

KÁRÁSZ MARCELL
demonstrátor (ELTE ÁJK)

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK FELETTI NORMAKONTROLL MODELLÉRTÉKŰ NEMZETKÖZI MEGOLDÁSAI. NÉMETORSZÁG – FRANCIAORSZÁG – ANGLIA*

1. BEVEZETÉS

2018. január 1-jén, többévi előkészítés után hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.). A Kp. megalkotásával a közigazgatási bírászkodás hazánkban kilépett abból a szűk kényszerpályából, amelybe a jogalkotó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. Fejezetének megalkotásával terelte.¹ A Kp. ugyanis a korábbi-nál lényegesen tágabbra nyitotta a kaput a közigazgatás cselekményeinek bírói felülvizsgálata tekintetében, hiszen a törvény – a hatékony jogvédelem elvéből levezethető hézagmentes jogvédelem koncepciója alapján² – a közigazgatási jogvita generálklauzulájával operál, szakítván így a korábbi enumerációs modellel, amely nem tudott lépést tartani a társadalmi-gazdasági változásokkal, valamint a közigazgatási jog fejlődésével, és így a jogalkotó folyamatos beavatkozását tette szükségessé.³

Immáron pedig a Kp. szabályai között találhatjuk az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló normakontroll-eljárást és a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása miatti eljárást is (a továbbiakban együtt: önkormányzati normakontroll). A jogalkotó tehát, felismerve, hogy az önkormányzati rendeletek szintén közigazgatási cselekménynek minősülnek – különleges eljárásaként –, a közigazgatási perjogi kódex hatálya alá vonta az önkormányzati normakontroll-eljárásokat is. A Kp. azonban sok tekintetben sajátos módon szabályozza ezen eljárástípusokat, így például a közigazgatási bírói utat e tekintetben a közigazgatási jogvita fogalmán kívül nyitja meg, vagy épp az általános szabályokat „a normakontroll sajátosságaira figyelemmel” rendeli alkalmazni.⁴ E sajátos szabályozási technikai alapvetően két forrásból fakad. Egyfelől az eljárás tárgya ebben az esetben nem egyszerűen egy normatív közigazgatási aktus, hanem egy valamivel magasabb absztrakciós szintet jelentő jogszabály, amely némileg eltérő szemléletet igényel az eljáró bírótól is. Másfelől a keresetindítási („indítványozási”) jog is eltér az általánostól, hiszen a Kp. nem engedi meg az önkormányzati rendeletek közvetlen, szubjektív jogvédelemi célú megtámadását, azaz az eljárást csak meghatározott személyi kör kezdeményezheti.⁵

A Kp. szabályozási technikájának sajátosságai felvetik a kérdést, hogy más államok hogyan szabályozzák az önkormányzati normakontroll-eljárásokat? Indokolt az általános közigazgatási perjogi kódexben különleges eljárásaként történő szabályozás? Hogyan kezelik a külföldi eljárásjogi rezsimek „a normakontroll sajátosságaiból” fakadó eltéréseket? Ki jogosult az önkormányzati normakontroll-eljárások kezdeményezésére, valamint mely szervek járnak el ezen ügyekben?

Jelen tanulmány célja tehát, hogy bemutassa és összevetse az önkormányzati rendeletek feletti törvényességi szempontú normakontroll-eljárások modellértékű nemzetközi megoldásait, egyúttal komparatív adalékokkal szolgálván a hazai szabályozás esetleges továbbfejlesztéséhez. Ennek keretén belül három modellértékű megoldást ismertetek: először a német, aztán a francia, majd az angol szabályozás legfontosabb eljárásjogi megoldásait vizsgálom, végül pedig összevetem a három modell jellegadó sajátosságait.

2. A NÉMET MODELL

A német jogban a közigazgatási bírászkodás generálklauzulán alapuló modellje alapvetően határozza meg az önkormányzati normakontroll-eljárások jellegét is. A német közigazgatási perrendtartás (*Verwaltungsgerichtsordnung*, a továbbiakban: VwGO) 40. § (1) bekezdése szerint ugyanis a közigazgatási bírói út biztosított minden olyan nem alkotmányjogi jellegű közjogi jogvitában, amelyet szövetségi törvény kifejezetten nem utal más bíróság hatáskörébe.

A VwGO e generálklauzula alapján, egyfajta hatásköri szabályként rögzíti a 47. § (1) bekezdésében, hogy a hatáskörükbe tartozó ügyekben a tartományi legfelsőbb közigazgatási bíróságok (*Oberverwaltungsgericht*) döntenek a szövetségi építésügyi törvény alapján kibocsátott normatív aktusok, valamint a tartományi törvények szintje alatti normatív aktusok (*Rechtsvorschriften*) érvényességéről. A német államszervezet föderatív jellegéből fakadó sajátosság ugyanakkor, hogy a *Rechtsvorschriften* érvényességének vizsgálata ezen eljárás szerint csak annyiban lehetséges, amennyiben a tartományi jogszabályok ezt lehetővé teszik.⁶ Ez azt jelenti, hogy a tartományok maguk dönthetik el, hogy le-

hetővé teszik-e ezen normatív aktusok megtámadását, bár kiemelendő, hogy a tartományok nagy része biztosítja a közigazgatási bírói utat e tekintetben.⁷

Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy a „hatáskörükbe tartozó ügyekben” kitétel azt mutatja, hogy a VwGO 47. §-a nem nyitja meg önállóan a közigazgatási bírói utat e normatív aktusok tekintetében, azaz csak olyan esetekben van lehetőség a 47. § szerinti normakontroll-eljárás lefolytatására, amikor a generálklauzulában foglalt általános feltételek (közjogi jogvita, nem alkotmányjogi jelleg, szövetségi törvény nem utalja más bíróság hatáskörébe) egyébként teljesülnek.⁸ Lényegét tekintve tehát a VwGO 47. §-a „a már megnyitott” közigazgatási bírói útra tartozó ügyek körét terjeszti ki lényegesen, egy különleges eljárástípus intézményesítésével.

