvető változás állt be.

[30] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésével szemben ugyancsak nincsen helye alkotmányjogi panasz alapján induló eljárás lefolytatásának. A *3123/2014. (IV. 24.) AB végzésben* a testület megerősítette, hogy „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúriának azt a határozatát, amelyben önkormányzati rendelet jogszabályba ütközéséről döntött”. Az indoklás rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz egy olyan jogvédelmi eszköz, amelynek szabályait az Alaptörvény rögzíti az alapvető jogok védelme érdekében, így annak benyújtása az állampolgár, az egyén vagy valamely közösség cselekvési autonómiája körébe tartozik. E körben azonban jelentős különbség van a természetes személyek és a **->jogi személyek** (mint például a **->gazdasági társaságok**), továbbá az **->állam** alkotótagját képező helyi önkormányzatok között. Ez utóbbiakat ugyanis közvetlenül az Alaptörvény hozza létre, így nemcsak az állam, hanem a végrehajtó hatalom részesei is. A konkrét esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésével szemben a helyi önkormányzat kezdeményezte az eljárást, amire az Alkotmánybíróság szerint nem volt jogosult. Ahogy az Alkotmánybíróság már korábban is rögzítette: „közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.^[35]

4.3. A Kúria által végzett közigazgatási normakontroll

[31] A fentiekben túli esetekben a közigazgatási normakontroll lefolytatására a Kúria jogosult. Az eljárástípusok közé tartozik az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata, valamint a törvényen alapuló jogalkotási és normatív határozat megalkotására vonatkozó mulasztás megállapítása és ezzel összefüggésben – azonban külön eljárástípusként^[36] – a jog- vagy normaalkotásra kötelezés. A szabályozás alapját az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos joganyag képezi, azonban a fejezet kifejezetten vonatkozik más normatív önkormányzati döntésekre is, amely eljárástípusokat a Kp. 139. §-a *expressis verbis* egyaránt normakontrollként nevesíti.

[32] Az eljárások több sajátossággal is rendelkeznek más perekhez képest. Így az eljárás kereset helyett indítvánnyal indítható meg, amely keresettel nem is kapcsolható össze. Az indítványt közvetlenül a Kúriánál kell benyújtani, amely főszabály szerint tárgyaláson kívül jár el, de indokolt esetben akár tárgyalást is tarthat. Az eljárást a Kúrián belül megszervezett Önkormányzati Tanács folytatja le, amely 2012-ben jött kezdte meg a működését. A Kp. az eljárásra kilencvennapos határidőt szabott, amely indokolt esetben egyszer, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható, kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendeltek el. A Kúria az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A határozatra az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Amennyiben az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja. Az önkormányzati ügyben hozott bírósági határozat közzététele a Kúria honlapján történhet, emellett a Kúria azt is elrendeli, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

4.3.1. Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának bírósági felülvizsgálata

[33] Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást a területi kormányhivatal indítványozhatja, de a Kp. megőrizte azt a 2013. január 1-jétől hatályos lehetőséget is, amelynek alapján az alapvető jogok biztosa (->ombudsman) is jogosult az eljárás kezdeményezésére. Ez azért is különösen fontos rendelkezés, mert a rendelettel szembeni utólagos absztrakt normakontroll kizárólag így érhető el – mintegy közvetett módon – az állampolgárok számára.

[34] Az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a jogi képviselet főszabály szerint kötelező. Az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, valamint annak megjelölését, hogy az indítványozó annak mely szakaszát tartja jogszabályba ütközőnek és miért.

[35] Éppúgy, mint más jogszabályok esetén, nemcsak absztrakt kontrollra van lehetőség, hanem bírói kezdeményezésre konkrét normakontroll eljárás is folytatható. Erre eredetileg a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* teremtette meg a lehetőséget, amikor kimondta, hogy a bíró, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, kezdeményezheti a Kúria eljárását a bírósági eljárás felfüggesztése mellett. A Kp. ezt a lehetőséget bírói indítvány néven megőrizte.

