



Hoffman István¹

A normatív önkormányzati határozatok kontrolljának néhány kérdése

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) számos változtatása közül ki kell emelni a normakontroll-eljárásoknak a közigazgatási perrendbe történő illesztését.

Normakontroll és közigazgatási perjog

*A normakontroll-eljárások helye és szerepe
a liberális demokráciák szabályozásaiban*

A közigazgatási döntések jogszerűségének bírósági felülvizsgálata lényegében valamennyi modern államban megjelent és kialakult, jóllehet a felülvizsgálat modelljei különbözőek.² Bár a modellek eltérőek, azonban már előjáróban leszögezhetjük, a közigazgatási döntések jogszerűségének bírósági felülvizsgálata kiterjed a normatív döntések felülvizsgálatára is.³ Az eredeti angol rendszer enumeratív jellegű, azaz a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálatára nem általában jogosították fel a bíróságokat, hanem különböző keresettípusokat intézményesítettek, amelyek meghatározott cselekmények elvégzésére jogosították fel a (rendes) bíróságokat. Ezek az ún. parancsok (*orders*).⁴ Hasonló jellegű szabályozás alakult ki az Amerikai Egyesült Államokban is. Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű közigazgatási eljárási jogszabályának hatálya – az 1946-os *Administrative Procedure Act* – a normatív közigazgatási cselekmények megalkotására is

¹ Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: hoffman.istvan@ajk.elte.

² Lásd részletesebben: F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 12.

³ Lásd részletesebben: Forgács, Anna: Administrative rule-making based on ReNEUAL Model Rules. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 443.

⁴ Hagyományos elnevezésükkel: *writ*.

kiterjed.⁵ A fentiek is jelzik azt, hogy a bíróságok hatásköre kiterjed ezen normatív döntések kontrolljára is. Az enumeratív perjogi szabályozás alapján – sajátos keresetek révén – az angolszász államokban a normatív döntésekre is kiterjed a bíróságok – jogszerűségi – felülvizsgálati lehetősége. A fenti keresetek alapján alapvetően a rendes bíróságok járnak el.⁶ Az angolszász szabályozás sajátossága, hogy a normakontroll jellemzően konkrét jellegű.

A francia közigazgatásban az Államtanács (*Conseil d'État*) hatásköreinek folyamatos bővülése során egyfajta sajátos, a közigazgatáson belüli független szervezetként vált közigazgatási bíráskodást végző szervvé.⁷ Hatáskörei alapján végső soron szintén az enumeratív modellbe sorolható, jöllehet a *Code de justice administrative* a kérdést szabályozó R311-1 cikkének az eredeti, 2001. január 1-jén hatályos szövegéhez képest a hatásköri szabályozás tételes jellege folyamatosan oldódott. A hatásköri szabályok alapján az Államtanács és részben a regionális tribunálok hatásköre is kiterjed a normatív jellegű döntések felülvizsgálatára.⁸

Végső soron a brit és a francia rendszer is egyfajta hatásköri enumeráción alapult. Ezzel szemben a német közigazgatási perjog egy eltérő megoldást választott. A német közigazgatási perrendtartás, a *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) a teljes körű közigazgatási jogvédelem érdekében a közigazgatási bíróságok által elbírálandó ügyek – azaz a törvény tárgyi hatálya – tekintetében generálklauzulás megoldást választott a kérdést szabályozó 40. cikkében.⁹ A fenti generálklauzulának három főbb tényállási elemét különíti el a szakirodalom: egyrészt rögzíti, hogy a közigazgatási bíróságok hatáskörei a közjogi jogvitákra terjednek ki, ugyanakkor negatív feltételként rögzíti (azaz ezek fennállása esetén nem járhatnak el a közigazgatási bíróságok), hogy ez a közjogi jogvita nem alkotmányos jellegű, végül hogy ennek a vitának az elbírálását külön törvény nem utalja más bíróság hatáskörébe.¹⁰

⁵ Lásd Forgács (2015): i. m. 441.

