

**DR. HABIL. TÓTH J. ZOLTÁN PHD**

EGYETEMI DOCENS

KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
JOGTÖRTÉNETI, JOGELMÉLETI ÉS EGYHÁZJOGI TANSZÉK**DR. KOVÁCS ENDRE MIKLÓS**KANCELLÁR-HELYETTES, MEGBÍZOTT ÓRAADÓ  
NEUMANN JÁNOS EGYETEM

# Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben<sup>1</sup>

Az Alaptörvény 2012. január 1-jén történt hatályba lépését követően sok tekintetben megváltozott Magyarország közjogi keretrendszere. Különösen igaz ez a megállapítás a normakontrollt végző alkotmányos szervek struktúrájára, valamint azok működését meghatározó jogszabályi környezetre, melynek eljárásjogi vetületű jellemzőit elemzi a jelen tanulmány.

## 1. Az alkotmánybírósági normakontroll

### 1.1. Az alkotmányvédelem módjai

Az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervek bármely jogrendszerben alapvetően kétfajta funkciót tölthetnek be: egyrészt elláthatják az alkotmányos rend, ezen belül kifejezetten az alkotmány (az alkotmányos normák) védelmét (*objektív funkció*, mely az alkotmányos rend épségének fenntartásában, az alkotmány érvényesülésének generális jellegű biztosításában nyilvánul meg), másrészt elláthatják az állampolgárok (vagy egyéb természetes személyek /menekültek, hontalanok stb./, illetve bizonyos esetekben a jogi személyek és más, nem természetes személy jogalanyok) alapjogainak védelmét (*szubjektív funkció*, mely az egyéni jogvédelem biztosításában ölt testet).<sup>2</sup> Magyarországon az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az

ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.<sup>3</sup>

Az alkotmánybírósági objektív alkotmányvédelem fő formája tehát a *normakontroll*, vagyis a jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések (jogelméleti szempontból helyesen: a jogi normák) alkotmányosságának az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy annak rendelkezését megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül.<sup>4</sup> (Mindezek mellett létezik a – nem normakontrollt jelentő – ún. valódi alkotmányjogi panasz intézménye<sup>5</sup> is, mely-

<sup>3</sup> A felosztás természetes ideáltípus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.

<sup>4</sup> Mivel a konkrét normakontroll eseteiben mindig van egy (vagy több) közvetlenül érintett, akinek jogaira és kötelezettségeire a normakontroll eredménye kihatással lehet, ezért az már nem kizárólag a kollektív alapjogvédelem eszköze, hanem az egyénié is. Mivel azonban hatásában fontosabb a kollektív jelleg, ezért a fentiekben a kollektív alapjogvédelem eszközeihez soroltuk, elismerve, hogy ez – az absztrakt normakontrollal ellentétben – nem érvényesül tisztán.

<sup>5</sup> A valódi alkotmányjogi panasz [Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §] lényege, hogy a bírósági eljárás

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+Felsőoktatási Fiatal Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült.

<sup>2</sup> Mindezek mellett természetesen – államonként rendkívül változó módon – számos más hatáskört is elláthat egy alkotmányvédő testület, ám ezek nem az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szerv *alkotmányvédelmi* feladataihoz kapcsolódnak, így az itt bemutatott témakör elemzése során ezeknek nincs jelentőségük.

nek eljárási szabályai azonban sok szempontból hasonlóak a többi – már valóban normakontroll – panaszeljáráshoz.) Az absztrakt normakontroll végül ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos.<sup>6</sup>

### 1.2. Az előzetes absztrakt normakontroll

Az *előzetes absztrakt normakontroll*ra még az adott jogi norma (törvény, közjogi szervezetszabályozó eszköz, nemzetközi szerződés, új *Alaptörvény* vagy az *Alaptörvény módosítása*) kihirdetése előtt kerül sor, amelyet törvények esetében jelenleg az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök indíthat. Törvények előzetes normakontrollja esetében mindenekelőtt tehát maga az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvényvel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az ily módon megküldött törvény alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak 30 napja van; az Országgyűlés pedig csak a törvény egészét küldheti meg, egyes rendelkezéseit nem. Ha a törvény az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenes, az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja (ezt követően az előzetes normakontrollt az Országgyűlés ismét kezdeményezheti, mely esetben az Alkotmánybíróságnak már csak 10 napja van a döntése meghozatalára); ha pedig nem alaptörvény-ellenes, úgy az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. (Ebben az esetben a köztársasági elnök ún. politikai vétóval még élhet, alkotmányossági vétóval már nem).

A jogszabály Alaptörvényvel való összhangjának vizsgálatára azonban a gyakorlatban – és akkor is csak ritkán – a köztársasági elnök indítványára kerül sor:<sup>7</sup> ha az Országgyűlés nem küldte meg az elfogadott, de még alá nem írt törvényt az Alkotmánybíróságnak, és a köztársasági elnök a törvényt

vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvényvel ellentétesnek tartja, azt (akár az egész törvényt, akár annak csak egyes rendelkezéseit) az Alaptörvényvel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ha a törvény (vagy annak a köztársasági elnök által támadott bármely része) az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenes, az Országgyűlés a törvényt köteles újratárgyalni; ha pedig nem az, úgy a köztársasági elnök azt haladéktalanul alá kell, hogy írja, és el kell, hogy rendelje annak kihirdetését.

Bár nem normakontroll, de e helyütt feltétlenül megemlíthető a köztársasági elnöki ún. *politikai vétó* intézménye. Ez annyit jelent, hogy amennyiben a köztársasági elnök a törvényvel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és előzetes normakontrollt nem kezdeményezett, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Ha az Országgyűlés a törvényt változatlan szöveggel újra elfogadja, a köztársasági elnök azt vagy haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését, vagy közjogi érvénytelenség miatt előzetes normakontrollt kérhet, azaz a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvényvel való összhang vizsgálatát. Ha pedig a politikai vétó alapján az Országgyűlés a törvényt módosítja, a köztársasági elnök vagy 5 napon belül aláírja azt, és elrendeli annak kihirdetését, vagy előzetes normakontrollt kezdeményez; ez utóbbi esetben azonban az Alaptörvényvel való összhang vizsgálatát már kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy – az előző esethez hasonlóan – arra hivatkozással kérheti, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Végül az előzetes normakontroll körében megemlíthető, hogy a nemzetközi szerződések, a közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása Alaptörvényvel való összhangjának előzetes vizsgálatára külön, speciális szabályok vonatkoznak, melyek részletezésétől eltekintünk.<sup>8</sup>

rásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott *jogszabályt* tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást*. (A „valódi alkotmányjogi panaszról” részletesebben lásd: TÓTH J. Zoltán: *Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés*. Jogelméleti Szemle, 2016/1. szám, 121–138. o.; illetve TÓTH J. Zoltán: *Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után*. Glossa Iuridica, Új folyam, IV. évfolyam, 2017/3–4. szám, 9–19. o.)

