

A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2024. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében

2025. december 17.

Tisztelt Országgyűlés!

Beszámolóom bevezetőjét a Kúria önkormányzati tanácsának tevékenységével kezdem, és amint minden évben, most is elmondom, hogy Magyarországon a közigazgatási normakontroll szinte egyidős a közigazgatási bíráskodással, aminek elvi alapjait a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztását kimondó 1869. évi IV. törvénycikk teremtette meg. A törvénycikk 19. §-a szerint a bíró a törvények, a törvények alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek és a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni, és míg a rendesen kihirdetett törvények érvényét nem vonhatja kétségbe, a rendeletek törvényessége felett egyes esetekben a bíró ítélt. A 2012 óta újra gyakorolt hatáskörünkben 2024. január 1. és december 31. között a Kúriára önkormányzatinormakontroll-eljárás keretében 76 ügy érkezett, amelyek közül 16 bírói kezdeményezés, 60 pedig kormányhivatali kezdeményezés alapján indult, ebből rendhagyó jelleggel 37 ügy alsóbb fokú bíróságról áttétellel érkezett a Kúriára. Az érkezett ügyek száma megduplázódott 2023-hoz képest, és egyúttal jelentősen meghaladta a korábbi évek érkezésszámait is. Legutóbb 2013-ban volt a tavalyi évhez hasonló extrém magas érkezési szám. Tavaly a kormányhivatali kezdeményezések aránya volt a legmagasabb, 78 százalék, az előző két évhez hasonló trendet követve, szemben a korábbi évekkkel, amikor a bírói kezdeményezések száma volt kiugró. Az alapvető jogok biztosától, hasonlóan az előző négy évhez, tavaly sem érkezett indítvány, ahogy magánszemély általi kezdeményezés sem. Megállapítható összességében, hogy a befejezett ügyek tematikus eloszlása diverzifikáltabb volt, mint a korábbi években, habár a befejezett ügyek 46 százalékát a helyi önkormányzati választásokkal összefüggő átmeneti jogalkotási felhatalmazás alkalmazásával kapcsolatos ügyek tették ki. Az ezen kívüli ügyek tematikus megoszlása változatos, a vagyoni típusú helyi adók - főként telekadó, települési adó - törvényességének megítélésében született döntések aránya viszont alacsony maradt. Ugyanilyen alacsony szinten maradt a helyi építési szabályzat, a változtatási tilalom elrendelése, valamint az örökségvédelemmel kapcsolatos rendeletek törvényességi vizsgálatának tárgyában hozott döntések száma is. Ugyanakkor az előző évhez képest ismét vizsgálat tárgyát képezte a közösségi együttélés szabályozása két esetben. Megjelentek olyan ügycsoportok is, amelyek korábban csak kivételesen kerültek az önkormányzati tanács elé. Ilyenek különösen a települési hulladékgazdálkodással, az önkormányzati lakások bérletéről szóló rendeletek törvényességi felülvizsgálatával, a parkolás rendjének szabályozásával és az engedély nélküli fakivágás szankcionálásával, valamint az útdíjjal és súlykorlátozással kapcsolatos ügyek. Végezetül kiemelendő, hogy a korábbi évekhez képest ismét nagyobb arányban jelentek meg a helyi költségvetési, illetve zárszámadási rendelet megalkotásával, valamint módosításával összefüggő önkormányzati jogalkotási kötelezettséget vizsgáló döntések.

Tisztelt Ház! Ha az önkormányzati rendelet vagy rendelkezés megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján kerül sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak megsemmisített rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, továbbá valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Ugyanezen rendelkezés lehetőséget ad arra is, hogy az általános alkalmazási tilalmat mellőzze a Kúria, ha ezt a közérdek védelme, a jobbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak

védelme indokolja. A Kúria önkormányzati tanácsa a tavalyi évben az általános alkalmazási tilalom elrendelését három ügyben látta indokoltnak, egyedi alkalmazási tilalmat pedig egy ügyben mondott ki. Az önkormányzati tanács egy határozatában rendelkezett úgy, hogy a rendelet támadott rendelkezései az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazhatók, azonban a jogbiztonság érdekében mellőzte a megsemmisített rendelkezés általános alkalmazási tilalmának elrendelését. A Kúria elnökhelyettese 2024. augusztus 6-án a Kúria ügyviteli szabályzatáról kiadott elnöki utasítást alkalmazva egy önkormányzat kérelmének helyt adva öt ügyben rendelt el soron kívüli eljárást, mind az öt ügy tárgya Balmazújváros város önkormányzatának költségvetési rendelete volt.