Az eljárástípus különlegességét az adja, hogy az – a német jogirodalomban használt terminológia szerint – elvi jellegű és absztrakt normakontroll-eljárásként (*prinzipale abstrakte Normenkontrolle*) jellemezhető. Az elvi jelleg azt jelenti, hogy az eljárás „kifejezetten és kizárólag az aktus érvényességének vizsgálatát” célozza, azaz nem egy alapul fekvő, egyedi ügy megoldásának előkérdéseként, járulékosan merül fel.⁹ Az absztraktság ezzel szemben az eljárás megindulásának módjára utal; absztrakt normakontroll esetében a bíróság konkrét ügyben való alkalmazásra tekintet nélkül előterjesztett indítványra jár el, míg a konkrét normakontroll-eljárás esetében egy másik, egyedi ügyben eljáró bíróság kezdeményezi az eljárást.¹⁰

Témánk szempontjából a VwGO 47. § (1) bekezdésének 2. pontjában foglalt, tehát a „tartományi törvények szintje alatti normatív aktusok” felülvizsgálatára irányuló eljárásnak van jelentősége. Figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra, hogy ezen eljárás nem kizárólag a helyi önkormányzatok normatív aktusaira terjed ki, ugyanis az eljárás tárgyát jelölő *Rechtsvorschriften* fogalma ennél jóval szélesebb kört ölel fel.

A *Rechtsvorschriften* kifejezésnek nincsen pontosan, taxatív meghatározható tartalma, viszont a fogalom kereteit a szakirodalom viszonylag pontosan meghatározza. A VwGO „a tartományi törvények szintje alatti normatív aktusok”-ról beszél, amellyel felülről viszonylag egyértelmű határt húz: a szövetségi jogalkotási aktusok (*Bundesrecht*), tehát a szövetségi törvények és a szövetségi szintű végrehajtási aktusok (például kormányrendeletek) nem vizsgálhatóak felül, mint ahogy a tartományi törvények (*Landesgesetze*) sem.¹¹ Egyértelműen felülvizsgálhatóak ugyanakkor a VwGO 47. §-a alapján a tartományi végrehajtó hatalom által kibocsátott normatív aktusok, rendeletek (*Rechtsverordnungen*),¹² így például a végrehajtási rendeletek vagy a települési rendészeti szabályok (*Polizeiordnungen*).¹³ Szintén kétséget kizáróan az eljárás tárgyát képezhetik a tartományi szintű, közigazgatási feladatokat ellátó, általában valamilyen szintű autonómiát élvező jogi személyek (*Körperschaften, Stiftungen, Anstalten*) normatív aktusai, szabályzatai (*Satzungen*), így például a helyi önkormányzati rendeletek, az egyetemi vagy kamarai szabályzatok.¹⁴ Az alsó határ azonban már nem ilyen egyértelmű, a bírói gyakorlat szerint ugyanis olyan normatív aktusok is az eljárás tárgyát képezhetik, ame-

lyek nem sorolhatóak be a két fent említett kategóriába (*Rechtsverordnungen, Satzungen*).¹⁵ Úgy is fogalmazhatunk, hogy a bírói gyakorlat szerint nem a forma irányadó e tekintetben, hanem az, hogy az aktus külső joghatással bírjon az állampolgárokra vagy magára a közhatalmi hatáskör gyakorlójára tartalmazzon kötelező előírásokat.¹⁶ Hangsúlyozottan nem képezhetik viszont normakontroll-eljárás tárgyát a közigazgatás belső működésével kapcsolatos normatív aktusok (*Verwaltungsvorschriften*), így például közigazgatási szervek belső szabályzatai, mivel ezeknek főszabályként nincsen közvetlen külső joghatásuk.¹⁷

Jól látszik, hogy a német modell – a VwGO 40. §-ának generálklauzulája és a 47. § által megteremtett különleges normakontroll-eljárás révén – széles körben biztosítja a közigazgatás normatív aktusai feletti normakontroll lehetőségét. Erre tekintettel a helyi önkormányzatok normatív aktusai feletti normakontrollról nem is szól külön a törvény, azt mintegy magától értetődőnek veszi. A német jog ugyanis az önkormányzatiság tág fogalmát alkalmazza, amely azt jelenti, hogy valamennyi öngazgatáson alapuló szervezetet a *Körperschaft* egységes fogalma alá von, ennek egyik típusa pedig az ún. *Gebietskörperschaft*, amely a területi önkormányzatok fogalmának feleltethető meg.¹⁸ A legjelentősebb területi önkormányzat a település (*Gemeinde*), amelynek képviselő-testülete jogosult a magyar jog szerinti rendeletek megalkotására. Ezek egyaránt lehetnek a *Rechtsverordnungen* és a *Satzungen* kategóriájába tartozó aktusok, attól függően, hogy magasabb szintű jogszabály végrehajtására irányulnak, avagy eredeti hatáskörben kerülnek kiadásra.¹⁹

A törvény a normakontroll-eljárás „személyi” vonatkozásában is minél szélesebb körű jogvédelemre törekedett, hiszen a VwGO 47. § (2) bekezdése biztosítja az eljárás megindításának lehetőségét bármely olyan természetes vagy jogi személy számára, akinek/amelynek a normatív aktus vagy annak alkalmazása jogát sérti vagy belátható időn belül sértheti. Az eljárást azonban – az általános szabályokkal ellentétben – nem keresettel, hanem ún. kérelemmel (*Antrag*) kell megindítani, amelyet a normatív aktus kihirdetésétől számított egyéves határidőn belül kell előterjeszteni, és amelyben az indítványozónak „konkrét és szubsztantív” módon kell előadnia a jogsérelem veszélyét.²⁰ Ezenfelül bármely hatóság jogosult arra, hogy megindítsa az eljárást, amennyiben az adott normatív aktus vonatkozásában felügyeleti vagy ellenőrzési hatásköre van.²¹

Az eljárás érdemében a bíróság ítélettel, illetve ha nem tartott tárgyalást, akkor végzéssel határoz. A normakontroll-eljárás eredményeként a bíróság, amennyiben megállapítja, hogy a vizsgált normatív aktus ellentétes egy magasabb szintű jogszabállyal, tehát érvénytelen, akkor kimondja a joghatás kiváltására való alkalmatlanságát (*unwirksam*).²² Az eljárásban hozott döntéssel szemben – a normakontroll-eljárás jellegéből fakadóan – rendes jogorvoslatnak helye nincs.²³

