

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



# Felsőbírósági 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-102/15 Siemens Aktiengesellschaft Österreich (Joghatóság)

A Gazdasági Versenyhivatal a versenyszabályok megsértése miatt nagy összegű bírságot szabott ki az ausztriai székhelyű Siemens Aktiengesellschaft Österreich-hal szemben. Az osztrák cég a bírságot azonnal befizette, de annak jogosságát később a magyar bíróságok előtt vitatta, amelyek azt jogerős döntéssel jelentősen csökkentették is. A Gazdasági Versenyhivatal nemcsak a bírság nagy részét volt kénytelen visszafizetni a Siemensnek, hanem több tízmillió forint összegű kamat megfizetésére is köteles volt, mivel a bírság befizetése óta jogosulatlanul használta az osztrák cég pénzét.

Az ügyben később nem várt fordulat következett be, mivel a Kúria a jogerős döntés felülvizsgálatára irányuló eljárás keretében megállapította, hogy a Gazdasági Versenyhivatal által eredetileg kiszabott bírság összege megalapozott volt. E döntés következtében a Siemens ismét befizette a korábban visszakapott pénzt, azonban megtagadta a kapott kamatok visszatérítését. A Gazdasági Versenyhivatal most jogalap nélküli gazdagodásra hivatkozva a Fővárosi Ítéltábla előtt e kamatok visszafizetését, továbbá a jogerős döntést követően visszatérített pénz használata után járó kamatok megfizetését követeli az osztrák cégtől.

A kamatok kérdésnek vizsgálata előtt a Fővárosi Ítéltáblának arról kell döntenie, hogy a magyar bíróságok a joghatóságról szóló uniós rendelet értelmében egyáltalán eljár-

hatnak-e az ügyben. A rendelet főszabálya szerint ugyanis az alperes székhelye szerinti tagállam – a jelen esetben Ausztria – bíróságai rendelkeznek joghatósággal, amely szabály alól azonban a rendelet kivételt engedélyez kártérítési és azzal egy tekintet alá eső ügyekben, biztosítva a károkozás helye szerinti tagállam bíróságainak joghatóságát.

A Fővárosi Ítéltábla megkeresésére eljáró Európai Bíróságnak arra a kérdésre kell választ adnia, hogy a jogalap nélküli gazdagodás megtérítésére irányuló eljárások a kártérítési ügyekkel egy tekintet alá eső ügyeknek minősülnek-e, megalapozva a jelen esetben a magyar bíróságok joghatóságát.

#### C-208/15 Stock '94 (Adózás)

A magyar mezőgazdasági rendszerben bevett jogintézmény az integrátori együttműködés. Ennek során az integrátor pénzügyi kölcsönt nyújt az integrátnak, aki ebből, külön szerződések alapján, az integrátortól forgóeszközöket (pl. vetőmag) vásárol, majd külön megállapodásokkal vagy az integrátornak vagy rajta keresztül értékesíti a megtermelt mezőgazdasági terméket.

Egy ilyen integrátori együttműködés keretében a Stock '94 nevű integrátor forgóeszközöket adott el az integráltak részére, amely után 25%-os áfát számolt fel. Az integrátor a forgóeszközök megvásárlásával összefüggésben az integráltaknak nyújtott kölcsön után járó kamatot viszont áfa-mentesen számlázta ki. Az adóhatóság szerint azonban itt is áfa-köteles ügyletről volt szó, és az elmaradt adó, valamint késedelmi pótlék megfizetésére kötelezte az integrátort.

Az ügyet vizsgáló Kúria azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a magyar áfa-szabályok alapjául szolgáló uniós héa(hozzáadottérték-adó)-irányelv értelmében az integrátor az általa nyújtott kölcsön kamatainak kiszámlázásakor köteles volt-e az áfát is felszámítani.

<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. június 11-i ítélete a C-98/14. sz. Berlington ügyben*

**Tárgy:** Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Szerencsejátékok – Játékteremben felállított pénznyerő automata üzemeltetését terhelő nemzeti adók – Pénznyerő automata játékkaszinón kívüli üzemeltetését tiltó nemzeti szabályozás – A jogbiztonság és a bizalomvédelem elve – A tagállamnak az uniós joggal ellentétes szabályozással okozott kárra vonatkozó felelőssége

### A döntés:

A pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését tiltó magyar jogszabály ellentétes lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével

Amennyiben a nemzeti jogalkotó olyan engedélyt von vissza, amely annak jogosultját valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítja fel, köteles ésszerű kompenzációs rendszer, vagy olyan átmeneti, megfelelő tartamú időszak előírására, amely lehetővé teszi a jogosult számára az ahhoz való alkalmazkodást

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

Magyarországon 2012. október 9-ig a pénznyerő automaták üzemeltetésére vagy játékkaszinóban, vagy játékteremben volt lehetőség. 2011. október 31-ig a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő játékadó játékhelyenként havonta 100 000 HUF volt. 2011. november 1-jétől ezen összeg 500 000 HUF-ra emelkedett. Ezen időponttól kezdődően továbbá a játékteremben felállított pénznyerő automaták üzemeltetésére százalékos mértékű játékadót is kivetettek, amelynek összege a pénznyerő automata tárgynegyedévi tiszta játékbevétele 900 000 HUF-ot meghaladó részének 20%-a volt. A pénznyerő automaták játékkaszinóban való üzemeltetése eltérő adóztatás alá tartozott, amelyet 2011 őszén nem módosítottak.

Egy 2012. október 2-án elfogadott törvény alapján a pénznyerő automaták üzemeltetésének kizárólagos jogát 2012. október 10-i hatállyal a játékkaszinók számára tartották fenn, így e tevékenység játéktermekben való folytatására ezen időpontot követően már nem volt lehetőség.

Több, játékteremben felállított pénznyerő automatákat üzemeltető társaság a magyar bíróságokhoz fordult, mivel úgy vélték, hogy az olyan intézkedések, amelyek először adóterheik drasztikus növekedésével jártak, később pedig szinte azonnali hatállyal megtiltották az érintett automaták üzemeltetését, ellentétesek az uniós joggal. E társaságok az e

rendelkezések miatt állítólagosan elszenvedett káruk megtérítését követelik. Az e jogvitában eljáró Fővárosi Törvényszék arra vár választ a Bíróságtól, hogy az ilyen intézkedések összeegyeztethetők-e az uniós joggal.

### A Bíróság döntése és annak indokolása:

Ítéletében a Bíróság először is megállapítja, hogy az olyan nemzeti jogszabály, amely csak kaszinóknak engedélyezi egyes szerencsejátékok szervezését és az abban való részvételt, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül. Hasonlóképpen, az olyan rendelkezés, amely a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő adók összegének drasztikus emelésével jár, szintén korlátozónak tekinthető, amennyiben ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását. A Bíróság e tekintetben kimondja, hogy ez lenne a helyzet, ha a nemzeti bíróság megállapítaná, hogy az adóemelés akadályát képezi a pénznyerő automaták játéktermekben való nyereséges üzemeltetésének, így módon ténylegesen a kaszinókra korlátozva e tevékenységet.

