

15. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET, A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK ÉS JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK VIZSGÁLATA

37. § [Önkormányzati rendelet érdemi vizsgálatának feltételei, speciális felülvizsgálati tárgyak]

- (1) Az Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.
- (2) Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Abtv. 37. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	430
1.1. Az (1) bekezdés szövegtörténete	430
1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete	431
2. Az önkormányzati rendelet vizsgálata.....	435
3. A közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata	439

1. Szövegtörténet

1.1. Az (1) bekezdés szövegtörténete

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépését megelőzően a normakontroll eljárások egyenesen az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoztak. Ebből adódóan a régi Abtv. 1. § b) pontja alapján, külön az önkormányzati rendeletekre vonatkozó nevesített hatáskör hiányában is az Alkotmánybíróság járt el – lényegében az összes többi jogszabályhoz hasonlóan – az önkormányzati rendeletekkel szemben benyújtott indítványok tárgyában.

Ahogy a legtöbb törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály esetében, úgy az önkormányzati rendeletnél is felvetődik annak problémája, hogy a jogforrási hierarchia megsértése okán az Alkotmányba ütközés csak közvetetten áll fenn, ténylegesen valamilyen más jogszabályba ütközés okozza a normakollíziót. Ennek logikája, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Amennyiben egy rendelet ezt mégis megsérti, akkor szükségképpen ellentétes az Alkotmánnyal is. Ez egy általános jogforrástani alapvetés (a jogforrási hierarchiába való illeszkedés minden jogszabály esetében érvényességi feltétel), lényegében formai érvénytelenség, ráadásul az összes többi – törvénynél alacsonyabb szintű – jogszabály esetében is igaz.

Az önkormányzati rendeletek esetében azonban két további feltétel miatt a gyakorlat mégis gyorsan megmutatta, hogy azokat nem lehet teljes egészében más rendeletekhez hasonlóan kezelni. Az egyik a rendeletek hatalmas mennyisége (hiszen 3178 önkormányzat működik Magyarországon),¹ a másik pedig az, hogy az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja értelmében **a közigazgatási hivatal az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhette a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.** Ez a rendelkezés elvileg nem generált külön hatáskört az Alkotmánybíróság számára, hiszen egyébként is bárki kezdeményezhetett utólagos absztrakt normakontrollt, azonban az Ötv. rendelkezése folytán az áttételes alkotmányellenesség helyett a közigazgatási hivatalnak elegendő volt törvénysértésre hivatkozva az Alkotmánybírósághoz fordulni, amivel végső soron mégis egy kizárólagos indítványozói jogot kapott.

A gyakorlatban ennek a különbségtételnek azért nem volt nagy jelentősége, mert az Alkotmánybíróság az esetek jelentős részében más indítványozó esetén is lefolytatta az eljárást, ha az törvénysértést állított, azonban bizonyos körben mégis állapított meg olyan feltételeket, amelyek csak a közigazgatási hivatal számára tették lehetővé az indítványozást. Az Alkotmánybíróság a 30/1999. (X. 13.) AB határozatában ezzel kapcsolatosan úgy érvelt, hogy mivel „az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmányosértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn). Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Al-

¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fol008.html

kormány 44/A. § (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog a közigazgatási hivatal vezetőjének – az Ötv.-ben biztosított tájékoztató, intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve – kizárólag az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontján alapul.”² Ennélfogva például az **önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát** csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezhette.³ Szintén kizárólag a közigazgatási hivatal előtt állt nyitva az indítványozás joga a **rendeletalkotás elmulasztása esetén (mulasztásban megnyilvánuló törvényesértés)**, amit az Alkotmánybíróság ugyancsak az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontjából vezetett le.⁴ Mindezek által végső soron az Alkotmánybíróság lett a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének zárköve.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával óriási ügyteher zúdult az Alkotmánybíróságra. Már az ezredforduló előtt is az összes ügy 15-20 százaléka volt önkormányzati ügy.⁵ Sólyom László már 1992-ben arról írt, hogy ez részben ténybíró-sági feladat, ráadásul közigazgatási bírósági hatáskör. Szerinte ez (további hatáskörök mellett) gyakorlatilag is elviselhetetlen teher, mert a megtámadott helyi rendeletek száma egyre növekszik, ezért az Alkotmánybíróság külön tanácsot hozott létre az önkormányzati ügyek elbírálására. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel már ekkor javasolta, hogy törvénymódosítással kerüljenek az önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörök a rendes bíróságokhoz.⁶ A törvénymódosításra végül nem került sor, az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépéséig nem változott, a tartalmi és formai alkotmányellenesség esetleges szétválasztásának dilemmája, valamint a technikai megvalósíthatóság⁷ azonban végigkísérte az önkormányzati normakontroll létét.