Érdekes módon a hézagmentes jogvédelem ugyanakkor egy téren csorbat szenved a normatív aktusok, így az önkormányzati rendeletek tekintetében is, a VwGO ugyanis nem nevesít külön keresettípust a normatív

aktusok kibocsátásának jogszerűtlen elmulasztása esetére (*Normerlassklage*). A bírói gyakorlat azonban pótolta e törvényi hiányosságot, ugyanis a megállapítási (*Feststellungsklage*) és a konkrét cselekményre kötelezésre irányuló (*allgemeine Leistungsklage*) keresetek útján lehetővé teszi a normatív aktusok kibocsátására kötelezést.²⁴

Megállapítható tehát, hogy a német szabályozás alapvetően a szubjektív jogvédelemre helyezi a hangsúlyt, hiszen bármely érintett személy jogosult az eljárás megindítására, ugyanakkor a jogalkotó helyet hagyott az objektív jogvédelemnek is, hiszen a felügyeleti szervek – hatóságként – szintén kezdeményezhetik az eljárást. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a szubjektív jelleg kizárólag az eljárás inicializálásánál érvényesül, a kérelem megalapozottságához (*Begründetheit*) ugyanis – az eljárás elvi és absztrakt jellegénél fogva – nincs szükség arra, hogy a normatív aktus jogszerűtlenségének eredményeként az indítványozó jogai konkrétan is sérüljenek.²⁵ Így amennyiben az indítványozó rendelkezik keresetindítási joggal (*Antragsbefugnis*), tehát valószínűsíteni tudja a VwGO 47. § (2) bekezdésének első mondatában írottakat, akkor az eljárás megindul, ezt követően pedig a bíróság – függetlenül attól, hogy az indítványozó joga valóban sérült-e – már az aktus „objektív” jogszerűségét vizsgálja.²⁶

3. A FRANCIA MODELL

A francia jogi gondolkodás közigazgatási bíraskodásról vallott sajátos felfogása determináló hatással bír az önkormányzati normakontroll-eljárásokra is.

A bíróságok oldaláról tekintve, a francia jogi gondolkodás elutasítja, hogy az igazságszolgáltatás mint elkülönült hatalmi ág kontrollt gyakorolhatna a közigazgatás törvényessége felett, épp ezért sajátos megoldásként eredetileg a közigazgatáson belül működő, de viszonylagosan elkülönült szervezetrendszer végezte a közigazgatási bíraskodást, ennek csúcsszerve az Államtanács (*Conseil d'État*).²⁷ E szervezeti modell ugyanakkor az eredeti formájában már nem létezik, hiszen – a közigazgatási bíraskodás europaizálódási folyamatának is köszönhetően – 1953-ban létrejöttek az elkülönült, általános hatáskörrel rendelkező elsőfokú (*tribunaux administratifs*), majd 1987-ben a fellebbviteli (*cours administratives d'appel*) közigazgatási bíróságok.²⁸ A francia közigazgatási perjog generálklauzulája így már e bíróságok általános hatáskörét köti ki: a francia közigazgatási perrendtartás szerint a közigazgatási bíróságok (*tribunal administratif*) minősülnek közigazgatási jogvitákban általános elsőfokú bíróságnak, feltéve, hogy a jogvita tárgya vagy a jó igazságszolgáltatáshoz fűződő érdek nem kívánja meg, hogy a jogvitát egy másik fórum, például az Államtanács bírálja el.²⁹ Témánk szempontjából ennek következménye, hogy – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – az önkormányzati normakontroll-eljárásokban szintén a *tribunal administratif*-ok járnak el elsőfokú bíróságként.

Az önkormányzatok szempontjából szintén figyelemmel kell lennünk egy sajátosságra, nevezetesen a francia önkormányzati rendszert alapjaiban átformáló de-

centralizációs változásokra. A francia közigazgatás centralizált, napóleoni modelljében az általános felügyeleti jogkörrel felruházott prefektus (*préfet*) a megye (*département*) területén széles körben hozhatott a mai törvényességi felügyelet kereteit meghaladó döntéseket, például megsemmisíthette az önkormányzatok döntéseit, sőt azok rendeleteinek érvényességéhez is szükség volt az *a priori* hozzájárulására.³⁰ Az 1982-es decentralizáció nyomán azonban az önkormányzatok „felszabadultak” a prefektus adminisztratív gyámködása alól, azt felváltotta a tisztán törvényességi jellegű felügyelet, amelynek modelljében a prefektus kizárólag utólagosan, *a posteriori* gyakorolhatja hatásköreit.³¹

Ebből adódik, hogy ugyan a hatályos szabályozás szerint a helyi önkormányzatok legtöbb aktusa, így rendeletei is csak akkor érvényesek, ha azokat megküldik a törvényességi felügyeletet ellátó prefektusnak (alprefektusnak), utóbbi egyoldalúan nem semmisítheti meg azokat, erre kizárólag a bíróság jogosult, a prefektus tehát ez utóbbi eljárását kezdeményezheti.³² A prefektus tehát jogosult hivatalból kezdeményezni a normakontroll-eljárást, ugyanakkor bármely olyan természetes vagy jogi személy is a prefektushoz fordulhat és kérelmezheti az eljárás megindítását, akinek/amelynek az aktus jogsérelmet okozott.³³ Természetesen a prefektus e kérelemnek nem köteles eleget tenni. Az eljárás, mint említettem, a *tribunal administratif*-ok hatáskörébe tartozik, de érdekes módon a törvény lehetővé teszi azt is, hogy az eljárásban az állam képviselője fellebbezést nyújtson be a fellebbviteli közigazgatási bírósághoz.³⁴