⁶ A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata körében ténybizonyításra elsősorban akkor kerülhet sor, ha az a döntés jogszerűség megítéléséhez szükséges. Ezt az elvet a CPR-nak a kérdést szabályozó 54. fejezete (*Part 54*) is tartalmazza, de az elvet – a közigazgatási perek sajátos eljárási szabályainak kizárólagosságával egyidejűleg – az *O'Reilly v. Mackman* [1983] 2 AC 237 ügyben fektette le a Lordok Háza. Lásd részletesebben: Mark Elliott – Jack Beatson – Martin Matthews: *Administrative law. Text and materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 445–456.

⁷ Lásd F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai fejlődése. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész III. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 325.

⁸ Lásd részletesebben: Bernard Asso – Frédéric Monera: *Contentieux administratif*. Paris, Studyrama, 2006. 104. skk. és Nadine Dantonel-Cor: *Droit des collectivités territoriales*. Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007. 261.

⁹ § 40 I VwGO: „Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.”

¹⁰ Lásd Steffen Detterbeck: *Allgemeine Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, Beck, 2011. 518.



A normatív döntések ellenőrzése szempontjából érdemes kiemelni a münsteri székhelyű Észak-Rajna–Vesztfáliai Közigazgatási Felsőbíróság (*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*) azon 2010-es döntését,¹¹ amelyben kiemelte a bíróság, hogy a közjogi jogvita körébe tartozik a közigazgatási szerv által kiadott rendelet, valamint a szerv normatív határozata is. Így lényegében a fenti generálklauzula keretében – az alkotmányos jogvitáktól és a külön törvényben meghatározott, sajátos felülvizsgálatoktól (itt különösen a másik két közigazgatási jellegű bíróság, a pénzügyi bíróságok és a szociális bíróságok hatásköreire kell gondolnunk) eltekintve – a közigazgatási bíróságok normakontrollügyekekben is eljárhatnak.

Az önkormányzati normatív határozatok kontrollja a magyar jogban a Kp.-t megelőzően

Normakontroll-eljárások megjelenése a magyar jogban

A normatív döntések – így a helyi közigazgatási szervek (1990-ig a tanácsok) normatív határozatainak és rendeleteinek – bírósági kontrollja alapvetően a jogállami berendezkedésű rendszerekben jelenik meg. Így a rendszerváltozást megelőzően nem alakult ki ezek rendszere. Bár a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény, valamint más jogszabályok – így a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló rendelkezések – intézményesítettek törvényességi felügyeleti rendszereket, ám a felügyeleti szerv intézkedésének bírósági felülvizsgálatára nem volt lehetőség. A bíróság által felülvizsgálható döntések körébe 1990-et megelőzően a hatósági eljárási törvények szerinti államigazgatási hatósági határozatok – azaz kizárólag egyedi ügyekben hozott döntések – tartoztak. Ennek megfelelően, amikor az 1972. évi 26. tvr. beiktatta a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénybe (régi Pp.) a közigazgatási perek sajátos eljárási szabályairól rendelkező XX. fejezetet, akkor a rendelkezések az egyedi ügyben hozott hatósági határozatok jogszabályi kontrollját tekintették általánosnak, és az eljárás modellje is ezt követte.¹² A normakontroll-eljárások a rendszerváltozást követően jelentek meg ismét a magyar jogban. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény lényegében egy centralizált modellt alakított ki, amelyben a normakontrollnak – az alkotmányossági felülvizsgálaton túl a jogforrási hierarchiára vonatkozó szabályokra figyelemmel a törvényességi szempontúnak is – az elsődleges felelőse az Alkotmánybíróság volt. Bár a közigazgatási hatósági határozatok felülvizsgálatában – több lépcsőben – általánossá

¹¹ OVG Münster NVwZ-RR 210, 587f.