<sup>6</sup> Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez lásd pl.: KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452–467. o.; LEGÉNY Krisztián: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*, In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211–280. o. (különösen a 236–273. oldalak közötti rész); TÉGLÁSI András: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*, In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván: *Összehasonlító alkotmányjog*. Nemzeti Közigazgatási Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135–148. o. (különösen a 135–141. oldalak közötti rész); BALOGH Zsolt: *Alkotmánybíróság*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 343–374. o. (különösen a 358–369. oldalak közötti rész); CSERVÁK Csaba: *Sajátos alkotmánybíráskodási modellek*, In: Jogelméleti Szemle, 2015/3. szám, 59–66. o. (különösen a 60–62. oldalak közötti rész).

<sup>7</sup> Az Országgyűlés ez idáig még nem kezdeményezett előzetes normakontroll eljárást. A köztársasági elnök 2012. január 1-je és 2018. augusztus 15. között összesen hat normakontroll-eljárást kezdeményezett.

<sup>8</sup> Az Abtv. 23. § (4) bekezdése értelmében a *nemzetközi szerződés* kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvényvel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A *közjogi szervezetszabályozó eszköz* Alaptörvényvel való összhangjának előzetes vizsgálatát az Abtv. 23. § (5) bekezdése szabályozza, mely szerint az Országgyűlés Házsabálya elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés a törvények előzetes normakontrolljára (Alaptörvényvel való összhangjának előzetes vizsgálatára) irányuló eljárás szerint kérheti az Alkotmánybíróságtól az Országgyűlés Házsabálya mint normatív határozat Alaptörvényvel való összhangjának előzetes vizsgálatát. (Erre az Alkotmánybíróságnak – a törvények előzetes normakontrolljához hasonlóan – ugyancsak 30 napja van.) E normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Végül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása vizsgálata az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pontja rendelkezik: a köztársasági elnök indítványára az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvényt és Alaptörvény-módosítást az Alkotmánybíróság csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

### 1.3. Az utólagos absztrakt normakontroll

Az *utólagos absztrakt normakontrollra* a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdekeltség nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,<sup>9</sup> ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekességük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz, csak (tipikusan) jelezhetik az ombudsmannak az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály (hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak. Jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. és 37. §§], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont, Abtv. 32. § (1) bekezdés és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.<sup>10</sup> Továbbá ha feláll a Közigazgatási Felsőbíróság, úgy – Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 11. cikke alapján – a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke is indítványozhatja majd bármely jogszabály formai vagy tartalmi, valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása formai (azok megalkotása alkotmányosságára vonatkozó) vizsgálatát.

### 1.4. A konkrét normakontroll

Akinek jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze a konkrét normakontroll.<sup>11</sup> A konkrét normakontrollnak három fajtája van. Az első a „régí”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz*<sup>12</sup> [Abtv. 26. §

(1) bekezdés],<sup>13</sup> melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva.<sup>14</sup> A második a *közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bekezdés], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem (továbbá az Alaptörvényben biztosított egyéb, alapvető jognak nem minősülő alanyi jogok sérelme). A harmadik pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.<sup>15</sup>

A bírói egyedi normakontroll részben előnyösebb, részben hátrányosabb az egyén számára, mint a normakontrollal egybekötött, „régí” alkotmányjogi panasz. Előnyösebb egyrészt azért, mert ez esetben nem kell megvárni a jogerős bírói döntést, amellyel az alkotmányos jogsérelem bekövetkezik, hanem már az előtt, preventív jelleggel kiküszöbölhető az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása a bírósági eljárásban; másrészt azért is, mert a bíróság nemcsak alapjogi jogsérelem gyanúja esetén fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hanem bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozva is (Így például az érintett maga nem hivatkozhat a hatalommegosztás elvének vagy a jogállamiságnak a sérelmére (kivételek a jogállamiság részét képező jogbiztonsághoz tartozó visszaható hatály tilalma és a kellő felkészülési idő követelménye, amelyek közül önmagában egyik sem alanyi jog, de az alanyi alapjogokhoz, illetve azok érvényesüléséhez közvetlenül kapcsolódó elv),<sup>16</sup> a bíróság viszont igen]; végül azért is, mert a bíró nemcsak az alaptörvény-ellenesség megállapítását, hanem az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának a kizárását is kezdeményezheti. Hátrányosabb ellenben azért,

lehetőségének megengedtségéhez volt kötve, annak feltételei hiányában az egyéni jogvédelem (a konkrét esetben való alkalmazási tilalom kimondása) sem volt lehetséges. Ezért mondható az, hogy a „régí” panasz kettős jellege ellenére leginkább konkrét normakontrollként funkcionált, a tényleges egyéni jogvédelmet pedig csak a „valódi” alkotmányjogi panasz 2012. január 1-jei bevezetése teremtette meg.

<sup>13</sup> A 2012. január 1. előtti, „régí” alkotmányjogi panaszról, annak Alkotmánybíróság általi alkalmazási gyakorlatáról és e gyakorlat dilemmáiról lásd pl.: KÖBLÖS Adél: *A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben*. Alkotmánybírósági Szemle. 2012. 1. sz. 80–88. o.

<sup>14</sup> Ide tartozik továbbá az Abtv. 26. § (3) bekezdése is, amely szerint „a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti”.

<sup>15</sup> 2012. január 1. és 2018. augusztus 15. között 491 bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybíróságra.

<sup>16</sup> Ehhez összefoglaló jelleggel lásd az 1140/D/2006. AB végzést (ABH 2008, 3578, 3580-3581.).

<sup>9</sup> Erről, valamint annak hatásairól részletesen lásd: TÓTH J. Zoltán: *Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I-II. rész)*. Közjogi Szemle. 2012. 3. és 4. sz. 11–19. és 29–37. o.

<sup>10</sup> 2012. január 1. és 2018. augusztus 15. között 57 utólagos absztrakt normakontroll indítvány érkezett az alapvető jogok biztosától, 19 az országgyűlési képviselők egynegyedétől (ebből egy törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránt), továbbá egy-egy a Kormánytól, a Kúria elnökétől, valamint a legfőbb ügyésztől.

<sup>11</sup> Ez alól természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i) tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálót; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak, hogy függesse fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

<sup>12</sup> A „régí” alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a kezdetekben még elsősorban egyéni jogorvoslatnak tekintette, erről árulkodik az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 272.) indokolása; később azonban az egyéni jogvédelem egyre inkább háttérbe szorult, és a 442/D/2000. AB végzésben (ABH 2003, 1843.) a testület már e jogintézmény kettős jellegét hangsúlyozta, de úgy, hogy az egyéni jogvédelem a normakontroll

mert erre az érintettnek nincs alanyi joga, annak indítványozását csak kérheti az eljáró bíróságtól (amely vagy eleget tesz ennek a kérelemnek, és kezdeményezi a normakontrollt, vagy – és többségében ez a helyzet – nem tesz eleget neki).