Ugyanakkor a francia modellben a törvényességi felügyelethez köthető, a törvényesség (*légalité*) megőrzésére szolgáló, tehát objektív jogvédelmi célú eljárás mellett idővel kialakult a szubjektív jogvédelmet szolgáló, „panaszalapú” normakontroll-eljárás is. Ennek közvetlen történeti előzménye az a fejlemény volt, amikor a prefektus felügyeleti intézkedéseivel szemben lehetővé vált a bírósághoz fordulás, ugyanis idővel ez a megoldás alakult át az általános, már a rendelet közvetlen megtámadására lehetőséget biztosító normakontroll-eljárássá.³⁵ Az idézett generálklauzula alapján tehát az önkormányzati rendeleteket – mint közigazgatási aktusokat is – meg lehet támadni az általános hatáskörű *tribunal administratif*-ok előtt, tekintettel arra, hogy a francia jogi dogmatika az egyoldalú közigazgatási aktusokon (*l'acte administratif unilatéral*) belül alkalmazza a *décision* kategóriáját,³⁶ amelyen belül megkülönbözteti a normatív (*actes réglementaires*) és egyedi aktusokat (*actes individuels*), előbbiek közé sorolva az önkormányzati rendeleteket (*arrêtés municipaux*).³⁷ Az önkormányzati aktusok megtámadásának lehetőségét a *Code général des collectivités territoriales*, tehát a helyi önkormányzatokról szóló törvény kifejezetten nevesíti is, amennyiben kimondja, hogy ha az önkormányzat aktusa valakinek jogsérelmet okoz, akkor e személy a közigazgatási bíróság előtt kérheti annak hatályon kívül helyezését (*annulation*).³⁸ Ez a szabály bizonyos értelemben feleslegesnek is tekinthető, mivel a generálklauzula már önmagában megnyitja a bírói utat az önkormányzati aktusokkal, így rendeletekkel szemben is.³⁹

A normakontroll-eljárásra a francia közigazgatási perrendtartás általános szabályai irányadóak, tehát a francia jog nem határoz meg különös eljárásjogi rendelkezéseket e tekintetben, sőt az eljárási szabályrendszer kifejezetten rugalmas, széles teret hagyva így a bírói gyakorlat alakító szerepének.⁴⁰ Fontos hangsúlyozni viszont, hogy a törvény megköveteli a személyes érintettséget, azaz kizárólag az a személy rendelkezik keresetindítási jogosultsággal, akire nézve az önkormányzati rendelet sérelmes (*décision faisant grief*).⁴¹

Amennyiben az önkormányzati rendelet jogszabálysértő, például törvénybe ütközik, vagy formai hibában szenved, a bíróság hatályon kívül helyezi azt. A hatályon kívül helyezés (*annulation*) a hatáskörüket túllépő közigazgatási szervek egyoldalú aktusaival szembeni jogorvoslat (*recours pour excès de pouvoir*) eredménye. Ezzel szemben bizonyos esetekben, amennyiben a hatályon kívül helyezés nem alkalmas a jogsérelem orvoslására, az ún. „teljes jogorvoslat” (*recours de pleine juridiction*) vehető igénybe, e körben a bíróság például konkrét cselekmények megtételére kötelezheti a közigazgatási szervet, így elméletben akár rendeletalkotásra is.⁴² Fontos különbség viszont, hogy *recours pour excès de pouvoir* esetén az eljárás „középpontjában” maga a közigazgatási aktus (és annak jogszerűsége) áll, míg teljes jogorvoslat esetén a hangsúly az alperesen (és az ő kötelezésén) van.⁴³ Ez a felfogás szintén arra világít rá, hogy a *recours pour excès de pouvoir*, mint kifejezetten az aktusra „koncentrált” jogorvoslat alkalmas az önkormányzati normakontroll-eljárások lefolytatására.

4. AZ ANGOL MODELL

Az angolszász jogrendszerekben a normakontroll-eljárások az ún. *judicial review*, azaz bírói felülvizsgálat fogalmán belül értelmezendők. Az Egyesült Királyságban a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának lehetőségét a polgári perrendtartás (*Civil Procedure Rules*, a továbbiakban: CPR) 54. Fejezete nyitja meg. A közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát korábban más jogforrások szabályozták: az eljárástípus a bírói gyakorlatban alakult ki, majd 1977-től a Legfelsőbb Bíróság eljárási szabályzata, 1981-től pedig a Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó törvény tette lehetővé megindítását. Végül 2000-ben hatályba lépett a CPR említett fejezete, miután a jogalkotó úgy döntött, hogy integrálja ezen eljárástípust a polgári perrendtartás szabályai közé.⁴⁴ Az 54. Fejezet, tehát a *judicial review* szabályai *lex specialis* viszonyban állnak a CPR egyéb, *lex generalis*ként jellemezhető általános szabályaival.⁴⁵

A történeti fejlődésnek az angol jogban betöltött kiemelkedő szerepe itt is megmutatkozik. A *judicial review* kialakulásának alapja ugyanis az általános eljárás megindítására szolgáló rendes jogorvoslatok (*ordinary remedies*) és a kifejezetten *judicial review* céljára szolgáló „kiváltságos” jogorvoslatok (*prerogative remedies*) közötti hagyományos különbségtétel volt. A rendes jogorvoslatok közé sorolhatjuk a megállapítás (*declaration*) iránti, a tiltó-marasztaló végzés (*injunction*) iránti keresetet és a kártérítési (*damages*) keresetet, míg a kiváltságos jogorvoslatok között megkülönböztethetjük