1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete

A jogszabályok a normatív aktusok kiemelkedő, de nem kizárólagos csoportja. Számos további norma is létezik, amelyek több-kevesebb kötőerővel rendelkeznek. Ezek közül – a jogszabályok mellett – azok a normatív aktusok emelkednek még ki, amelyeket szintén állami szervek alkotnak, általános magatartási szabályokat tartalmaznak, továbbá alkalmazásukat is ki lehet kényszeríteni állami jogérvényesítés útján. A jogszabályokhoz hasonlóan ezek is normatív tartalommal bírnak, azaz nyitott a kötelezett körük, de a mindenkire kötelező jogszabályokhoz képest ez a kör mégis szűkebb.

A rendszerváltás után a jogforrásokkal kapcsolatos szabályokat hiába kerestük volna az Alkotmányban, annak egészen 2010-ig komoly adóssága volt, hogy nem tartalmazta a jogforrási rendszer alapjait. Ehelyett a régi Jat. – még ha alacsonyabb szinten is –

² 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 414–415.

³ 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 411.

⁴ 638/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1248, 1256.

⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 772.

⁶ SÓLYOM (2001) i. m. 91.

⁷ Ld. bővebben: TILK (2002) i. m. 166–176.

szabályozta a kérdéskört. A Jat. a jogszabályokkal kapcsolatos előírások mellett tartalmazta az ún. állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó szabályokat is. Ez egy folyamatosan csökkenő fajtájú szabályt tartalmazó kategória volt (a szocializmusból örökölt eszközök nagyobb része nem felelt meg az alkotmányossági kritériumoknak, lassanként sokat fel is számoltak). Az ide tartozó eszközök különböző módokon (de alapvetően normatív eszközökkel) szintén képesek voltak szabályozni az állami működést. Okkal vetődik fel, hogy a normatív kötőerő miatt (különösen az állami impérium birtokában történő létrehozás és kikényszeríthetőségre tekintettel) nem csak ezek megalkotására vonatkozó szabályokat kell magas szinten rendezni, de alkotmányosságuk felett is biztosítani kell a megfelelő kontrollt.

A régi Abtv. nem tartalmazott az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálhatóságával kapcsolatosan olyan **elkülönült eljárást**, mint a hatályos törvény, ehelyett általánosságban rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze (később: közjogi szervezetszabályozó eszköz) alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata.⁸ Ez azt jelenti, hogy azoknál a hatásköröknél, ahol indokoltnak tartotta (utólagos normakontroll és a nemzetközi szerződésbe ütközés) az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatot, ott a jogszabályok mellett rendre felsorolta ezt a kategóriát is.

Sólyom László is kiemeli, hogy a régi Abtv. még a korábbi jogforrási rendszer idején született, amikor még a „jogi” szabályozás jelentős részben rendeleti vagy annál alacsonyabb szinten folyt. Ezt az örökséget őrzi a régi Abtv. azzal, hogy a normakontrollt a jogszabályokon kívül „az állami irányítás egyéb jogi eszközeire” is lehetővé tette.⁹

A régi Abtv. viszonylag egyértelmű rendelkezésére tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsősorban nem is az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálhatósága volt a kérdés, hanem az, hogy milyen szabályok tartoznak ebbe a körbe. Egy-egy megtámadott szabály esetén az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy azok – sokszor kétséges normatív tartalmukat tekintve – belatározhatnak-e a régi Jat. által szabályozott körbe.¹⁰ Éppen emiatt az Alkotmánybíróság számára elsősorban az jelentett kihívást, hogy ezt a homályos jogi kategóriát egyre inkább kitisztítsa és a jogrendszerből folyamatosan kigyomlálja az irányítás informatív (a demokratikus működéssel nem összeegyeztethető) eszközeit.¹¹

A 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban elvi élel mutatott rá arra, hogy „az indítványral támadott és hasonló minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek,

⁸ Régi Abtv. 1. § b) és c) pont.

⁹ SÓLYOM (2001) i. m. 284.

¹⁰ Már a 116/B/1990. AB határozatban kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a Magyar Televíziót és a Magyar Rádiót Felügyelő Bizottság 1990. január 8-i közleménye nem tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé, így nem vizsgálható.

¹¹ Ld. pl. 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzettek megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Napjainkban, amikor kivételesen nagy jogalkotási teher hárul a jogalkotó szervekre, s ez lelassítja a jogalkotás folyamatát, fokozottan fennáll a veszélye annak, hogy az államigazgatás központi szervei továbbra is ilyen informális eszközökkel próbálják pótolni a jogszabályok hiányosságait. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen irányutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 277].”

Az is az Alkotmánybíróságnak volt köszönhető, hogy még az új Alaptörvény megalkotása előtt rendezni kellett az Alkotmányban a jogforrási rendszert érintő alapvető kérdéseket, ugyanis a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat *pro futuro* megsemmisítette az egész jogalkotási törvényt. A vizsgált rendelkezés kapcsán ennek azért van jelentősége, mert az ezt követő alkotmányi rendezés és a Jat. kellett ahhoz, hogy a magyar jogforrási rendszer a feje tetejéről a talpára legyen állítva. A Jat. megszüntette a homályos és jogállami szempontból már nehezen tartható állami igazgatás egyéb jogi eszközeinek kategóriáját, abból „közjogi szervezetszabályozó eszközök” néven csak a valóban normatív tartalommal bíró normatív határozatot és normatív utasítást őrizte meg. Ezek olyan intern normatív aktusok, amelyek egy adott állami szerv belső működését szabályozzák normatív módon.¹²

A régi Abtv. szabályozása követte a Jat. megváltozott rendelkezéseit, 2011-től kezdődő hatállyal a törvényhozó a szövegben mindenhol közjogi szervezetszabályozó eszközre cserélte a korábbi kifejezést.