A – jelen tanulmányban részletesen nem elemzett – valódi alkotmányjogi panaszra és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „régi” panaszra egyaránt igaz, hogy a sérelmezett bírói döntésnek az ügy érdemében kell születnie (nem ilyen pl. az előzetes letartóztatás vagy az ideiglenes kényszergyógykezelés elrendelése), vagy az ügyet le kell zárnia, be kell fejeznie (pl. permegszüntető végzés). Mind a „valódi” panaszt, mind a másik két, konkrét normakontrollt jelentő panaszfajta az egyedi ügyben érintett nyújthatja be; az érintett lehet természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli jogalany (pl. egy társasház) is. Maga az egyedi ügy mind a „régi”, mind a „valódi” alkotmányjogi panasznál (a kivételes panasznál értelemszerűen nem, hiszen ott nincs bírósági eljárás) lehet (polgári ügyekben) akár peres, akár nemperes eljárás. A panaszt mindkét jogcímen [Abtv. 26. § (1) bekezdés, Abtv. 27. §] a sérelmezett döntés kézbesítésétől vagy – ennek hiányában – a tudomásszerzéstől, avagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, amely eljárási határidő, azaz a feladás, és nem a beérkezés időpontja számít.<sup>17</sup> E határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem az akadályoztatás megszűnésétől számított 15, de a döntés kézbesítésétől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított legfeljebb 180 napos objektív határidőn belül terjeszhető elő.<sup>18</sup>

Ügyszintén mindkét panaszfajta (akár peres, akár nemperes bírósági alapeljárásról van szó) csak a jogerős bírósági határozat (ítélet vagy végzés) után lehet benyújtani, ha a rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, vagy jogorvoslat nincs biztosítva. (Természetesen az esetlegesen igénybe vehető rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése a harmadik panaszfajta, a közvetlen panasz esetében is feltétel.)<sup>19</sup> Mind-

<sup>17</sup> Az első hónapokban az Alkotmánybíróság a hatvannapos határidőt – jogszabályi támpont hiányában – maga értelmezte, mégpedig anyagi jogi jellegűként. Az első konkrét, pusztán a beérkezés 60 napon túli időpontja miatti elkészttség okán visszautasítandó indítványok elbírálásakor és ezáltal a problémával való tényleges szembesüléskor azonban változtatott álláspontján, és gyakorlatában a határidőt eljárási jellegűnek tekintve befogadta a panaszokat, ha azok az egyéb befogadási feltételeknek is megfeleltek. Mindazonáltal e gyakorlat sokáig nem öltött írott normatív formát: arról sem pró, sem kontra a korábbi ügyrend [1/2012. (I. 3.) Tü. határozat] nem rendelkezett. Csak a 2013. március 1-je óta hatályos az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről (a továbbiakban: Ügyrend) írja elő kifejezetten, hogy „a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták” [Ügyrend 28. § (1) bekezdés].

<sup>18</sup> Az igazolási kérelem előterjesztésével egyidejűleg magát az – elbírálásra alkalmas – indítványt is elő kell terjeszteni; az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben kell, hogy valószínűsítse [Abtv. 30. § (3) bekezdés].

<sup>19</sup> Tehát ha az elsőfokú vagy büntetőügyben a másodfokú határozat ellen lehet fellebbezni, azt meg kell tenni. A felülvizsgálati eljárás megindítása ugyanakkor nem feltétel, de ha a jogerős határozat ellen nem éltek alkotmányjogi panasszal, a felülvizsgálat során hozott határozattal szemben is lehetőség van azt benyújtani. Ha a felülvizsgálat során olyan ítéletet hozott a Kúria, amellyel a jogerős határozattól eltérő érdemi döntést hozott

három panaszfajta [vagyis az előbbi kettőn kívül az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen, bírói eljárás nélküli panaszra is] igaz, hogy külön befogadási eljárás és (befogadás esetén) külön érdemi vizsgálati szakasz van, bár lehetőség van a befogadhatóságról magában az érdemi határozatban is dönteni, amivel az Alkotmánybíróság néha él is. A befogadásról az Alkotmánybíróság Ügyrendje<sup>20</sup> szerint az eljárás megindulásáról szóló főtitkári tájékoztatástól számított 120 napon belül kell dönteni; az első érdemi tervezetet pedig a befogadástól számított 180 nap alatt kell elkészíteni. Az érdemi döntés meghozatalára ugyanakkor sem ügyrendi, sem jogszabályi határidő nincs: azt az Abtv. 30. § (5) bekezdése szerint „ésszerű határidőn belül” kell meghozni.

### 1.5. Az alkotmánybírósági normakontroll jogkövetkezményei

Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt (ha azt még nem helyezték hatályon kívül) megsemmisíti. A megsemmisítés – hatályát tekintve – történhet fő szabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírósági határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály kihirdetésére visszaható hatállyal; továbbá – jogbiztonsági okokból – *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig még alkalmazni kell).

A jogkövetkezmény azonban nemcsak 1) a megsemmisítés vagy 2) a már hatályon kívül helyezett (illetve előzetes normakontroll esetén a még ki nem hirdetett, tehát hatályba sem léphetett) *norma alaptörvény-ellenességének megállapítása*, illetve – megalapozatlanság esetén – 3) az indítvány *elutasítása* lehet, hanem lehetséges 4) *alkotmányos mulasztás* (tehát a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának *megállapítása* (ekkor az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); 5) önmagában *alkalmazási tilalom kimondása*, ha a jogszabály korábbi megsemmisítése nem a jogszabály megalkotására visszaható hatállyal (hanem a kihirdetés másnapjával vagy a jövőre vonatkozóan) történt, és ezért konkrét ügyben (a jogszabály megsemmisítése előtt

(azaz a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezte és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hozott; a jogerős határozatot megváltoztatta és a törvénynek megfelelő új határozatot hozott; a jogerős határozatot hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette), akkor a jogerős ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt követően a kúriai felülvizsgálati döntés ellen önmagában is lehetőség van alkotmányjogi panasszal élni. Egyébként annak nincs akadálya, hogy a jogerős döntéssel szemben az érintett párhuzamosan indítványozza a Kúriánál a felülvizsgálati eljárást, illetve nyújtson be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt, sőt, ez kifejezetten érdeke, ugyanis egyrészt más a hivatkozási alap: a Kúriánál jogsértésre, az Alkotmánybíróság előtt az Alaptörvényben biztosított valamely jog sérelmére hivatkozhat; továbbá előfordulhat, hogy mire az Alkotmánybíróság a panasz ügyében döntést hoz, addigra a felülvizsgálat kezdeményezésére nyitvaálló határidő már eltelt. Perújítás esetén ellenben nem lehet alkotmányjogi panaszt beadni, lévén hogy az eljárás folyamatban van.

<sup>20</sup> A határidőkről ezen Ügyrend 53. §-a rendelkezik, tartamilag az Alkotmánybíróság korábbi ügyrendjének [1/2012. (I. 3.) Tü. határozat] 48. §-ával megegyezően.

indult eljárásokban) azt még alkalmazni kellene; továbbá 6) *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság meghatározhatja a bíróságok és mindenki más számára egy jogszabály Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos értelmét, illetve azokat a követelményeket, amelyeknek az adott jogszabály bírósági vagy egyéb szervek által történő alkalmazása meg kell, hogy feleljen. Emellett lehetséges még 7) az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt *büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a terhelt még nem mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg;<sup>21</sup> illetve 8) az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal befejezett *szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel [a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 133. § (1) bekezdés és (2) bekezdés d) pont] – ez többi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.