Tisztelt Országgyűlés! A Kúria Alaptörvényben foglalt kitüntetett és kizárólagosan ellátott feladata a jog egységes értelmezése és az egységes bírói gyakorlat biztosítása, röviden a jogegységesítés. A 2020-ban hatályba lépett jogszabályváltozások, az úgynevezett korlátozott precedensrendszer bevezetése óta a jogegységesítés elsősorban rendszerint a felülvizsgálati eljárások keretében zajlik. Valamennyi eljárási törvény biztosítja a felülvizsgálat lehetőségét a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés esetére.

A jelenlegi jogegységi rendszerben egyfajta garanciális elemként van jelen a felek által kezdeményezhető jogegységpanasz-eljárás arra az esetre, ha a Kúria a felülvizsgálati eljárásban az eltérést nem orvosolta, vagy az eltérés éppen a Kúria eljárása során valósult meg. Emellett a jogegység biztosításának az Alaptörvényben is nevesített, a bíróságokra kötelező eszköze a jogegységi határozat. 2024-ben a Jogegységi Tanácshoz összesen 59 ügy érkezett, ennek szinte kétharmada panasz volt - 40 darab -, 19 pedig előzetes döntéshozatali indítvány. A tanács 40 jogegységpanasz-eljárást és 20 előzetes döntéshozatali indítványra indult eljárást, mindösszesen 60 ügyet fejezett be. Kiemelést érdemel, hogy a korlátozott precedensrendszer elemét képező indoklási kötelezettségnek - ez az alsóbb fokú bíróságokat terheli - az uniós joggal való összhangját az Európai Unió Bírósága is vizsgálta. Az erre vonatkozó ítélete szerint az európai jog elsőbbségének elve alapján az európai rendelkezések körében a bíróságoknak a saját tagállamuk felsőbb bírósági jogértelmezésével - nálunk a Kúria által korábban hozott -, a nemzeti jogban kötelező precedensértékkel bíró határozatokban foglalt értékeléssel szemben is az EUB, az Európai Unió Bírósága által adott értelmezést kell követniük. Mindazonáltal az Európai Unió Bíróságának ítélete rögzíti azt is, és ezt idézem: „Az olyan nemzeti szabályozás, amely arra szorítkozik, hogy az alacsonyabb szintű nemzeti bíróságokat az ezen értékelésektől való bármely eltérés indoklására kötelezze, nem ellentétes ezen elvvel.” Az Európai Unió Bíróságának döntése tehát megerősítette a korlátozott precedensrendszer korlátozottságát annyiban, hogy az alsóbb fokú bíróságok a Kúria közzétett határozatától adott esetben eltérhetnek, és ennek az eltérésnek az indoka egyebek mellett éppen az uniós jognak való megfelelés is lehet, sőt adott esetben kell hogy legyen. Az ítélet ugyanakkor nem érinti a Kúria tanácsainak azt a köteleességét, hogy az Európai Unió Bíróságának újabb jogértelmezése esetén előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzenek a Kúrián.