A fent bemutatott kategóriával ellentétben a **jogegységi határozatok felülvizsgálhatóságával kapcsolatos szabályt nem tartalmazott a régi Abtv.** Ellenben az Alkotmány 47. §-a azt rögzítette, hogy a „Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései a bíróságok számára kötelezők”, majd 1997-től az irányelvek és elvi döntések helyett ugyanezt fogalmazta meg a jogegységi határozat tekintetében. Ez azért bír ebben a körben jelentőséggel, mert emiatt kérdéses volt az irányelvek és elvi döntések (később: jogegységi határozatok) felülvizsgálhatósága.

Sólyom László említést tesz róla, hogy a Legfelsőbb Bíróság az elvi döntések vizsgálatát ki akarta vetetni az Alkotmánybíróság hatásköréből.¹³ Erre *expressis verbis* nem került sor, de a törvényi szabályokból az sem következett egyértelműen, hogy a vizsgálatra lehetősége volt. A kérdés sokáig elméleti síkon mozgott, ugyanis az Alkotmánybíróság elé egészen 2005-ig nem került olyan ügy, amelyben ezt tisztázni kellett volna.

¹² JAKAB (2020) i. m. 909–910.

¹³ SÓLYOM (2001) i. m. 284.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel analóg megközelítés mellett szól, hogy bizonyos szempontból a jogegységi határozatok is intern normák,¹⁴ jellegüket tekintve megfelelnek az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek,¹⁵ de egyrészt a régi Jat. sem sorolta azok közé, másrészt a fentiek értelmében a régi Abtv. sem rendelkezett kifejezetten a felülvizsgálhatóságukról. A jogegységi határozat olyan speciális normatív jogi aktus, ami nem tekinthető jogszabálynak, de a bíróságokra közvetlenül, a jogalanyokra pedig közvetetten kötelező, célja a jogszabályok egységes értelmezésének megteremtése.¹⁶

Ennek az egységes értelmezésnek azért van nagy jelentősége, mert amennyiben a jogszabálynak több lehetséges értelmezése van (emiatt pedig a bírói gyakorlat szerteágazó), a jogegységi határozat a kötelező értelmezést határozza meg. Normativitását a bíróságok számára kötelező jellege adja, de annak normatív tartalma nem önálló, hiszen alkalmazása során a döntés jogalapja nem a jogegységi határozat, hanem az általa értelmezett jogi norma (ebből adódóan például amennyiben az értelmezett norma hatályát veszti, akkor a jogegységi határozat sem lesz többet alkalmazható).¹⁷

Az Alkotmánybíróság a felülvizsgálat tárgyának meghatározása során váltakozva támaszkodott az idejétmúlt régi Jat. meghatározásaira, illetve élt a vizsgált szabály természetét tartalmazó (nem pedig a megnevezés) szerinti megítélésének lehetőségével. Elvi kiindulópontja szerint azonban csak normatív aktusok alkotmányossági vizsgálatára van hatásköre.¹⁸ Ez elvi síkon lehetővé tette jogegységi határozatok felülvizsgálatát is. Varga Zs. András már az első érdemi vizsgálatot megelőzően figyelmeztetett rá, hogy a jogegységi határozat mint önálló normatív eszköz és a jogegységi határozat tartalma mint élő jog között különbséget kell tenni. Kimondható ugyan a jogegységi határozat önálló vizsgálatának tilalma, de ezzel a jogalkotó nem teremtene új helyzetet, ha nem tiltja meg a jogegységi határozat tartalmának figyelembevételét is. A tartalmi kontroll kizárása nélkül a tilalom ellenére az élő jog doktrínája alapján közvetve hatáskörrel bírna a jogegységi határozat alkotmányosságának vizsgálatára.¹⁹

Az Alkotmánybíróság álláspontjának megismerésére 2005-ig kellett várni, ugyanis ekkor vizsgált először érdemben (és semmisített meg) jogegységi határozatot. A 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában (építve korábbi döntéseire) a formálisan jogszabálynak tekinthető normák kizárólagossága helyett az „élő jog” doktrínája mellett tört lándzsát (amibe beletartozik a jogegységi határozat is), annak érdekében, hogy a jogrendszer valamennyi normája tekintetében biztosított legyen az alkotmányossági kontroll. A jogegységi határozatra fókuszálva kiemelte, hogy az az adott jogszabály

¹⁴ Megjegyzendő, hogy Jakab András extern normának tekinti a jogegységi határozatot, mivel az a polgároknak is kiható. JAKAB (2020) i. m. 911. Villám Krisztián is utal rá, hogy emiatt sokan valójában extern jogi aktusnak tartják a jogegységi határozatot. VILLÁM i. m. 232. Hatását tekintve ez kétségtelenül igaz, de ettől még formálisan nem hathat közvetlenül a polgároknak, az csak a bíróság ítélező tevékenységén keresztül, közvetetten érvényesül. A bíróság ugyanis nem a jogegységi határozat, hanem a vonatkozó jogszabály alapján dönti el az ügyet, mindössze az adott jogszabály értelmezése során kell a jogegységi határozatra támaszkodnia.