Megjegyzendő még, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, normakontrollos panaszoknál (csakúgy, mint a valódi alkotmányjogi panaszok esetében), amennyiben az Alkotmánybíróság bírósági döntést semmisít meg, úgy a sérelmes helyzetet nem egyedül, hanem a rendes bíróságokkal együtt orvosolja.<sup>22</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 427. § (1) bekezdés b) pontja alapján, ha az Alkotmánybíróság bírósági határozatot semmisített meg, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg. Ennek keretében a Kúria – végzéssel – az első- vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el, illetve ha az Alkotmánybíróság a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette, akkor a megsemmisített döntést hozó hatóságot értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja.<sup>23</sup> A Kúria ezen döntését hivatalból induló nemperes eljárás keretében hozza meg. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 403. § (1) bekezdése szerint a bíróság határozatának az Alkotmánybíróság általi megsemmisítése

esetén az eljárást meg kell ismételni; a (3) bekezdés értelmében a megismételt eljárásban a bíróság az ügyet az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata okainak és indokainak figyelembevételével bírálja el. Ez esetben a rendes bírósági eljárás azon a szinten folytatódik, ahol a megsemmisített döntést meghozták. [Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a 2018. július 1-jén hatályba lépett, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) 632.§ (1) és (2) bekezdése is.] Végül a Szabs. tv. 133. § (4) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján a bíróság jogerős határozatát megsemmisítette, a megsemmisített bírósági határozatot hozó bíróság új eljárást folytat le, mégpedig a perújítás szabályai szerint, kivéve hogy az eljárás hivatalból indul, továbbá a bíróság az ügyet az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata okainak és indokainak figyelembevételével bírálja el. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján a bíróság határozatával együtt a szabálysértési hatóságnak a bírósági döntéssel felülvizsgált határozatát is megsemmisítette, akkor újabb szabálysértési eljárás a megsemmisített határozatokkal elbírált cselekmény miatt nem indítható.<sup>24</sup>

## 2. A helyi önkormányzatok bírósági normakontrollja

### 2.1. Szabályozási keretek

Az Alaptörvény 2012. január 1-jén történt hatályba lépésével megváltozott a helyi önkormányzatok működését meghatározó jogszabályi környezet. Különösképpen aláhúzandó ez a megállapítás az önkormányzati rendeletek normakontroll rendszere tekintetében, ugyanis ettől az időponttól kezdve az Alaptörvény szerint a [rendes] bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>25</sup> Az Alaptörvény – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) részletszabályai nyomán – a helyi önkormányzatok rendeletei feletti normakontroll tekintetében hatáskörrel ruházta fel a rendes bírósági struktúra élén elhelyezkedő Kúriát. Ennek eredményeképpen megkezdte munkáját a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumán belül az Önkormányzati Tanács, megnyitva az utat a közigazgatási bíráskodás egyik újabb szegmense számára is. A jogalkotó ekkor a bírósági normakontroll-eljárásokra vonatkozó általános és különös rendelkezéseket túlnyomórészt a Bszi.-ben fektette le, mely tárgyi szabályozókat a további „*ágazati*” jogszabályokkal, vagyis a fentebb hivatkozott Mötv. és Ajbtv. rendelkezéseivel együtt kellett alkalmazni.

<sup>21</sup> Vö.: a régi Be. 416. § (1) bekezdés e) pont, illetve az új Be. 649. § (3) bekezdés.

<sup>22</sup> A bírósági döntések megsemmisítésének gyakorlati konzekvenciáihoz lásd: TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: *A bírói döntésekre is kiható alkotmánybírósági jogvédelem tapasztalatai.* (2012–2017). Alkotmánybírósági Szemle, 2017/2. szám, 102-107. o. A „*valódi*” panaszindítványok alapján megismételt bírósági eljárások részletes bemutatását lásd ugyanezen szerzőknek az Alkotmánybíróság és a Kúria által támogatott, megjelenés alatt álló gyakorlati kézikönyvében: TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: *A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézikönyv jogkereső laikusok és gyakorló jogászok számára.* (Megj. a.)

<sup>23</sup> Pp. 427. § (2) bekezdés c) és d) pont.

<sup>24</sup> Szabs. tv. 133. § (7) bekezdés.

<sup>25</sup> Vö. Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c)-d) pontja. Hatályban volt Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása hatályba lépésének időpontjáig (2018. június 29. napjáig).

A tárgyi koncepcionális változtatások következtében – ahogy arra már az előzőekben is utaltunk – véget ért az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati normakontroll terén a rendszerváltozás óta fennállt hatásköri monopóliuma, ugyanis 2012-től az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálata és megsemmisítése, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló eljárás lefolytatása már a Kúria hatáskörébe tartozik.<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróságnak a helyi önkormányzatok rendeleteivel kapcsolatos normakontroll eljárása Abtv. nyomán csak abban az esetben releváns, ha annak tárgya – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.<sup>27</sup> Az Alkotmánybíróság tehát 2012-től kizárólag tisztán alapjogi tárgyú normakontrollnak vetheti alá az erre irányuló indítvány alapján a helyi önkormányzati rendeleteket.

A 2018. év azonban további jelentős változásokat hoz a közigazgatási bírászkodás alapjainak lefektetése tárgyában. 2018. január 1-jén hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.), a közigazgatási jogviták elbírálására irányadó rendelkezéseket tartalmazó új eljárásjogi kódex, magába foglalva az önkormányzati bírósági normakontrollra vonatkozó rendelkezéseket is. Ennek megtörténtével hatályukat veszítették a Bszi. tárgyi rendelkezései. A megjelölt időponttól kezdve a Bszi. a Kp. rendelkezéseire utal az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó eljárásjogi szabályok alkalmazása tekintetében: az Önkormányzati Tanács eljárására a közigazgatási perrendtartásról szóló törvénynek az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.<sup>28</sup> 2018. június 29-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, mely szerint a bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság. A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.<sup>29</sup> Az Alaptörvény Záró és a vegyes rendelkezései között rögzítésre kerül, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság [tehát a Kúria, mint a rendes bírósági rendszer élén elhelyezkedő bírói szerv] dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási

kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>30</sup> Mindezek alapján aláhúzendő, hogy az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások a rendes bírósági szervezetrendszer részét képező Kúriától a közigazgatási bírósági szervezetrendszer hatáskörébe fognak kerülni.

Látható, hogy a 2018. évben az önkormányzati bírósági normakontroll rendszer újabb eljárásjogi és intézményi változására kerül sor, mely körülmények indokolták teszik – az önkormányzati bírósági normakontroll rendszer immáron hatéves működési múltjára<sup>31</sup> tekintettel, valamint a gyakorlati szempontok szem előtt tartásával is – a vonatkozó szabályozási környezet eljárásjogi vetületű jellemzőinek a vizsgálatát. Mindezt komparatív alapon megtevé, a Bszi.-ben foglalt korábbi tárgyi rendelkezésekre tekintettel.

