

I.

Magyarország Alaptörvénye a C. cikk (1) bekezdésében **a demokratikus jogállam működését a hatalom megosztásának elvére alapítja**. A 25. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatási tevékenységet ellátó legfőbb bírósági szervként a Kúriát nevezi meg, amely az egyedi ügyek végleges eldöntése mellett a bíróságok jogalkalmazásának egységét is biztosítja.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 117.§ (1) bekezdésének b) és c) pontjaiban foglaltak szerint **a Kúria elnöke** - bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében kifejtett tevékenységéről, valamint - az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének és megsemmisítésének, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata során szerzett tapasztalatairól évente **beszámol a magyar Országgyűlésnek**.

A Kúria elnöke a 2012. évi jogegységi és normakontroll tevékenységről szóló beszámolójában hangsúlyozta, hogy a 2012. január 1. napjával visszaállított Kúria számára az elmúlt esztendő **a kezdeményezések éve** volt. Magyarország új Alaptörvénye, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló sarkalatos törvény az egyedi ügyekben folytatott ítélező tevékenység területén **számos új feladatot** rótt a legfőbb bírói fórumra, ugyanakkor megteremtette annak lehetőségét, hogy **a Kúria az ítélezés egységét még hatékonyabban biztosítsa**. Ezen jogszabályi rendelkezések gyakorlati alkalmazása a Kúria bírái és vezetői részéről **magas szintű kezdeményező készséget, az új megoldások iránti nyitottságot** követelt meg.

A 2012. évi szakmai célkitűzések arra irányultak, hogy a Kúria – meglévő feladatainak maradéktalan teljesítése mellett – eleget tegyen új kötelezettségeinek is, egyúttal hatékonyan aknázza ki az új jogegységi eszközökben, így különösen **a bírósági joggyakorlat-elemző csoportokban**, illetőleg **az elvi közzétételi tanácsok munkájában** rejlő lehetőségeket. Az egyedi ügyek szakszerű és pártatlan elbírálása mellett **elindultak azok a folyamatok, amelyek által hangsúlyosabbá válhat a Kúria ítélezést orientáló szerepe**.

Ehhez a Kúriának elsődleges feladatára, az egységes, színvonalas ítélezési gyakorlat kialakítására kellett **összpontosítania minden erejét**. Hiszen egy évszázada élő igény, hogy ne szülessenek egymással homlokegyenest ellentmondó ítéletek, ugyanakkor – mivel minden jogesetnek külön individualitása van – a bíró ne azt keresse, hogy miképpen lehet az egyes eseteket uniformizálni, ne kutasson mindenáron precedensek után, hanem az

eldöntésre váró ügy minden részletét megvizsgálva, elsősorban az igazságos döntésre összpontosítson.

A hatáskörök közül kiemelkedik az önkormányzati rendeletek feletti normakontroll, illetve a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása. E feladatok **korábban az Alkotmánybírósághoz tartoztak, a testület leterheltsége miatt** azonban a normakontroll eljárások **jelentős mértékben elhúzódtak**. Az eljárások elhúzódása pedig a jogérvényesítést jelentősen gátolta.

Az önkormányzati rendelvek felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárások során a törvényben foglalt 90 napos **eljárási határidőt** a Kúria **megtartotta**, magas szakmai színvonalú, **világos** indokolású **határozatok születtek**, amelyek a helyi szintű, autonómián alapuló igazgatási szférában is biztosítják a jog uralmát. Ehhez **fel kellett állítani az Önkormányzati Tanácsot**, gondoskodni kellett arról, hogy szakirányú tapasztalattal rendelkező kúriai bírák járjanak el ebben az ügytípusban.

A tavalyi év folytatásaként a Kúria célja 2013-ban a sikeresen elindult kezdeményezések, így különösen a joggyakorlat fejlesztését és egységét, a bírói szervezeten belüli és a jogászai szakmák közötti hatékony információáramlást szolgáló **munka folytatása, és az elért eredmények megszilárdítása**. Arra törekszünk, hogy a Kúria a magyar igazságszolgáltatás felsőbbírászkodásunk több évszázados hagyományaiból építkező, a XXI. század követelményeinek megfelelően működő, **korszerű és hatékony csúcsszerve legyen**.