¹⁵ CSINK (2011) i. m.

¹⁶ KARSAI (2006) i. m. 104.

¹⁷ CSINK (2018) i. m. 9.

¹⁸ SÓLYOM (2001) i. m. 285.

¹⁹ VARGA Zs. (2004) i. m. 337.

bály élő tartalma. Ha a jogszabályi rendelkezéshez jogegységi határozat tapad, azzal szükségképpen maga is a vizsgálat tárgyává válik (akkor is, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit a vizsgált jogszabályra nézve vonja le). El kell dönteneti, hogy az alkotmányellenesség a jogszabályból vagy a jogegységi határozat tartalmából ered. Ha nem a törvény szövege az alkotmánysértő, akkor nem a törvényhozót kell újabb jogszabály alkotására kötelezni. A jogegységi határozat az alapul fekvő jogszabály tartalmát bővítheti, szűkítheti, joghézagot tölthet ki. A kérdés, hogy a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalommal eloldódott-e az értelmezett jogszabálytól, vagy sem.²⁰ Ez alapján alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalmat hordoz.²¹ A jogegységi határozat nem önmagában attól lesz diszfunkcionális, hogy normatív tartalmat hordoz, hanem attól, hogy ez a normatív tartalom eloldódik az értelmezett jogszabálytól.²² Ilyenkor azonban valójában nem egy jogegységi határozat, hanem egy jogalkotói hatáskörrel nem rendelkező szerv által alkotott „jogszabály” megsemmisítéséről van szó.²³

A 70/2006. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz esetén is megállapította a jogegységi határozat vizsgálhatóságát. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz hiányában a jogegységi határozatok felülvizsgálata biztosította azt is, hogy a harmadik hatalmi ág alkotmányellenes normái által ne alakulhasson ki alkotmányellenes ítélkezési gyakorlat.²⁴

Az új Jat. megalkotása és az azt megelőző alkotmánymódosítás a jogegységi határozatok vizsgálhatósága terén új helyzetet eredményezett, az élő jog elvére már nem lehetett hivatkozni, mivel taxatív meghatározta a jogszabályok körét, amelyek között a jogegységi határozat nem szerepelt.²⁵

2. Az önkormányzati rendelet vizsgálata

Az Alaptörvény rendszerében is igaz, hogy a jogforrási hierarchiába nem illeszkedő jogszabály – a tartalmi alaptörvény-ellenességtől függetlenül – formai okból alaptörvény-ellenes, mivel az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Formális megközelítésben ez a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal egyezően lehetőséget (és egyben köteletséget is) teremtene az Alkotmánybíróság számára az önkormányzati rendeletek törvényellenességének felülvizsgálatára. Az alkotmányozó azonban elfogadva azokat az érveket, amelyek az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatban az alkotmánybírósági normakontroll ellen szólnak, úgy döntött, hogy **az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontrollt megosztja a rendes bíróság és az Alkot-**

²⁰ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 514.

²¹ CSINK (2011) i. m. 7.

²² ZAKARIÁS–POTJE i. m. 488.

²³ Ezért Karsai Dániel szerint – az Alkotmánybíróság megközelítésével szemben – elegendő lenne a közjogi érvénytelenség megállapítása is. KARSAI i. m. 104.

²⁴ ZAKARIÁS–POTJE i. m. 491–492.

²⁵ CSINK (2011) i. m. 7.

mánybíróság között. Ezzel az önkormányzati rendeletek vizsgálata megkettőződött.²⁶ Az Alkotmánybíróság előtt szűkült az önkormányzati rendeletek kontrollja, de nem szűnt meg teljesen.²⁷

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy **a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.**²⁸ Az Alaptörvény ezzel a rendelkezéssel választotta szét a jogszabályellenesség és az alaptörvény-ellenesség vizsgálatát, ugyanis a „más jogszabályba ütközés” fogalmilag csak a T cikk (2) bekezdésében rögzített jogszabályokat jelenti, azaz magát az Alaptörvényt nem.

Ennek megfelelően az Abtv. arról rendelkezik, hogy **az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya** az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, **kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.** Minden más esetben (ha kizárólagosan vagy az alaptörvény-ellenesség mellett más jogszabályba ütközést állít az indítványozó) a Kúria jár el. Az eltérő vizsgálati szempontokat az Alkotmánybíróság maga is értelmezte. Eszerint a „Kúria vizsgálhatja, hogy a megalkotott rendeletek a Mötv.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban vannak-e. Az Alkotmánybíróság számára pedig több fajta eljárás is lehetőséget biztosít a felhatalmazás alapján alkotott egyes önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálatára még a keretjellegű felhatalmazások esetén is. Esetenként vizsgálható és vizsgálendő, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e. Ezen belül vizsgálható és vizsgálendő, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [42]}.”