**Az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó jogszabályi rendelkezések [2012-2017]**

Alaptörvény	25. cikk (2) bekezdés c)-d) pont
Mötv.	136. § (2) bekezdés - 138. §
Bszi.	24. § (1) bekezdés f)-g) pont 45-61. §
Abtv.	37. § (1) bekezdés
Ajbtv.	34/A. §

**Az önkormányzati bírósági normakontrollra irányadó jogszabályi rendelkezések [2018-]**

Alaptörvény	25. cikk (3) bekezdés Záró és vegyes rendelkezések 27. pont c)-d) alpont
Mötv.	136. § (2) bekezdés - 138. §
Kp.	5. § (3) bekezdés 12. § (4) bekezdés a)-b) pont 32. § c) pont 139-150. §
Abtv.	37. § (1) bekezdés
Ajbtv.	34/A. §

**2.2. Az önkormányzati bírósági normakontroll tekintetében indítványozásra jogosultak**

2012-től az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárás tárgyában indítványozásra jogosultsággal rendelkező intézményi kör kiszélesedésével fragmentált szabályozási struktúra állt fel.

Az Mötv. a törvényességi „ellenőrzés” tekintetében korábban kialakult szabályozási modelltől elszakadva törvényessé-

<sup>26</sup> Vö. Bszi. 24. § (1) bekezdés f)-g) pont.

<sup>27</sup> Vö. Abtv. 37. § (1) bekezdés.

<sup>28</sup> Vö. Bszi. 46. §.

<sup>29</sup> Vö. Alaptörvény 25. cikk (1)-(3) bekezdés.

<sup>30</sup> Vö. Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 27. pont c)-d) alpont.

<sup>31</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2012-től megkezdett normakontroll tevékenységének eredményeképpen összesen 328 ügyet zárt le. Forrás: Kúria honlapja (2018. augusztus 19. napi állapot).

gi „felügyeleti” eszközöket vezetett be<sup>32</sup>, melyek részét képezi az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése<sup>33</sup>, valamint a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló eljárás<sup>34</sup> kezdeményezése és ezzel szoros tartalmi összefüggésben a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása<sup>35</sup>, az úgynevezett aktuspótlás. A nevezett bírósági normakontroll-eljárásokat a fővárosi vagy a megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) kezdeményezheti.

A Kp. alapján ha a bíróságnak az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, a Kúriánál indítványozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Ezzel egyidejűleg felfüggeszti az eljárást.<sup>36</sup> A teljesség érdekében kiemelendő, hogy a Bszi. is tartalmazott a bírói indítványra vonatkozó rendelkezéseket.<sup>37</sup>

Az indítványozói kör 2013. január 1-jétől kiegészült az alapvető jogok biztosával. Az Ajbtv. szerint ha az alapvető jogok biztos a vizsgálat során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.<sup>38</sup>

### 2.3. Az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárás típusai, jogkövetkezmények

2012-től az önkormányzati rendeletek bírósági normakontrollját a Kúria végzi, amely az Alaptörvény szerinti „közvetett alaptörvény-ellenesség” esetén<sup>39</sup> dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről<sup>40</sup> vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról<sup>41</sup>. Megjegyzendő, hogy Kp. is nevesíti ezen eljárásokat a Kúria tekintetében rögzített hatásköri szabályként.<sup>42</sup> A teljesség érdekében hangsúlyozandó, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának önerővel rendelkező hatáskörét a Kúria Önkormányzati Tanácsának önerővel rendelkező hatáskörétől meg kell különböztetni. Az aktuspótlás is a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási köte-

lettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll hatáskör részeként értelmezhető.<sup>43</sup>

Külön kiemelendő a Kp. azon – az Mötv. előírásaira figyelemmel elfogadott<sup>44</sup> – rendelkezése, mely szerint a bírósági normakontroll-eljárásra irányadó szabályok szerint kell eljárni akkor is, ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárásának tárgya a helyi önkormányzat képviselő-testületének (közgyűlésének) normatív határozata<sup>45</sup> vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása azzal, hogy ebben az esetben nem a Kúria, hanem az adott ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.<sup>46</sup>

#### 2.3.1. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló bírósági normakontroll-eljárás

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésére irányuló bírósági normakontroll-eljárás egyszakaszos eljárás. A Kp. szerint – megegyezően a Bszi.-ben foglalt korábbi szabályozási tartalommal – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt bármely indítványozásra jogosultsággal rendelkező tehet<sup>47</sup>. Az indítványban meg kell jelölni: *a)* a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet; *b)* az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezését; *c)* azon jogszabályi rendelkezést, amelyet az önkormányzati rendelet sért; *d)* annak okát, hogy az indítványozó miért tartja az adott rendelkezést jogszabálysértőnek.<sup>48</sup> Megegyezően a Bszi.-vel, a Kp. is szabályozza a bírósági normakontroll-eljárás tárgyának adott eljárásban való kiterjesztésének lehetőségét, de csak a vizsgálat alapjául szolgáló helyi szabályozással szoros tartalmi összefüggést mutató rendelkezésekkel összefüggésben.<sup>49</sup>

A Kúria Önkormányzati Tanácsa működésének kezdetekor is felmerült már az ideiglenes alkalmazási tilalom szabályozásának hiánya. A kapcsolódó szakmai viták során több

<sup>43</sup> KÖM.5009/2013/3. számú határozat (MK 2013. 67, 50141-50143.)

<sup>44</sup> Az Mötv. 132. § (1) bekezdés *d)* és *e)* pontja alapján a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát (139. §) vagy kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését (140. §). Az Mötv. 1. § 3. pontja alapján a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.

<sup>45</sup> A normatív határozat a jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. §-a szerinti közjogi szervezetszabályozó eszközök egyik típusa. A helyi önkormányzat működése szempontjából a Jat. 23. § (2) bekezdése rendelkezik relevanciával, miszerint normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A teljesség érdekében utalni indokolt a Jat. 23. § (3) bekezdésében rögzítettekre is, mely szerint normatív határozatban szabályozhatja a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

<sup>46</sup> Vö. Kp. 139. § (2) bekezdés.

<sup>47</sup> L. Kp. 143. § (1) bekezdés.

<sup>48</sup> Vö. Kp. 143. § (2) bekezdés; Mötv. 136. § (3) bekezdés; Ajbtv. 34/A. § (2) bekezdés.

<sup>49</sup> Vö. Kp. 143. § (3) bekezdés.

<sup>32</sup> Mötv. 127. §-a szerint a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A törvényességi felügyeleti eszközökre vonatkozó törvényi szintű részletszabályokat a l. Mötv. 132-142. §-aiban.

<sup>33</sup> L. Mötv. 136. § (2) bekezdés.

<sup>34</sup> L. Mötv. 137. §.

<sup>35</sup> L. Mötv. 138. §.

<sup>36</sup> Vö. Kp. 144. §.

<sup>37</sup> Vö. Bszi. 48. § (3) bekezdés. [Hatályban volt 2017. december 31. napjáig.]