A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy a vitatott intézkedések által elérni kívánt célok, így a fogyasztók játékfüggőséggel szembeni védelme, a játékhoz kapcsolódó bűnözés és csalás megelőzése, főszabály szerint igazolhatják a szerencsejáték-tevékenységek korlátozását. E korlátozásoknak azonban koherens és szisztematikus módon kell követniük az ilyen célokat. A Bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy Magyarország, a kérdést előterjesztő bíróság által végzett vizsgálat függvényében, úgy tűnik olyan, a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó ellenőrzött terjeszkedési politikát folytat, amelynek többek között részét képezte új kaszinóüzemeltetési koncessziók 2014-ben történt kiosztása. Márpedig az ilyen politika csak akkor tekinthető úgy, hogy koherens és szisztematikus módon követi az említett célokat, ha egyfelől alkalmas a szerencsejátékokkal, valamint a játékfüggőséggel összefüggő bűncselekményekhez és csalásokhoz kapcsolódó tényleges magyarországi probléma orvoslására, másfelől annak mértéke nem teszi azt összeegyeztethetlenné a játékfüggőség visszaszorítására irányuló céllal, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata lesz.

Szintén a nemzeti bíróság feladata lesz annak vizsgálata, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabályok tiszteletben tartják-e a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveit, valamint a játékterem-üzemeltetők tulajdonhoz való jogát. Ebben az összefüggésben a Bíróság emlékeztet arra, hogy amennyiben a nemzeti jogalkotó olyan engedélyeket von vissza, amelyek jogosultjait valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítják fel, köteles ésszerű kompenzációs rendszer, vagy olyan átmeneti, megfelelő tartamú időszak előírására, amely lehetővé teszi e jogosultak számára az ahhoz való alkalmazkodást.

Végül a Bíróság hangsúlyozza, hogy amennyiben a szolgáltatásnyújtás szabadságának nem igazolt korlátozása kerül megállapításra, a játékterem-üzemeltetők jogosultak lehetnek az uniós jog megsértése miatt elszenvedett káruknak a Magyar Állam részéről való megtérítésére, amennyiben e jogsér-

<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.

tés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn e jogsértés és a kár között, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata lesz.

2.

**Ügyszám:** *Az Európai Unió Bírósága 2015. március 4-ei ítélete a C-543/13. sz. ügyben*

**Tárgy:** Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése – 2004/35/EK irányelv – Környezeti felelősség – Nemzeti szabályozás, amely nem írja elő a közigazgatás számára annak a lehetőségét, hogy a szennyezett területeknek az e szennyezéshez hozzá nem járó tulajdonosait megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására kötelezze, és amely csupán a közigazgatás által végrehajtott beavatkozások költségeinek a megtérítésére vonatkozó kötelezettséget ír elő – A szennyező fizet elvével, az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével való összeegyeztethetőség

### Az ügy:

A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a Farmoplant SpA és a Cersam Srl, melyek a Montedison SpA (jelenleg Edison SpA) ipari csoporthoz tartozó két társaság, rovarirtó- és gyomirtószerek gyártására szolgáló ipari területet üzemeltettek a Toscanában (Olaszország) található Massa Carrara tartomány egyik településén. Mivel az e területhez tartozó földterületeket a különböző vegyszerek – többek között a dikloroetán és az ammónia – súlyosan beszennyezték, azok egy részét az 1995-ös év során megtisztították. Tekintettel arra, hogy e tisztítás nem bizonyult elégségesnek, a földterületeket 1998-ban Massa Carrara „nemzeti érdekű területének” minősítették azok rehabilitációja céljából.

A 2006-os és a 2008-as év során az említett területhez tartozó különböző földterületek két magánjogi társaság, nevezetesen a TwS Automation és az Ivan tulajdonába kerültek. A TwS Automation elektronikus berendezéseket értékesít. Az Ivan ingatlanügynökségként tevékenykedik.

A 2011-es év során a Nasco Srl, amely magánjogi társaság, és amely a nevét később Fifa Groupra módosította, egyesült az LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl-lel, és emiatt tulajdonosa lett egy másik, ugyanezen területhez tartozó földterületnek. A Fifa Group az építőipar és a csónakok javítása területén tevékenykedik.

A Ministero hatáskörrel rendelkező igazgatóságai a 2007. május 18-i, valamint 2011. szeptember 16-i és november 7-i közigazgatási aktusokkal a TwS Automationnal, illetve az Ivannal és a Fifa Grouppal szemben a környezetvédelemről szóló törvénykönyv értelmében vett konkrét „sürgősségi biztosítási” intézkedések gyakorlását rendelték el, nevezetesen a talajvíz védelme céljából hidraulikus vízfelfogó gát létrehozását, valamint a terület 1995 óta létező rehabilitációs terve módosításának az előterjesztését. E határozatokat a három vállalkozáshoz címezték, mint a „földterületek kezelőihöz”.

E társaságok, azzal érvelve, hogy nem ők követték el a megállapított szennyezéseket, a Tribunale amministrati-

vo regionale per la Toscana-hoz (toszcanai regionális közigazgatási bíróság) fordultak, amely három külön ítéletben megsemmisítette e jogi aktusokat, azzal az indokkal, hogy a „szennyező fizet” uniós jogi elve, valamint a nemzeti környezetvédelmi szabályozás értelmében a közigazgatás a környezetvédelemről szóló törvénykönyv IV. részének V. címében foglalt rendelkezések alapján nem írhatja elő a szóban forgó intézkedések végrehajtását olyan vállalkozásokkal szemben, amelyeket a területen megállapított szennyezési jelenség megvalósításában semmilyen közvetlen felelősség nem terhel.

A Ministero az említett ítéletekkel szemben fellebbezést terjesztett elő a Consiglio di Stato előtt.

A Ministero álláspontja szerint a környezetvédelemről szóló törvénykönyv IV. részének V. címében foglalt rendelkezéseknek a szennyező fizet elve és az elővigyázatosság elve alapján történő értelmezése lehetővé teszi azt, hogy a szennyezett terület tulajdonosa legyen a sürgősségi biztosítási intézkedések végrehajtásának a kötelezettje.

A Consiglio di Statónak az ügyben eljáró tanácsa ugyanezen bíróság teljes ülése elé utalta azt a kérdést, hogy a nemzeti közigazgatás a szennyezett terület tulajdonosát, aki nem a szennyezés okozója, a szennyező fizet elve alapján kötelezheti-e az említett törvénykönyv 240. cikke (1) bekezdésének m) pontjában említett sürgősségi biztosítási intézkedések végrehajtására, vagy az ilyen esetben e tulajdonos csupán az ugyanezen törvénykönyv 253. cikkében kifejezetten előírt dologi terhek viselésére köteles.

