

DR. LEHÓCZKI BALÁZS,  
 DR. SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR,  
 DR. BALOGH ZSOLT,  
 DR. DARÁK PÉTER PHD,  
 DR. SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER PHD



## Felsőbíróági Jogesetek

### AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA, A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖZIGAZGATÁSI TÁRGYÚ DÖNTÉSEI

I.a.)

Az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő ügyei:<sup>1</sup>

#### BÍRÓSÁG

C-459/14 Cocaj  
 (Nem uniós polgárok tartózkodása)

Egy uniós irányelv alapján az EU polgárok nem uniós polgár családtagjainak is joga van az Unió területén való huzamos tartózkodásra. Az irányelv értelmében a „családtag” fogalma magában foglalja különösen a házastársat, valamint az élettársat, akivel az uniós polgár egy tagállam jogszabályai alapján létrejött regisztrált élettársi kapcsolatban él, feltéve, hogy a fogadó tagállam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik.

Magyarországon bejegyzett élettársi kapcsolatot kizárólag azonos nemű személyek létesíthetnek, akik hazánkban a házasság intézményéből ki vannak zárva. Különböző nemű személyek közjegyző előtt tehetnek élettársi nyilatkozatot, amelynek joghatásai azonban nem azonosak a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásaival. Így különösen, a magyar hatóságok álláspontja szerint egy közjegyző előtt tett élettársi nyilatkozat alapján nem szereshető meg az irányelv szerinti „családtag” jogállás.

Mindezek miatt a magyar idegenrendészeti hatóságok megtagadták egy olyan koszovói férfi családtagjainak jogcímén történő magyarországi tartózkodásának engedélyezését, aki egy magyar nővel közjegyző előtt tett élettársi nyilatkozatot. A férfi keresete alapján eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy az irányelv alapján elismerhető-e „családtagként” a koszovói férfi.

C-487/14 Total Waste Recycling és C-69/15 Nutrivet  
 (Környezetvédelem)

A Total Waste Recycling ügy előzményeként egy sárga listás hulladékot (ide tartoznak egyes veszélyes hulladékok) szállító román tehergépjárművet a Magyarországra való belépésekor a nagylaki határátkelőhelyen ellenőrzés alá vontak a magyar hatóságok. Ugyan a jármű vezetője be tudta mutatni a szállítmányra vonatkozó és a hulladékszállításról szóló uniós rendelet által megkövetelt dokumentumokat és engedélyeket, azonban kiderült, hogy azokban nem Nagylak, hanem Ártánd határátkelő szerepelt a Magyarországra történő belépés helyeként.

Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség megállapította, hogy a tervezett útvonaltól való eltéréssel megsértették a hulladékgazdálkodási szabályokat, ami miatt a szállítmány illegális szállítmánynak minősül. A Főfelügyelőség a szabálytalan szállítás miatt bírságot is kiszabott.

A Nutrivet ügy onnan indult, hogy zöld listás (nem veszélyes) hulladékot szállító macedón tehergépjárműveket a Magyarországra való belépésükkor ellenőrzés alá vontak a magyar hatóságok, amelyek miután a szállítmányt kísérő papírokban pontatlanságokat találtak, a jogellenes hulladékszállítás esetén alkalmazandó bírságot szabták ki az áruk feladójára.

A megbírságot (egyébként szintén macedón) cég szerint az általa elkövetett szabálytalanság olyan jelentéktelen volt, hogy azt aránytalan az illegális hulladékszállítókra alkalmazandó szankciókkal sújtani.

A bírságról szóló határozatok ellen indított perekben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a hulladékszállításról szóló uniós rendelet értelmében a jelen ügyekben ténylegesen illegális hulladékszállítás történt-e, illetve, hogy arányos volt-e azokban az illegális hulladékszállítókra alkalmazandó bírság kiszabása.

<sup>1</sup> A folyamatban lévő ügyekről az összeállítást LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

I.b.)

**Az Európai Unió Bíróságának döntései:<sup>2</sup>**

1.

**Ügyszám:** *A Bíróság 2015. március 19-i ítélete a C-672/13. sz. OTP Bank ügyben*

**Tárgy:** Állami támogatások – Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően a háztartások bizonyos kategóriáinak nyújtott lakáscélú támogatás – A támogatás hitelintézetek által, állami garanciavállalás ellenében történő elszámolása – Az Európai Bizottságnak előzetesen be nem jelentett intézkedés – Jogellenesség

**A döntés:**

**A lakáscélú támogatásokhoz kapcsolódóan a magyarországi hitelintézeti ágazatnak nyújtott állami garanciavállalás jogellenes állami támogatásnak minősül**

**Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdése:**

A magyar kormány még 2001-ben olyan lakáscélú támogatásokat vezetett be, amellyel a házások, a többgyermekes fiatal családok és más arra rászorultak lakáshoz jutását kívánta elősegíteni. A támogatási programmal érintett kölcsönök nyújtását, folyósítását, valamint a támogatások megállapítását és elszámolását hitelintézetek végezték. A támogatási mechanizmus közvetlen és kamattámogatásokat is magában foglalt, egyes támogatási formáknál pedig az állam a programban részt vevő hitelintézetek számára garanciát vállalt arra, hogy a támogatással érintett, behajthatlanná vált kölcsön tőkeösszegének, illetve a hozzá kapcsolódó kamatoknak meghatározott részét számukra megtéríti.

Az egyik ilyen hitelintézet az OTP volt, amely számára az állam egy idő után már nem teljesítette a garanciavállalási kötelezettségét azzal az indokkal, hogy az azzal kapcsolatos megtérítések hazánk EU-hoz történő csatlakozása után az uniós versenyjoggal össze nem egyeztethető állami támogatásnak minősülnek.

Az OTP által az állami megtérítések elmaradása miatt indított perben eljáró Fővárosi Törvényszék azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a kérdéses állami garanciavállalás valóban az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, akkor hogyan orvosolható a bank által elszenvedett érdeksérelem.

**A Bíróság döntése és annak indokolása:**

Ítéletében a Bíróság mindenekelőtt megállapítja, hogy a vizsgált állami garanciavállalás állami támogatásnak minősül.

Azt ugyanis egyrészt az állam által vagy állami forrásokból nyújtották, másrészt pedig úgy tűnik, hogy azzal egy ágazatot – mégpedig a hitelintézeti ágazatot – előnyben részesítették a gazdaság többi szereplőjéhez képest. A Bíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a Fővárosi Törvényszék feladata annak megvizsgálása, hogy a gazdasági szereplők közül a garanciavállalásnak valóban csak a hitelintézeti ágazat volt-e a haszonélvezője.

A Bíróság ezután emlékeztet arra, hogy a jelen ügybelihez hasonló állami támogatásokat előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, és azokat addig nem lehet végrehajtani, amíg az eljárásban végleges határozat nem születik. A Bíróság azonban megállapítja, hogy a szóban forgó állami garanciavállalást Magyarország nem jelentette be a Bizottságnak. Következésképpen e garanciavállalást jogellenesnek kell tekinteni, és a bankok által esetlegesen igénybe vett állami támogatást vissza kell téríteni a Magyar Államnak.

A Bíróság végül megállapítja, hogy a támogatás kedvezményezett vállalkozásai csak akkor bízhatnak jogosan a támogatás szabályszerűségében, ha azt a Bizottságnak bejelentették. Emellett egy gondos gazdasági szereplőnek meg kell tudnia bizonyosodnia arról, hogy e bejelentés megtörtént. Következésképpen a Bizottságnak történt bejelentés nélkül – tehát jogellenesen – nyújtott állami garanciavállalás kedvezményezettjeit az uniós jog alapján nem illeti meg jogorvoslat.

2.

**Ügyszám:** *Az Európai Unió Bírósága 2013. április 18-ai ítélete a C-463/11. sz. ügyben*

**Tárgy:** L. kontra M.<sup>3</sup>

**Az ügy:**

2005. szeptember 14-én M. ügy határozott, hogy a BauGB 2. cikkének (4) bekezdése szerinti rendes eljárásban egy 37 806 m<sup>2</sup> kiterjedésű területre vonatkozóan szabályozási tervet készít annak érdekében, hogy a meglévő állapotot újratervezzék és új településszéli lakóövezetekkel egészítsék ki.

A határozatot követő nyilvános meghallgatáson L. és más személyek kifogásokat fogalmaztak meg e tervvel szemben, különösen környezetvédelmi okok miatt.

2008. április 23-án M. egy kisebb övezetre vonatkozó tervet fogadott el. Úgy határozott, hogy a BauGB 13a. cikke szerinti gyorsított eljárásban ehhez kapcsolódó szabályozási tervet kell készíteni.

M. határozatának indokolásából kitűnik, hogy az említett terv valószínűleg nem jár tartósan káros környezeti hatással, és hogy összesen körülbelül 11 800 m<sup>2</sup> beépíthető területet foglal magában, amely a BauGB 13a. cikke (1) bekezdése második mondatának 1. pontjában meghatározott küszöbérték alatt van.

2008. április 26-án M. a településrendezési tervet egy hónapon át a nyilvánosság rendelkezésére bocsátotta, és biztosít

<sup>2</sup> A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3.) SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

<sup>3</sup> A fordítás az Európai Unió Bírósága 2013. április 18-ai sajtóközleménye alapján készült. A fordítás nem hivatalos dokumentum, a Bíróságot nem köti.

totta az észrevételek benyújtásának lehetőségét. Ennek során L. és más személyek megismételték kifogásaikat, és az irányelv alapján környezeti hatásvizsgálat lefolytatását követelték.

2008. július 23-án M. környezeti hatásvizsgálat lefolytatása nélkül, önkormányzati rendelet formájában „*belterületi fejlesztésre irányuló szabályozási tervként*” elfogadta az alapeljárás tárgyát képező szabályozási tervet.

2009. július 31-én L. e terv jogszerűségét megtámadva keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. Többek között azt állította, hogy M. nem vette figyelembe, hogy agglomeráción kívüli övezeteket épít be, és ezért nem lehet a BauGB 13a. cikke értelmében „*belterületi fejlesztésre irányuló szabályozási tervről*” beszélni. M. viszont azt állítja, hogy jogszerűen alkalmazta az említett 13a. cikkben foglalt gyorsított eljárást.