a megsemmisítés (*quashing order*) iránti, a tiltás (*prohibition order*) iránti és a konkrét cselekményre kötelezés (*mandatory order*) iránti keresetet.⁴⁶ Hosszú ideig a közigazgatás cselekményeinek jogszerűségét vitató keresetek nagy részében a felperesek az általános szabályok szerinti eljárásban a cselekmény jogsértő mivoltának megállapítását, tehát *declaration*-t kértek, mivel ez az eljárás jóval flexibilisebb volt a *judicial review*-ra irányuló, kiváltságos jogorvoslatokkal megindítható eljárásnál. Miután azonban 1977-ben a bírói felülvizsgálat szabályai kodifikálásra kerültek, a Lordok Háza egy precedensalkotó döntésében⁴⁷ kimondta, hogy a közigazgatási cselekmények általános szabályok szerinti eljárásban, rendes jogorvoslattal történő megtámadása joggal való visszaélést valósít meg, mivel e célra a jogalkotó külön eljárást intézményesített, amely figyelembe veszi az eljárás sajátosságából fakadó tényezőket. Érdekes módon a Lordok Háza e sajátosságok közül azt emelte ki, hogy a közigazgatási döntések véglegeséhez – a törvényesség követelményénél fogva – közérdek is fűződik, így alapvető fontosságú, hogy azok véglegessé válását csak korlátozott ideig lehessen „fügőben tartani” azok bíróság előtti megtámadásával.⁴⁸ Ez azért fontos, mert az általános eljárás esetében hat hónapos, míg *judicial review* esetén – preklúziós szabályként – csupán három hónapos keresetindítási határidőt biztosít a törvény. Figyelemre méltó, hogy a lordok tehát nem a jogkereső állampolgárok, hanem a közigazgatási szervek szempontjából közelítették meg a kérdést, és némileg furcsa logikával – a közigazgatási döntések stabilitásán keresztül – a közérdek védelmére helyezték a hangsúlyt. Ahogyan az egyik lord fogalmazott: „[t]he public interest in good administration requires that public authorities and third parties should not be kept in suspense as to the legal validity of a decision [...] for any longer period than is absolutely necessary [...]”.⁴⁹ Így alakult ki a kizárólagosság elve (*exclusivity principle*), amely szerint a közjogi jellegű aktusok (*public law issues*), így a közigazgatási döntések felülvizsgálata is kizárólag *judicial review* útján lehetséges.⁵⁰ Ez természetesen feltételezi a magánjogi és közjogi jogvitáknak az egymástól való elkülönítését, amely azonban a *common law* rendszerétől viszonylag idegen.⁵¹ Nem véletlen, hogy a fentiek miatt az angol jogirodalom erős kritika alá vonta ezen elvet, és az az elmúlt évek bírói döntései nyomán gyengülni, sőt elenyészni látszik.⁵²

A fentiek jól mutatják, hogy az angol felfogás a *judicial review* során nagy hangsúlyt fektet az időszerűsége és a minél koncentráltabb eljárásra, épp ezért a CPR korlátozza a ténybizonyítás lehetőségét is, ezzel is kifejezve, hogy a *judicial review* egy olyan speciális eljárás, amelynek kizárólagos tárgya az érintett aktus *jogszerűségének* vizsgálata.⁵³

A CPR szerint a bírói felülvizsgálat iránti eljárást keresettel (*claim*) kell megindítani, az eljárást pedig a *High Court of Justice* folytatja le. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az angol jog szerint senkinek sincs alanyi joga ahhoz, hogy *judicial review* céljából bírósághoz forduljon, sőt az angol felfogás szerint a *rule of law* kifejezetten a közigazgatási döntések stabilitását követeli meg.⁵⁴ A CPR 54.4. pontja ugyanis a bíróság engedélyé-

től (*permission*) teszi függővé az eljárás megindítását, amelynek körében a bíróság objektív és szubjektív tényezőket egyaránt vizsgál. Objektív tényezőként vizsgálja a bíróság a keresetindítási határidőt, az egyéb jogorvoslatok kimerítését, valamint a perbeli legitimáció (*standing*) meglétét, amely kapcsán az ügy tárgyához fűződő megfelelő érdeket (*sufficient interest*) követel meg a felperes részéről.⁵⁵ A bíróság szubjektív tényezőként köteles vizsgálni azt is, hogy a kereset „vitathatónak” (*arguable*) minősül-e, azaz hogy felhozhatóak-e érvek a keresetben foglaltak teljesítése mellett.⁵⁶ Ez ugyanakkor egy meglehetősen homályosan megfogalmazott feltétel, amelyet a bíróságok a gyakorlatban – ügyteherproblémákra hivatkozva – a bagatell ügyek kiszűrésére alkalmaznak, amely mindenképpen aggályosnak mondható.⁵⁷ Sőt a *judicial review*-t gyakran nevezi a szakirodalom diszkrecionális eljárásnak, ugyanis a bíróságnak egyébként is a diszkréció határát súroló, széles mérlegelési lehetősége van abban a tekintetben, hogy biztosít-e jogorvoslatot (*remedy*) a felperesnek.⁵⁸

Ami az eljárás tárgyát illeti, a CPR 54.1. pontjának (2) bekezdése szerint a *judicial review* tárgya a jogalkotási aktusok (*enactment*) vagy közfeladatok ellátásával összefüggő (*in relation to the exercise of a public function*) döntések, cselekmények vagy mulasztások jogszerűsége. Itt szükséges megjegyezni, hogy az angol jog nem alkalmazza a kontinentális jogi dogmatika aktustanát, így azok egyedi-normatív elhatárolását sem.⁵⁹ Így a fenti bekezdés sem tekinthető generálklauzulának, azaz a CPR az eljárás tárgyát képző aktusok körét nem határozza meg. Az angol perjog ugyanis alapvetően a különböző bírósági döntések (például *orderek*) kiadására irányuló keresettípusokon (*remedies*) alapul.⁶⁰ Egy közigazgatási döntés tehát akkor támadható meg, ha létezik olyan keresettípus, amely megfelelő az adott jogsértés orvoslására. A keresettípusok kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a már említett kiváltságos jogorvoslatok kizárólag *judicial review* esetén vehetőek igénybe, míg a rendes jogorvoslatok elérhetőek mind az általános, mind pedig a *judicial review* iránti eljárásban.⁶¹

Az önkormányzati rendeletek vonatkozásában azonban az angol jog a delegált vagy másodlagos jogalkotás (*delegated/secondary legislation*) fogalmán keresztül mégis tesz egyfajta megkülönböztetést az egyéb közigazgatási aktusoktól. Egyes szerzők a közigazgatási jogalkotás (*administrative legislation*) kifejezést használják e jelenség leírására, amely jól rávilágít a jogintézmény lényegére.⁶² A delegált jogalkotás alatt ugyanis az angol jog a közigazgatás törvényi felhatalmazás alapján által alkotott normatív aktusait érti, amely egy igen tág kört jelent, hiszen ilyen hatáskörrel rendelkezőnek például a miniszterek, a közigazgatási szervek, sőt az egyetemek és egyes állami tulajdonú gazdasági társaságok is.⁶³ Témánk szempontjából a delegált jogalkotás legfontosabb megnyilvánulása az önkormányzatok viszonylag széles, rendeletek (*byelaws*) megalkotására vonatkozó hatásköre, amelyre az önkormányzati törvény, valamint egyes ágazati törvények adnak felhatalmazást.⁶⁴ Mivel pedig a delegált jogalkotási aktusok közfeladatok ellátásával összefüggő (normatív) cselek-

ményeknek minősülnek, így – ideértve a *byelaw*-kat is – általában *judicial review* tárgyává is válhatnak.⁶⁵