A Versalis SpA, amely szintén a kérdéses területhez tartozó földterületekkel rendelkezik, melyeket az Edison SpA-tól szerzett meg, a 2013. november 21-i aktussal beavatkozott az eljárásba a Ministero fellebbezési kérelmének elutasítására irányuló kérelem támogatása céljából.

A Consiglio di Stato teljes ülése az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában megállapítja, hogy az olasz közigazgatási bíróságok véleménye megoszlik a környezetvédelemről szóló törvénykönyv IV. részében foglalt rendelkezéseknek és általánosabban a szennyezett terület tulajdonosát terhelő kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseknek az értelmezése tekintetében.

Míg tehát az ítélezési gyakorlat egy része többek között az elővigyázatosság és a megelőzés, valamint a szennyező fizet uniós jogi elvére való hivatkozással azt az álláspontot képviseli, hogy a tulajdonos köteles megtenni a sürgősségi biztosítási és a rehabilitációs intézkedéseket, még abban az esetben is, ha nem ő volt a szennyezés okozója, az olasz ítélezési gyakorlat másik része ezzel szemben kizárja az olyan tulajdonos bármely felelősségét, aki nem minősül a szennyezés okozójának, és következképpen az ítélezési gyakorlat e része tagadja, hogy a közigazgatás megkövetelhetné e tulajdonostól ezen intézkedések megtételét. A Consiglio di Stato teljes ülése ezen utóbbi, az olasz ítélezési gyakorlatban uralkodó álláspontot osztja.

E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság – a Bíróság ERG és társai ítéletére, valamint ERG és társai ítéletére hivatkozva – a környezetvédelemről szóló törvénykönyv szó szerinti értelmezését veszi alapul, valamint a polgári felelősség elveit, melyek a cselekedet és a kár közötti okozati összefüggést követelnek meg. Ezen összefüggés megléte szük-

séges ahhoz, hogy a megállapított kárral kapcsolatban akár a szubjektív felelősséget, akár az objektív felelősséget meg lehessen állapítani. Az említett kapcsolat nem áll fenn abban az esetben, ha nem a tulajdonos okozta a szennyezést. Következésképpen e tulajdonos felelőssége csupán a tulajdonosi minőségen alapszik, mivel a szennyezés neki sem szubjektív, sem objektív értelemben nem tudható be.

E körülmények között a Consiglio di Stato úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

### A döntés:

A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely abban az esetben, ha lehetetlen a valamely földterület szennyezéséért felelős személy azonosítása, vagy annak elérése, hogy e személy végrehajtsa a felszámolási intézkedéseket, nem teszi lehetővé az illetékes hatóság számára azt, hogy a megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására e földterületnek a szennyezésért nem felelős tulajdonosát kötelezze, és e tulajdonos kizárólag arra köteles, hogy az illetékes hatóság által végrehajtott beavatkozások költségeit a területnek az ezen beavatkozások végrehajtását követően meghatározott piaci értékének erejéig megtérítse.

### A döntés indokolása:

#### Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében, valamint a 2004/35 irányelvben előírt uniós jogi környezetvédelmi elveket, és különösen a szennyező fizet elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely abban az esetben, ha lehetetlen a valamely földterület szennyezéséért felelős személy azonosítása, vagy annak elérése, hogy e személy végrehajtsa a felszámolási intézkedéseket, nem teszi lehetővé az illetékes hatóság számára azt, hogy a megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására e földterületnek a szennyezésért nem felelős tulajdonosát kötelezze, és e tulajdonos kizárólag arra köteles, hogy az illetékes hatóság által végrehajtott beavatkozások költségeit a területnek az ezen beavatkozások végrehajtását követően meghatározott piaci értékének erejéig megtérítse.

#### *Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének alkalmazhatóságáról*

Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, és az többek között a szennyező fizet

elvén alapul. E rendelkezés így az Unió általános céljainak meghatározására korlátozódik a környezetvédelem területén, mivel az EUMSZ 192. cikk az Európai Parlamentre és az Európai Unió Tanácsára bízta, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében határozzanak arról, hogy milyen lépéseket kell tenni e célok elérése érdekében.

Mivel az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése, mely a szennyező fizet elvét megfogalmazza, közösségi fellépésről szól, a magánszemélyek nem hivatkozhatnak önmagában e rendelkezésre a környezetpolitika releváns területére vonatkozó, olyan nemzeti szabályozás alkalmazásának a kizárása céljából, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amennyiben nem alkalmazandó semmiféle, az EUMSZ 191. cikk alapján elfogadott és kimondottan az érintett helyzetre vonatkozó uniós szabályozás.

Ugyanígy a környezetvédelemre vonatkozóan hatáskörrel rendelkező hatóságok nem hivatkozhatnak az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésére abból a célból, hogy nemzeti jogalap hiányában megelőző és felszámolási intézkedéseket írjanak elő.

Meg kell azonban állapítani, hogy a szennyező fizet elve az alapügyekben alkalmazható, mivel azt a 2004/35 irányelv végrehajtja. Ez az irányelv, amelyet az EK 175. cikk – jelenleg EUMSZ 192. cikk – alapján fogadtak el, az (1) preambulumbekkezdésének harmadik mondata értelmében „a Szerződésben megfogalmazott [uniós] környezetvédelmi politika célkitűzéseinek és alapelveinek végrehajtásá[na]k” biztosítását célozza, és az – amint az irányelv (2) preambulumbekkezdése előírja – alkalmazza a szennyező fizet elvét.

#### *A 2004/35 irányelv időbeli hatályáról*

Tekintettel arra, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratok ténybeli információi szerint az alapügy tárgyát képező korábbi környezeti károk a jelenleg a Fipa Group, a Tws Automation, illetve az Ivan tulajdonában álló földterületek korábbi tulajdonosai által gyakorolt gazdasági tevékenységek eredményei, kétséges, hogy a 2004/35 irányelv időbeli hatálya az alapügyekre kiterjed.

Az említett irányelv 17. cikkének a (30) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett első és második francia bekezdéséből ugyanis az következik, hogy ezen irányelv kizárólag a 2007. április 30-án vagy azt követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra alkalmazandó, amennyiben e károkra olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor, amely a fent említett időpontban, vagy azt követően történt, vagy ezen időpont előtt történt, de ezen időpont előtt még nem fejeződött be.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az egyedül általa értékelhető tényállás alapján megvizsgálja, hogy az alapügyekben az illetékes nemzeti hatóságok által megállapított megelőző és felszámolási intézkedések tárgyát képező károk a 2004/35 irányelvnek az annak 17. cikke által korlátozott hatálya alá tartoznak-e.