[36] A Kp. az indítvánnyal kapcsolatban rendelkezett arról is, hogy az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával, kérelemre vagy hivatalból elrendelhető az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalma is. Ilyenkor azonban a Kúria garanciális okokból soron kívül jár el, a felfüggesztéssel egyenértékű döntést pedig az önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok szerint, továbbá a hivatalos lapban közzé kell tenni.

[37] Az indítvány az általános szabályok szerint visszautasítható, ha azt nem az arra jogosult (azaz

az alapvető jogok biztosa, a kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró) nyújtja be, az indítvány elkésett vagy nem a törvényben foglaltaknak megfelelő tartalommal nyújtják be, továbbá ha az önkormányzati rendeletnek az indítvánnyal támadott rendelkezése hatályát veszítette. Az eljárás az általános szabályok szerint zajlik. E körben említendő a meghallgatás, amely kezdetben még nem állt rendelkezésre, azt a bírósági szervezeti törvény tette először lehetővé. Ezen intézmény révén kísérelték meg először a normakontroll eljárást a peres eljáráshoz közelíteni és a közvetlenség elvét ezen eljárástípusban is érvényesíteni.

[38] A Kp. 2013-as pontosítása során merült fel az eljárás felfüggesztésének a lehetősége is, egyrészt az Alkotmánybírósághoz, másrészt az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához fordulás kapcsán. Ennek gyakorlatát jogértelmezés útján a Kúria alakította ki, oly módon, hogy az alkotmánybírósági eljárás indítványozását egyértelműen lehetővé tette, míg az Európai Unió Bírósága kapcsán azon az állásponton volt, hogy a kérdés eldöntéséhez összehasonlító vizsgálatokat szükséges lefolytatni a hasonló normakontroll-funkcióval rendelkező bíróságok között a tekintetben, hogy kezdeményezhetnek-e előzetes döntéshozatali eljárást.^[37]

[39] Az Alkotmánybíróság eljárása kapcsán azonban szintén sajátos a helyzet, ugyanis e körben a Kúria mint szintén normakontrollt gyakorló bírói szerv kezdeményez ugyancsak normakontroll eljárást az Alkotmánybíróság előtt valamely jogszabály Alaptörvénybe történő ütközéséről. A közösségi együttélés szabályai rendeleti meghatározásának kérdése kapcsán is ez történt, ugyanis a Kúria egy ilyen tárgyú önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárásban azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság mintegy előkérdésként döntse el, hogy a helyi önkormányzatok egyáltalán alkothatnak-e ilyen rendeleteket. Az ügyet az Alkotmánybíróság befogadta és elbírálta,^[38] ezáltal mintegy elismerve a Kúria ilyen jellegű indítványozási jogkörét.^[39]

[40] Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor – a döntését a hivatalos lapban is közzétéve – az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

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

[41] Hasonlóan az Alkotmánybírósághoz, fő szabály szerint a Kúria is *ex nunc* hatályú megsemmisítő döntést hoz, vagyis az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát és attól a naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba. Amennyiben azonban a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, a hatályvesztés ettől eltérő időpont szerint is megállapítható, így a döntés lehet *ex tunc* vagy *pro futuro* hatályú is.

[42] A Kúria határozata – szintén az alkotmányos testület döntéséhez hasonlóan – mindenkire nézve kötelező. Amennyiben a megsemmisítésére konkrét normakontroll keretében kerül sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem alkalmazható sem a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, sem az összes olyan egyedi ügyben, amely a megsemmisítés időpontjában valamely másik bíróság előtt van folyamatban.. Kivételesen azonban az általános alkalmazási tilalom mellőzése is elrendelhető, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme (->az **alapjogok védelme**) indokolja.

4.3.2. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a rendelet pótlása

[43] A jogellenességet az is megalapozhatja, ha a helyi önkormányzat elmulasztja a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Ebben az esetben az eljárást ugyancsak a területi kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett. A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak tartalmaznia kell azt a törvényi rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak, valamint a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet. Amennyiben a Kúria megállapítja a mulasztást, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat tegyen eleget a jogalkotási kötelezettségének. Ez a döntés azonban már csak a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező.