Tisztelt Országgyűlés! Általános tapasztalatként megállapítható, hogy a korlátozott precedensrendszer bevezetését követő ötödik évre a kezdeti időszak útkeresései a Kúria megújult szerepét megalapozó döntések meghozatalával véget értek, lényegében világossá vált, hogy a Kúria összes eljárása a jogegységet szolgálja. Ugyanakkor ennek a felelőssége is egyre nyilvánvalóbb. Ezt támasztják alá az Alkotmánybíróság 2024. őszi megsemmisítő határozata, amelyek kiemelik, hogy a felülvizsgálati kérelmek befogadása, a felülvizsgálat engedélyezése során is elsősorban ezt a célt kell szem előtt tartani, mégpedig úgy, hogy a korábbi informális eszközök helyett a Kúria közzétett döntéseire kell támaszkodni. Ha ehhez hozzávesszük azt a tapasztalatot is, hogy ha a felülvizsgálati kérelem befogadása közigazgatási ügyszakban vagy a felülvizsgálat engedélyezése polgári ügyszakban indítványok esetében az összevethető

indítványokat a Kúria ítélkező tanácsai eltérően ítélik meg, a hasonló ügyek közül egyeseket befogadnak, vagy engedélyezik a felülvizsgálatot, más esetben a felülvizsgálatot megtagadják, akkor a jogegységipanasz-eljárásban már nehezen feloldható helyzet alakul ki. Mindenekelőtt az ilyen helyzet az eljárások elhúzódásához vezet, mert a jogegységi panasz addig nem bírálható el, amíg a befogadott vagy engedélyezett ügyekben az érintett ítélkező tanács meg nem hozza az érdemi határozatot. Emiatt húzódtak el - esetenként több mint egy évre - a panaszeljárások. Ha ezt követően a panaszolt ügyekben a megtagadó határozatot hatályon kívül kell helyezni, és a Kúria tanácsát új eljárásra kell utasítani, akkor a felülvizsgálati eljárás bruttó hossza eleve többéves lesz. Az eltérő befogadási engedélyezési döntések kiküszöbölésére semmilyen eljárásjogi eszköz nem áll rendelkezésre. A már meghozott döntés követése az érintett tanácsok belátásán múlik. Az előzetes döntéshozatali indítvány pedig csak a jövőre nézve jelent megoldást. Az Alkotmánybíróság a 2024-ben meghozott döntéseiben is következetesen hangsúlyozta: önmagában azt, hogy ha a bírósági döntés eltér más bírósági döntéstől, illetve a hasonló ügyekben hozott döntésekben általánosnak tekinthető jogértelmezéstől, az Alkotmánybíróság nem alkotmányossági, hanem jogegységi kérdésnek tekinti, amelynek vizsgálatára nincsen hatásköre. Önmagában tehát az nem alkotmányossági kérdés, hogy valamely kérdésben mennyire tekinthető egységesnek az eljáró bíróságok gyakorlata. A jogegység biztosítása ugyanis - ha ennek szükségessége felmerül - a bíróságokra kötelező jogértelmezés keretében a Kúria feladata. Hasonlóan az érintett jogszabályi rendelkezést értelmező hatósági és bírósági gyakorlatot sérelmező bírói kezdeményezés kapcsán is kimondta az Alkotmánybíróság, idézem: „Amennyiben az indítványozó nem ért egyet a kialakult vagy kialakulóban lévő bírói jogértelmezéssel, a jogszabályi keretek között a lelkiismeretének és szakmai meggyőződésének megfelelő, akár más bíróságokétól eltérő értelmezés alapján hozhatja meg döntését. Ha ennek nyomán esetleg széttartó bírósági joggyakorlat alakulna ki, annak kezelése rendes bírósági hatáskörbe tartozik.” Eddig az idézet.