Amennyiben ez a bíróság arra a következtetésre jut, hogy az említett irányelv nem alkalmazandó az előtte folyamatban lévő ügyekben, ez a helyzet a Szerződés szabályainak tiszte-



letben tartása mellett és a másodlagos jog más aktusainak a sérelme nélkül a nemzeti jog hatálya alá fog tartozni.

Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy ezen irányelv időbeli hatálya kiterjed az alapügyekre, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést az alábbiak szerint kell vizsgálni.

### *A „gazdasági szereplő” fogalmáról*

A 2004/35 irányelv 3. cikkének az irányelv (2) és (18) preambulumbekezdésével, 2. cikkének 6. és 7. pontjával, 5., 6. és 8. cikkével, valamint 11. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdéséből következik, hogy az e rendelkezések által bevezetett felelősségi rendszer alkalmazásának egyik alapvető feltétele egy olyan gazdasági szereplő azonosítása, aki felelősnek minősülhet.

A 2004/35 irányelv (2) preambulumbekezdésének második mondata ugyanis előírja, hogy az irányelv alapelveinek annak kell lennie, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik.

Amint azt a Bíróság már megállapította, a 2004/35 irányelv 6. és 7. cikkének rendszerében főszabály szerint a környezeti kárt okozó gazdasági szereplő feladata, hogy az általa a helyzetnek megfelelőnek tartott felszámolási intézkedéseket javasoljon (lásd: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:127, 46. pont). Ugyanígy az illetékes hatóság ezen gazdasági szereplőt kötelezheti a szükséges intézkedések megtételére.

Ugyanezen irányelv 8. cikke, melynek címe „*A megelőzés és a felszámolás költségei*”, hasonló módon előírja (1) bekezdésében azt, hogy a gazdasági szereplő viseli az említett irányelv alapján végrehajtott megelőző és felszámolási tevékenységek költségeit. Az illetékes hatóságok ugyanezen irányelv 11. cikkének (2) bekezdése értelmében kötelesek megállapítani, hogy melyik gazdasági szereplő okozta a kárt.

Ezzel szemben a 2004/35 irányelv 2. cikkének 6. pontjában meghatározottaktól eltérő személyek, azaz azok a személyek, akik az ezen irányelv 2. cikkének 7. pontja értelmében nem gyakorolnak kereső tevékenységet, nem tartoznak az említett irányelvnek az annak 3. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja által meghatározott hatálya alá.

Márpedig a jelen ügyben, amint az a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett ténybeli információkból kitűnik, és amint azt az alapügyben részt vevő valamennyi fél megerősítette a tárgyalás során, az alapügy alperesei közül jelenleg egyik sem gyakorol olyan tevékenységet, amely a 2004/35 irányelv III. mellékletében szerepel. E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy ezen alperesek mennyiben tartozhatnak ezen irányelv hatálya alá annak 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján, amely rendelkezés az ezen mellékletben felsorolttól eltérő tevékenységek által okozott károkra vonatkozik abban az esetben, ha a gazdasági szereplő vétkezen vagy gondatlanul jár el.

### *A környezeti felelősség feltételeiről*

Amint az a 2004/35 irányelv 4. cikkének (13) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett (5) bekezdéséből, valamint 11. cikkének (13) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdéséből következik, a környezeti felelősségi rendszer a működéséhez a kérdéses szennyezés típusától függetlenül megköveteli, hogy az illetékes hatóság egy vagy több azonosítható gazdasági szereplő tevékenysége, valamint a konkrét és mérhető környezeti károk között okozati kapcsolatot állapítson meg annak érdekében, hogy a gazdasági szereplőt vagy szereplőket felszámolási intézkedésekre kötelezze.

A Bíróság az említett irányelv 3. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmezésekor megállapította, hogy az illetékes hatóságnak az okozati kapcsolat megállapítására vonatkozó kötelezettsége a gazdasági szereplők objektív környezeti felelősségi rendszerében alkalmazandó.

Amint az a 2004/35 irányelv 4. cikkének (5) bekezdéséből következik, az említett kötelezettség alkalmazandó a gazdasági szereplő vékességéből vagy hanyagságából származó, az ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) pontjában előírt szubjektív felelősségi rendszerre is, amely az említett irányelv III. mellékletében felsoroltaktól eltérő kereső tevékenységekre vonatkozik.

A gazdasági szereplő tevékenysége és a környezeti kár közötti okozati feltételnek a szennyező fizet elve – és következésképpen a 2004/35 irányelv által bevezetett felelősségi rendszer – tekintetében fennálló különleges fontossága kitűnik ezen utóbbi irányelv azon rendelkezéseiből is, amelyek a gazdasági szereplőnek a szennyezéshez vagy a szennyezés veszélyéhez való hozzájárulásának a hiányát érintő következményekre vonatkoznak.

E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/35 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a (20) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett a) pontja értelmében a gazdasági szereplő nem köteles viselni az említett irányelv alapján végrehajtott felszámolási tevékenységek költségeit, ha bizonyítani tudja, hogy a szóban forgó károk előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be, vagy azok hatósági kötelezés vagy utasítás betartásából erednek.

Ha a környezeti kár és a gazdasági szereplő tevékenysége között nem állapítható meg okozati összefüggés, az ilyen helyzet a jelen ítélet 46. pontjában felidézett feltételek mellett a nemzeti jog hatálya alá tartozik.

Márpedig a jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére bocsátott információkból, valamint magának az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek a szövegéből az következik – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell erősítenie –, hogy az alapügy alperesei nem járultak hozzá a kérdéses környezeti károk bekövetkezéséhez.

Igaz, hogy a 2004/35 irányelv 16. cikke az EUMSZ 193. cikknek megfelelően előírja a tagállamok szá-

mára annak a lehetőségét, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával – és többek között az egyéb felelős személyek azonosításával – kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el, feltéve hogy ezen intézkedések a Szerződésekkel összeegyeztethetők.

A jelen ügyben azonban nem vitatott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az alapügy tárgyát képező szabályozás nem teszi lehetővé azt, hogy a szennyezésért nem felelős tulajdonost a felszámolási intézkedések végrehajtására kötelezzék, mivel e szabályozás e tekintetben annak előírására szorítkozik, hogy az ilyen tulajdonos arra kötelezhető, hogy az illetékes hatóságok által végrehajtott beavatkozások költségeit a földterületnek az ezen beavatkozásokat követően meghatározott értéke erejéig megtérítse.

### 3.

**Ügyszám:** *Az Európai Unió Bírósága 2014. december 11-ei ítélete a C-249/13. sz. ügyben*

**Tárgy:** Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák – 2008/115/EK irányelv – Harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése – A védelemhez való jog tiszteletben tartásának elve – Harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárának az érdekeit esetlegesen érintő határozat meghozatala előtt történő meghallgatáshoz való joga – Kiutasítási határozat – A kiutasítási határozat meghozatala előtt történő meghallgatáshoz való jog – E jog tartalma.