<sup>38</sup> Vö. Ajbtv. 34/A. §.

<sup>39</sup> Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

<sup>40</sup> Vö. Bszi. 24. § (1) bekezdés *f)* pont.

<sup>41</sup> Vö. Bszi. 24. § (1) bekezdés *g)* pont.

<sup>42</sup> L. Kp. 12. § (4) bekezdés *a)-b)* pont.

esetben megfogalmazódott annak igénye, hogy az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások effektivitásának, valamint az érintett jogalanyok jogai védelmének előmozdítása érdekében szabályozni szükséges a nevezett jogintézményt. Ezt a hiátust pótolta a Kp., amely rögzíti, hogy a Kúria kérelemre vagy hivatalból elrendelheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát. Az ennek tárgyában meghozott végzést – a jogbiztonsági szempontok érvényre juttatása érdekében – az önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok szerint, valamint a hivatalos lapban közzé kell tenni. Mindezek alapján az ideiglenes alkalmazási tilalommal érintett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem alkalmazható az ügyszűnés határozat közzétételét követő napig. A jogintézmény természetének megfelelően a Kúria mind a végzés közzététele, mind pedig az ahhoz kapcsolódó ügy tekintetében soron kívül jár el.<sup>50</sup>

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, úgy azt vagy 1) megsemmisíti (ha az még hatályban van); vagy 2) megállapítja az eljárás megindítása után hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését (ekkor az egyedi ügyben és a folyamatban levő más egyedi ügyekben az nem alkalmazható); vagy 3) kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályban nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba; ezzel egyidejűleg 4) elrendeli a határozat hivatalos lapban való közzétételét.<sup>51</sup>

A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a kapcsolódó kúriai határozatnak a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, vagy a kihirdetett, de hatályban nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba. Ha az érintett jogalanyok alapvető jogainak védelme ezt indokolja, akkor a hatályvesztés időpontját eltérően is megállapíthatja a Kúria. A Kp. nem szakít azon Bszi.-ben is lefektetett rendelkezéssel, hogy a Kúria döntése mindenre nézve kötelező, tehát *erga omnes* hatályú.<sup>52</sup>

Ha az önkormányzati rendelet vagy rendelkezésének megsemmisítésére, valamint más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján kerül sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.<sup>53</sup> Fontos újítása a Kp.-nak, hogy az általános alkalmazási tilalom alól kivételt tehet a Kúria abban az esetben, ha a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy az adott önkormányzati rendelet személyi hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak a védelme ezt indokolja.<sup>54</sup>

Az önkormányzati rendeleti bírósági normakontroll gyakorlatban felmerült az a jogi kérdés, hogy miként kezelendők a vegyes tárgyú, azaz az önkormányzati rendelet-

nek mind az Alaptörvénybe, mind pedig más – a jogszabályi hierarchia magasabb szintjén elhelyezkedő – jogszabályba való egyidejű ütközésére irányuló indítványok. E tekintetben az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha nem csak az *Alaptörvénybe* ütközés, hanem más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, akkor az Alkotmánybíróságnak az Abtv. alapján<sup>55</sup> nincs hatásköre az indítványt elbírálni. Ilyen esetekben az indítványt át kell tenni az eljárásra hatáskörrel rendelkező Kúriára, mivel a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.<sup>56</sup> Ezen alkotmánybírósági megállapítás nyomán tehát a Kúria eljárhat az önkormányzati rendeletnek mind az Alaptörvénybe, mind pedig más – a jogszabályi hierarchia magasabb szintjén elhelyezkedő – jogszabályba való egyidejű ütközésének megállapítására irányulóan. Következésképpen az Alkotmánybíróságnak a helyi önkormányzatok rendeleteivel kapcsolatos normakontroll eljárása az Abtv. nyomán csak abban az esetben releváns, ha annak tárgya – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vagy annak hiányának megállapítása. Aláhúzást nyert az, hogy az Alkotmánybíróság tehát kizárólag tisztán alapjogi szempontú normakontrollnak vetheti alá az erre irányuló indítvány alapján a helyi önkormányzati rendeletet.

### 2.3.2. A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztására irányuló bírósági normakontroll-eljárás

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztására irányuló bírósági normakontroll-eljárás alapvetően egyszakaszos eljárás, de a jogalkotási kötelezettség permanens elmulasztása esetén kétszakaszossá is válhat. A Kp. rögzíti, hogy a nevezett eljárást csak a törvényességi felügyeleti szerv indítványozhatja<sup>57</sup>, tehát a fővárosi vagy a megyei kormányhivatal. Ezzel szoros tartalmi összefüggésben kell utalni az Möt.-re, mely szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget.<sup>58</sup> Az indítványban meg kell jelölni: a) a jogalkotási kötelezettséget keletkeztető törvényi rendelkezést; b) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló, a kormányhivatal által megjelölt okot; c) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban [az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás), bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, alkotmányjogi panasz] 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.

<sup>56</sup> 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés (ABH 2012, 1128-1129.).

<sup>57</sup> Vö. Kp. 148. § (1) bekezdés.

<sup>58</sup> Vö. Möt. 137. § (1) bekezdés.

<sup>59</sup> Vö. Möt. 137. § (2) bekezdés.

<sup>50</sup> Vö. Kp. 145. §.

<sup>51</sup> Vö. Kp. 146. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>52</sup> Vö. Kp. 146. § (3)-(5) bekezdés.

<sup>53</sup> Vö. Kp. 147. § (1) bekezdés.

<sup>54</sup> Vö. Kp. 147. § (2) bekezdés.



A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának esetén – hasonlóan a Bszi. szabályozási koncepciójához – a Kúria megállapítja, hogy az érintett helyi önkormányzat elmulasztotta az adott szabályozási tárgykörben fennálló törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének teljesítését, melynek tekintetében határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat tegyen eleget a tárgyi jogalkotási kötelezettségének.<sup>60</sup> A Kp. – megegyezően a Bszi.-vel – szabályozza, hogy a Kúria határozata a törvényességi felügyeleti szervre (kormányhivatal), valamint a helyi önkormányzatra nézve kötelező, tehát ellentétben az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésére irányuló bírósági normakontroll-eljárással, ebben az esetben a tárgyi döntés nem *erga omnes* hatályú.<sup>61</sup>