¹² Lásd részletesebben: Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 117–130.



vált a bírói felülvizsgálat, ez a közigazgatási normatív döntésekre nem terjedt ki. A bírósági normakontroll az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően egyes, külön törvények sajátos rendelkezései között jelent meg. Így a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint a régi Pp. 324. § (2) bek. b) pontja alapján az önkormányzatok képviselő-testületei normatív határozatainak felülvizsgálata, valamint az Ötv. és ahhoz kapcsolódóan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény utaló szabálya révén a nemzetiségi önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata is a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörébe tartozott.¹³ A bírósági normakontroll-eljárások kiszélesedését a Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) 2012. január 1-jei hatálybalépése, s ahhoz kapcsolódóan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szerinti törvényességi felügyeleti szabályrendszerének átalakítása jelentette, amikortól is a helyi önkormányzatok rendeleti döntéseinek (valamint a rendeletalkotás elmulasztásának) kontrollja a bírósági szervezetrendszerhez – a Kúria (Önkormányzati Tanácsához) – került.¹⁴

A Kp. modellje: generálklauzula és fragmentált szabályozás

A Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépése jelentős változást hozott a normatív aktusok felülvizsgálata során. Egyrészt a Kp.-nek – az elsősorban német megközelítésű, de a kormányzati intézkedések fogalmával a francia hatásokat is figyelembe vevő – generálklauzulás kiindulópontja miatt megteremtődik a közigazgatás normatív döntéseinek hézagmentes bírósági jogszerűségi kontrollja. Másrészt azonban a sarkalatos törvények sajátos eljárási szabályai is hatályban maradtak, azokat a Kp. csak megfelelően kiegészíti.

A közigazgatási normatív döntéssel kapcsolatos vita mint közigazgatási jogvita – általában

A Kp. 1. § (1) bekezdése alapján a törvény tárgyi hatálya a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perekre és egyéb bírósági közigazgatási eljárásokra terjed ki. Így a Kp. egyfajta generálklauzulás modellt alkalmaz a hatálya tekintetében,

¹³ Lásd Hoffman István: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 139–140.

¹⁴ Lásd Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 556–557.



hiszen – hasonlóan a német VwGO modelljéhez – a közigazgatási jogvitákat vonja a közigazgatási perrend hatálya alá. A fenti generálklauzula azonban a Kp. 4. §-a értelmezte. A Kp.-nek a normakontrollügyekben történő alkalmazása szempontjából fontos, hogy bár a fenti definíció alapján közigazgatási jogvitának minősülne, de a Kp. 4. § (4) bekezdés *a*) pontja alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának a „kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban”, valamint a *c*) pont alapján „az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között”.

Közigazgatási bíróságok és az Alkotmánybíróság

Mindezek alapján megállapítható, hogy nem tartozik a közigazgatási jogvita körébe, így a Kp. 4. § (3) bekezdés *c*) pontja alapján nem járhat el a generálklauzula alapján a közigazgatási bíróság a jogszabályokkal kapcsolatos jogviták esetén, valamint – főszabály szerint – a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel kapcsolatos jogvitákban. Ezek a normák ugyanis a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá tartoznak, így nem minősülnek közigazgatási cselekménynek a hivatkozott rendelkezés alapján. Míg a német VwGO a „nem alkotmányos vita” megoldást alkalmazza az alkotmánybírói hatáskörök és a közigazgatási bíróság hatásköreinek elhatárolása körében, addig ezt a kérdést a Kp. úgy rendezte, hogy kiveszi a közigazgatási jogvita fogalma alól azokat az ügyeket, amelyekben az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) alapján az Alkotmánybírói bíróság jár el.¹⁵

Bár a Kp. generálklauzulája általában kiveszi a közigazgatási cselekmények köréből a Jat. hatálya alá tartozó normák felülvizsgálatát, azonban egyértelmű, hogy vannak olyan, a Jat. hatálya alá tartozó aktusok, amelyek tekintetében a közigazgatási bíróságok járnak el. Egyrészt maga a Kp. szabályozza a XXV. fejezetben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának, illetve a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának a szabályait. Azaz, egy jogszabálynak – amely egyértelműen a Jat. hatálya alá tartozik – a normakontrollját. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybírói bíróság és a Kúria hatásköreit is elhatárolta a törvényalkotó és a törvényalkotás alapján kialakuló joggyakorlat is. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírói bíróság hatáskörébe csak azok az ügyek tartoznak, ahol kizárólag az önkormányzati rendelet az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata merül fel, más jogszabály