A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó terv nem minősül a BauGB 13a. cikkének (1) bekezdése értelmében „*belterületi fejlesztésre irányuló szabályozási tervnek*”, és ezért azt nem lehet környezeti hatásvizsgálat nélkül, gyorsított eljárásban elfogadni, mivel a tervbe bevont terület egy része túlnyúlik a már beépített övezeten.

A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli tehát, hogy ezt a tervet a BauGB 13a. cikke (1) bekezdésének első mondatában található minőségi feltétel téves értékelése következtében fogadták el, amely feltétel alapján a területek rehabilitációjára, revitalizálására vagy a belterületi fejlesztésre irányuló egyéb intézkedésekre vonatkozóan gyorsított eljárás szerint lehet szabályozási tervet készíteni. Ez az értékelés azonban a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontja értelmében nem érinti az említett terv érvényességét.

A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben kifejti egyrészt, hogy a nemzeti jogalkotó a BauGB 13a. cikke (1) bekezdésének értelmében vett „*belterületi fejlesztésre irányuló szabályozási tervnek*” környezeti hatásvizsgálat alóli mentesítésekor az irányelv 3. cikkének (5) bekezdésében biztosított felhatalmazással élt, és ezt a kivételt egy adott tervtípus meghatározásával, az irányelv II. mellékletében meghatározott vonatkozó szempontok figyelembe vételével állapította meg. Másrészt a jogalkotó a BauGB 241. cikke (2a) bekezdésének 1. pontjában úgy rendelkezett, hogy az eljárási rendelkezések megsértése nem érinti az érintett szabályozási terv érvényességét, ha a jogsértés azon alapul, hogy a település tévesen értékelte a minőségi feltételt.

E szempontok alapján a kérdést előterjesztő bíróság arra kér választ, hogy a nemzeti jogalkotó a BauGB 13a. cikke szerinti gyorsított eljárás és a tervek hatályban tartására vonatkozó, a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontjában foglalt rendelkezés együttes alkalmazásával túllépte-e az irányelv 3. cikkének (5) bekezdésében számára biztosított mérlegelési mozgásteret határait.

Ilyen körülmények között a Verwaltungsgericht Baden-Württemberg úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé: „*Átlépi-e a tagállam [az irányelv] 3. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti mérlegelési mozgásterének korlátait, ha egy település azon szabályozási tervei tekintetében, amelyek helyi szinten kis területek használatát és a projektek jövőbeli engedélyezésének kereteit határozzák meg, de nem tartoznak [az irányelv] 3. cikke (2) bekezdésének hatálya alá,*

*a szabályozási terv sajátos, területalapú küszöbértékkel és minőségi feltétellel jellemzett típusának meghatározása révén, az irányelv II. mellékletében meghatározott vonatkozó szempontokat figyelembe véve úgy rendelkezik, hogy az ilyen szabályozási tervek kidolgozásakor el kell tekinteni a szabályozási tervekre egyébként vonatkozó, környezeti hatásvizsgálatot előíró eljárási szabályoktól, másrészt pedig úgy rendelkezik, hogy ezen eljárási szabályok abból fakadó megsértése, hogy a település tévesen értékelte a minőségi feltételt, nem befolyásolja a sajátos típusba tartozó szabályozási terv érvényességét?*”

## A döntés:

A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (5) bekezdését úgy kell értelmezni, mint amellyel ellentétes az alapeljárásban tárgyalt, olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az ezen irányelvet átültető jogszabály által meghatározott, egy sajátos szabályozásiterv-típus elfogadását az említett irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat alól mentesítő minőségi feltétel megsértése nem befolyásolja ennek a tervnek az érvényességét.

## A döntés indokolása:

### Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

#### *Az elfogadhatóságról*

A német kormány, bár nem emelt kifejezett elfogadhatatlansági kifogást, kétségeit fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés releváns lenne a folyamatban lévő jogvita megoldása szempontjából.

A német kormány írásbeli észrevételeiben lényegében azt adja elő, hogy a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontját szigorúan kell értelmezni, és hogy ez a rendelkezés valószínűleg nem alkalmazandó olyan körülmények között, mint amilyenek az alapügyben tárgyalt szabályozási terv elfogadását jellemzik.

E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálásának Bíróság általi megtagadása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog kért értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a neki feltett kérdésekre hasznos választ adjon.

A jelen ügyben a feltett kérdés az irányelv 3. cikke (4) és (5) bekezdésének értelmezésére irányul. Nem a Bíróság,

hanem kizárólag a nemzeti bíróság feladata a nemzeti jog értelmezése, és annak eldöntése, hogy a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontja mennyiben alkalmazható az alapügyben. Másfelől az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban semmi nem utal arra, hogy az említett nemzeti rendelkezés ne lenne alkalmazandó ebben az ügyben.

E körülmények között az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatónak kell minősíteni.

### *Az ügy érdeméről*

Előljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv alapvető célja – ahogyan ez az irányelv 1. cikkéből kitűnik – abban áll, hogy a környezetre valószínűleg jelentős hatást gyakorló tervek és programok vonatkozásában – a kidolgozásuk során és az elfogadásuk előtt – környezeti hatásvizsgálatot végezzenek.

Ahogyan az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból is kitűnik, az alapeljárásban szereplő szabályozási terv az irányelv 3. cikke (4) bekezdésének, illetve esetlegesen az irányelv 3. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozik. E rendelkezések szerint a tagállamok határozzák meg, hogy az ott szereplő terveknek vagy programoknak valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e.

Az említett irányelv 3. cikkének (5) bekezdése értelmében azt, hogy a terveknek valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e, és ezért ugyanezen irányelv alapján értékelni kell-e, eseti vizsgálattal vagy a tervek típusának meghatározásával, illetve e kétféle megközelítés ötvözésével kell meghatározni.

A szabályozási tervek vonatkozásán a német jogalkotó úgy végezte el ennek meghatározását, hogy azt állapította meg, hogy az ilyen tervek készítésekor főszabály szerint környezeti hatásvizsgálatot kell lefolytatni, de a belterületi fejlesztésre irányuló, a BauGB 13a. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelő szabályozási tervek sajátos típusa mentesül e kötelezettség alól.

E tekintetben tisztázni kell, hogy a feltett kérdés – ahogyan erre a főtanácsnok indítványa 45. pontjában rámutatott – két nemzeti rendelkezés – jelen esetben a BauGB 13a. cikke és a 214. cikke (2a) bekezdése 1. pontja – együttes alkalmazásából esetlegesen eredő következményekhez kapcsolódik.

A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés ugyanis lényegében arra irányul, hogy úgy kell-e értelmezni az irányelv 3. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (5) bekezdését, mint amellyel ellentétes az alapeljárásban tárgyalt olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az ezen irányelvet átültető jogszabály által meghatározott, egy sajátos szabályozásiterv-típus elfogadását az említett irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat alól mentesítő minőségi feltétel megsértése nem befolyásolja ennek a tervnek az érvényességét.

E tekintetben meg kell állapítani, hogy az olyan rendelkezések eredményeképpen, mint amilyen a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontjában szerepel, azok a szabályozási tervek, amelynek elkészítéséhez az irányelv 3. cikkének (5) bekezdését átültető nemzeti szabályozás alapján környezeti hatásvizsgálatot kellett volna lefolytatni, akkor is érvé-

nyesek lesznek, ha az elkészítésükkor nem folytatják le az irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálatot.

Az ilyen szabályozás nem engedi hatékonyan érvényesülni az irányelv 3. cikkének (1) bekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy az irányelv 3. cikkének (3) és (4) bekezdésében említett azon tervekkel kapcsolatban, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz, környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.

Ugyanis, bár elképzelhető, hogy a BauGB 13a. cikkének (1) bekezdésében foglalt minőségi feltételnek megfelelő, sajátos tervtípus eleve nem válhat ki jelentős környezeti hatást, mivel ez a feltétel biztosítja, hogy az ilyen tervek eleget tesznek az irányelv II. mellékletében meghatározott és 3. cikke (5) bekezdésének második mondatában hivatkozott vonatkozó szempontoknak, úgy tűnik, hogy ez a feltétel nem tud hatékonyan érvényesülni, amikor olyan rendelkezéssel alkalmazzzák együtt, mint amilyen a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontja.

A BauGB említett rendelkezése azáltal, hogy hatályban tartja azokat a szabályozási terveket, amelyek a nemzeti jogba átültetett irányelv értelmében valószínűleg jelentős környezeti hatással bírnak, végeredményben lehetővé teszi a települések számára, hogy ilyen terveket környezeti hatásvizsgálat lefolytatása nélkül készítsenek, amennyiben azok megfelelnek a BauGB 13a. cikke (1) bekezdésének második mondatában foglalt minőségi feltételnek, és nem ütköznek a 13a. cikk negyedik és ötödik mondatában szereplő kizáró okokba.

Ilyen feltételek mellett nem biztosított jogilag megkövetelt módon, hogy a település minden esetben eleget tesz az irányelv II. mellékletében meghatározott vonatkozó szempontoknak, amelyeket pedig a nemzeti jogalkotó be akart tartatni, ahogyan ezt az is tanúsítja, hogy az irányelv 3. cikkének (5) bekezdésében számára biztosított mérlegelési mozgástérrel élve bevezette a belterületi fejlesztés fogalmát a szabályozásba.

Következésképpen azt kell megállapítani, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen a BauGB 214. cikke (2a) bekezdésének 1. pontja, amelyet az irányelv 3. cikke (5) bekezdésének végrehajtása keretében fogadtak el, olyan szabályozási terveket mentesít a környezeti hatásvizsgálat lefolytatása alól, amelyeket nem kellett volna mentesíteni, és ez ellentétes az irányelv céljával, különösen az irányelv 3. cikkének (1), (4) és (5) bekezdésével.

Végezetül a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy amennyiben az irányelv értelmében valamely tervvel kapcsolatban az elfogadása előtt környezeti hatásvizsgálatot kellett volna lefolytatni az irányelvben foglalt követelményeknek megfelelően, az ilyen terv megsemmisítésére irányuló kérelem ügyében eljáró nemzeti bíróságok kötelesek megtenni minden általános vagy egyedi intézkedést annak érdekében, hogy orvosolják az ilyen vizsgálat elmulasztását.