Megjegyzendő, hogy az önkormányzatok egyébként is rendszeres „szereplői” a *judicial review* iránti eljárásoknak, mind felperesi, mind pedig alperesi oldalon, sőt egyes kutatások azt mutatják, hogy az ilyen eljárások kifejezetten hozzájárulnak az önkormányzati közfeladat-ellátás színvonalának növekedéséhez is.⁶⁶

A delegált jogalkotási aktusok megtámadása tipikusan megsemmisítés (*quashing order*) iránti keresettel történik, ha az például hatáskör hiányában (*ultra vires*) került megalkotásra, vagy a bíróság ésszerűtlennek találta azt (*unreasonableness*).⁶⁷ Találhatunk példát ugyanakkor arra is, hogy a bíróságok helyt adnak a megállapítás iránti (*declaration*) kereseteknek ilyen ügyekben, amellyel konkrét (szubjektív) jogsérelem bekövetkezése nélkül, mintegy „előre” kimondják a normatív aktus érvénytelenségét.⁶⁸ Amennyiben a delegált jogalkotásra jogosult szerv pedig nem alkotja meg a normatív aktust, ezzel pedig jogellenesen mulaszt, akkor nincs akadálya a konkrét cselekményre kötelezés (*mandatory order*) iránti kereset benyújtásának.⁶⁹

Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy az angol joggyakorlatban az önkormányzati rendeletek megtámadása tipikusan nem az itt ismertetett, absztrakt (direkt) módon, hanem konkrét (indirekt) normakontroll keretén belül történik, azaz a felperes egy konkrét, vele szemben indult bírósági eljárásban védekezésneként hivatkozik arra, hogy nem követett el jogsértést, mivel az alapul fekvő *byelaw* érvénytelen.⁷⁰

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti fejtegetések csupán a három modell vázlatát adják, a teljes körű elemzés ugyanis szétfeszítené jelen tanulmány kereteit, emiatt számos fontos kérdést még csak nem is érintettünk.⁷¹ Ennek ellenére mégis úgy gondolom, hogy a fentiek alapján megfogalmazhatunk bizonyos általános következtetéseket, amelyek választ adhatnak a bevezetésben feltett kérdésekre.

A rendszertani elhelyezkedés kapcsán kijelenthető, hogy az önkormányzati normakontroll-eljárásokra vonatkozó eljárásjogi joganyagot mindhárom vizsgált jogrendszer a közigazgatási perjogi kódexben helyezi el, ugyanakkor a szabályozási technika tekintetében komoly eltéréseket figyelhetünk meg. A német jogban a közigazgatási perrendtartás generálklauzulája nyitja meg a bírói utat a normatív aktusok vonatkozásában, illetve a törvény – hatásköri és eljárásjogi kérdéseket rendezve – külön szól a normakontroll-eljárásokról is, de kifejezetten az önkormányzati normakontrollt nem nevesíti. A francia jogban, bár az önkormányzati törvény nevesíti az önkormányzati aktusok megtámadásának lehetőségét, valójában szintén a közigazgatási perrendtartás generálklauzulája teszi lehetővé az önkormányzati normakontrollt. Az angol jogban a polgári perrendtartás szabályain belül helyezkedik el különleges eljárásként a közigazgatási aktusok, így önkormányzati rendeletek megtámadását is lehetővé tevő *judicial review*, de az önkormányzati normakontrollról

külön a CPR sem szól. Megállapítható tehát, hogy a nemzetközi megoldások az önkormányzati normakontrollt a közigazgatási perjog integráns részének tekintik, azaz a bírói utat az önkormányzati rendeletek vonatkozásában is az általános szabályok segítségével nyitják meg.

A speciális eljárási szabályok kapcsán is megnyilvánul az „integrált jelleg”, ugyanis egyik modellben sem találhatunk olyan, nagy terjedelmű speciális eljárási joganyagot, amely kifejezetten az önkormányzati normakontrollra vonatkozna. A német megoldás ugyan tartalmaz néhány speciális rendelkezést a normatív aktusok megtámadása kapcsán általában, de a francia és angol modellben még ilyen szabályokat sem találhatunk.

A fentiekből kitűnik, hogy bár mindhárom modellben vannak sajátosságai az önkormányzati normakontroll-eljárásoknak, ezek a francia és angol modellekben az általános közigazgatási perjogi szabályokból fakadnak, és még a német modellben sem specifikusan az önkormányzati rendeletek, hanem általában a normatív aktusok megtámadása vonatkozásában határoz meg a törvény egy speciális eljárástípust.

Az indítványozói kört tekintve egyértelműen megállapítható, hogy valamennyi modell nagy hangsúlyt fektet a szubjektív jogvédelemre, hiszen mindhárom megoldás intézményesített egyfajta „törvényességi panasz-eljárást”,⁷² amelynek keretén belül a jogsérelmet elszenvedő személy közvetlenül, tehát absztrakt (direkt) normakontroll keretén belül támadhatja meg az önkormányzati rendeleteket. A német modellben csak az indítvány megtételénél kell fennállnia az érintettségnek, az eljárás során a bíróság már objektíve vizsgálja a rendelet jogszerűségét. A francia jogban a történeti fejlődés eredményeként szintén kialakult a jogsértő önkormányzati rendeletek közvetlen megtámadásának lehetősége. Az angol jogban a történeti fejlődés folytán magától értetődő, hogy bárki jogosult az önkormányzati

rendeletek megtámadására, azonban az érintettséget a bíróság itt is vizsgálja a *permission* megadása során; ezt a képet azonban valamelyest árnyalja a bíróság széles körű mérlegelési joga, valamint a bírósághoz fordulás alanyi jogának hiánya. A szubjektív jogvédelem igen magas szintje látszik tehát kirajzolódni mindhárom modellben, amelyet azonban jól kiegészítenek az objektív jogvédelmi célú, törvényességi felügyeleti szervek által megindítható eljárások is. A francia modell fejlődése jól mutatja ezt a kettősséget: az eredetileg objektív jogvédelmi célú, törvényességi felügyeletből eredő, prefektusi kezdeményezésű normakontroll-eljárásból alakult ki a jogsérelmet szenvedett személy által közvetlenül indítható, szubjektív jogvédelmi célú absztrakt (direkt) normakontroll. Fontos még, hogy a hézagmentes jogvédelem biztosítása céljából mindhárom modell lehetővé teszi az önkormányzati rendeletalkotás jogsértő elmulasztása esetén is a szubjektív jogvédelmi célú eljárás megindítását.