¹⁵ Lásd Tamás András: A közigazgatási bíróság megszűnése. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 405–406.

vizsgálata nélkül.¹⁶ Az Alkotmánybíróság a fenti szabályt tette egyértelművé a 3097/2012. (VII. 26.) AB határozatában, amikor rögzítette, hogy olyan alkotmányjogi panaszban, amelyben a panasz benyújtója az Alaptörvényen kívül más jogszabály megsértésére is hivatkozik, az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre.¹⁷ Az AB azért is járhatott el így, mert a bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott kötelezettsége az, hogy jogalkalmazó tevékenységük során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Így a Kúria részben alapjogi bíraskodási tevékenységet is ellát az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, hiszen olyan ügyekben, ahol a helyi rendelet az Alaptörvényt és más jogszabályt is sért, az alaptörvényi rendelkezésekkel való összhangot is vizsgálhatja. A fenti, egyértelmű elhatárolás azonban az elmúlt időszakban mintha változna: a 7/2017. (IV. 18.) AB határozat ugyanis lehetővé tette az alaptörvény-ellenesség mellett más törvényekbe is ütköző önkormányzati rendelet alkotmánybírói megsemmisítését abban az esetben is, ha az önkormányzati rendelet alapvető jog „közvetlen korlátozását célozza”.¹⁸

Az önkormányzati normatív határozatok tekintetében ennél is több kérdőjel jelenik meg a szabályozásban. Az Abtv. a közjogi szervezetszabályozó eszközök felülvizsgálatával kapcsolatban az Abtv. 37. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság „utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll-eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek... az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

E körben az Abtv. általában lehetővé teszi az alkotmánybírói felülvizsgálatot, és nem határoz meg olyan szempontokat, amelyek az AB hatáskörét korlátoznák – ellentétben az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljával. A Jat. IV. fejezete alapján a normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz, és a Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését normatív határozatban szabályozhatja. Az Mötv. 139. §-a egyértelműen rögzíti, hogy az önkormányzati határozatok – mind normatív, mind egyedi – törvényességi felülvizsgálatára a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási ügyben eljáró bíróság jogosult. A Kp. az Mötv.

¹⁶ Abtv. 37. § (1) bek.: „Az Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”

¹⁷ Lásd Nagy–Hoffman (2016): i. m. 556.

¹⁸ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat Indokolás [29] bek.



fenti szabálya tekintetében állapít meg a 139. § bekezdésében kiegészítő szabályokat, amelyek szerint az önkormányzati normakontrollra vonatkozó XXV. fejezet szabályait kell alkalmazni abban az esetben, ha „az eljárás tárgya a helyi önkormányzat normatív határozata”. A Kp. korábban hatályos, 139. §-át és az Mötv. 139. §-át – a közigazgatási bírósági rendszer átalakítását megvalósító – az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény módosította, amely változtatások 2020. április 1-jén léptek hatályba. A Kp. 2018. január 1-jén és 2020. április 1-jén meghatározott szabályaiból is egyértelmű, hogy mivel a normatív határozatok felülvizsgálatát a Kp. XXV. fejezete rendeli el, ezért a rendszertani elemzésből úgy tűnik, ezeknek a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek a felülvizsgálatára nem a Kp. 4. §-ában meghatározott generálklauzulát, hanem a Kp. 5. § (2) bekezdését kell alkalmazni, azaz az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálatát korlátozó, a Kp. 4. §-ában meghatározott feltételeket nem kell alkalmazni. Így lényegében a Kp. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan¹⁹ – párhuzamos hatásköröket tart fenn a normatív határozatok felülvizsgálata körében. Ez a problémakör ráadásul tágabb is: a normatív határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályait kell alkalmazni a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 146. § (2) bekezdésének utaló szabálya alapján a nemzetiségi önkormányzatok normatív határozatainak kontrolljára is. Így lényegében ezen döntések felülvizsgálatával kapcsolatban is fennáll ez a párhuzamos hatáskör-telepítés.