Következésképpen az alapügyben a kérdést előterjesztő bíróság köteles az uniós jogi rendelkezéseket hatáskörének keretei között úgy alkalmazni, és e normák teljes érvényesülését úgy biztosítani, hogy eltekint a BauGB azon rendelkezésének – különösen 214. cikke (2a) bekezdése 1. pontjának – alkalmazásától, amelyek az irányelvvel ellentétes határozat meghozatalát eredményeznék.



A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az irányelv 3. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (5) bekezdését úgy kell értelmezni, mint amellyel ellentétes az alapeljárásban tárgyalt, olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az ezen irányelvet átültető jogszabály által meghatározott, egy sajátos szabályozásiterv-típus elfogadását az említett irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat alól mentesítő minőségi feltétel megsértése nem befolyásolja ennek a tervnek az érvényességét.

3.  
**Ügyszám:** *Az Európai Unió Bírósága 2013. július 18-ai ítélete a C-515/11. sz. ügyben*

**Tárgy:** DEUTSCHE UMWELTHILFE EV kontra BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND<sup>4</sup>

### Az ügy:

A Deutsche Umwelthilfe eV környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi egyesület.

A Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010. október 27-i határozatával elutasította ezen egyesület arra irányuló kérelmét, hogy továbbítsa számára a német autópálya képviselői és a Minisztérium közötti azon konzultáció részét képező levélváltásban foglalt információkat, amely az energiafogyasztást jelző címkézéssel szembeni szabályozás elfogadását előzte meg. E minisztérium e tekintetben a környezeti információkról szóló 2004. december 22-i törvény azon rendelkezésére hivatkozott, amely a hatóságokat mentesíti a környezeti információkra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettség alól, amennyiben azok rendeletalkotói minőségben járnak el.

A kérdést előterjesztő bíróság, amely előtt az érintett keresetet nyújtott be ezen elutasító határozat megsemmisítése iránt, kételyeket táplál a tekintetben, hogy e törvény összességében értelmezhető-e a 2003/4 irányelvvel, és felmerül benne különösen az, hogy ezen irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata, a jogalkotói minőségben eljáró hatóságokra vonatkozó részében, alkalmazható-e a hatóságokra, amennyiben azok egy, az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló rendelet kidolgozásában és elfogadásában vesznek részt.

Adott esetben a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy e kivétel alkalmazható-e még azt követően is, hogy a szóban forgó aktus kidolgozásának eljárása véget ért.

Ilyen körülmények között a Verwaltungsgericht Berlin úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) *Úgy kell-e értelmezni a [2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát], hogy a szervek és intézmények azon tevékenységeik gyakorlása során is jogalkotói minőségben járnak el, ha tevékenységük törvényben foglalt*

*felhatalmazás alapján történő végrehajtó hatalmi jogalkotáshoz kapcsolódik?*

2) *Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: e szerveket és intézményeket tartósan vagy csak a jogalkotási folyamat lezárásáig nem lehet a »hatóság« fogalmába tartozónak tekinteni?»*

### A döntés:

A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát akként kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamoknak biztosított azon lehetőség, hogy ne tekintsek – a birtokukban lévő környezeti információkhoz való hozzáférést lehetővé tenni köteles – hatóságoknak a „jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket”, nem vonatkozhat a minisztériumokra, amennyiben törvénynél alacsonyabb rangú normatív rendelkezéseket dolgoznak ki és fogadnak el.

### A döntés indokolása:

#### Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

##### *Az első kérdéstről*

Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát akként kell-e értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamoknak biztosított azon lehetőség, hogy ne tekintsek – a birtokukban lévő környezeti információkhoz való hozzáférést lehetővé tenni köteles – hatóságoknak a „jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket”, vonatkozhat-e a minisztériumokra, amennyiben törvényi felhatalmazás alapján normatív rendelkezéseket dolgoznak ki és fogadnak el.

Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy e rendelkezés alkalmazható a minisztériumokra, amennyiben részt vesznek a szigorú értelemben vett jogalkotási eljárásban. A Bíróság mindazonáltal nem foglalt állást a tekintetben, hogy ugyanezen rendelkezés akkor is alkalmazható-e a minisztériumokra, amennyiben olyan eljárásban vesznek részt, amely törvénynél alacsonyabb rangú jogi norma elfogadásához vezethet.

E tekintetben pontosítani szükséges, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapügy tárgyát képező jogi normák esetében ez a helyzet áll-e fenn.

Annak meghatározása céljából, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata a minisztériumokra is vonatkozik-e, amennyiben olyan eljárásban vesznek részt, amely törvénynél alacsonyabb rangú jogi norma elfogadásához vezethet, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem

<sup>4</sup> A fordítás az Európai Unió Bírósága 2013. július 18-ai sajtóközleménye alapján készült. A fordítás nem hivatalos dokumentum, a Bíróságot nem köti.

tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját.

Egyébiránt a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérjenek az ezen irányelv által előírt általános rendszertől, nem értelmezhető akként, hogy hatásai túlterjednek azon, ami az általa garantálni kívánt érdekek védelmének biztosításához szükséges, és az általa előírt eltérések hatályát ezen irányelv célkitűzéseinek fényében kell meghatározni.

E tekintetben a fent hivatkozott Flachglas Torgau ügyben hozott ítélet 43. pontjából az következik, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatában foglalt kivétel célja, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára a törvényalkotási eljárás jogszerű lefolytatásának biztosításához megfelelő szabályok meghatározását, tekintettel arra, hogy az egyes tagállamokban a polgárok információhoz jutása általában kellő módon biztosítva van a jogalkotási eljárás keretében.

A Bíróság kifejtette továbbá, hogy a „*jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények*” fogalmának funkcionális értelmezését – tekintettel arra, hogy a jogalkotási eljárás tagállamtól függően eltérő lehet – a 2003/4 irányelv e tagállamok általi egységes alkalmazásának szükségessége indokolja.

A Bíróság ebből arra következtetett, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát funkcionálisan, vagyis úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamok számára biztosított e lehetőség alkalmazható a minisztériumokra, amennyiben részt vesznek a jogalkotási eljárásban.

Mindazonáltal azon okok, amelyek a Bíróságot ezen értelmezés elfogadására vezették, nem indokolhatják eleve a „*jogalkotói minőség*” kifejezés olyan kiterjesztő értelmezését, amely szerint a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata valamennyi olyan eljárásra vonatkozik, amely általános és elvont jogi normák, ideértve a törvénynél alacsonyabb rangú jogi normákat is, elfogadásához vezethet.

Míg a fent hivatkozott Flachglas Torgau ügyben hozott ítélet keretében felmerülő kérdés egy olyan eljárásban eljáró szervek és intézmények meghatározására irányult, amelynek jogalkotási jellege nem volt kétséges, addig a jelen alapügy tárgya éppen egy ettől eltérő kérdés: az, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata esetlegesen más eljárásokra is vonatkozik-e.

Következésképpen meg kell állapítani, hogy mind a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése első mondatának szövegezése, mind az Aarhusi Egyezmény és ezen irányelv által elérni kívánt cél alapján, amely a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz jutás jogának, valamint annak biztosítása, hogy a környezeti információkat a nyilvánosság számára fokozatosan bővülő körben hozzáférhetővé teszik és terjesztik, megszorító értelmezésnek van helye, amelynek értelmében a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata kizárólag azokra az eljárásokra vonatkozik, amelyek törvény vagy törvénnyel meg egyező rangú jogi norma elfogadásához vezethetnek.

Éppen a jogalkotási folyamat különleges volta és jellegzetességei azok, amelyek mind az Aarhusi Egyezményben, mind a 2003/4 irányelvben szereplő, információhoz való jogra tekintettel indokolják a jogalkotói minőségben eljáró szervek által elfogadott aktusok vonatkozásában alkalmazott különös rendszert.

Ebből az következik, hogy a szóban forgó aktus jellege, és különösen az a körülmény, hogy általános hatályú aktusról van szó, önmagában nem mentesítheti az azt elfogadó szervet az ezen irányelvből eredő adatszolgáltatási kötelezettség alól.

Az irányelv céljaira tekintettel kizárólag a törvényalkotási eljárás jogszerű lefolytatása és a polgárok információhoz jutását általában kellő módon biztosító jogalkotási folyamat sajátosságai indokolják, hogy a jogalkotói minőségben eljáró vagy az ilyen eljárásban részt vevő szervek mentesüljenek az irányelvből eredő adatszolgáltatási kötelezettségeik alól.

Ezen értelmezést megerősíti az Aarhusi Egyezmény szövege és rendszere, amely egyezményre figyelemmel a 2003/4 irányelvet értelmezni kell.

Ezen egyezmény ugyanis különbséget tesz a jogszabályi aktusok és a végrehajtó jellegű aktusok között. Ekként, míg ezen egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének második mondata lehetővé teszi az egyezményben részes államok számára, hogy megtagadják a „*jogalkotói minőségben*” eljáró hatóságok birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférést, addig ugyanezen egyezmény 8. cikke arról rendelkezik, hogy a végrehajtó jellegű szabályok kidolgozásának szakaszában elő kell segíteni a nyilvánosság hatékony részvételét.

Az eltérésre vonatkozó, a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatában foglalt e lehetőség korlátozása az érintett intézmény vagy szerv azon lehetőségének sérelme nélkül alkalmazandó, hogy a környezeti információk továbbítását más okból megtagadja, és különösen hogy adott esetben az irányelv 4. cikkében előírt kivételek egyikére hivatkozhatson.

Hozzá kell tenni továbbá, hogy mivel az uniós jog nem pontosítja, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése első mondatának alkalmazásában mi értendő törvény vagy azzal egyenrangú jogi norma alatt, ennek értékelése a tagállamok jogától függ, feltéve hogy nem veszélyezteti ezen irányelv hatékony érvényesülését.

Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatát akként kell értelmezni, hogy az e rendelkezés által a tagállamoknak biztosított azon lehetőség, hogy ne tekintsek - a birtokukban lévő környezeti információkhoz való hozzáférést lehetővé tenni köteles – hatóságoknak a „*jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket*”, nem vonatkozhat a minisztériumokra, amennyiben törvénynél alacsonyabb rangú normatív rendelkezéseket dolgoznak ki és fogadnak el.