### Az ügy:

K. Boudjlida algériai állampolgár 2007. szeptember 26-án utazott be Franciaországba, felsőfokú tanulmányok folytatása érdekében. K. Boudjlida jogszerűen tartózkodott francia területen, egy évente megújított, tanulmányok folytatása céljából kiadott tartózkodási engedély alapján. Az utolsó megújítás a 2011. november 1-jétől 2012. október 31-ig terjedő időszakra vonatkozott.

K. Boudjlida nem kérte az utolsó tartózkodási engedélynek a megújítását, és később sem kérelmezte új tartózkodási engedély kiadását.

Noha K. Boudjlida jogellenesen tartózkodott francia területen, 2013. január 7-én kérte egyéni vállalkozóként történő nyilvántartásba vételét az Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales-nál (társadalombiztosítási és családi járulékokat beszedő szervezet), annak érdekében, hogy mérnöki területen mikroállalkozást indítson.

2013. január 15-én az említett szervezettel megbeszélte találkozóán a határrendészeti szervek jogellenes tartózkodása okán felhívták K. Boudjlidát, hogy vagy még aznap, vagy másnap délelőtt jelenjen meg a helyiségekben tartózkodása jogszerűségének megvizsgálása érdekében.

2013. január 15-én K. Boudjlida önként eleget tett ennek az idézésnek, és e szervek meghallgatták a franciaországi tartózkodási jogával kapcsolatos helyzetét illetően.

A 30 perces meghallgatás tárgya az egyéni vállalkozókénti bejegyzés iránti kérelme, a Franciaországba való 2007. szeptember

26-i érkezésének körülményei, az ezen időpontot követő, hallgatókénti tartózkodásának feltételei és családi helyzete voltak, valamint az a kérdés, hogy beleegyeznek-e abba, hogy elhagyja Franciaország területét, amennyiben a prefektúra ilyen értelmű határozatot hoz.

E meghallgatás eredményeképpen a préfet des Pyrénées-Atlantiques 2013. január 15-én meghozta a megtámadott határozatot a Ceseda L. 511-1. cikke alapján. Az e határozat elleni jogorvoslati lehetőségeket és ezek határidejét közölték K. Boudjlidával.

2013. február 18-án K. Boudjlida az említett határozat megsemmisítése iránti keresetet terjesztett elő a tribunal administratif de Pau előtt. Mindenekelőtt az ugyanezen határozat meghozatalához vezető eljárás szabálytalanságára hivatkozott, abból az okból, hogy az uniós jog alapelveit figyelmen kívül hagyva ezen eljárás során nem biztosították számára a hatékony meghallgatáshoz való jogot. Továbbá a megtámadott határozat téves jogalkalmazáson alapul, mivel figyelemmel K. Boudjlida beilleszkedésére, egyetemi előéletére, és arra, hogy két egyetemi professzor nagybátyja is Franciaországban él, az aránytalan sérelmet jelent magánéletére nézve. Végül az e határozatban az önkéntes távozásra biztosított 30 napos határidő túl rövid egy olyan személy esetében, aki több mint öt éve él az ország területén.

A préfet des Pyrénées-Atlantiques az említett határozat jogszerűségének igazolása érdekében arra hivatkozott, hogy mivel K. Boudjlida nem kérelmezte az utolsó tartózkodási engedélyének a Ceseda rendelkezései szerinti megújítását az annak lejártát megelőző két hónapban, jogellenesen tartózkodott az ország területén a megtámadott határozat meghozatalának napján. K. Boudjlida meghallgatáshoz való jogát tiszteletben tartották, és a megtámadott határozat mind jogi, mind ténybeli indokolása megfelelő. Egyébiránt egyáltalán nem került sor téves jogalkalmazásra. Ugyanis a francia terület elhagyására vonatkozó kötelezettség megalapozott, ha – mint az alapügyben – az érintett harmadik országbeli állampolgár jogellenesen tartózkodik ott. Ezenkívül, tekintve hogy K. Boudjlida nem rendelkezik szorosabb családi kötelekkel Franciaországban, mint származási országában, nem sérül aránytalanul a magán- és családi élethez való jogának gyakorlása. Egyébiránt az a határidő, amelyet K. Boudjlida részére az ország területének elhagyására biztosítottak – és amely megfelel az ilyen esetben szokásos határidőnek –, elegendő, amennyiben nem történt hivatkozás semmilyen különleges körülményre, amely hosszabb határidő megállapítását igazolta volna.

E körülmények között a tribunal administratif de Pau úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

### A döntés:

**A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésevel kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv – és különösen annak 6. cikk**

ke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára számára magában foglalja azt a jogot, hogy a rá vonatkozó kiutasítási határozat meghozatala előtt kifejtse az álláspontját a tartózkodása jogszerűségéről, illetve az említett irányelv 5. cikkének és 6. cikke (2)–(5) bekezdésének esetleges alkalmazásáról, valamint a visszatérése módjairól.

Ellenben a 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az az illetékes nemzeti hatóság számára nem írja elő sem azt, hogy a kiutasítási határozat meghozatalát célzó meghallgatás előtt értesítse ezen állampolgárt arról, hogy kiutasítási határozatot kíván vele szemben hozni, sem azt, hogy közölje vele azokat a körülményeket, amelyekre e határozatot alapítani kívánja, vagy hogy észrevételei beszerzését megelőzően számára gondolkodási időt biztosítson, amennyiben az említett állampolgárnak lehetősége van arra, hogy hasznos és hatékony módon ismertesse álláspontját a tartózkodása jogellenességével, és azokkal az indokokkal kapcsolatban, amelyek a nemzeti jog alapján igazolhatják azt, hogy e hatóság ne hozzon kiutasítási határozatot.

A 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára a rá vonatkozó kiutasítási határozatnak az illetékes nemzeti közigazgatási hatóság általi meghozatalát megelőzően jogi tanácsadót vehet igénybe annak érdekében, hogy ez utóbbi az e hatóság általi meghallgatása során segítse őt, azzal a feltétellel, hogy e jog gyakorlása nem érinti a kiutasítási eljárás szabályos lefolytatását, és nem veszélyezteti a 2008/115 irányelv hatékony végrehajtását.

Mindazonáltal a 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az nem írja elő a tagállamok számára, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtás keretében biztosítsák ezt a segítséget.