*Hatásköri bizonytalanság és annak rendezése(i):
az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata
szabályainak változása(i)*

Az önkormányzati normatív határozatok bírósági felülvizsgálata nem csak az Alkotmánybíróság hatásköreivel kapcsolatban jelent komoly kihívást. A Kp. eredeti, a *Magyar Közlöny*ben megjelent szövege alapján az eljáró bíróság sem volt teljesen egyértelmű. Az Mötv. 139. és 140. §-ai egyértelműen rögzítik, hogy az önkormányzati határozatok törvényességevel kapcsolatos perekben, valamint a határozathozatal elmulasztásával kapcsolatos eljárásokban a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el. A fenti hatásköri szabályok az Mötv. sarkalatos rendelkezései közé tartoznak. A Kp. eredeti, a *Magyar Közlöny*ben 2017. március 1-jén kihirdetett 139. § (2) bekezdése viszont azt rögzítette, hogy az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos eljárásokban a Kp. sajátos szabályokat meghatározó XXV. fejezetét kell alkalmazni. A Kp. XXV. fejezete viszont kizárólag a Kúria rendeletek felülvizsgálatával összefüggő eljárásának a szabályait határozza meg. Az Mötv.

¹⁹ Lásd Hoffman (2010): i. m. 139.

alapján viszont ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el. Így a Kp. és az Möt. szövege között egyfajta ellentmondás volt megfigyelhető: a Kp.-nak a *Magyar Közlöny*ben közzétett szövege alapján úgy tűnt, mintha a Kúria járt volna el a normatív önkormányzati határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos ügyekben is. Ez azonban az Möt. sarkalatos rendelkezéseinek egyértelmű „felülírása” lett volna. Az Alkotmánybíróságnak – éppen a Kp.-vel kapcsolatban hozott – 1/2017. (I. 17.) AB határozata pedig megismételte azt a korábban is rögzített elvet, hogy a sarkalatos törvények egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő módosítása nem áll összhangban a jogállamiság elvével. Ezért a fenti megoldás Alaptörvénnyel való összhangja erősen kétséges lett volna. Ezt az anomáliát észlelte a jogalkotó is: a Kp. 139. § (2) bekezdésének szövegét módosította – még a Kp. hatálybalépése előtt – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény 139. § (2) bekezdése. A Kp. 2018. január 1-jén hatályba lépő, immáron módosított 139. § (2) bekezdése alapján „[h]a 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”. Így a Kp. módosított rendelkezése egyértelműen kimondta az Möt. sarkalatos rendelkezéseivel összhangban, hogy az önkormányzat képviselő-testületének normatív határozatával – mint képviselő-testületi határozattal – kapcsolatos jogvitában az arra az Möt. 139. §-a alapján eljárni jogosult közigazgatási és munkaügyi bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. A Kp. fenti rendelkezése az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást alkalmazott, azonban arra is figyelemmel volt, hogy a normatív önkormányzati határozatok felülvizsgálata sajátos jellegű, a normakontroll-eljárások sajátosságait érvényesíteni kell. Ezért a Kp. kimondta, hogy az ilyen ügyekben az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságok nem a Kp. általános szabályai szerinti perben, hanem egy, a Kp. önkormányzati normakontroll-ügyeinek sajátos rendelkezései alapján zajló különleges perben járnak el.