#### *A második kérdéstről*

Az első kérdésre adott válasza tekintettel a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

## II. A Kúria döntései:

### II.a.)

#### A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:<sup>5</sup>

**Ügyszám:** Köf.5061/2014/3. (Magyar Közlöny 2015. évi 47. szám)

**Tárgy:** telekadó mértéke köztemető esetében

#### Tényállás:

Budapest Főváros Kormányhivatala másodfokú adóhatóságként helybenhagyta a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Polgármesteri Hivatal jegyzője elsőfokú adóhatóság által meghozott határozatokat, amelyek a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt.-t (a továbbiakban: adózó) a Budapest XII. kerület Hóvirág utca alatti 8702 helyrajzi számon, valamint a Bürök utca 8674/1 helyrajzi számon elterülő belterületi, köztemető funkciójú ingatlan után összesen 21.742.813 forint telekadó megfizetésére kötelezte a 2012. január 1. és 2012. május 14. közötti időszakot érintően.

Az adózó keresete folytán eljáró – indítványozó – Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 16.K.31.646/2013/14. számú végzésével – az előtte folyamatban lévő per tárgyalásának felfüggesztése mellett – kezdeményezte az érintett önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 6. § (2) bekezdésének törvényességi felülvizsgálatát.

A Bíróság indítványát azzal indokolta, hogy az Ör. 6. §-a – a Kúria tárgykörben folytatott gyakorlatára is figyelemmel – jogsértő, mivel nincs összhangban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Helyi adó tv.) 6. § c) pontjával. Tekintettel a per adataira, a perbeli adótárgy funkciójára és a Kúria Önkormányzati Tanácsa által meghozott Köf.5022/2014/4. számú határozatában foglaltakra is kétséges, hogy az Ör.-ben szabályozott adómérték megfelel a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti elveknek.

#### A döntés:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 2012. január 1. és 2012. május 14. között hatályos 6. §-a törvényellenes volt, a törvényellenes rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 16.K.31.646/2013. számú folyamatban lévő perében, valamint valamennyi, a törvényellenesség megállapítása időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

#### A döntés indokolása:

A Helyi adó tv. 5. § a) pontja jogosítja az önkormányzatokat vagyoni típusú adók kivetésére, az adójogi jogalkotás egyéb, általános kereteit pedig a 6. § adja meg. A Helyi adó tv. a vagyoni típusú adók különös szabályai között, a 21. és 22. §-aiban szabályozza az adó alapját és – a 6. § c) pontjának figyelembe vétele mellett – a mértékét.

A bírói kezdeményezés alapján az Önkormányzati Tanácsnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy jogszerűen terhelte-e az alapperesést az Ör. 2012. január 1. és május 14. közötti időben az Ör. 6. § (2) bekezdése szerinti 200 Ft/nm mértékű telekadóval.

A kérdés megválaszolását megelőzően az alábbi jogi tényeket szükséges rögzíteni: az adózó olyan gazdálkodó szervezet, amely Fővárosi Közgyűlés köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 58/2000. (X. 26.) Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Kgy.r.) peresített időszakban hatályos 1. § h) pontja alapján „köztemető fenntartási feladatok ellátására kötelezett szerv”, amely „a fővárosban a köztemető fenntartói kötelezettség alanya” (...), kifejezetten a Fővárosi Közgyűlés temetkezési közszolgáltatási kötelezettségének céljaira létrehozott gazdálkodó szerv.

Rögzítendő továbbá az is, hogy a temetőkről és a temetkezéssel 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 3. § a) és b) pontjai, valamint az azzal azonosan szabályozó Kgy.r. 1. § a) és b) pontjai értelmében a temető meghatározott rendeltetéssel bíró, „különleges terület”, míg a köztemető az a terület, „(...) amelyben az önkormányzat – a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján – a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti...”

Az érintett önkormányzat által adótárgyként kezelt telek a Kgy.r. hatálya alá tartozó temető, amely a 2. § (1) bekezdésében hivatkozott 1. számú melléklet [A] 17. pont] „köztemetői megállapodással érintett temetőterület”, azaz funkcióját tekintve köztemető.

Szükséges rögzíteni továbbá azt is, hogy a Helyi adó tv. 3. § (2) és (3) bekezdései – figyelemmel a Helyi adó tv. perbeli időszakban hatályos 52. § 26. és 35. pontjaira – az alapperbeli adózóra nem vonatkozathatók.

Az Önkormányzati Tanács Köf.5051/2013. számú határozatának (a továbbiakban: Köf.h.) II.4. pontjában összefoglalt szabályozás-történet alapján egyértelmű, hogy a törvényalkotó a köztemető funkciót ellátó telkeket nem vette ki az adótárgyak közül a 2012. január 1. és május 14. közötti szabályozási időszakban – szemben a 2011. november 30-ig hatályos és a 2012. május 15-étől hatályos szabályozással. A Helyi adó tv. 1. § (1) bekezdése értelmében „[e] törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót) vezethet be”. A helyi adó kivetésére tehát az érintett önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján válik jogosulttá, de az csupán lehetőség a számára.

A hivatkozott Köf.h. II.8. pontja kifejezett utalást tartalmaz arra, hogy a települési önkormányzati jogalkotókat a Helyi adó tv. szabályozása nem mentesíti, sőt kifejezetten kötelezi a helyi sajátosságok figyelembe vételére. A Helyi adó tv.

<sup>5</sup> A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

6. § c) pontja szerinti szempontok „...indokolthatják az egységesen meghatározott nm-alapú adómérték differenciálását. Egyéb mentességi ok, illetve mentességi lehetőség hiányában az önkormányzatoknak az adóalap meghatározásakor van lehetőségük az önkormányzati közfeladatokat szolgáló földterületek esetében e sajátosság értékelésére”.

Az Önkormányzati Tanács eddigi gyakorlatában több alkalommal foglalkozott a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti, az önkormányzat gazdálkodási követelményeivel és az adózó teherbíró képességével egyenértékű követelménynek minősülő „helyi sajátosságok” tartalmának meghatározásával. Az adómérték meghatározásakor figyelembe veendő szempontok bármelyikének sérelme az Ör. adómértékre vonatkozó rendelkezése jogellenességének megállapítására vezet.

Az Önkormányzati Tanács helyi sajátosságnak tekintett az eddigiekben a külterületi ingatlanok méretbeli sajátossága-ira, a funkcióbeli különbségekre (pl. a Kúria Köf.5045/2013. számú határozata), a településen belüli elhelyezkedésre (pl. a Kúria Köf.5001/2013. számú határozata). Az adótárgy funkciója eredményezhet olyan sajátosságot, amelyre tekintettel kell lenni a telekadó mértékének megállapításakor.

Budapest az Alaptörvény F) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország fővárosaként egy természetes földrajzi egységet, egy települést alkot. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 22. § (1) bekezdése a főváros kétszintű önkormányzati rendszerét rögzíti, amelyben a „[a] fővárosi és a kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlők, feladat- és hatásköreik egymástól eltérőek”.

Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja ellátandó helyi önkormányzati feladatként írja elő „különösen” a településüzemeltetés körében a köztemetők kialakítását és fenntartását. E feladat a főváros-kerületek viszonyában az Mötv. 23. § (4) bekezdés 9. pontja értelmében a Fővárosi Közgyűlést terheli. A kétszintű önkormányzati rendszer folyamánként tehát szükségképpen vannak olyan települési önkormányzati feladat- és hatáskörök, amelyek amiatt, mert a főváros egészét, illetőleg több kerületet érintenek, nem utalhatók a kerületi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe. Ezért az Mötv. a helyi önkormányzatot megillető/terhelő feladat- és hatásköröket is meg kell, hogy ossza a főváros és a kerületek önkormányzatai között. A hatáskörök és feladatok, önkormányzati alapjogok és kötelezettségek sajátos viszonyrendszere azonban az össz-települési érdekűség miatt nem vezethet az önkormányzati jogok ellenérdekelt gyakorlására, teljesítésére.

A Kúria a fenti megállapításai alapján – az Alkotmánybíróság 2011. október 25-én kelt 821/B/2009. AB határozatában foglaltakhoz hasonlóan – utal arra, hogy az elbírált eset hátterében is az a probléma áll, hogy a köztemetők fenntartásának közszolgáltatása a fővárosi önkormányzatot terheli, amely e feladatnak az általa létrehozott – tulajdonában álló – adózó révén tesz eleget. Ugyanakkor a telekadó megállapításának jogával a kerületi önkormányzatok rendelkeznek [Helyi adó tv. 1. § (2) bekezdés].

Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja, illetve 23. § (4) bekezdés 9. pontja szerinti önkormányzati feladat – kommunális – közszolgáltatás, amelyet ezért bárki igénybe vehet. Megszervezéséért a települési önkormányzatoknak, végső fokon

az államnak kell helytállnia, és amely közszolgáltatás igénybe vételéből nem zárható ki senki. A köztemetők fenntartását az Mötv. 15. pontban ismertetett rendelkezései a főváros és a kerületek viszonylatában a főváros számára írja elő. Ez annak az elismerése, hogy e közszolgáltatás megszervezése a település egészét, így az érintett önkormányzat lakóközösségét is érintő kötelezettség. A főváros kebelén belül működő kerületi önkormányzatok a kötelezettség oldaláról érintettjei, a helyi közösség oldaláról jogosultjai e feladatnak, e közszolgáltatás megszervezésének és biztosításának.

Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a telekadó kivetésekor és mértéke meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében értékelendő az, hogy az érintett önkormányzat illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak az érintett önkormányzat kötelezetti oldalról érintettje, az önkormányzatot alkotó helyi közösség pedig a szolgáltatás igénybe vételének jogosultja.

Az érintett önkormányzat jogalkotói autonómiájába tartozik az, hogy a Helyi adó tv. 6. § d) pontja alapján milyen körre terjeszti ki az adó alóli mentesség lehetőségét. A vizsgált esetben helyi sajátosságnak törvényi kötelezettség lett volna értékelni az adó kivetésekor, az adómérték és mentességek meghatározásakor az illetékességi területén lévő köztemető funkciót betöltő telkek esetében e sajátos funkciót.