Alapesetben a helyi önkormányzat megalkotja az irányadó jogszabályok alapján a tárgyi önkormányzati rendeletet, aminek alapján az eljárás lezárul. Előfordulhat azonban az is, hogy a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának orvoslására nem kerül sor, tehát a helyi önkormányzat nem tesz eleget a Kúria által tűzött határidőn belül a vonatkozó jogalkotásnak. Ekkor az Mötv. alapján a kormányhivatal (törvényességi felügyeleti szerv) a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a mulasztás kormányhivatal (törvényességi felügyeleti szerv) által történő orvoslásának az elrendelését.<sup>62</sup> Megállapítható tehát, hogy az alapul fekvő bírósági normakontroll-eljárás második szakaszának megindítására – a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának fennállása esetén – nem *ex officio* kerül sor a Kúria által, ugyanis mint látható, az Mötv. a törvényességi felügyeleti szerv (kormányhivatal) számára tűzi feladatul az erre irányuló indítvány Kúria számára való előterjesztését. A kormányhivatal (törvényességi felügyeleti szerv) általi kezdeményezés nyomán ha a Kúria azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat nem tett eleget a jogalkotási kötelezettségének, úgy – a Kp. rendelkezése szerint – a Kúria felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét (a kormányhivatalt vezető kormány megbízottat), hogy alkossa meg az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében.<sup>63</sup> Az önkormányzati rendelet megalkotására ebben az esetben nem a vonatkozó törvényi felhatalmazó norma alapján kerül sor, hanem a kúriai felhatalmazó határozat nyomán, melynek a hivatalos lapban történő közzétételének elrendelésére is sor kerül. Ezzel kapcsolatban a Kp. kimondja, hogy a közzétételt követően a helyi önkormányzat a tárgyi jogalkotási kötelezettségét nem pótolhatja.<sup>64</sup> A Kp. ebben az esetben is szabályozza, hogy a Kúria határozata kizárólag a törvényességi felügyeleti szervre [kormányhivatalra], valamint a helyi önkormányzatra nézve kötelező.<sup>65</sup>

Az aktuspótlásra irányadó részletszabályokat egyebekben az Mötv. tartalmazza. E szerint a kormányhivatal (törvényességi felügyeleti szerv) vezetője az adott önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy

a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben (hivatalos lapban) kell kihirdetni. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. Aláhúzendő, hogy a kormányhivatal (törvényességi felügyeleti szerv vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.<sup>66</sup> Ez utóbbi esetben az önkormányzati rendelet megalkotására tehát az úgynevezett aktuspótlás keretében kerül sor.<sup>67</sup> Látható tehát, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának esetében kétszakaszos bírósági normakontroll-eljárásra is sor kerülhet abban az esetben, ha a Kúria határozatában megjelölt határidőben nem alkotja meg a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) a tárgyi önkormányzati rendeletet.

A teljesség érdekében hangsúlyozandó, hogy a kormány megbízotti jogalkotásra – annak *ultima ratio* jellegéből következően – nem nagy számban került sor a Kúria Önkormányzati Tanácsa normakontroll tevékenységének 2012. évtől kezdve kibontakozó történetében. Következésképpen az ügyek túlnyomó részét az önkormányzati rendelet más jogszabályba való ütközésének vizsgálata tette ki. Ez a tendencia a későbbiek során is érvényesült, illetve érvényesül az aktuális bírósági normakontroll gyakorlat relációjában is.

#### 2.4. Az önkormányzati bírósági normakontroll eljárásjogi alapjai<sup>68</sup>

2012-től 2017 végéig az önkormányzati rendeletek bírósági normakontrolljának közös szabályait a Bszi.-ben rögzítette a jogalkotó. Mindösszesen a Bszi. 46. §-a rendelkezett arról, hogy – a 2017. december 31. napjáig hatályos – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (a továbbiakban:

<sup>60</sup> Vö. Mötv. 138. §.

<sup>67</sup> Az első aktuspótlásra Foktó Község Önkormányzata esetében került sor, amikor a képviselő-testület az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását megállapító határozatának száma: Köm.5064/2012/3. szám (MK 2012. 154, 26222-26224.). A Kúria Önkormányzati Tanácsának a megyei kormányhivatal vezetőjének aktuspótlását előíró határozatának száma: Köm.5009/2013/3. szám (MK 2013. 67, 50141-50143.).

<sup>68</sup> Az önkormányzati rendeletek bírósági normakontrolljának eljárásjogi alapjainak továbbfejlesztése tekintetében – a Bszi. hatályon kívül helyezésétől, továbbá a 2018. évben hatályba lépett kapcsolódó joganyagtól függetlenül – értékes gondolatok tartalmazó szakmai dokumentumként szolgál a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumán belül működött Joggyakorlat-elemző Csoport „A közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény” című dokumentumának (2013.) IV. fejezete.

[http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a\\_kozigazgatasi\\_perjog\\_joggyakorlat-elemzo\\_csoporthoz\\_osszefoglalo\\_velemenye.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoporthoz_osszefoglalo_velemenye.pdf) (Letöltve: 2018. augusztus 19.)

<sup>60</sup> Vö. Kp. 149. § (1) bekezdés.

<sup>61</sup> Vö. Kp. 149. § (2) bekezdés.

<sup>62</sup> Vö. Mötv. 137. § (3) bekezdés.

<sup>63</sup> Vö. Kp. 150. § (1) bekezdés.

<sup>64</sup> Vö. Kp. 150. § (2) bekezdés.

<sup>65</sup> Vö. Kp. 150. § (3) bekezdés.

régi Pp.) kizárólag az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatára, a rendeltetésszerű joggyakorlásra (a pénzbírság kiszabása nélkül), a bírák kizárására, az idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, illetve a határozathozatalra vonatkozó rendelkezéseit kellett megfelelően alkalmazni.<sup>69</sup> Látható tehát, hogy a bírósági normakontroll-eljárások eljárásjogi alapjait nem a régi Pp., hanem elsődlegesen a Bszi. szabályozta. A Bszi. a bírósági normakontroll eljárást nemperes eljárás-ként határozta meg, melyben a feleket teljes költségmentesség illette meg, és saját költségüket maguk viselték<sup>70</sup>

2018. január 1-jétől a bírósági normakontroll-eljárások közös szabályait a Kp. rögzíti, mely az alapvető rendelkezésekben foglaltak szerint közigazgatási bírói útra tereli az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárást.<sup>71</sup> A bírósági normakontroll-eljárás sajátosságára tekintettel rögzítésre kerül, hogy a Kp. rendelkezéseit kell alkalmazni a normakontroll-eljárások tárgyában is, azok tekintetében a XXV. Fejezetben meghatározott eltérésekkel.<sup>72</sup>

A tárgyi eljárásokat – mint ahogy az már az előzőekben is kifejtésre került – a Kúriánál előterjesztett indítvánnyal kell megindítani, amelyekre a keresetlevélre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Hangsúlyozandó Kp.-beli kikötés, hogy az indítvánnyal az általános szabályok szerinti kereset nem vonható össze.<sup>73</sup>

Hasonlóan a Bszi.-hez, a Kp. szerint is kötelező a jogi képviselő,<sup>74</sup> mely alól kivételként a Kp. is kizárólag az alapvető jogok biztosát nevesíti, aki személyesen is eljárhat. Főszabály szerint a Kúria továbbra is tárgyaláson kívül bírálja el az indítványt, csak indokolt esetben tart tárgyalást. A Bszi.-vel megegyezően, a Kp. szerint is kilencven nap az eljárási határidő, mely indokolt esetben egyszer legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható, kivéve az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése esetén. Követve a Bszi. szabályozási megoldását, a Kp. is arról rendelkezik, hogy a bírósági normakontroll-eljárásokban teljes költségmentesség illette meg a feleket és a saját költségüket maguk viselik.<sup>75</sup>