Bár ez a szabály az Abtv.-ben a hatáskörök között szerepel, mégsem tekinthető elkülönült hatáskörnek, mindössze **az egyes hatáskörökhöz kapcsolódó további feltételnek.** Az Abtv. egészen konkrétan a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörök tekintetében állapítja meg ezt a vizsgálhatósági szabályt (azaz az utólagos normakontroll, a bírói kezdeményezés és az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz vonatkozásában), bár a többi hatáskör esetében egyébként is aligha vetődhet fel egy önkormányzati rendelet vizsgálata (bár a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén elvileg nem kizárt).

A szabályozás szintjén a **„kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang”** kitétel figyelmen kívül hagyja a tartalmi és formai alaptörvény-ellenesség közötti különbségtételt, ehelyett a legalacsonyabb szintű beavatkozás elvére törekszik, azaz ameny-

²⁶ BALOGH (2012) i. m. 17.

²⁷ BALOGH (2019) i. m. 30.

²⁸ Bár az Alaptörvény hetedik módosítása a közigazgatási bíróságok tervezett felállítására miatt változtatott a rendelkezésen, a nyolcadik módosítás lényegében visszaállította a korábbi szöveget.

nyiben egy problémát meg lehet oldani a törvényességi szinten, akkor nem szükséges az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Ez elvileg **okozhat problémákat**, ugyanis egy önkormányzati rendelet esetén a normakollízió feloldásának iránya elsősorban elhatározás kérdése, mivel az alaptörvény-ellenesség fentebb már ismertetett logikai levezetése mellett a legtöbb esetben van elvi lehetőség alacsonyabb szinten is – legalább formálisan – jogellenességet megállapítani. Ennek alapja, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja szerint a rendeletalkotási jog törvény keretei között él, ami nem csak azzal jár, hogy az előírás megszegése ellentétes az Alaptörvénnyel, hanem azzal is, hogy a törvényi keretek megsértése miatt ellentétes a vonatkozó törvénnyel is. Jogalkotásra adott konkrét törvényi felhatalmazás alapján megszülető rendelet esetén ezért ténylegesen nem ütközhet közvetlenül az Alaptörvénybe a rendelet. Amennyiben a rendelet helyi társadalmi viszony rendezésére „eredeti” jogalkotói hatáskörben vagy általános felhatalmazás²⁹ alapján születik, akkor is van jellemzően valamilyen magasabb szintű jogszabály, amelynek szabályozási tárgykörébe tartozik az adott rendelet és anyagi jogi oldalról levezethető a rendelet *contra legem* jellege. Szinte minden alkotmányos tételnek megvan a törvényi megfelelője, mint például az arányos közteherviselés, vagy a vállalkozáshoz való jog helyett a helyi adó törvénynek az adózók teherviselő-képességének figyelembevételét előíró szabálya, úgyszintén például a gyülekezési jog helyett a gyülekezési törvény közterület-használatról szóló szabályai.³⁰ Ténylegesen közvetlenül az Alaptörvénnyel való ütközés legfeljebb akkor képzelhető el, ha helyben egy olyan alaptörvény-ellenes rendelet születik, amelynek tárgykörében egyáltalán nincs törvényi szabályozás, vagy amennyiben éppen a felhatalmazó rendelkezés korábbi megsemmisítése miatt nincs jogszabályba ütközés.³¹

A gyakorlat terén az Alkotmánybíróság viszont praktikusabban áll ehhez a kérdéshez. A döntésekből az olvasható ki, hogy az indítvány elbírálásakor alapvetően az indítványozó érvelésének keretei között marad, azaz általában nem vizsgálja hivatalból azt, hogy lehetséges-e az indítványban foglaltakhoz képest alacsonyabb szinten is rendezni a normakollíziót. Ez oda vezet, hogy elsősorban az indítványozón múlik, hogy érvelését az Alaptörvényre vagy más jogszabályra építi-e fel.³² Ez alapján úgy tűnhet, mintha az indítványozónak szabad lehetősége lenne megválasztani az eljáró fórumot, de ezt árnyalja az a körülmény, hogy más hatáskörök tekintetében is az indítványozót terheli az alkotmányjogilag értékelhető indokolás megfogalmazása. Ezen felül a nyilvánvalóan más jogszabályba ütközés állítása helyett alaptörvény-ellenességbe csomagolt indítványok esetén is akad példa arra, hogy az Alkotmánybíróság erre tekintet-

²⁹ Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás – amennyiben a Jat. és a Möt. önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályainak egyébként megfelel – nem ellentétes pusztán az általánosság miatt az Alaptörvénnyel. 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

³⁰ BALOGH (2012) i. m. 17.

³¹ A 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat esetében az alkotmánybíróági vizsgálat előtt éppen a korábban már megsemmisített felhatalmazó rendelkezés nyitotta meg az utat.