Az Ör. által alkalmazott adómérték – „[a]z adó évi mértéke a) beépítetlen telek esetén 200 Ft/m<sup>2</sup>; b) az épülethez tartozó telekrész esetén 150 Ft/m<sup>2</sup>” – a 2012-ben érvényesülő 301,5 forintos adómaximum viszonylatában, abszolút értelemben nem minősül kiemelkedően magasnak. Ugyanakkor az – a normatív alapon kötelező feladatellátására tekintettel és egyedileg is – súlyosan érinti a köztemetőt üzemeltető perbeli adózót.

Mindezen indokokra tekintettel a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pont második fordulata alapján megállapította, hogy az Ör. 6. §-a szerinti adómérték az Helyi adó tv. 6. § c) pontjába ütközően törvényellenes. A Bszi. 56. § (4) bekezdése értelmében a Kúria határozata nem érinti a meghozatalát megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Emellett a Bszi. 56. § (5) bekezdésén alapuló rendelkezésével a folyamatban lévő perben kizárta a törvényellenesnek minősített rendeleti szabályozás perbeli alkalmazását.

## II.b.)

### A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:<sup>6</sup>

Ügyszám: Kfv.II.37.101/2015/5.szám

#### Tényállás:

Az alperes a 2014. február 6-án meghozott határozatával helybenhagyta a Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága, mint első fokon eljáró élelmiszerlánc felügye-

<sup>6</sup> A döntést Darák Péter (a Kúria elnöke) szerkesztette



leti szerv, a felperest 4068 100 forint élelmiszerellenőrzési bírság és 18 900 forint eljárási költség megfizetésére kötelező határozatát.

A határozat alapjául szolgáló tényállás szerint az elsőfokú hatóság a NAV-val közösen mélységi ellenőrzést végzett 2013. október 24-én a h.-i határátkelőhelynél. Megvizsgálták a felperesi cég által feladott, gépjárműben 20 darab big-bag zsákban szállított, összesen 23 930 kilogramm mennyiségű vöröshagymatételt és megállapították, hogy a tétel teljes egészében jelöletlen.

Az elsőfokú hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 39. § (2) bekezdése alapján értesítette a felperest, mint ügyfelet a hatósági eljárás megindításáról és tájékoztatta arról, hogy az ellenőrzéssel kapcsolatban írásban nyilatkozatot tehet, megállapításokat közölhet. A felperes a nyilatkozattételi jogával nem élt.

Az alperes a 178/2002/EK rendelet 3. cikk 8. pontjára alapozva állapította meg a vöröshagymatétel forgalomba hozatala tényét. Az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM-ESZCSM-GKM együttes rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontjában írtakra utalva pedig kifejtette, hogy az általános élelmiszerjogi előírásokon túlmenően a zöldség-gyümölcs termékek forgalmazására speciális jogszabályok vonatkoznak.

Az alperes a határozatát a Tanács 2007. október 22-i 1234/2007/EK rendelet (a továbbiakban: EK rendelet) 113a. cikk (1)-(3) bekezdéseiben foglaltakra, valamint a fenti EK rendelet részletes szabályainak megállapításáról szóló, a Bizottság 543/2011/EU végrehajtási rendelete (a továbbiakban: EU rendelet) 4. cikk (2) bekezdés a) és b) pontjaira, az I. melléklet A. rész 4. pontja, valamint a 2. Cím I. fejezet 5. cikk (4) bekezdésében írtakra alapította.

Hangsúlyozta, hogy a forgalmazási minőségi szabványok a forgalomba hozatal valamennyi szakaszában alkalmazandók. A kivétel csak egy adott termelési területen belül engedhető meg. Az ellenőrzött vöröshagyma termék nem felelt meg a forgalmazási előírási követelményeknek, mert nem tartalmazták az EU rendelet I. melléklet A. rész 4. pontja szerinti jelölési követelményeket (a csomagoló és/vagy a feladó neve, címe).

Megállapította a hatóság, hogy jelölési követelményeknek nem megfelelő vöröshagymatétel csomagolási egységek feladója, birtokosa és egyben tulajdonosa a felperes volt. Az alperesi hatóság szerint ezt alátámasztja a felperes magyarországi partnerének, a J. Kft.-nek az elsőfokú hatósági eljárásban beszerzett nyilatkozata is.

Utalt arra, hogy az EU rendelettel hasonló szabályozást tartalmaz a gyümölcs- és zöldség- ellenőrzésről szóló 82/2004. (V. 11.) FVM rendelet 6. § (1) bekezdése is a tételazonosság és az előírt követelményeknek megfeleléség kérdésében.

A bírság kiszabása az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 56. § (1) bekezdése, 62. § (1) bekezdés a) pontja és a (4) bekezdés, valamint az 59. § (9) bekezdés rendelkezésein alapult.

Az Európai Parlament és Tanács 2011. december 13-i 2011/91/EU Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) 2. cikk (2) bekezdés a) pont i) alpontra hivatkozást nem tartotta meg-

alapozottnak, kifejtve, hogy ez azokra a jelzésekre vonatkozik, mely az árutétel azonosítását teszi lehetővé. Az árutétel pedig egy adott élelmiszer gyakorlatilag azonos körülmények között megtermelt, előállított vagy csomagolt kiszereleési egységeinek egy tétele. Az Irányelv a forgalomba hozott élelmiszer jelölését írja elő, ami az adott árutétel beazonosítását lehetővé teszi.

Az elsőfokú bíróság felperes keresetét elutasította.

Megállapította, hogy a jegyzőkönyv tartalmazza az ellenőrzéskor tapasztaltakat, azt, hogy a zsákok jelöletlenek voltak, és ezt tanúsítják a fényképfelvételek is.

A bíróság az elutasítás jogalapjaként hivatkozott az Éltv. 56. § (1) bekezdésére, 59. § (6) és (7) bekezdés c) pontjára a bírság kiszabás körében. Az EK rendelet 113a. cikke és az EU rendelet 4. cikk (2) bekezdése, valamint a (7) bekezdés összevetéséből arra következtetett, hogy a felperesnek kellett volna igazolni azt az állítását, hogy a J. Kft. csomagolóüzem a felperesi termelési területen belül van. A bíróság azt állapította meg, hogy a termelési terület fogalma az adott cég, a felperes gazdasági egységéhez tartozó fogalom. E körben pedig a felperes nem bizonyította, hogy a termelési területen van a J. Kft.

Kifejtette, hogy a felperes által jelölt nemzetközi szokvány, az INCOTREMS paritások közül az EXW szabályozás azt jelenti, hogy a költség és kockázat a telephelytől a vevőt terheli, import esetén a fuvar- és egyéb költség a vámértéket növeli. A paritás a tulajdonjogot nem érinti, annak átszállását nem írja elő. Ezért levonta azt a következtetést, hogy a paritások és a J. Kft. nyilatkozata szerint is a tulajdonos a felperes volt az ellenőrzés lefolytatásakor, az EU rendelet és az EK rendelet értelmében a felperes akkor járt volna el helyesen, ha a zsákokon a cégnevet, illetve származási országot megjelöli, ennek hiányában az alperes helyesen állapította meg a jogsértés tényét.

Az ítélet indokolása tartalmazza, hogy mellőzte a felperes bizonyítási indítványát a J. Kft. megkeresésére és további nyilatkozat beszerzésére, mert nem volt vitatott, hogy a J. Kft. csomagolóüzem.

A felperes felülvizsgálati kérelmében a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 275. § (4) bekezdése alapján kérte hatályon kívül helyezni az elsőfokú bíróság ítéletét és azt, hogy a Kúria a jogszabályoknak megfelelő határozatot hozva adjon helyt a felperes keresetének, másodlagosan kérte a bíróságot új eljárás lefolytatására, új határozat hozatalára utasítani a megjelölt jogszabálysértések alapján.

A felülvizsgálati kérelem szerint az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, ugyanakkor a bírság kiszabás jogalapja körében téves következtetést vont le, továbbá az Éltv. rendelkezéseit, a 62. §-át, valamint a 2011/91/EU irányelv 2. cikk (2) bekezdés a) pont i) alpontját helytelenül alkalmazta.

A felülvizsgálati kérelem érvelése szerint az EU irányelv 2. cikk (2) bekezdés a) pont i) alpontjával kapcsolatban az ítélet mellőzi a jelzett körben az érdemi indokolást, valamint nem veszi figyelembe azt a nem vitatott tény, hogy a J. Kft. csomagolóüzem. Az ítélet jogszabálysértő amiatt is, mert az Irányelv éppen a termőterület elhagyását rögzíti releváns

körülményként előkészítő, vagy csomagoló állomás részére történő szállításkor, éppen a termelőterület elhagyásakor ad felmentést az árutétel megjelölése alól. Az Irányelv pontos, részletes tartalma miatt alkalmas közvetlen joghatás kiváltására, így alkalmazható a jelen ügyben.

Kifogásolta, hogy a termelési terület fogalmával összefüggésben a bíróság csak részben fogadta el a felperes érvelését.

A bizonyítási indítványok körében rámutatott, hogy az alperes a felperessel való szerződéses viszony meglétét és a J. Kft. csomagolóüzem jellegét nem vitatta, ezért e körben további bizonyítás nem is volt szükséges.

Állította továbbá, hogy téves következtetést vont le a rendelkezésre álló tényekből, mert eleve helytelen alapra helyezkedett, amikor az Éltv. vonatkozó rendelkezéseitől eltérően a tulajdonjog átszállását vizsgálta és nem a birtokállapotot. Az Éltv. 62. § (4) bekezdése alapján a felperest semmiképpen nem lehetett a termék birtokosának tekinteni, a birtokállapot szerint a fuvarozó volt az.

Az EXW paritás tartalmával, joghatásával és az 13 450 sorszámú számla tartalmának vizsgálatával összefüggésben is téves és jogszabálysértő következtetéseket vont le a bíróság, mert nem vette figyelembe, hogy az EXW kikötés szerint a költség és kockázat a berakodás pillanatában átszállt, és a számla szerint „a vevő teherautóval jött az áruért”.

Ez okból állította, hogy a felperessel szemben bírságot nem lehetett volna kiszabni.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában tartását kérte.