Ami a szervezeti kérdéseket illeti, mindhárom modellben közigazgatási bíraskodást végző szervek folytatják le a szóban forgó eljárásokat, a tekintetben viszont már eltéréseket tapasztalhatunk, hogy mely szinten elhelyezkedő bíróságok jogosultak eljárni. A német modellben a tartományok legfelsőbb közigazgatási bíróságai, a francia megoldásban az általános elsőfokú hatáskörű közigazgatási bíróságok, míg az angol szabályozásban a bírósági szervezet felső szintjén lévő *High Court* jár el.

A fentiek tehát egyértelműen mutatják, hogy a modellértékű nemzetközi megoldások között is megfigelhetők bizonyos hasonlóságok, amelyekre a közigazgatási perjog kodifikációja során minden jogalkotónak, így a magyar Országgyűlésnek is figyelemmel kellett vagy figyelemmel kellett volna lennie. Az azonban, hogy a Kp. kodifikációja kapcsán mely igealak használata helytálló, nem képezi jelen tanulmány tárgyát, így ezt a kérdést az Olvasó megítélésére hagyom.

Jegyzetek

* Jelen tanulmány az Információs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

1 A kritikákra l. pl. F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 13–20., 61. o.; Patyi András: Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Logod, Budapest 2002. 130–131. o.

2 F. Rozsnyai Krisztina: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2018. 23–25. o.

3 F. Rozsnyai: i. m. 32–42. o.

4 Kp. 5. § (3) és 139. § (1) bek.

5 Fővárosi/megyei kormányhivatal, egyedi ügyben eljáró bíró, ombudsman; az indítványozókról l.: Balogh Zsolt Péter: 143. § [Indítvány] In: Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz (szerk. Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György). Wolters Kluwer, Budapest 2018. 747–748. o.

6 VwGO 47. § (1) bek. 2. pont

7 Michael Fehling – Berthold Kastner: Verwaltungsrecht. VwVfG-VwGO-Nebengesetze. Handkommentar. Nomos, Baden-Baden 2010. 1663–1664. o.

8 Friedhelm Hufen: Verwaltungsprozessrecht. C.H. Beck, Mainz 2019. 341. o.; Stefan Detterbeck: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. C.H. Beck, Marburg 2012. 575–576. o.

9 Fehling–Kastner: i. m. 1651–1652. o.

10 Uo. A magyar terminológiában e két jellemzőt az egységes „absztrakt (direkt)” kifejezés foglalja magában. Ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1990. 183–184., 200. o.

11 Detterbeck: i. m. 578. o.

12 Fehling–Kastner: i. m. 1666. o.

13 Konrad Redeker – Hans-Joachim von Oertzen: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln 1994. 253–254. o.

14 Fehling–Kastner: i. m. 1667–1668. o.

15 Jörn Ipsen: Allgemeines Verwaltungsrecht. Carl

Heymanns, Köln–Berlin–Bonn–München 2000. 337. o.; Detterbeck: i. m. 579. o.

16 Detterbeck: i. m. 579. o.

17 Idetartoznak még a mérlegelési jogkört biztosító vagy határozatlan jogfogalmat tartalmazó jogszabálynál a jogalkalmazónak támpontot adó belső előírások is, l. Detterbeck: i. m. 310–315. o., 579. o.; Ferdinand O. Kopp – Wolf-Rüdiger Schenke: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. C.H. Beck, Mannheim–Mainz–Würzburg 2019. 533–535. o.

18 Hoffman István: A helyi önkormányzati normakontroll alakulása a tervezetek nyomán. *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 27. o.; Detterbeck: i. m. 50. o.; bővebben l. Hartmut Mauer – Christian Waldhoff: Allgemeines Verwaltungsrecht. C.H. Beck, Konstanz–Berlin 2017. 629–661. o.