Tisztelt Ház! A 2024-ben hozott jogegységi és jogegységi hatályú határozatok alapján nem lehet kétséges, hogy a Kúria tanácsai nem mellőzhetik az előzetes döntéshozatal indítványozását, ha akár dogmatikai megfontolásaik, akár az Európai Unió Bírósága vagy az Alkotmánybíróság döntésének eredményeként el kívánnak térni korábban közzétett határozatok jogértelmezésétől. Erre csak abban az esetben van lehetőség, ha az alkalmazandó jogszabály változik meg. Ilyen esetben ugyanis nyilvánvalóan nem köti a tanácsot egy korábban hatályban volt másik jogszabályi rendelkezés értelmezése. Minden más esetben a Jogegységi Tanács hatáskörébe tartozik a korábbi közzétett határozatok jogértelmezései kötelező erejének megszüntetése. Az Alkotmánybíróság döntései gyakorlatilag megerősítették a felülvizsgálati eljárásoknak a jogegységesítésben, ideértve az Alaptörvénynél fogva kötelező erejű jogegységi határozatok betartásában betöltött kiemelkedő szerepét, illetve azt is, hogy a rendes bíróságnak, így a Kúriának is fel kell ismernie egy-egy ügy alapjogi vetületét, és ilyenkor el kell végeznie az alapjogi mérlegelést. Erről pedig az indokolásban számot is kell adnia. Másrészt emlékeztetett az Alkotmánybíróság a kollégiumi vélemények kapcsán arra, hogy az indokolás alapjaként hivatkozott, kollégiumi véleményben kialakított jogértelmezések még a bíróságok számára sem kötelezők, a jogalkalmazás során értelmezési segédletként vehetők csak figyelembe. Hangsúlyosan jelent meg továbbá az is, hogy a kötelező erővel nem bíró kollégiumi vélemény kötelező erejű normaként való alkalmazása és hivatkozása a jogbiztonságot, a bírói döntések transzparenciáját és kiszámíthatóságát is veszélyezteti. Ezek a felismerések vezettek az év végén, mármint a 2024. év végén az Igazságügyi Minisztériummal kötött megállapodáshoz. Amint ezt a kúriai bírák számára le is írtam, egyre közelebb vagyunk ahhoz, hogy elmondhassuk: a Kúria átalakulása befejeződött. Ezért jelenthettem ki tavaly karácsony előtt itt az Országgyűlésben, hogy lassan véget ért az a hosszú folyamat, amelynek eredményeként a Kúria másodfokú bíróságból átalakult a jogegységet biztosító legfőbb bírói fórummá. A Kúria

más, mint ami volt, már nem egyszerűen legfelsőbb bíróság. A feltárt akadályok egy része saját belátásunk alapján kiküszöbölhető, mások jogalkotási segítség megfontolását igénylik.

De a kiindulási alap mindkét eszköz tekintetében csak az lehet, hogy nem létezik fölösleges, indokolatlan vagy túlzó eszköz, ha ez a jogegységet szolgálja. Az elégséges jogegység fogalmilag kizárt, még ha az abszolút jogegység nyilvánvalóan nem is érhető el. Tisztelt Országgyűlés! Végezetül beszélnem kell arról is, ami az adatokból nem látszik. A Kúria alkotmányos feladatait, elsősorban a bíróságok egységes ítélkezésének biztosítását következetesen, nagyon nagy erőfeszítéssel igyekszünk biztosítani. Ugyanakkor a jogegységi tevékenységünkkel kapcsolatban már 2024-ben is felerősödtek olyan jelenségek, amelyek már több mint nyugtalanítóak. Az egyik ilyen az az összehangolt támadássorozat, amely Magyarország és a Kúria jogegységi rendszerét érte és éri ma is. A 2023. évről szóló országgyűlési beszámolómban a tavaly téli rendkívüli ülés harmadik ülésnapján, 2024. december 18-án, szerdán - 19615-19616. oldalak az Országgyűlési naplóban - politikai provokációra adott válaszként mondtam el, hogy - idézem - „Pontosan emlékszem, hogy mi történt 2020. október 8-án az Igazságügyi Bizottságban, majd utána is és mi történt azóta.” Eddig volt az idézet. „Ennek a történetnek - mondtam akkor - holnap lesz öt éve. Annak lehattunk tanúi, hogy különböző országgyűlési képviselőcsoportok az Amnesty International nevű civil szervezettel szoros együttműködésben dolgoznak. Az Amnesty International, a Magyar Helsinki Bizottság, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet más szervekkel együttműködve folyamatosan olyan dokumentumokat készít, amelyek egyébként az Európai Bizottság Magyarországra vonatkozó jogállamisági országjelentésének nagyjából kizárólagos alapjai. Ezek a szervezetek időnként együttműködnek bizonyos, a bírák nevében fellépő és többek között bírókat is magukban foglaló intézményekkel. ... Bizonyosak lehattunk abban - mondtam tavaly -, hogy ha egy ügyet, egy személyt vagy egy folyamatot ezek a szervezetek egybehangzóan támadnak, akkor ott nincs szó bírói függetlenségről, nincs szó jogállamiságról, nincs szó alkotmányosságról, akkor ott politikai nyomásgyakorlás van.” Eddig tartott az idézet.