Az EU irányelvvel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az az árutétel azonosításával kapcsolatos jelzésekre vonatkozik, ezzel szemben az alperesi határozat nem ezek miatt alkalmazott szankciót, hanem a megjelölt jelölési szabályok megsértését róta a felperes terhére. Hangsúlyozta az alperes, hogy az Éltv. 62. § (4) bekezdése alkalmazásánál azt a személyt kell birtokosnak tekinteni, aki az áruval rendelkezik, tekintet nélkül arra, hogy az időlegesen a fuvarozónál van. A vöröshagyma-szállítmányt számla nem kísérte. Az elsőfokú hatóság nyilatkozattételre felhívta a felperest, de ezzel a jogával nem élt, sőt fellebbezésében sem hivatkozott arra, hogy nem ő lett volna az áru tulajdonosa, illetve birtokosa az ellenőrzés időpontjában. A J. Kft. közigazgatási eljárásban tett nyilatkozata pedig azt támasztja alá, hogy az ellenőrzés időpontjában még a felperes rendelkezett az áruval. Az alperesi álláspont szerint a határozat jogszerűségét nem befolyásolja a felperes által a peres eljárásban utólag becsatolt számla.

A Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem kérései között vizsgálta felül a Pp. 272. § (2) bekezdése és a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján.

### A felülvizsgálati döntés:

**A felperes felülvizsgálati kérelme nem alapos. A Kúria megítélése szerint a bíróság a jogerős ítéletében a helyesen megállapított tényállásból a felülvizsgálati kérelmi hivatkozásokkal ellentétben helytálló következtetésre jutott az alperesi határozat jogszerűségével kapcsolatban, a döntésével és az indokaival a felülvizsgálati bíróság egyetért.**

### A felülvizsgálati döntés indokai:

A Kúria rámutat arra, hogy alaptalanul hivatkozik a felperes a felülvizsgálati kérelmében az EU Irányelv 2. cikk (2) bekezdés a) pontja i) alpontjában írtak megsértésére, mivel az Irányelvnek nincs érdemi jelentősége az ügyben.

Az EU Irányelv 9. cikke kifejezetten tartalmazza, hogy az Irányelvnek a tagállamok a címzettjei, ebből következően nincs közvetlen hatálya. Az Irányelv rendelkezései megjelennek a nemzeti jogban. Az Irányelv szerinti célokat, szabályokat tartalmazza az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet. Az élelmiszerek jelölése fogalmát ez a rendelet az 1169/2011/EU rendelet 2. cikk (2) bekezdés j) pontjának megfelelően határozza meg. A felperes által hivatkozott irányelvi rendelkezés az élelmiszer árutétel azonosítására vonatkozó jelzések alól enged kivételt.

Ugyanakkor az EU Irányelv nem tartalmaz konkrét szabályt a perbeli esetre, más a szabályozási és információs köre.

A felperesi esetre az EU Irányelvtől eltérően speciális, valóban közvetlenül alkalmazható, az egységes közöpiac szervezéséről szóló EK Rendelet és a végrehajtását tartalmazó EU rendelet vonatkozik.

Mivel az EU Irányelvet nem kellett alkalmazni az ügyben, így a hozzá kapcsolódó fogalom, a termelőterület elhagyása szövegrész értelmezése sem bír relevanciával, és emiatt nincs érdemi jelentősége annak, hogy erre nem tért ki külön az ítélet indoklásában az elsőfokú bíróság.

Ahogy azt az elsőfokú bíróság és az alperesi hatóság is helyesen megállapította, speciálisan a gyümölcs- és zöldség ágazatra alkalmazandó EU rendelet I. melléklet A. rész 4. pontja szerinti jelölés körében azonosító adatok a csomagoló és/vagy feladó neve és címe, eredetjelölés pedig a származási ország teljes neve, melynek feltüntetés kötelezettsége alól csak a 4. cikk (2) bekezdése alapján mentesülhetett volna a felperes.

A Kúria elfogadja az EK rendelet 113a. cikke (3) bekezdésével összefüggően az EU rendelet 4. cikke (2) bekezdésében írt, a forgalmazási előírások alóli kivételeket és mentességeket megállapító szabályhoz kapcsolódóan az egy adott termelési területen belül kitétel elsőfokú bíróság által megfogalmazott értelmezését, azaz, hogy ez a terület csak a felperes gazdasági egységéhez tartozó területet takarhatja. Helyesen döntött úgy az elsőfokú bíróság, hogy az EU rendelet 4. cikk (7) bekezdéséből is következően a felperest terhelő bizonyítási kötelezettségről, hiszen e rendelkezés egyértelműen fogalmazza meg, hogy a tagállam illetékes hatósága részére bizonyítékokat kell szolgáltatni a (2) bekezdés alá tartozó termékek megfelelnek a megállapított feltételeknek. Ebből eredően a jogalap tekintetében a jogerős ítélet nem törvénysértő.

Körütekintően ítélte meg az elsőfokú bíróság az EXW kikötés jelentőségét is, mert ez a kikötés valóban nem érinti a tulajdonjogot, de még a birtokállapotot sem.

Az iratokból megállapíthatóan a felülvizsgálati kérelem hivatkozásával ellentétben nem a vevő ment teherautóval az áruért, hanem a CMR adatok szerint is az árut a felperes, mint feladó telephelyéről a vevő telephelyére a fuvarozó szállította el.

A felperes bírságfizetésre kötelezésének jogszerűsége körében a Kúria az alábbiakat emeli ki:

A felperes lényegében a saját mulasztása figyelmen kívül hagyásával szerette volna jogszerűtlenné minősíteni az alperesi határozatot, állítva, hogy a hatóság a birtokos személyét eljárása során és törvényi kötelezettsége ellenére nem tisztázta.

A Kúria hangsúlyozza, hogy ügydöntő jelentősége van annak a perben, hogy a hatóság az elsőfokú eljárásban tértivevénnel igazoltan felhívta a felperest is, mint ügyfelet nyilatkozattételre. Lefordítva is megküldte a felperes részére a 2013. október 30-án kelt felhívását arra, hogy a kézhezvételtől számított 8 napon belül nyilatkozzon, hogy az ellenőrzéskor, H. határátkelő térségében 2013. október 24-én a felperes tulajdonában volt-e a 23 930 kilogramm vöröshagyma szállítmány. A végzés indokolása a figyelmeztetést is tartalmazza arról, ha a nyilatkozattételt megtagadja, a hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján állapítja meg a tényállást [Ket. 51. § (1) bekezdése, 50. § (6) bekezdése].

A felperes megkapta a kellő tájékoztatást, de arra egyáltalán nem válaszolt, a pársoros fellebbezésében is csak az EU Irányelvre hivatkozott, birtokosi, felelősi minőségét nem vonta kétségbe.

A felperesnek lehetősége lett volna, hogy együttműködjön a hatósággal a tényállás feltárása érdekében, a nyilatkozattétel jogával élhetett volna, ezt azonban nem tette. Ha volt a birtokában a tényállás tisztázásához, az ő felelősségének kimentéséhez dokumentum, ennek csatolásától elzárkózott a közigazgatási eljárásban és a fellebbezésében sem utalt rá.

Nem vitatható az a felperesi álláspont, hogy a perben is előterjeszthet igaza alátámasztására szolgáló új bizonyítékok. Ennek azonban korlátja van. A közigazgatási eljárás befejezését követően, a határozat jogszerűségét vitató perben, csak akkor fogadható el a közigazgatási eljárásban nem hivatkozott, nem csatolt bizonyíték, ha az ügyfelet a saját magatartásán kívüli ok, körülmény akadályozott abban, hogy a hatóság részére átadja a bizonyítékát.

Ha a hatóság jogszerűen jár el, a tényállás tisztázása érdekében mindent megtesz, de az ügyfél a bizonyítékok szolgáltatásától elzárkózik, ennek következménye az ügyfél terhére esik.

### III.

#### Az Alkotmánybíróság döntése:<sup>7</sup>

##### 1.

**Ügyszám:** 6/2015 (II. 25.) AB határozat (belső ügyszám: III/1664/2014.)

**Tárgy:** A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

#### Alkotmányossági probléma:

Az indítványozó bíró az előtte folyamatban levő eljárás felfüggesztése mellett kérte az Alkotmánybíróságtól a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 76. §-ának (1) bekezdése „jogszerűen” szövegrésze Alaptörvénybe ütközésének, valamint nemzetközi egyezménybe ütközésének vizsgálatát, ezzel összefüggésben a szövegrész megsemmisítését, valamint a folyamatban levő ügyben alkalmazásának kizárásának megállapítását. Az indítványozó szerint a fenti szövegrész azért sérti az Alaptörvény *Q) cikk* (2) bekezdését, mert a „*Hontalan Személyek Jogállásáról*” szóló 1954. évi ENSZ Egyezménybe (Egyezmény) ütközik (kihirdetve a 2002. évi II. törvénnyel). Ezen túl az indítványozó megjelölte még az Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdésének sérelmét is, ugyanis indokolatlan különbséget tesz a Magyarország által elfogadott úti okmánnyal rendelkező és a beutazás és tartózkodás szigorú anyagi feltételeit teljesítő hontalanok és az úti okmánnyal nem rendelkező hontalanok között. Az Egyezménybe ütközést azzal indokolja, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében megjelölt „jogszerűen” kitétel szigorítja a hontalan személy fogalmát az Egyezményben meghatározotthoz képest, ugyanis az állam területén való jogszerű tartózkodást teszi a hontalanság megállapíthatóságának előfeltételévé.