19 Detterbeck: i. m. 22. o.

20 VwGO 47. § (2) bek.; Fehling–Kastner: i. m. 1685. o.

21 Detterbeck: i. m. 580–581. o.

22 VwGO 47. § (5) bek.

23 Kopp–Schenke: i. m. 621. o.

24 Hufen: i. m. 361–366. o.

- 25 Detterbeck: i. m. 582. o.
 26 Hufen: i. m. 349–350. o.
 27 H. B. Jacobini: An Introduction to Comparative Administrative Law. Ocenea Publications, New York–London–Rome 1991. 100–101. o.
 28 F. Rozsnyai: Közigazgatási bíráskodás... 214–215., 218. o.; René Chapus: Droit du contentieux administratif. Montchrestien, Paris 2000. 69–70., 77–78. o.
 29 Code de justice administrative, L311-1. cikk.
 30 Hoffman István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Közjogi Szemle* 2013. 4. sz. 37. o.
 31 Jean Waline: Droit administratif. Dalloz, Strasbourg 2012. 108. o.
 32 Code général des collectivités territoriales (CGCT), L2131-1, L2131-2 cikke; Waline: i. m. 190–192. o.
 33 CGCT L2131-8. cikk; Jaques Bourdon – Jean-Marie Pontier – Jean-Claude Ricci: Droit des collectivités territoriales. Presses Universitaires de France, Paris 1998. 225. o.
 34 Waline: i. m. 191–193. o.; CGCT L2131-6. cikk.
 35 Hoffman: i. m. 37. o.
 36 A *décision* fogalma alá lényegében a bíróság előtt megtámadható aktusok tartoznak. Didier Truchet: Droit administratif. Presses Universitaires de France, Paris 2012. 228. o.; Waline: i. m. 411. o.
 37 Truchet: i. m. 235. o.; Bourdon–Pontier–Ricci: i. m. 133. o.
 38 CGCT L2131-9. cikk
 39 Bourdon–Pontier–Ricci: i. m. 227. o.
 40 Bourdon–Pontier–Ricci: i. m. 227. o.; Waline: i. m. 653. o.
 41 Truchet: i. m. 229. o.; Bourdon–Pontier–Ricci: i. m. 230. o.
 42 Waline: i. m. 642–643. o.
 43 Bár a két jogorvoslat egyre inkább közelít egymáshoz. Waline: i. m. 643–644. o.
 44 A *judicial review* történeti háttéréről I. H. W. R. Wade – C. F. Forsyth: Administrative Law. Oxford University Press, Oxford 2014. 546–550. o.
 45 CPR 54.1. (2) e) pont, CPR 8.9.
 46 Timothy Endicott: Administrative Law. Oxford University Press, Oxford 2011. 384–390. o.
 47 O'Reilly v. Mackman [1983], I. részletesen: Mark Elliot – Jason N. E. Varuhas: Administrative Law. Text and Materials. Oxford University Press, Oxford 2017. 477–483. o.
 48 Endicott: i. m. 362–364. o.
 49 O'Reilly v. Mackman [1983], 280–281.
 50 Elliot–Varuhas: i. m. 477. o.
 51 Uo. 482. o.
 52 Endicott: i. m. 366–371. o.
 53 Elliot–Varuhas: i. m. 471–472. o.; Wade–Forsyth: i. m. 571. o.
 54 Endicott: i. m. 358. o.
 55 Elliot–Varuhas: i. m. 503., 545–546. o.
 56 Uo. 503. o.
 57 Endicott: i. m. 380–381. o.; Lee Bridges: Regulating the judicial review caseload. *Public Law* 2000. 4. sz. (Winter) 651–652., 664–665. o.
 58 Michael Fordham: Judicial Review Handbook. Hart, Oxford – Portland Oregon 2004. 492–494. o.; I. részletesen: Endicott: i. m. 391–393. o.
 59 Elliot–Varuhas: i. m. 671–672. o.
 60 Az *orderek* rendszere pl. a korábbi *writ*ek 1938-as átnevezése útján alakult ki. Endicott: i. m. 384. o.
 61 Elliot–Varuhas: i. m. 439., 461. o.; CPR 54.2., 54.3.
 62 Elliot–Varuhas: i. m. 666. o.
 63 Wade–Forsyth: i. m. 723–724. o.
 64 Local Government Act 1972, 235. cikk; Wade–Forsyth: i. m. 99. o.
 65 Elliot–Varuhas: i. m. 685. o.; Wade–Forsyth: i. m. 737–738. o.
 66 Endicott: i. m. 434. o.; Maurice Sunkin – Lucinda Platt–Kerman Calvo: The Positive Effect of Judicial Review on the Quality of Local Government. *Judicial Review* 2010. 4. sz. 340–341. o.
 67 Elliot–Varuhas: i. m. 685–686. o.
 68 Így arra a jövőben pl. nem lehet hatósági döntést alapítani. Wade–Forsyth: i. m. 750. o.
 69 L. pl. R. v. Manchester Corporation [1911], idézi Wade–Forsyth: i. m. 750. o.
 70 Neil Hawke – Neil Parpworth: Introduction to Administrative Law. Cavendish, London–Sydney 1996. 117–118., 122. o.
 71 Így pl. az alkotmányossági szempontú normakontrollt, vagy éppen a *political question doctrine*-t mint a normakontroll korlátját. Előbbire I. pl. Darák Péter – Patyi András: A normakontroll-hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010. 2. sz. 82–89. o.; utóbbira Fazekas János: Local Governments and Political Question Doctrine in Hungary. *Lex Localis* 2019. 3. sz. 809–819. o.
 72 Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum* 2012. 2. sz. 17. o.

KÉZIKÖNYV AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYONGAZDÁLKODÁSRÓL

SZERZŐK: Hoffman István, Kecő Gábor, Németh Anita, Szamek Gabriella, Valentényi-Szilágyi Bernadett, Varga Judit

SZERKESZTŐ: Hoffman István

ÁRA: 5000 Ft

Az önkormányzatok tágabb értelemben vett vagyongazdálkodásának kérdéseit a hazai jog- és igazgatástudományok csak kevésbé vizsgálták. A jogtudományi szempontú vizsgálatoknál fontos korlátot jelentett, hogy a kérdések megválaszolásához egyaránt jó magánjogi és közjogi ismeretekkel kellett rendelkezni. Az igazgatástudományok körében szintén fontos problémát jelentett, hogy a jogi és közgazdasági ismeretekre egyaránt szükség volt a kérdések megválaszolásához.

Mindeközben az önkormányzati vagyon – a több körben lejátszódott államosítások ellenére is – jelentős, több ezer milliárd forintos nagyságrendű, s számos, nagy pertárgyértékű ügy zajlik ezekkel kapcsolatban, így – az önkormányzatok vagyongazdálkodással foglalkozó köztisztviselői, az önkormányzati intézmények és gazdasági társaságok közalkalmazottai, munkavállalói, valamint az önkormányzatokkal szerződéses viszonyba kerülő szervezetek és jogi képviselői mellett – az eljáró ügyvédek számára is hasznos lehet egy ilyen kötet.

A könyv jellegét tekintve kézikönyv, azaz tudományos megalapozottságú, az elméleti kereteket, a hatályos szabályozást és gyakorlatot, a lehetséges és felmerült problémákat, tipikus kérdéseket, valamint az azokra adott és adható válaszokat tekinti át. A kötet szerzői – akik közigazgatási tapasztalattal rendelkező gyakorló ügyvédek, valamint az ELTE ÁJK és Debreceni Egyetem ÁJK Közigazgatási Tanszékének és Pénzügyi Jogi Tanszékének oktatói – törekedtek a gyakorlatban felmerülő problémák bemutatására, valamint részletesen elemezték az egyes kérdésekkel kapcsolatos alkotmánybírói és felsőbírói döntéseket is. Mindazonáltal a könyv széles körben épít a jog- és igazgatástudományok eredményeire is.



www.hvgorac.hu → Közigazgatás

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. ☎ +36 1 340 2304 📠 +36 1 349 7600 ✉ info@hvgorac.hu