## A döntés indokolása:

### *Az első kérdésről*

A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése lényegében arra irányul, hogy a bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell-e értelmezni, hogy az a harmadik ország olyan jogellenesen tartózkodó állampolgára számára, akivel szemben kiutasítási határozatot kell hozni, magában foglalja azt a jogot, hogy megvizsgálja az ellene felhozott összes kifogást, amelyre az illetékes nemzeti hatóság e határozatát alapítani szándékozik, illetve azt a jogot, hogy elegendő gondolkodási idővel rendelkezzen az észrevételei megtétele előtt, valamint hogy meghallgatása során az általa választott jogi tanácsadó segítségét vegye igénybe.

Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a 2008/115 irányelv „Eljárási biztosítékok” címet viselő III. fejezete meghatá-

rozza azokat az alaki feltételeket, amelyek a kiutasítási határozatokra vonatkoznak, amelyeket többek között írásban kell meghozni és indokolással kell ellátni, továbbá kötelezi a tagállamokat, hogy hatékony jogorvoslati lehetőségeket léptessenek életbe e határozatokkal szemben. Azonban ezen irányelv nem határozza meg pontosan, hogy biztosítani kell-e – és ha igen, milyen feltételek mellett – e harmadik országbeli állampolgárok számára a meghallgatáshoz való joguk tiszteletben tartását a rájuk vonatkozó kiutasítási határozat meghozatalát megelőzően.

Mivel a kérdést előterjesztő bíróság első kérdésében a Charta 41. cikkére utalva hivatkozott a meghallgatáshoz való jogra, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog általános elvének minősül, amely jognak a szerves részét képezi a bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jog.

A bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot ma nemcsak a Charta 47. és 48. cikke írja elő, amely biztosítja a védelemhez való jognak és a méltányos eljáráshoz való jognak a valamennyi bírósági eljárás keretében történő tiszteletben tartását, hanem a Charta 41. cikke is, amely a megfelelő ügyintézéshez való jogot biztosítja. Az említett 41. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a megfelelő ügyintézéshez való ezen jog magában foglalja többek közt mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.

Ahogy erre a Bíróság az *YS* és társai ítélet 67. pontjában is emlékeztetett, a Charta 41. cikkének megfogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy annak címzettjei nem a tagállamok, hanem kizárólag az uniós intézmények, szervek és hivatalok.

Ennélfogva a tartózkodási engedély kérelmezője nem alapíthat a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjára a kérelmére vonatkozó bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot.

Az ilyen jog azonban szerves részét képezi a védelemhez való jog tiszteletben tartásának, amely az uniós jog általános elvének minősül.

Az első kérdés megválaszolásához tehát értelmezni kell a 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot.

A meghallgatáshoz való jog mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismeresse álláspontját a közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat meghozatala előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint annak a szabálynak, miszerint a sérelmet okozó határozat címzettjének olyan helyzetben kell lennie, hogy a határozat meghozatala előtt képes legyen észrevételeit megtenni, az a célja, hogy az illetékes hatóság megfelelően figyelembe vehesse az összes releváns körülményt. Az érintett személy hatékony védelmének biztosítása érdekében e szabálynak többek között az a célja, hogy az érintett kijavíthasson valamilyen hibát, vagy személyes helyzetére vonatkozó olyan tényekre hivatkozhasson, amelyek a határozat meghozatala vagy tartalma ellen szólnak.

Az említett jog azt a követelményt is magában foglalja, hogy a közigazgatási szerv a megkövetelt figyelemmel hallgassa meg az érintett személy által ily módon kifejtett észrevételeket, gondosan és pártatlan módon megvizsgálva az adott ügy valamennyi releváns elemét, és részletesen indokolva határozatát, az a kötelezettség tehát, hogy a határozatot kellően egyedi és konkrét módon kell megindokolni annak lehetővé tétele érdekében, hogy az érintett megérthesse azokat az elutasítási okokat, amelyek a kérelme ellen szólnak, a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvének szerves részét képezi.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartása akkor is kötelező, ha az alkalmazandó szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget.

A címzettjeik érdekeit jelentősen sértő határozatok címzettjei védelemhez való jogának tiszteletben tartására irányuló kötelezettség ily módon főszabály szerint a tagállamok hatóságaira hárul akkor, amikor az uniós jog hatálya alá tartozó intézkedéseket hoznak.

Amennyiben az uniós jog nem határozza meg sem azokat a feltételeket, amelyek mellett a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak védelemhez való jogának tiszteletben tartását biztosítani kell, sem e jog megsértésének következményeit, e feltételek és következmények a nemzeti jog hatálya alá tartoznak, feltéve hogy az ebben az értelemben megállapított intézkedések azonosak azokkal, amelyek a magánszemélyekre vonatkoznak a hasonló belső jogi tényállások esetén (az egyenértékűség elve), és nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).

Ezek az egyenértékűsége és tényleges érvényesülésre vonatkozó követelmények a jogalanyok uniós jogból eredő, védelemhez való jogának a tiszteletben tartására vonatkozó általános tagállami kötelezettséget fejezik ki, különösen az eljárási szabályok meghatározását illetően.

A Bíróság ugyancsak állandó ítélkezési gyakorlata szerint azonban az alapvető jogok, így a védelemhez való jog tiszteletben tartása, nem tekinthetők abszolút követelménynek, hanem korlátozhatók, feltéve hogy a korlátozás a szóban forgó intézkedés által elérni kívánt közérdekű céloknak megfelel, és nem jelent a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jog lényegét sértené.

Tekintve, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a meghallgatáshoz való jognak a 2008/115 irányelv összefüggésében vett tartalma kapcsán teszi fel kérdését, először is az alábbi általános megfontolásokra kell emlékeztetni.

Azt, hogy a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára milyen módokon gyakorolhassa az arra vonatkozó jogát, hogy a kiutasítási határozat meghozatalát megelőzően meghallgassák, a 2008/115 irányelvnek a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak származási országukba való hatékony visszatérésére irányuló célkitűzésének fényében kell értékelni.

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az illetékes nemzeti hatóságok, miután megállapították a tartózkodás jogellenességét, a 2008/115 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében és annak 6. cikke (2)–(5) bekezdé-

sében szereplő kivételek sérelme nélkül, kötelesek kiutasítási határozatot hozni.

Ezenkívül a kiutasítási határozat meghozatalát megelőző meghallgatáshoz való jognak az a célja, hogy lehetővé tegye az érintett számára, hogy kifejtse az álláspontját a tartózkodása jogszerűségéről, illetve az említett irányelv 6. cikkének (1) bekezdése alóli, annak (2)–(5) bekezdésében szereplő kivételek esetleges alkalmazásáról.

Továbbá, amint a főtanácsnok az indítványának a 64. pontjában megjegyezte, a 2008/115 irányelvnek „*A visszaküldés tilalma, a gyermek mindenek felett álló érdeke, családi élet és egészségi állapot*” című 5. cikke alkalmazásában ezen irányelv végrehajtása során a tagállamoknak egyrészt megfelelő figyelmet kell fordítaniuk a gyermek mindenek felett álló érdekeire, a családi életre, és az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára, valamint másrészt tiszteletben kell tartaniuk a visszaküldés tilalmának elvét.