#### Az alapügy lényege:

A hatóság a hontalanság megállapítása iránti kérelmet kettős indokkal utasította el: **1.** személyazonosságának valóságát megkérdőjelezhető szavahihetősége miatt bizonyítani nem tudta, így hitelt érdemlően nem volt bizonyítható, hogy az érintett egyik államnak sem állampolgára; **2.** jogszerű tartózkodás hiányában a hontalanság megállapítása a Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján kizárt. A Fővárosi Törvényszék a menekültügyi hatóság határozatát megváltoztatva az érintettet hontalanként elismerte. A Fővárosi Ítéltábla ítélete szerint az érintett a hontalanság megállapítása iránti kérelem benyújtásának időpontjában kiutasítás hatálya alatt állt, ami kizárja a jogszerű tartózkodás, mint előfeltétel meglétét, így a hontalan státuszra való jogosultság további vizsgálata is szükségtelen. Az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolvány a jogszerű tartózkodást nem támasztja alá, az igazolás kiállítását ugyanis a jogszerű tartózkodás feltételeinek meglétét vizsgáló közigazgatási eljárás nem előzi meg. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az érintett még a Kúria döntésének kihirdetése előtt újra hontalanság megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő, immár az előző eljárásban kapott ideiglenes tartózkodási engedély birtokában. Úgy vélte, hogy ezzel már teljesíti a jogszerű tartózkodás feltételeit. A hatóság újra érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kérelmét, arra hivatkozással, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában jogerős kiutasítás hatálya alatt állt, tehát nem teljesült a Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel. Ez ellen a döntés ellen újra keresetet terjesztett elő az érintett, amely perben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága,

<sup>7</sup> A döntést Szabó Annamária Eszter (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.



valamint a Magyar Helsinki Bizottság az érintett oldalán beavatkozásként vett részt.

### Az alapügyet megelőzően történtek összefoglalása:

Az alapügyben érintett személy 2002-ben illegálisan érkezett Magyarországra, a magyar menekültügyi hatóság először elutasította a menedékkérelmét, ám 2006-ban befogadottként elismerte mégis, mert a Nigériai Köztársaság Budapesti Nagykövetsége megtagadta a hazatérési okmány kiállítását, nem ismerte el állampolgárának; a másik szóba jöhető ország Szomália lett volna, ott azonban harcok dúltak, így oda nem lehetett visszaküldeni. 2008-ban vizsgálták felül a státuszát, amikor a menekültügyi hatóság megállapította, hogy sem oltalmazottként, sem menekültként nem ismerhető el, így felszólították, hogy hagyja el Magyarország területét (a határozat szerint Nigéria vonatkozásában nem állt fenn visszaküldési tilalom). E határozatban utalt arra a hatóság, hogy az érintett magatartásával veszélyezteti a közrendet, közbiztonságot, ellene folyamatban voltak büntetőeljárások is. 2010-ben kioktatták arról, mi lehet a következménye annak, ha Nigéria nem ismeri el állampolgárának. Ezt követően, 2010 szeptemberében nyújtotta be hontalanság megállapítása iránti kérelmét.

### A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 76. §-ának (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitétel alaptörvény-ellenes, ezért azt 2015. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította továbbá, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „76. § (1) A hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul, amelyet a hontalankénti elismerését kérő (a továbbiakban: kérelmező) szóban vagy írásban terjeszthet elő.” Az egyedi ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására vonatkozó kérelmet elutasította.

### A döntés indokolása:

A bírói indítvány fő érve, hogy „a hontalanság deklaratív és nem konstitutív aktus, csak megállapítja a hontalanságot, mint tény, de nem keletkezteti azt. A hontalan személy akkor is hontalan, ha jogszerűtlenül lép be, vagy tartózkodik egy részes állam területén. Az úti okmányok meglétének hiánya a hontalanság gyakori velejárája, minthogy a hontalan személyt egyetlen állam sem ismeri el állampolgárának. Ennek eredményeképpen a Harmtv. 76. § (1) bekezdésének a jogszerű tartózkodásra vonatkozó kitétele a Hontalansági Egyezmény alapján hontalannak minősülő személyeket eleve megfosztja attól, hogy kérelmüket Magyarországon ér-

demben megvizsgálják. Túl azon, hogy a kezdeményezéssel támadott szövegrész nemzetközi szerződésbe ütközés okán sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, állítható az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdésének sérelme is, mert diszkriminatív módon indokolatlan különbségtételt vezet be a Magyarország által elfogadott úti okmánnyal rendelkező és a beutazás és tartózkodás szigorú anyagi feltételeit teljesítő (teljesíteni képes) hontalanok és az úti okmánnyal nem rendelkező hontalanok között”.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a menedékjogra és a hontalanságra vonatkozó összefüggéseket. E körben megállapította, hogy „[a] Hontalansági Egyezmény preambuluma és – azzal összhangban – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának a 2012. április 5-i, a Hontalanságról szóló 2. számú Iránymutatása (Iránymutatás) is rögzíti, hogy a Hontalansági Egyezmény elsősorban a menekültnek nem minősülő hontalalanokkal kapcsolatos bánásmód szabályozására jött létre. A menekültekre – így főszabályszerűen a menekült hontalan személyekre – a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Mjtv.) rendelkezései az irányadók. Az Mjtv. 6. §-a szerint Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek (»akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott») fennállnak, míg a 12. § (1) bekezdése szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. Végül az Mjtv. 19. §-a szerint menedékesként ideiglenes védelemben részesül az a külföldi, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa, vagy a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A hontalan státusz megállapítására a Harmtv. és a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2017. (V. 24.) Korm. rendelet (továbbiakban: Vhr.) alapján, míg a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásra az Mjtv. alapján kerül sor. A státuszok és a megállapításukra vonatkozó eljárások különbözősége azonban nem jelenti azt, hogy a külföldi csak az egyik, vagy csak a másik kritériumrendszernek felelhetne meg, mint ahogy az sem kizárható, hogy egyiknek sem, avagy mindkettőnek. E párhuzamosságokból fakadó eljárási problémák megoldására ad javaslatot az Iránymutatás. (...) Az ENSZ Közgyűlése határozatával általános felelősséggel ruházta fel a Főbiztost minden hontalan személy tekintetében, ideértve a hontalanság felismerését/azonosítását, megelőzését, csökkentését, valamint a



*hontalan személy védelmét, másrészt maga a jogalkotó is biztosította a Harmtv. 81. §-ában az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága képviselője részére a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban való részvétel lehetőségét. A Vhr. 164. §-a pedig kötelezi a hatóságot a bizonyítás során a Főbiztosság által adott vélemény mérlegelésére. Az Iránymutatás 26-30. pontjai részletes javaslatot fogalmaznak meg a menekültügyi és a hontalansági eljárás összehangolására. E szerint, ha egy személy hontalansági és menekültügyi kérelmet is benyújt, fontos, hogy mindkét kérelem elbírálásra kerüljön és indokolt esetben mindkét ügyben megkapja az elismert státuszt a kérelmező.”*

Összegezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a menedéjogra és a hontalanságra – mint egymástól merőben különböző jogintézményekre – eltérő anyagi-, és eljárásjogi szabályok vonatkoznak, azonban a gyakorlatban esetről-esetre felmerülhet e szabályok párhuzamos alkalmazásának szükségessége.

A Hontalansági Egyezmény 1. Cikkének 1. bekezdésében definiálja a „hontalan személy” fogalmát („akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”), majd ugyan ezen cikk 2. bekezdésében tételes felsorolást ad azokról az okokról és feltételekről, amelyek fennállása esetén a Hontalansági Egyezményben foglalt rendelkezések alkalmazása az érintett személy vonatkozásában kizárt. Az Iránymutatás 17. pontja alapján „[a] részes állam területén mindenki számára biztosítani kell a hontalansági eljáráshoz való hozzáférést. Az egyezmény semmilyen formában nem utal arra, hogy egy személy csak abban az esetben nyújthat be hontalansági kérelmet, ha jogszerűen tartózkodik az adott országban. Egy ilyen kikötés különösen annak fényében lenne igazságtalan és méltánytalan, hogy az állampolgársággal nem rendelkező hontalanok gyakran nem rendelkeznek azokkal a dokumentumokkal, amelyek megléte feltétele annak, hogy jogszerűen lépjenek be a részes államba, illetve annak területén tartózkodjanak”.

Az Alkotmánybíróság szerint helyesen mutatott rá a bírói kezdeményezés arra, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkét szűkítően értelmezi, amikor akként rendelkezik, hogy „a hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul [...]”. A Hontalansági Egyezmény az „igazgatási segítség” kívül lényegében nem tartalmaz rendelkezéseket a hontalanság megállapítására irányuló eljárás tekintetében, így az eljárás rendjének meghatározása a szerződő államok feladata és hatásköre, azonban a jogalkotó az indítványban támadott fordulattal valójában nem eljárási szabályt alkotott, hanem a Hontalansági Egyezménytől eltérően határozta meg a „hontalan személy” fogalmát és ezzel – Magyarországra vonatkoztatva – a hontalanság státuszát.

Az Alkotmánybíróság igazoltnak látta azt az indítványozói álláspontot, amely szerint a szóban forgó – valójában anyagi jogi jellegű – szabály a személyi hatály szűkítésére szolgál. Az Alkotmánybíróság e döntésében kitért a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése és az Alaptörvény közötti viszony értelmezésére: ami nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes. „Figyelemmel arra, hogy jogszabály az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes [Alaptörvény

T) cikk (3) bekezdés], a Q) cikk (2) bekezdésének, illetve a B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Harmtv. 76. §-ának (1) bekezdése – a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkének szűkítő értelmezése révén – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is figyelemmel – sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdését, amelynek rendelkezése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”. Ezzel együtt hangsúlyozta, hogy mindebből „nem következik az, hogy a Magyarország területére jogellenesen belépő, vagy az ország területén jogellenesen tartózkodó külföldi ebbéli cselekménye jogszerűvé válna. A hatályban maradó rendelkezés nem jelent mást, mint azt, hogy a külföldi kérelme esetén a hontalan státusz megállapítása iránti eljárás megindítása és lefolytatása a jogszerű tartózkodás hiányára alapítva nem tagadható meg”.

Az általános és konkrét ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására vonatkozó arra tekintettel utasította el az Alkotmánybíróság, hogy „a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában – a jobbiztonság okán – pro futuro megsemmisítésről döntött, így a megsemmisített rendelkezést annak hatályvesztése napjáig alkalmazni kell”.