Tisztelt Ház! Ilyen összehangolt politikai támadásnak van kitéve a Kúria általában is, de immár a jogegységi rendszer is. Ennek legújabb vonása az, amit „alulvizsgálatnak” nevezünk az egyszerűség kedvéért. Ha a Kúria egy törvényszéki vagy ítélőtáblai ítéletet hatályon kívül helyez, és útmutatást ad a megismételt eljárásra, akkor egyre gyakrabban fordul elő, hogy a címzett bíróság az iránymutatást nem hajtja végre, hanem az Európai Unió Bíróságához fordul azzal a kérdéssel, hogy vajon a Kúria döntése összhangban van-e az európai joggal. Ez a jogorvoslati hierarchia feje tetejére állítása. Sőt, legújabban olyan indítványok is érkeztek Luxembourgba, amelyek azt tudakolják, hogy a jogegységi határozatokat, amelyek az Alaptörvény alapján kötelezőek a bíróságokra, az érintett bíróság köteles-e alkalmazni, vagy azt, ha ellentétesnek találja az európai joggal, figyelmen kívül hagyhatja. Más esetekben, nem teljesen helytálló érvelés mellett, az indítványok azt kívánják elérni, hogy az Európai Unió Bíróságának legújabb értelmezései perújítási okot jelentsenek.

Tisztelt Ház! Ez a magyar jogrendszert azonnal tönkreteszi. Megismétlem: azonnal tönkreteszi a jogrendszert. És ne legyenek kétségeink, a lengyel és román ügyekben hozott döntések fényében nem sok jóra számíthatunk. Ez pedig azt jelenti, hogy bezárul a kör: a Kúria döntései, Magyarország jogszabályai, Magyarország Alaptörvénye elveszítik kötelező erejüket, súlytalanabbá válnak, mint bármely öntevékeny civil testület véleménye. Mindezeket túl legújabban nyílt politikai fenyegetések is elhangzanak bírókkal, bíróságokkal vagy akár a Kúriával szemben, sőt megjelentek tárgyalótermi rendbontások is - a véleménynyilvánítás jegyében természetesen. Emellett az is kezd megszokottá válni, hogy bármely bíróságon belüli kritikai véleményt a bírók függetlenségük elleni támadásként értelmezzék, mintha a bírói

függetlenség felhatalmazás lenne az önkényes döntésre. Évek óta figyelmeztetjük a közéleti szereplőket arra, hogy sajnálatos és aggasztó, hogy a bírók és a bíróságok a politikai érdeklődés homlokterébe kerültek. Ez a helyzet idegen a bíróságok alkotmányos szerepétől, és nincsenek is eszközeink a kivédésére, ezért kérem most is a tisztelt Országgyűlés segítségét. Kérdésre természetesen minderről részleteket is szívesen elmondok. A bevezetőmet most azzal zárom, hogy tudtuk, hogy vannak, mert mindig is voltak jogi anomáliák a tág értelemben vett jogi működésben, ideértve a jogtudományt, a jogalkotást és a jogalkalmazást is. Ezek azonban az elmúlt években annyira megszorodtak, hogy az anomália zavarrá erősödött, mára pedig elmondhatjuk, és beszéltem erről, hogy a zavar a jogrendszer összeomlásával fenyeget. Ez pedig már nem egyszerűen jogi, ez szuverenitási kérdés. Ha ezeket a folyamatokat nem sikerül megállítani, de legalábbis jelentősen lassítani, akkor a bíróságok lerombolása Magyarország szuverenitásának elvesztéséhez fog vezetni nagyon rövid időn belül. Köszönöm szépen, hogy meghallgattak.

Isten óvja a Kúriát és Magyarországot!