A fenti hatásköri megoldással a viták azonban nem jutottak nyugvópontra. Egyes álláspontok szerint ugyanis a fenti szabályozás erodálta a normakontroll-eljárások egységességét, ugyanis míg a rendeletek normakontrollja a Kúriánál koncentrálódott, addig a kijelölt 8 közigazgatási és munkaügyi bíróság döntött – igaz, a Kp. XXV. fejezete szerinti eljárásban – a normatív önkormányzati határozatok jogszerűségéről.²⁰ Figyelemmel arra, hogy 2019. év végén a törvényhozásban a kormánypártok támogatói – ellentétben a 2017. nyári helyzettel – minősített többséggel

²⁰ A kritika tekintetében lásd Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnay Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 740–741.



rendelkeztek, ezért a jogalkotónak nem kellett a sarkalatos törvényi rendelkezésekhez igazodnia, ugyanis módosítani tudta az egyébként minősített többséggel elfogadott Mötv.-t is. Így az Mötv. 139. §-ának módosításával már nem nevesítették az önkormányzati határozatok felülvizsgálatával kapcsolatban eljáró bíróságokat, hanem az Mötv. módosított szabálya „közigazgatási ügyekben eljáró bíróságról” szól. Ezzel egyidejűleg a Kp. 139. § (2) bekezdését is törölték. Ez azonban továbbra is felvet nyitott kérdéseket, amelyeket a joggyakorlatnak kell rendeznie. Az új helyzetben ugyanis két értelmezés lehetősége merül fel: az egyik álláspont szerint a Kp. 139. §-ának utaló szabálya – amely szerint az önkormányzati normatív határozatokkal kapcsolatos eljárásban a Kp. XXV. fejezetét kell alkalmazni – a Kp. 141. § (2) bekezdésére is figyelemmel –, amely alapján a XXV. fejezet szerinti perekben a Kúria jár el – egyfajta hatásköri szabályként értelmezhető, és ezáltal ezekben a jogvitákban a Kúria jár el. A fenti, a Kúria Önkormányzati Tanácsának tanácselnök bírása által vallott megközelítéssel²¹ szemben azonban olyan értelmezés is megjelent, amely szerint a Kp. módosított 139. §-ának utaló szabálya önmagában nem tekinthető hatásköri szabálynak, így az általános elsőfokú hatáskörre való szabályok alkalmazása is felmerülhet. Jóllehet a jelenlegi szabályozási környezetben az utaló szabály hatásköri rendelkezésként történő alkalmazása mellett számos érv felhozható, azonban ezt a kérdést csak a joggyakorlat dönti majd el.

Zárógondolatok

A Kp. megalkotása jelentősen átalakította a közigazgatási szervek normatív döntéseinek bírósági felülvizsgálati rendszerét. A törvény a közigazgatási jogviták értelmezésében általában véve paradigmaváltást jelentett. A Kp. a közigazgatási jogvita generálklauzulájával széles körben tette lehetővé, hogy azokat a normatív döntéseket is felül lehessen vizsgálni, amelyekre korábban nem vagy csak korlátozottan volt lehetőség. A fragmentált jogvédelmi rendszer, a sarkalatos törvényekben szabályozott eljárások sajátos helyzete és a jelentős ágazati eltérések miatt is több olyan eljárási kérdés merült fel, amelyet vagy jogszabály-módosítással, vagy a gyakorlat határozott állásfoglalásával kellett rendezni, ezek közé tartozott az önkormányzati normatív határozatok kérdésköre is. A normatív határozatokkal kapcsolatos jogalkotás körében több álláspont ütközött, amelyek a Kp. (és az Mötv.) szövegének többszöri módosításában jelentek meg, azonban a viták még jelenleg sem jutottak nyugvópontra.

²¹ Lásd Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. (CompLex Jogtár Kiegészítésként közzétett kommentár.)

Irodalomjegyzék

- Asso, Bernard – Frédéric Monera: *Contentieux administratif*. Paris, Studyrama, 2006.
- Dantonel-Cor, Nadine: *Droit des collectivités territoriales*. Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007.
- Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021.
- Detterbeck, Steffen: *Allgemeine Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, Beck, 2011.
- Elliott, Mark – Jack Beatson – Martin Matthews: *Administrative law. Text and materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011.
- F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bírászkodás európai fejlődése. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.
- F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.
- Forgács, Anna: Administrative rule-making based on ReNEUAL Model Rules. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015.
- Hoffman István: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 137–152.
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 117–130.
- Tamás András: A közigazgatási bíróság megszűnése. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 391–406.