Ebből következik, hogy amikor az illetékes nemzeti hatóság kiutasítási határozatot kíván hozni, e hatóságnak szükségképpen tiszteletben kell tartania a 2008/115 irányelv 5. cikke által előírt kötelezettségeket, és e tekintetben meg kell hallgatnia az érintettet.

E tekintetben az érintettnek a meghallgatása során együtt kell működnie az illetékes nemzeti hatósággal annak érdekében, hogy biztosítsa számára a személyi, illetve családi helyzetével kapcsolatos valamennyi releváns információt, és különösen azokat, amelyek a kiutasítási határozat meghozatala ellen szólnak.

Végül a kiutasítási határozat meghozatalát megelőző meghallgatáshoz való jogból következik az illetékes nemzeti hatóságok arra irányuló kötelezettsége, hogy lehetővé tegyék az érintett számára az álláspontja kifejtését a visszatérése módjairól, azaz a távozás határidejéről és a visszatérés önkéntes vagy kötelező jellegéről. Ekképpen ebből – különösen a 2008/115 irányelv 7. cikkéből, amely (1) bekezdésében az ország területéről való önkéntes távozás esetére megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapít meg – az következik, hogy a tagállamoknak e cikk (2) bekezdése értelmében szükség esetén megfelelő időtartammal meg kell hosszabbítaniuk ezt a határidőt a konkrét eset egyedi körülményei, mint például a tartózkodás időtartama, a beiskolázott gyermekek, valamint egyéb családi és társadalmi kötelek figyelembevételével.

Másodszor meg kell különösen vizsgálni, hogy a 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott meghallgatáshoz való jog a harmadik ország olyan jogellenesen tartózkodó állampolgára számára, aki ellen kiutasítási határozatot kell hozni, magában foglalja-e azt a jogot, hogy az ellene felhozott összes olyan kifogást megvizsgálja, amelyre az illetékes nemzeti hatóság e határozatot alapítani akarja, ami azt feltételezi, hogy a nemzeti közigazgatási szerv ezeket előre közölje vele, és elegendő gondolkodási időt biztosítson a meghallgatására való felkészüléshez, valamint magában foglalja-e azt a jogot, hogy e meghallgatás során az általa választott jogi tanácsadó segítségét vegye igénybe.

Először is, ami a kiutasítási határozat meghozatala előtt az illetékes nemzeti hatóság ilyen határozat meghozatalára irányuló szándékának, valamint azon körülményeknek a



közlését illeti, amelyekre e hatóság e határozatát alapítani szándékozik, illetve ami az érintett részére a gondolkodási idő biztosítását illeti, mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a 2008/115 irányelv nem vezet be ilyen kontradiktórium eljárási szabályokat.

Továbbá a Mukarubega-ítélet 60. pontjában a Bíróság megállapította, hogy mivel a kiutasítási határozat a 2008/115 irányelv alapján szorosan kapcsolódik a tartózkodás jogellenességének megállapításához, a meghallgatáshoz való jog nem értelmezhető úgy, hogy azon illetékes nemzeti hatóságnak, amely a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárával szemben egyidejűleg szándékozik a tartózkodás jogellenességét megállapító határozatot, illetve kiutasítási határozatot hozni, feltétlenül meg kellene hallgatnia az érintettet, lehetőséget adva számára arra, hogy konkrétan az utóbbi határozatról ismertesse álláspontját, mivel az érintettnek lehetősége volt arra, hogy hasznos és hatékony módon ismertesse álláspontját a tartózkodása jogellenességével, és azokkal az indokokkal kapcsolatban, amelyek a nemzeti jog alapján igazolhatják azt, hogy az említett hatóság ne hozzon kiutasítási határozatot.

Ebből következően a kiutasítási határozat meghozatalát megelőző meghallgatáshoz való jogot nem úgy kell értelmezni, hogy az említett hatóságnak a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát a kiutasítási határozat meghozatalát célzó meghallgatás előtt értesítenie kellene arról, hogy kiutasítási határozatot kíván vele szemben hozni, vagy hogy közölnie kellene vele azokat a körülményeket, amelyekre e határozatot alapítani kívánja, vagy hogy észrevételei beszerzését megelőzően számára gondolkodási időt kellene biztosítani, hanem úgy, hogy ezen állampolgárnak lehetőséget kell adni arra, hogy hasznos és hatékony módon ismertesse álláspontját a tartózkodása jogellenességével, és azokkal az indokokkal kapcsolatban, amelyek a nemzeti jog alapján igazolhatják azt, hogy ugyanezen hatóság ne hozzon kiutasítási határozatot.

Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy – miként azt a főtanácsnok az indítványának 69. pontjában észrevételezte – egy kivételt el kell fogadni, abban az esetben, amikor a harmadik országbeli állampolgár ésszerűen nem számíthat azokra a körülményekre, amelyekre vele szemben hivatkozhatnak, vagy objektív módon csak bizonyos vizsgálatokat vagy – többek között igazoló okiratok beszerzése érdekében tett – lépéseket követően képes azokra válaszolni.

Mindenesetre ezenkívül – amint azt az Európai Bizottság megjegyezte – az érintett harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárának, ha kívánja, lehetősége lesz peres eljárás indítása keretében vitatni a közigazgatás szervnek az ő helyzetéről készített értékelését.

Ugyanis a 2008/115 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése, amely az irányelv eljárási biztosítékokra vonatkozó III. fejezetében található, azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy a kiutasítási határozataikat írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a jogorvoslati lehetőség feltüntetésével hozzák meg. Az említett határozatok főbb elemeit adott esetben ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételek szerint, írásban vagy szóban le kell fordítani. E biztosítékok az említett irányelv 13. cikké-

ben szereplő, hatékony jogorvoslatihoz való jogból következő biztosítékokkal együtt biztosítják az érintett megóvását és védelmét az őt hátrányosan érintő határozattal szemben.

A fentiekből következően a kiutasítási határozat meghozatalát megelőző meghallgatáshoz való jognak lehetővé kell tennie az illetékes nemzeti közigazgatási szerv számára, hogy az iratokat úgy dolgozza fel, hogy az ügy teljes ismeretében tudjon határozatot hozni, illetve azt megfelelően meg tudja indokolni, annak érdekében, hogy az érintett adott esetben érvényesen tudja gyakorolni jogorvoslatihoz való jogát.