2012. január 1-jét követően – az új hatáskörökből adódó többlettevékenység mellett – továbbra is a Kúria feladata maradt a rendkívüli perorvoslat, azaz a felülvizsgálati kérelmek elbírálása. Kiemelt cél maradt ezért **a felülvizsgálati ügyek magas színvonalú elbírálásának változatlan biztosítása, az ítélezés időszerűségének javítása**. A jogorvoslati hierarchia csúcsán álló Kúria egyedi ügyekben folytatott **ítélkező tevékenysége** nem csupán a jogállami igazságszolgáltatás egyik garanciája, **az állampolgárok jogvédelmének fontos biztosítója**. A Kúria a jogegység valódi őre akkor lehet, ha folyamatos kapcsolatot tart a napi ítélezési gyakorlattal, a felsőbbírói szemlélet ugyanis igényli a konkrét ügyeket, mert csak ezekből vonhatók le az elvi következtetések. **A látszólag elvont, elméletinek tűnő jogegységi határozatok és kollégiumi vélemények mögött ott állnak az egyedi ügyekből leszűrt tapasztalatok**.

A Kúria 2012-ben jogegységi határozatot hozott a személyes adattal való visszaélés vétsége elkövetőjének személyéről, a közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő személy képmásának, hangfelvételének

nyilvánosságra hozataláról, eljárási illeték ügyben, az ügyész jogalanyiságáról, külföldi vállalkozás magyarországi pénzügyi fióktelepének perbeli jogképességéről, a szavatossági igények érvényesítésének határidejéről, a végrendelet tanújának aláírásáról.

A Kúria kollégiumi véleményt alkotott a hibás teljesítés jogalkalmazási kérdéseiről, a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosításának tisztességtelenségéről, a büntetőeljárás szabályok hatályba lépésének átmeneti szabályairól, a kényszerintézkedés tartamáról, a büntetőeljárás szerinti külön eljárásra való áttérésről, a vád tárgyává tett cselekményről tartás elmulasztása esetén, fellebbezési illeték megállapítása módjáról, biztonságos harmadik ország megítélésének kérdéseiről, pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről.

A Kúria joggyakorlat-elemzést végzett a bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlata, a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosítása, a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek, menekültügyi jogszabályok alkalmazása, perjogi kérdések tisztázása körében.

A Kúria szakmai kollégiumai országos értekezleteket tartottak, véleményezték az új Btk. és Ptk. tervezetét, tanácselnöki értekezleteket tartottak.

A Kúria elvi közzétételi tanácsai több száz eseti döntést válogattak ki a Kúria több mint hétezer végső fokon hozott határozatából, amelyeket a Kúria hivatalos lapjában szerkesztett változatban tettek közzé.

A Kúria szakmai kollégiumai rendszeresen folytattak tanácskozást az alsóbb fokú bíróságok szakmai fórumaival.

II.

Az Alaptörvény és a Bszi. a Kúria új feladataként határozta meg az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének, valamint a jogszabályon alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának vizsgálatát. **Ez a feladat a bírói szervezet számára teljességgel újnak tekinthető,** figyelemmel arra, hogy **korábban ez a hatáskör az Alkotmánybírósághoz tartozott.** A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) IV. fejezetében foglalt feladat ellátására a törvényi szabályoknak megfelelően 2012. január 1. napjától létrejött a Kúria három bíró tagból álló Önkormányzati Tanácsa. Az Önkormányzati Tanács szervezetileg a Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumhoz tartozik.

A hatásköri változásokra tekintettel **2012 januárjában az Alkotmánybíróságtól összesen 42 önkormányzati normakontroll-ügy érkezett**, melyek között kisebb számban többéves ügyek is voltak. **A Kúria Önkormányzati Tanácsa** a törvényi határidőket is figyelembe véve **érdemi működését 2012. április 1. napjától kezdte meg** és folyamatosan végezte az ügyek feldolgozását. Valamennyi ügyben **a törvényi határidőket messzemenően betartotta**. Az önkormányzati normakontroll-ügyek elbírálása folyamatos és naprakész.