[44] A határidő eredménytelen eltelte után a Kúria külön eljárásban felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot alkossa meg a helyi önkormányzat nevében. Ezt a felhatalmazó határozatot a hivatalos lapban is közzé kell tenni; a közzétételt követően a helyi önkormányzat már nem orvosolhatja a mulasztását.

[45] Amennyiben a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása nyomán a Kúria elrendelte az orvoslást, a kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet az arra irányadó szabályok szerint. Ha a helyi önkormányzat a bírósági eljárás folyamán – tehát még a felhatalmazó határozat közzététele előtt – eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. A pótoltt rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a Magyar Közlönyben is ki kell hirdetni az igazságügyért felelős miniszter útján. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak is, ahol a jegyző gondoskodik a már kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.^[40]

[46] Annak érdekében, hogy a képviselő-testület ne játszhassa ki a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* szabályait, a jogszabály azt is rögzíti, hogy a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ugyanabban a ciklusban a módosításra csak a kormányhivatal vezetője lehet jogosult a helyi önkormányzat kezdeményezése alapján. Amennyiben a kormányhivatal egyetért a kezdeményezéssel, hatvan napon belül módosítja a rendeletet, amennyiben nem, harminc napon belül indokolt döntésben értesíti a helyi önkormányzatot és a minisztert.

[47] A kúriai eljárások viszonylag nagy száma mellett megállapítható, hogy a mulasztásos esetek csak kisebb hányadot képviselnek az ügyek között. E körben jellemzően a *->költségvetéssel, zárszámadással kapcsolatos rendeletek hiánya* merül fel, de ezek mellett speciális, konkrét társadalmi viszonyokat szabályozó – például vízgazdálkodással, helyi építési szabályzat megalkotásával vagy lakások bérbeadásával kapcsolatos – rendelettípusok is megtalálhatók. Kifejezetten a rendelet pótlására tehát akkor kerülhet sor, ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, és a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal általi orvoslásának az elrendelését. A 2012 és 2019 közötti időszakban az eljárás ebbe a fázisba mindössze öt esetben jutott el. 2013-ban Foktő zárszámadását kellett ilyen módon pótolni,^[41] 2014-ben Csömör Nagyközség Önkormányzata mulasztotta el a helyi építési szabályzatában a kiszabályozott patak fenntartási sávjának méreteit meghatározni.^[42] Ugyanígy kellett pótolni Érpatak község 2015. és 2016. évi,^[43] valamint Terem község 2017. évi zárszámadását,^[44] Tiszaeszlár esetében pedig a településkép védelméről szóló jogszabályt.^[45]

[48] A Kp. 150. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint a helyi önkormányzat normatív határozatának elmulasztása esetén ugyancsak a Kúria jár el, az önkormányzati rendelet pótlásával analóg módon. Ugyanakkor a Kp. *2019. évi CXXVII. törvény*el történt módosítása óta az önkormányzati normatív határozatok jogi hatásköri szabályai nem teljesen egyértelműek, így kívánatos lenne ezek jogalkotói egyértelműsítése és a hatáskörök Kúriához telepítése.