A jogalkotó nem módosította azon Bszi. szerinti szabályozási tartalmat, miszerint a Kúria döntésének két típusa különböztethető meg: a Kp. alapján is határozat, valamint végzés hozható. Az indítvány érdemében határozattal, minden egyéb, az eljárás során felmerült esetben végzéssel dönt a Kúria. A határozat tekintetében az ítéltre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Ha a bírósági normakontroll-eljárás alapjául szolgáló jogsértő állapot, azaz az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg, a Kúria az alapul fekvő indítványt elutasítja. Hasonlóan a Bszi.-hez, a Kp. szerint

is a Kúria határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor, emellett gondoskodik a határozat kúriai honlapon való közzététele tárgyában.<sup>76</sup>

Fontos különbség a Bszi. és a Kp. között, hogy míg a Bszi. a bírósági normakontroll-eljárások tekintetében *sui generis* eljárásjogi szabályokat fektetett le, úgymint például a határozat és a végzés tartalmi elemeit, az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás vagy az eljárás megszüntetésének eseteit, valamint a személyes meghallgatás részleteit illetően, addig erre a Kp. vonatkozásában nem került sor. Ez utóbbi esetben a nevezett eljárásjogi kódexben rögzített – a közigazgatási perekben alkalmazandó – eljárásjogi szabályrendszeren (általános szabályokon) alapulnak a bírósági normakontroll-eljárások az azok tekintetében meghatározott előírásokra (különös szabályokra) figyelemmel.<sup>77</sup>

## 2.5. Kérdések és gondolatok az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások tekintetében

A Kp. 2018. január 1-jén való hatályba lépését követően továbbra is az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztására irányuló eljárások – beleértve ez utóbbiba az aktuspótlás jogintézményét is – képezik az önkormányzati bírósági normakontroll két pillérét, melyek tárgyi hatálya kiterjesztésre került a helyi önkormányzat képviselő-testületének (közgyűlésének) normatív határozatára is. Látható továbbá, hogy a jogalkotó a Kp. kapcsolódó rendelkezései nyomán az alapul fekvő jogintézmények hatékonyságának elősegítése érdekében egyéb eljárásjogi természetű – többek között az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésének lehetőségére irányuló – módosításokat is eszközölt.

Aláhúzendő azonban, hogy továbbra is felmerülnek olyan kérdések, melyek jogalkotó általi kezelése érdemben hozzájárulhat az önkormányzati bírósági normakontroll minőségi alapú továbbfejlesztéséhez. A teljesség igénye nélkül utalunk az alábbiakra.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztására irányuló eljárás során a Kúria által elrendelt, a kormányhivatal vezetője általi rendeletalkotás, azaz az aktuspótlás tekintetében merülhet fel kérdésként az, hogy mennyire igazolható az önkormányzati autonómia tükrében ez a fajta jogalkotási eljárás. Könnyen belátható, hogy például egy költségvetési rendelet vagy zárszámadási rendelet aktuspótlás keretében való megalkotása során a kormányhivatal vezetője vélelmezhetően nem rendelkezik a települési, helyi viszonyokat megfelelően körülölelő autentikus ismeretekkel, ami elengedhetetlenül fontos a tárgyi lokális szabályozás jogi legitimitációjához. Ezzel szoros tartalmi összefüggésben mutatunk rá arra is, hogy a gyakorlati szempontok könnyen ütközhetnek a vonatkozó jogalkotói elvárással annak tekintetében, hogy az aktuspótlás keretében megalkotott önkormányzati

<sup>69</sup> Vö. Bszi. 46. §. Hatályban volt 2017. december 31. napáig.

<sup>70</sup> Vö. Bszi. 47. § és 57. §. Hatályban volt 2017. december 31. napáig.

<sup>71</sup> Vö. Kp. 5. § (3) bekezdés.

<sup>72</sup> Vö. Kp. 139. § (1) bekezdés.

<sup>73</sup> Vö. Kp. 140. §.

<sup>74</sup> Vö. Kp. 27. § (1) bekezdés.

<sup>75</sup> Vö. Kp. 141.§.

<sup>76</sup> Vö. Kp. 142. §.

<sup>77</sup> L. Kp. 139. § (1) bekezdés.

rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat részére kizárólag a következő önkormányzati választást követően adott a jogi lehetőség, ugyanis ez idő alatt ezen jogalkotási aktusokra a kormányhivatal vezetője jogosult. Alapul véve azt, hogy a helyi önkormányzati feladatellátás egyik alapja a képviselő-testület (közgyűlés) által megalkotott önkormányzati rendelet, vélelmezhető, hogy a helyi jogalkotás kormányhivataltól való adott választási ciklusban való függése elnehezítheti az érintett helyi önkormányzat működését.

Mind a Kp., mind pedig Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása hatályba lépését követően továbbra is elgondolkodtató az indítványozói kör bővítésének kérdése is. Míg az Alkotmánybírósághoz fordulhat alkotmányjogi panasz útján az, aki alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásával érintett, addig – ennek analógiájára – „*törvényességi panaszt*” nem terjeszthet elő az érintett állampolgár a Kúria részére. Következésképpen jelenleg vagy bírósági eljárásom keresztül, vagy pedig kormányhivatali törvényességi felügyeleti eljárás, esetleg az alapvető jogok biztosának kezdeményezése nyomán érhető el az önkormányzati rendelet kúriai normakontrollja. Az egyedi ügyben történő érintettség alapján – tehát nem *actio popularis* útján – való közvetlen

indítványozási lehetőség jogszabályi alapjának megteremtése indokolt lenne. Ezáltal az Kúria normakontroll-eljárásának jogi legitimációja is növekedhetne.<sup>78</sup>

Az előző kérdések felvetésétől függetlenül megállapítható, hogy 2012-től az önkormányzati normakontrollt megalapozó hatáskör zökkenőmentesen került át az Alkotmánybíróságtól a Kúriához. Látható, hogy az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások tárgyában azóta született döntések optimális jogorvoslatot jelentenek a helyi önkormányzati rendeletek vonatkozásában felmerülő, a normaalkotásra visszavezethető jogi problémákra. Aláhúzendó továbbá az is, hogy az eddigiekben meghozott kúriai normakontroll tárgyú döntésekben foglalt elvi megállapítások megfelelő támpontul szolgálnak az érintett jogalkotó és jogalkalmazó szervek részére a mindennapi munkájuk során: mind a helyi önkormányzatok, mind a kormányhivatalok, mind pedig a bíróságok és – nem utolsósorban – az alapvető jogok biztosa számára. Az elmúlt időszak fejleményeit értékelve megállapítható továbbá, hogy az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások lefolytatását megalapozó hatáskör – az aktuális tárgyi jogalkotási folyamatokat is alapul véve – megfelelően alkalmazható, strukturált eljárásjogi szabályrendszerrel kerül át a Kúriától a közigazgatási bírósági szervezetrendszer hatáskörébe.

<sup>78</sup> BALOGH Zsolt: *Önkormányzati jogvédelem*. Fundamentum, 2012. 2. szám (Fórum). 15–18. o.