Az önkormányzati **jogviták döntő része a rendeletalkotási felhatalmazás kérdéseihöz** kapcsolódik, illetőleg szintén gyakoriak az ún. szervezeti típusú jogviták, amelyek **az önkormányzat belső szervezeti megoldásához és döntéshozatali mechanizmusához kapcsolódnak**. A Kúria Önkormányzati Tanácsa feladatát a törvényben meghatározott rendben, gyors és hatékony eljárással teljesíti. Figyelembe véve az ügyek érkezésével és elbírálásával kapcsolatos mutatókat, elmondható, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésével kapcsolatos viták jelenleg – ha valamennyi törvényi feltétel adott – átlagosan 60-90 napon belül véglegesen lezáródnak.

A normakontroll-hatáskörhöz kapcsolódó, de tartalmilag bizonyos fokig elkülönülő új hatáskör az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének, illetve ennek elmulasztásának vizsgálata. A szakmai elemzés kiemelte, hogy **a rendelet pótlását előíró kúriai eljárásra és döntésre a törvények nem tartalmazzak részletes szabályokat**, így azokat **a joggyakorlatnak kell kialakítani**. Az ilyen esetekben **a Kúriának az önkormányzati rendelet pótlását megállapító döntésében pontosan meg kell állapítania, hogy a kormányhivatal milyen keretek között, milyen garanciák beépítésével alkothatja meg a rendeletet**.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2012. szeptember 1. és 2013. április 1. közötti időszakban 44 határozatot hozott önkormányzati rendelet vizsgálata tárgyában. Ebből 35, a Magyar Közlönyben közzétett törvényellenességet megállapító (utólagos törvényességi felülvizsgálat vagy törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása tárgyában) és 8 elutasító határozatot hozott. Egy határozat pedig az ún. rendeletpótlás tárgyában született. A 35, Magyar Közlönyben közzétett határozatból 30 esetben az önkormányzati rendeletet, illetve valamely rendelkezését a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette, 5 esetben pedig a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását állapította meg. Mindezek mellett – az indítvány visszavonása, a korábban támadott önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése vagy módosítása miatt – számos eljárást megszüntető végzést is hozott.

Az Önkormányzati Tanács az Alkotmánybíróságtól áttett indítványokat a tavalyi év első félévében feldolgozta, a 2012. szeptembertől meghozott határozatok, már eredetileg a Kúriára benyújtott indítványokon alapulnak. A beadványok **közül a kormányhivatali indítványok vannak túlsúlyban, a bírói kezdeményezések aránya alacsony**. Mindazonáltal elmondható, hogy az új jogintézmény az elmúlt évben ismertté vált a bírák körében.

A kezdeményezők körét tekintve, 44 érdemi döntésből 38 kormányhivatali, míg 6 bírói kezdeményezés alapján született. A kezdeményezők köre 2013. január 1. napjával kibővült az alapvető jogok biztosával, 2013. első félévében eddig egy ilyen indítvány érkezett.

A vizsgált rendeletek területi megoszlását illetően elmondható, hogy a normakontroll iránti indítványok legnagyobb számban (10-14 ügy) a **fővárost** – ideértve mind a Fővárosi Közgyűlés, mind a kerületi képviselő-testületek által alkotott rendeleteket –, továbbá **Pest és Komárom-Esztergom megyét** érintették. Baranya, Bács-Kiskun, Győr-Moson-Sopron és Heves megyékben ennél kevesebb volt az indítványok száma a 2012. évben (megyéenként 3-4 ügy), de voltak olyan megyék is, ahol egyáltalán nem kezdeményezték a települési vagy területi önkormányzatok rendeleteinek felülvizsgálatát.