³² Az Alkotmánybíróság konkrét ügyben tett megállapítása szerint: „Mivel a bírói kezdeményezés kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányul és egyéb normakollízióra nem hivatkozik, ezért az Abtv. 37. §-a alapján a vizsgálat lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik” {3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [12]}.

tel visszautasítja az indítványt (bár jellemzően ilyenkor is maga az indítványozó tesz említést a más jogszabályról).³³ Amennyiben azonban az alkotmányjogi összefüggés felállítása más jogszabályokra való hivatkozás nélkül is észszerűen lehetséges, akkor az (egyéb, általános feltételek teljesítése esetén) már elegendő lehet az érdemi alkotmánybírói vizsgálathoz. Végső soron tehát valóban az indítványozó az ügy ura és dönt arról, hogy hol indítja meg az eljárást, de csak akkor, ha valóban más jogszabályt figyelmen kívül hagyva igazolja az alaptörvény-ellenességet.³⁴

Megjegyzendő az is, hogy a fórumválasztás nem egyszerűen az indítványozó akaratától függ, sokszor a kényszer szüli a látszólag nyilvánvalóbb út helyett a másik választását. Hiába van ugyanis megosztva a normakontroll-hatáskör a Kúria és az Alkotmánybíróság között, **a két szerv eljárása között meglehetősen korlátozott az átjárhatóság, ugyanis eltér az indítványozói kör.** Az Alkotmánybíróság előtt az Abtv. 24–26. szakaszai szerinti indítványozók léphetnek fel, a Kúria eljárását azonban csak a megyei (fővárosi) kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa és a konkrét ügyben eljáró bíró kezdeményezheti. Emiatt nem meglepő, ha egy magánszemély mindenképpen alkotmányjogi panaszt fog benyújtani, míg a megyei kormányhivatal (mivel az Alkotmánybírósághoz csak a Kormány által fordulhat) inkább a Kúria eljárását preferálja.³⁵ Az Alkotmánybíróság éppen erre tekintettel is megértően áll a fórumválasztáshoz, amit konkrét ügyben is kimondott: „Az indítványozónak a Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtése tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezésére kerülhet sor, mely körbe az indítványozó nem tartozik. A Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtését az indítványozó – nyilvánvalóan ezért – nem kötötte össze határozott kérelemmel (így a megsértett alaptörvényi rendelkezés [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés] megjelölésével, az önkormányzati rendelet törvénybe ütközésének az Alaptörvény XV. és XXX. cikkbeli sérelme megállapítása melletti külön kimondásának kérelmével). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletnek a Hatv.-vel való viszonyát nem vizsgálta.”³⁶

Mindezek alapján a Kúria és az Alkotmánybíróság közötti hatáskörmegosztás gyakorlata a vizsgált szakasz tekintetében viszonylag problémamentesnek tűnik. Komolyabb elvi nehézséget inkább a Kúria ezirányú határozatainak alkotmányjogi panasszal való megtámadásának lehetőségei és annak határai okoznak (vö. Abtv. 27. §). Ennek az elvi kérdésnek a tárgyalása azonban túlmutat a vizsgált szakaszon, ezért azt ezen a ponton csak jelezzük.³⁷

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság előtt az Abtv. hatálybalépése óta mindössze néhány tucat olyan ügy indult, ami önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét állította, a gyakorlat mégis számos – már a fentiekben is hivatkozott – tanulsággal szolgál. Már a visszautasítások esetében is fontos következtetésként lehet levonni pél-

³³ Ld. 3150/2018. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [21].

³⁴ Könnyen belátható, hogy amennyiben egy önkormányzati rendelet olyan törvényi szabályba ütközik, aminek tartalmi oldalról nincs egyértelmű alaptörvényi érintettsége, ott ez aligha vezethet eredményre.

³⁵ Vö. BALOGH (2012) i. m. 17.

³⁶ 3285/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [20].

³⁷ Ld. bővebben BALOGH (2019) i. m. 33–34.; HOFFMAN (2014) i. m. 343.

dául azt, hogy az ügy Kúriára való áttétele elég esetleges és az eltérő indítványozói körre tekintettel nem is mindig bír jelentőséggel.³⁸ Számos visszautasítás mellett azonban voltak érdemi eljárások is, ezek között önkormányzati rendelet megsemmisítésére³⁹ és alkotmányos követelmény kimondására is akad példa.⁴⁰

3. A közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata

Az Abtv. 37. §-a kiterjeszti a jogszabályokkal kapcsolatos felülvizsgálati szabályokat a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és a jogegységi határozatra. Ez a rendelkezés azonban **nem önálló hatáskört szabályoz**, hanem – az (1) bekezdéshez hasonlóan – **csak az egyes hatáskörökhöz tartozó további vizsgálati tárgyköröket rögzít**. Habár a vizsgálhatóság kizárólag bizonyos hatáskörök vonatkozásában lehetséges (utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz, nemzetközi szerződésbe ütközés), ezek valójában az összes szóba jöhető hatáskört lefedik.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében a régi Abtv.-hez képest elsősorban **a szabályozási logika változása** (külön szakaszban kapott helyet a közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó szabályozás) és kibővült vizsgálhatósági lehetőség (ami immáron a bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz esetén is fennáll) figyelhető meg. Ez összekapcsolódik azzal a fent már bemutatott alapvető jelentőségű változással, ami 2010-ben a közjogi szervezetszabályozó eszközök jogrendszerben elfoglalt helyét tisztázta.