### Eltérő vélemények:

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró egyetértett azzal, „hogy a Hontalansági Egyezmény értelmezésére és a kapcsolódó gyakorlat feltárására leginkább az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága hivatott. Számos – akár az ENSZ, akár az Európa Tanács égisze alatt született – nemzetközi egyezmény létezik, amelynek értelmezése során a hazai jogalkotó különösebb aggály nélkül támaszkodik az egyezmények által létrehozott vagy ahhoz szorosan kapcsolódó intézmények állásfoglalásaira, különös tekintettel arra, ha az értelmezés logikus és az adott egyezmény szelleméhez igazodik. Alkotmányossági szempontból kívánatosnak tartom továbbá, hogy azokat az emberi jogi vagy humanitárius kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a nemzetközi egyezményekben magára vállalt, felelősségteljesen teljesítse. A Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitévelt afféle hatósági kikapunak tartom, amely nemcsak alkotmányossági, de nemzetközi jogi szempontból sem megfelelő”.

Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Lenkoviics Barnabás és Dr. Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleményt fogalmaztak meg. Álláspontjuk kifejtése során abból indultak ki, hogy „a bírói kezdeményezés valójában nemzetközi szerződésbe ütközésen alapul”. „Jogilag vitatható alaptörvény-ellenességnak tekinteni azt, ami – feltéve, hogy a feltételei fennállnak – legfeljebb nemzetközi szerződésbe ütközésnek lehetne minősíthető.” „Az alaptörvény-ellenesség materiális hiánya azért tette volna szükségessé a jelen ügy kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközés címén történő vizsgálatát és tárgyalását, mert a magyar jogrendszerben a nemzetközi szerződések nem állnak egy szinten az Alkotmánnyal, jelen esetben az Alaptörvénnyel, mivel érvényességük és alkalmazhatóságuk utóbbin alapul. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó: maga a nemzetközi jog is nemzeti szuverenitást

alapú, a nemzetközi jog úgynevezett *ius cogens* szabályai elismerésének is az egyes államok alkotmányos felhatalmazásai az előfeltételei. [V.ö.: Q cikk (3) bekezdése]. „A jelen ügyben kelte meg alapozottsággal állítható, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés formailag sem vetődik fel, Magyarország nem sért nemzetközi szerződést akkor, amikor a hontalansági eljárás lefolytatásának előfeltételként előírja azt, hogy a kérelmező jogszerűen tartózkodjon az ország területén. Az Egyezmény 1. cikke ugyanis anyagi jogi rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy ki tekinthető hontalannak, ki tartozik az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazási körébe. E fogalom-meghatározásnak a Harmtv. 76. § (1) bekezdése megfelel. Nem szabályozza az Egyezmény a hontalansági kérelem benyújtásának eljárását. Más szóval: a részes államok nem állapodtak meg ebben a kérdésben, nem adtak felhatalmazást a többoldalú Egyezményben az ezzel összefüggő kérdések harmonizált szabályozására, megőrizték teljes önállóságukat ebben a tekintetben. (...) Így Magyarország is a szuverenitásából fakadóan, ezzel ellentétesen értelmezhető nemzetközi kötelezettségvállalás nélkül írhatta elő a kérelem beadásához a területén való jogszerű tartózkodásra utaló előfeltételt”.

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró azzal csatlakozott a különvéleményhez, hogy „a Harmtv. 2. § b) pontjára figyelemmel nem állítható megalapozottan, hogy a Harmtv. szűkítene az Egyezmény személyi hatályát”.

Dr. Lévy Miklós, Dr. Kiss László, valamint Dr. Paczolay Péter alkotmánybírók egyetértettek a megsemmisítéssel, álláspontjuk szerint „az Alkotmánybíróságnak – a *pro futuro* hatállyal megsemmisített rendelkezés tekintetében – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 17.K.30.417/2014. szám alatt folyamatban lévő egyedi ügyben ki kellett volna mondania az alkalmazási tilalmat”.

„Az Abtv. a 45. § (4) bekezdésén túl nem tartalmaz rendelkezést a konkrét normakontroll eljárások – speciális, egyéni bírói jogvédelemhez igazodó és ezáltal »egyedi alkotmányos védelmet« is biztosító – jogkövetkezményeiről. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a főszabálytól (tehát az *ex nunc* megsemmisítéstől és *ex nunc* alkalmazási tilalomtól) eltérően is meghatározhatja a megsemmisített jogszabály egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.” A *pro futuro* hatályú megsemmisítés nem zárta volna ki a megsemmisített jogszabály alkalmazásának tiltását. Ehhez fűződött „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke” is. „Az eljárást kezdeményező tehát változatlanul nem fér hozzá a hontalanság megállapítására irányuló eljárásához, így viselnie kell az ebből fakadó hátrányos következményeket. Személyi és úti okmányokkal nem rendelkezik, körülményei, élethelyzete emberi méltóságát sértik. Az Alkotmánybíróság határozatában – az Abtv.-beli főszabálytól eltérően – *pro futuro* hatállyal semmisítette meg a jogszabály támadott rendelkezését és ezzel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. A jövőbeli megsemmisítés azonban nem jelenti azt, hogy a testület a jogbiztonság érvényesülésének generális érdeke mellett ne dönthetett volna az alkalmazási tilalom kimondásáról az eljárást kezdeményező konkrét ügyében nyilvánvalóvá tett, különösen fontos érdeke alapján.”

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró nem támogatta az érintett jogszabályi fordulat megsemmisítését. „A határozat érvelés-

technikai problémái abból erednek, hogy bár a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása jelenti az indítvány tárgyát, de egy általánosabb alaptörvényi deklaráció, a Q cikk említésén túl eltekintett az Alaptörvénynek a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálatára előírt speciális szabályainak elemzésétől [a 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, illetve (3) bekezdés c) pontja], és ugyanígy az e rendelkezéseket konkretizáló, Abtv. 42. §-ának bevonásától. Egy ilyen ignorálás a hazai alkotmánybíráskodási gyakorlat egyik sajnálatos vonása miatt – mely egy-egy alaptörvényi rendelkezés értelmezése után a későbbi döntéseiben jórészt már csak a vonatkozó korábbi döntését (Abh.-t) veszi döntési alapként – azt is jelenti, hogy a határozat ezzel implicite megsemmisíti a Q cikket kívüli alaptörvényi rendelkezéseket, melyek konkretizálják és körülírják az Alkotmánybíróság kompetenciáját a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálata terén.” Álláspontja szerint a megsemmisítés azért sem támogatható mert „Magyarország és Európa egyik legfontosabb sorskérdését illetően csökkent a magyar nép (és rajtuk keresztül az európai népek) lehetőségeit az önvédelemre. Már napjainkban is – de a demográfiai tendenciából fakadóan főként a következő években, évtizedekben – a zsugorodó európai népesség közösségeit az Afrika felől érkező sok-sok milliós illegális bevándorlás és ennek következményei létükben veszélyeztetik. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 26 deklarációja közül az első tíz deklaráció legtöbbször a magyar állam és Európa védelmét alapozza meg, és az R) cikk az egyes alaptörvényi rendelkezések értelmezését a Nemzeti Hitvallásra alapozva írja elő. Megítélésem szerint ez a Q cikk és az ezt konkretizáló további alaptörvényi és Abtv.-beli rendelkezések értelmezésére is vonatkozik, és ha ezeket a deklarációkat bevonjuk a támadott törvényhely Hontalansági Egyezményt szűkítő értelmezésének megítélésére, akkor azt elfogadhatónak kell minősítenünk. Ebből következik, hogy megítélésem szerint – a jelzett alapvető problémát, illetve a Nemzeti Hitvallás deklarációit bevonva – csak a bírói indítvány elutasítását tartalmazó határozatot lehetett volna elfogadni”.

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró a különvéleményhez azzal csatlakozott, hogy „a megsemmisítés nem az önvédelem lehetőségét csökkenti, hanem a szuverenitás Egyezmény általi önkorlátozását kellő alap nélkül terjeszti ki”.

Dr. Salamon László és Dr. Balsai István alkotmánybírók szintén nem értettek egyet a megsemmisítéssel. Álláspontjuk szerint elvi problémát az alaptörvény-ellenesség megállapítása képez. Szerintük ugyanis „a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése nem eredményezi az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdésének sérelmét”. „Az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdése államcél fogalmaz meg. Ezzel Magyarország arra vállal kötelezettséget, hogy biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ennek a kötelezettségnek az állam különböző módon tesz eleget. (...) Az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdésében megfogalmazott államcélból eredő kötelezettségének Magyarország az említett alaptörvényi, illetve sarkalatos törvényi rendelkezések megalkotásával maradéktalanul eleget tett. A Q cikk (2) bekezdésének sérelméről akkor lehetne beszélni, ha az állam az említett lehetőségek megteremtésének elmulasztásával nem biztosította volna a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és elmulasztotta volna az esetleges kollízió kiküszöbölését biztosító eljárás intézményesítését.” A különvéleményben hangsúlyozták, hogy „a jogszabályok nemzetközi

szerezésbe ütközésének vizsgálata szoros értelemben véve nem Alaptörvényt védő funkció. Ha a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály egyben Alaptörvényt sértő is lenne, felesleges lenne az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjában a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatáról rendelkezni; az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítéséről ugyanis az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja], a bírói kezdeményezés [24. cikk (2) bekezdés b) pontja], illetve az alkotmányjogi panasz [24. cikk (2) bekezdés c) pontja] alapján lefolytatott eljárás eredményeként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontra alapított hatáskör nélkül is rendelkezni tudna.

„Az, hogy az alaptörvény-ellenességnek és a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének nem azonosak a jogkövetkezményei, önmagában is azt igazolja, hogy a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése és az alaptörvény-ellenesség két külön dolog.

Alaptörvény-ellenesség esetén ugyanis a jogszabályt meg kell semmisíteni [Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont], míg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése esetén az Alaptörvény a jogszabály megsemmisítését csak egyik lehetséges esetként említi, mely mellett a sarkalatos törvényben szereplő egyéb jogkövetkezmények megállapításáról rendelkezik. A nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit végül is az Abtv. 42. §-a részletezi, melyben olyan helyzetet is szabályoz, amikor nem kerül sor a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) megsemmisítésére. Ha tehát a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel alaptörvény-ellenesnek tartanánk, akkor az Alkotmánybíróság soha nem vizsgálhatná a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak, illetve a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabálynak a jogforrási rendszerben elfoglalt helyét, és akkor az Abtv. 42. §-a rendelkezései soha nem lehetnének alkalmazhatóak.”