A vizsgált rendeletek szabályozási tárgykörét tekintve megállapítható, hogy az utólagos normakontroll ügyekben **leggyakrabban a szervezeti-és működési kérdéseket, az építésügyet, illetve a helyi adókat szabályozó önkormányzati rendeletek** kerültek felülvizsgálatra. Ezt követi a szociális rendeletek, a lakás-és vagyongazdálkodásra, a vállalkozási tevékenységre, a közterület-használatra és a hulladék-gazdálkodásra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozás törvényességi vizsgálata, de olyan kérdések is megjelentek, mint pl. a helyi zajrendelet, taxi rendelet, vagy repülőtérre vonatkozó helyi szabályozás.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során **számos olyan határozatot hozott, amelyben elvi jellegű** – az adott döntésen túlmutató – **megállapítást tett**. Elvi érveléssel mondta ki az Önkormányzati Tanács, hogy önkormányzati rendeletben nem lehet a szociális segély feltételévé tenni a magánszféra körébe tartozó magatartásokat (pl. tisztálkodás). Kiemelendő az a döntés is, amely az új jogalkotási törvénynek a más jogszabály szövege megismétlésének tilalmát kimondó rendelkezését úgy értelmezte, hogy az a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de olyan esetre nem, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik. Elvi megállapítást tett továbbá az Önkormányzati Tanács a helyi adók megállapításához kapcsolódóan is, amikor

kimondta, hogy vagyoni típusú adók esetében az adó mértéke nem vezethet az adó tárgyának elvonásához, illetve azzal kapcsolatos aránytalansághoz, illetve az adó megfizetése alóli mentességek szabályozása nem köthető egyéb igazgatási aktushoz.

Összességében megállapíthatjuk, hogy **a normakontroll a Kúria által ellátott feladatok közé problémamentesen beilleszkedett, nem alakult ki fölösleges párhuzamosság vagy ellentét** amiatt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörében maradt a rendeletek kizárólag alkotmányossági alapú vizsgálata. (Olyan már előfordult, hogy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezést az önkormányzat ugyanazon tartalommal újraalkotta, kormányhivatali kezdeményezésre másodízben pedig a Kúria semmisítette meg.)

Az Alaptörvény által bevezetett valamennyi, a Kúria feladatkörébe utalt jogintézmény (utólagos normakontroll, mulasztás, rendeletpótlás) megjelent a gyakorlatban, azok működőképes megoldásoknak bizonyultak, alapot adnak a jövőbeli kiteljesedéshez. Elgondolkodtató ugyanakkor az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatára irányuló indítványok viszonylag alacsony száma annak ellenére, hogy számítások szerint közel százezer önkormányzati rendelet van hatályban.

III.

A 2012. évben szerzett tapasztalatok tükröződnek a Kúria közelmúltban közzétett középtávú intézményi stratégiájában is. A 2013. szeptember 16-án elfogadott tervdokumentum általános célként **az állampolgárok számára átlátható, eredményes és hatékony működést** jelölte meg. Figyelemmel arra, hogy a Kúria egyedi ítélkező és jogegységi tevékenységét szigorú jogszabályi keretek között végzi, a helyzetelemzés során **kiemelt hangsúlyt kaptak azok a területek, ahol kifejezett jogszabályi parancs vagy tilalom hiányában elsősorban a Kúria aktivitásától függ a fenti általános célkitűzés megvalósulása.** Ilyenek mindenekelőtt a munkaszervezés, a személyzeti politika, a közkapcsolatok és a nemzetközi kapcsolatok ápolása. Az elérni kívánt célokat a Kúria intézményi stratégiája két dimenzióban rögzíti. Az első a társadalmi dimenzió, amely a társadalom bizalmának fenntartása és erősítése szempontjából értelmezi a kitűzött célokat. A Kúriának nem a gyakran változó közhangulatnak kell megfelelnie, hanem a hosszú távú elfogadottságot kell továbbépítenie. A legitimitációt sokkal inkább az eljárás átláthatósága, a függetlenség és annak kifelé való közvetítése és megjelenítése, illetve a döntések érthetősége, világos kommunikációja szolgálja. A másik dimenzió a belső, szakmai szereppel függ össze: az ítélkezési tevékenység során felmerülő,

bizonytalanságra okot adó, nagy jelentőséggel bíró jogkérdésekben megfelelő időben kell érzékelni a problémát, és az alsóbb szintű bíróságok számára mintaadó módon kell dönteni.