Az Abtv. abban a vonatkozásban is egyértelműen fogalmaz, hogy az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre is a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályok alkalmazandóságát rögzíti. A közjogi szervezetszabályozó eszköz intern jellegére tekintettel – különösen az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén – erőteljesen leszűkül az indítványozó érintettségének lehetősége is, ugyanis ezek a szabályok harmadik személyek számára jogokat és kötelezettségeket nem állapítanak meg.⁴¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát tekintve megállapítható, hogy az Alaptörvény és a Jat. egyértelmű szabályozására tekintettel a **közjogi szervezetszabályozó eszközök** azonosítása a 2010 előtti helyzethez képest rendkívüli módon leegyszerűsödött. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szilárdnak tekinthető abban a vonatkozásban, hogy csak a Jat. által meghatározott szabályozók által, a megfelelő formában (**normatív határozat vagy normatív utasítás**) kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközöket fogadja el a vizsgálat tárgyaként. Nem bírálja el érdemben egyéb szabályozók által alkotott „kvázi” normákat, azt viszont a szükséges mértékben vizsgálja, hogy a jogosult szerv által kibocsátott, megfelelő formában megalkotott aktus ténylegesen normatív tartal-

³⁸ Ennek ellenére akad erre is példa, ld. ebben a tekintetben a 3247/2016. (XI. 28.) AB végzést.

³⁹ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

⁴⁰ 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

⁴¹ Ld. 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8].

lommal rendelkezik-e.⁴² Ennek azért van jelentősége, mert ugyanazok a szabályozók jellemzően normatív és egyedi aktusokat is kibocsátanak, amelyek elnevezésükben nem különböznek egymástól, egy egyedi határozat vagy utasítás azonban nem képezheti vizsgálat tárgyát. Az Alkotmánybíróság határozatokra fókuszáló (de az utasításokra is igaz) megfogalmazása szerint „az Alkotmánybíróság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált [...] határozat normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e {3265/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [1]}.”

Megjegyzendő még a „kvázi” normák vonatkozásában, hogy a Jat. garanciális szabályainak meg nem felelő, így normatív tartalommal nem rendelkező, de a gyakorlatban mégis normaként hatályosuló szabályokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján nem vizsgálja, az ilyen eszközök alkalmazásának jogbiztonságot és tisztességes eljárást csorbító hatását azonban a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének vizsgálata körében figyelembe veszi.⁴³

A jogegységi határozat felülvizsgálhatósága kapcsán az Abtv. tiszta helyzetet teremtett, hiszen amíg korábban az Alkotmánybíróság csak az „élő jog” doktrínájára támaszkodva tudta levezetni a normakontroll lehetőségét, addig az Abtv. 37. § (2) bekezdése *de jure* is széles körben lehetőséget ad – függetlenül a tényleges normativitás vizsgálatától – a felülvizgálatra.

A jogegységi határozatok felülvizgálatára az Abtv. rendelkezése értelmében ugyanazon hatáskörök esetén kerülhet sor, mint a közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában, azonban ténylegesen ezek a hatáskörök szűkebben határozhatók meg. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén az érdemi vizsgálat az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint kizárt, ugyanis a jogegységi határozat – jellegénél fogva – nem hatályosul közvetlenül.⁴⁴

A jogegységi határozatok felülvizgálatának vonatkozásában is alkalmazandó az Abtv. 37. § (2) bekezdés második mondatának rendelkezése, miszerint **az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre is a jogszabályok felülvizgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.**

A jogszabályokhoz és a közjogi szervezetszabályozó eszközökhöz képest a jogegységi határozat **fontos különbsége**, hogy formai szempontból eltérő a felépítése: rendelkező részből és indokolásból áll. Az Alkotmánybíróság megközelítésében ez a norma a bíróságok számára a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező, de normatartalmát a rendelkező részében hordozza. Az esetleges megsemmisítés az indokolásra is kiterjed, azonban az indokolás – támaszkodva a régi Abtv. hatálya alatt kialakított gyakorlatra – önmagában vagy valamely részletében nem lehet tárgya a jogegységi határozat vizsgálatának. Az indokolás bizonyos mondataira ön-

⁴² Ld. pl. 3015/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [13]–[20]; 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [66]–[72].

⁴³ Ld. 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.

⁴⁴ Ld. pl. 3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]; 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [25]–[28].