5. JEGYZETEK

- [1] Lásd még a közigazgatási aktusról VESZPRÉMI Bernadett: „A közigazgatási aktus” in BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017, 24–25.
- [2] F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban, Budapest, ELTE Eötvös, 2010, 108–112.
- [3] Lásd még KELEMEN Roland: „A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?” *Acta Humana* 2016/2, 96. és BALOGH Zsolt: „A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója” *Acta Humana* 2019/1, 24.
- [4] HOFFMAN István: „Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról” *Jogtudományi Közlöny* 2017/7–8, 338–335. és BALOGH (3. j.) 23–39.
- [5] Stephen. H. STEINBERG (szerk.): *A New Dictionary of British History*, London, Edward Arnold, 1963, 402.
- [6] HOFFMAN (4. j.) 336.
- [7] HOFFMAN (4. j.) 336.
- [8] *Verwaltungsgerichtsordnung* 40. §.
- [9] HOFFMAN (4. j.) 337. és OVG Nordrhein-Westfalen [Észak-Rajna-Vesztfáliai Közigazgatási Felsőbíróság] 2010. április 27. napján hozott 1. E 406/10. határozata (Beschluss vom 27.04.2010 - 1 E 406/10).
- [10] Negatív jogalkotás alatt a jogszabályok bíróság vagy Alkotmánybíróság által történő megsemmisítését értjük, amelynek eredményeként, jogi hatásaként az adott jogforrás megszűnik. Herbert KÜPPER: „A magyar jogi kultúra egyes jellegzetességei összehasonlító perspektívából” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA, 2016, 138.
- [11] KÜPPER (10. j.) 139.
- [12] HOFFMAN (4. j.) 337–338.
- [13] STIPTA István: „A közigazgatási jogvédelem kialakulása Magyarországon” in VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Budapest, PPKE ÁJK, 2011, 58.
- [14] Lásd részletesen KELEMEN (3. j.) 98.

- [15] STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság létrejötte és tevékenysége (1884-1896)*. MTA doktori értekezés, Budapest, 2018 és STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*, Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997, 148.
- [16] PATYI András: „A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 2010, 661.
- [17] Így Concha Győző, Kmety Károly, Balogh Artúr véleményeinek elemzését lásd KELEMEN (3. j.) 106–113.
- [18] KELEMEN (3. j.) 104.
- [19] PATYI (16. j.) 663. és MARTONYI János: „Az ötvenéves közigazgatási bíróság” *Városi Szemle* 1947/3–4, 196.
- [20] „A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében” *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947, 96–97. Lásd bővebben még PATYI (16. j.) 664.
- [21] PATYI (16. j.) 665–666.
- [22] Lásd még HOFFMAN (4. j.) 338.
- [23] BALOGH (3. j.) 27.
- [24] 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 414–415.
- [25] BALOGH (3. j.) 28–29.
- [26] Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pont.
- [27] Lásd BALOGH (3. j.) 29.
- [28] BALOGH (3. j.) 24–25.
- [29] KISS László (2014): „Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai.” A Kúrián, 2014 tavaszán rendezett konferencián elhangzott előadás aktualizált változata.
- [30] Balogh Zsolt az alkotmányozói megoldást annyiban aggályosnak tartotta, hogy az önkormányzati rendelet mint jogszabály kontrollja az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozhatna. BALOGH (3. j.) 36–37.
- [31] Kp. 139. §
- [32] Lásd még KÜPPER (10. j.).
- [33] Abtv. 26. § (1) bekezdés.
- [34] Abtv. 26. § (2) bekezdés.
- [35] 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.
- [36] A Kúria Köm.5.009/2013/3.számú határozata alapján lásd 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*, Budapest, Pázmány Press, 2015, 200.
- [37] Az Európai Unió Bíróságához történő fordulás lehetősége a Köf.5019/2013/8. számú ügyben merült fel először. Lásd „A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében”, 014. El. II. A. 4/1. szám.
- [38] A Kúria Köf.5.053/2013/9. számú végzése nyomán indult eljárás.
- [39] A konkrét ügy érdekessége, hogy ugyanebben az ügyben a Kúria mellett az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt, így a testület a két kérdést egyesítve nyilvánított véleményt a 29/2015. (X. 2.)

AB határozatban.

[40] E körben ugyanis kihirdetésről nem beszélhetünk, ugyanis az kizárólag az első aktust jelenheti, amely a Magyar Közlönyben már a fentiek szerint megtörtént, így a szervezeti és működési szabályzat szerinti közlés már csak közzététel lehet.

[41] Kúria Köm.5.009/2013/3.

[42] Kúria Köm.5.025/2013/7.

[43] [Kúria Köm.5.003/2018/3.](#)

[44] Kúria Köf.5.042/2018/3.

[45] Kúria Köm.5.032/2019/2.