állóan a norma belső koherenciájának kímélete miatt sem alapozható megállapítás és jogkövetkezmény.⁴⁵

Jól érzékelhető tendencia, hogy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat alaptörvény-ellenességét egyre inkább a hatalommegosztás elvéből, konkrétan az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből vezeti le. A jogegységesítő feladat ellátása ezt az elvet önmagában nem sérti (alaptörvényi feladatának tesz eleget a Kúria), a jogegységi határozat azzal válhatna alaptörvény-ellenessé „ha a Kúria kilépne a jogegységesítő szerepéből és – a jogalkotót a jogalkotási folyamatból kihagyva – önállóan, a tétel-les jogi rendelkezéseket kibővítve, azokon túlhaladva, attól »eloldódva« jogot alkotna {11/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.” Az Alkotmánybíróság ezzel a korábban kialakított, eloldódásra alapuló gyakorlatát tulajdonképpen átkonvertálta a C) cikk (1) bekezdésének megsértésére, egyúttal a formai (közjogi) érvénytelenséget helyezte a vizsgálat homlokterébe. A 2/2016. (II. 8.) AB határozat is megállapította, hogy a jogegységi határozat „normaértelmezése az egységes joggyakorlat biztosítása helyett ahhoz vezetett, hogy a jogértelmezés »eloldódott« az értelmezett jogszabálytól, és a törvényhozás talajára tévedve sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alaptörvény államszervezetre vonatkozó rendelkezéseiben testet öltő hatalommegosztás elvét. [...] [A] Kúria túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit és elvonta a törvényhozói hatalmi ág jogkörét, ami az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezte {Indokolás [46]–[47]}.” A 19/2017. (VII. 18.) AB határozatban ehhez még azt is hozzátette, hogy a jogegységi határozat a normatív jellege ellenére is bírói döntés⁴⁶, aminek korlátja annak törvény alá rendeltsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogértelmezésre csak a jogi szabályozás keretei között kerülhet sor, a bírói hatalom alapvetően és közvetlenül nem veheti át a jogalkotás funkcióját egyik – a hatalommegosztás rendjében erre feljogosított – szervtől sem.⁴⁷ Ebben a határozatban az „eloldódásra” való utalás már említés szintjén sem jelent meg, ahogyan az 1/2020. (I. 2.) AB határozatban sem, miközben az indokolás abban is arra épült, hogy a Kúria lényegében egy új kivételszabályt, vagyis jogot alkotott, amivel túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit.⁴⁸

A hatalommegosztás elvéből való levezetéssel szemben kritikaként fogalmazható meg, hogy a felülvizsgálatnak elsődlegesen arra kell kiterjednie, hogy eredményezett-e alapjogsértést a jogegységi határozatban rögzített értelmezés bírói alkalmazása.⁴⁹ Ennélfogva tartalmi alkotmányellenességnek kell lennie a megsemmisítés okának, önmagában sem az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése, sem a C) cikk (1) bekezdése nem lehet egy jogegységi határozat megsemmisítésének alapja. Amennyiben a tartalmi alaptörvény-ellenesség megállapítható, akkor a következmények levonása tekintetében

⁴⁵ 3114/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [13]–[17].

⁴⁶ Csink Lóránt ezt vitatja, szerinte pusztán amiatt, hogy a jogegységi határozatot bírói szerv hozza, az még nem bírói döntés. Álláspontja szerint a hatalommegosztást nem szervezeti, hanem funkcionális értelemben kell megközelíteni. CSINK (2018) i. m. 11.

⁴⁷ 19/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [27]–[29].

⁴⁸ 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [65]–[66].

⁴⁹ CSINK (2018) i. m. 10.

van jelentősége annak, hogy a jogegységi határozat eloldódott-e az értelmezett normától. Ha igen, akkor a jogegységi határozatot kell megsemmisíteni, ha nem, akkor legfeljebb a jogszabály megsemmisítése jöhet szóba.⁵⁰

Az eloldódás megállapíthatóságának pusztán a C) cikk (1) bekezdésére alapozása amiatt is problémát szülhet, mert erre a cikkekre alkotmányjogi panaszban nem lehet eredménnyel hivatkozni. Az Alkotmánybíróság esetjoga viszont éppen azt mutatja, hogy tartalmi alaptörvény-ellenességre hivatkozás esetén ilyenkor is lehetőség van a jogegységi határozat érdemi felülvizsgálatára.⁵¹ Ebből az a következtetés vonható le, hogy **az Alkotmánybíróság a formai és tartalmi érvénytelenség vizsgálatát egyaránt lehetségesnek tartja**. A formai logikailag megelőzi, de ki nem zárja a tartalmi vizsgálat lehetőségét.

Ugyanakkor továbbra is bizonytalanságra okot adó problémaként merül fel, hogy nincs egyértelmű szempontrendszer annak megítélésére, hogy a jogegységi határozatban foglalt értelmezés eloldódott-e az értelmezett normától. Ezen túlmenően esetenként nehéz elválasztani alkotmányossági kérdések vizsgálatát a törvényértelmezési szempontoktól [a 11/2015. (V. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság lényegében a polgári jogi érvénytelenség szabályaira figyelemmel nem vizsgálta a visszaható hatályú jogalkalmazás alkotmányossági kérdéseit], a jogértelmezés vizsgálata ráadásul szükségképpen összefügg a Kúria esetleges hatáskörtúllépésének mérlegelésével [a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a támadott jogegységi határozatot arra tekintettel semmisítette meg, hogy a Kúria túllépte az objektív teleologikus értelmezés kereteit].⁵²

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Ld. 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat.

⁵² VILLÁM i. m. 233.