A jelen esetben az alapügyben K. Boudjlida határrendészeti szervek általi meghallgatásának jegyzőkönyvéből kitűnik, hogy őt 2013. január 15-én felhívták, hogy „*tartózkodási jog[á] megvizsgálása*” céljából jelenjen meg e szervek helyiségeiben, vagy még aznap, vagy másnap délelőtt. K. Boudjlida azáltal, hogy meghallgatása céljából még aznap önkéntesen, egyedül megjelent az említett szervek előtt, lemondott a számára biztosított egynapos határidőről, és arról, hogy jogi tanácsadó segítségét vegye igénybe.

E jegyzőkönyvből az is kitűnik, hogy K. Boudjlida tudatában volt annak, hogy tartózkodási engedélye 2012. október 31-én lejárt, illetve hogy ennek megújítása iránti kérelem hiányában, ezen időpont óta jogellenesen tartózkodik Franciaország területén. Ezenkívül a rendőrség szervei kifejezetten tájékoztatták K. Boudjlidát arról, hogy vele szemben kiutasítási határozatot hozhatnak, és kikérdezték arról, hogy beleegyezne-e Franciaország területének elhagyásába, amennyiben vele szemben ilyen értelmű határozatot hoznak. K. Boudjlida erre a kérdésre azt válaszolta, hogy elfogadja, „*hogy a rendőrség helyiségeiben megvárja a préfecture de Pau választ, amelyben felhívhat[ják] az ország területének elhagyására, fogdába helyezhet[ik] vagy felhívhat[ják] helyzet[ének] jogszerűvé tételére*”.

Következésképpen K. Boudjlidát tájékoztatták a meghallgatása okairól, és tisztában volt annak tárgyával, illetve esetleges következményeivel. Ezenkívül e meghallgatás nyilvánvalóan a 2008/115 irányelv végrehajtása szempontjából releváns és szükséges információkra irányult, az érintett meghallgatáshoz való jogának tiszteletben tartása mellett.

A rendőrség szerveinek meghallgatása során ugyanis K. Boudjlidát többek között meghallgatták személyazonosságáról, állampolgárságáról, családi állapotáról, franciaországi tartózkodásának jogellenességéről, a tartózkodása jogszerűvé tétele érdekében általa tett közigazgatási lépésekről, franciaországi tartózkodásának teljes tartamáról, korábbi tartózkodási engedélyeiről, egyetemi és szakmai előéletéről, forrásairól, franciaországi és algériai családi helyzetéről. A rendőrség szervei megkérdezték tőle, hogy elfogadja-e Franciaország területének elhagyását, abban az esetben, ha a préfet des Pyrénées-Atlantiques kiutasítási határozatot hoz. Egyébiránt, mivel K. Boudjlidát meghallgatták többek között franciaországi tartózkodásának tartamáról, franciaországi tanulmányairól és franciaországi családi kötelekeiről, lehetősége volt arra, hogy hasznos és hatékony módon ismertesse álláspontját mind családi életére vonatkozóan a 2008/115 irányelv 5. cikke b) pontjának megfelelően, mind azon feltételek esetleges alkalmazására vonatkozóan, amelyek lehetővé teszik az önkéntes távozás határidejének meghosszabbítását az említett

irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében, és ekképpen meghallgatták a visszatérése módjairól.

Másodszor, ami azt illeti, hogy a 2008/115 irányelv keretében alkalmazott meghallgatáshoz való jog magában foglalja-e azt a jogot, hogy a meghallgatás során jogi tanácsadó segítségét lehessen igénybe venni, meg kell jegyezni, hogy ezen irányelv 13. cikke a jogi segítségnyújtáshoz való jogot csupán a kiutasítási határozat meghozatalát követően biztosítja, és kizárólag az ilyen határozatnak illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság, vagy pártatlan és a függetlenség biztosítékával rendelkező tagokból álló illetékes szerv előtt való megfellebbezése esetén. E 13. cikk (4) bekezdésének megfelelően bizonyos körülmények között az érintett kérelmére ingyenes jogi segítségnyújtásra kerül sor.

Mindazonáltal a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára saját költségére bármikor fordulhat jogi tanácsadóhoz annak érdekében, hogy ez utóbbi az illetékes nemzeti hatóságok általi meghallgatása során segítse őt, azzal a feltétellel, hogy e jog gyakorlása nem érinti a kiutasítási eljárás szabályos lefolytatását, és nem veszélyezteti az említett irányelv hatékony végrehajtását.

Jelen esetben az alapügyben kitűnik, hogy K. Boudjlida a meghallgatása során nem kérte jogi tanácsadó segítségét.

Végül, tekintettel arra, hogy K. Boudjlida és a Bizottság az alapügyben szóban forgó meghallgatás rövid, harminc perces időtartamára hivatkozott, meg kell állapítani, hogy az a kérdés, hogy a harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára meghallgatásának időtartama befolyással van-e a 2008/115 irányelv keretében alkalmazott meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartására, nem döntő jelentőségű. Az ugyanis a releváns kérdés, hogy az ilyen állampolgárnak lehetősége volt-e arra, hogy kellő mértékben meghallgassák tartózkodása jogszerűségéről és személyes helyzetéről, ami K. Boudjlida esetében kitűnik a jelen ítélet 61–63. pontjában szereplő megfontolásokból.

Az előző megfontolások összességére tekintettel úgy kell válaszolni az első kérdésre, hogy ezen irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára számára magában foglalja azt a jogot, hogy a rá vonatkozó kiutasítási határozat meghozatala előtt kifejtse az álláspontját a tartózkodása jogszerűségéről, illetve az említett irányelv 5. cikkének és 6. cikke (2)–(5) bekezdésének esetleges alkalmazásáról, valamint a visszatérése módjairól.

Ellenben a 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az az illetékes nemzeti hatóság számára nem írja elő sem azt, hogy a kiutasítási határozat meghozatalát célzó meghallgatás előtt értesítse ezen állampolgárt arról, hogy kiutasítási határozatot kíván vele szemben hozni, sem azt, hogy közölje vele azokat a körülményeket, amelyekre e határozatot alapítani kívánja, vagy hogy észrevételei beszerzését megelőzően számára gondolkodási időt biztosítson, amennyiben az említett állampolgárnak lehetősége van arra, hogy hasznos és hatékony módon ismertesse álláspontját a tartózkodása jogellenességével, és azokkal az indokokkal kapcsolatban, amelyek a nemzeti jog

alapján igazolhatják azt, hogy e hatóság ne hozzon kiutasítási határozatot.

A 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgára a rá vonatkozó kiutasítási határozatnak az illetékes nemzeti közigazgatási hatóság általi meghozatalát megelőzően jogi tanácsadót vehet igénybe annak érdekében, hogy ez utóbbi az e hatóság általi meghallgatása során segítse őt, azzal a feltétellel, hogy e jog gyakorlása nem érinti a kiutasítási eljárás szabályos lefolytatását, és nem veszélyezteti a 2008/115 irányelv hatékony végrehajtását.

Mindazonáltal a 2008/115 irányelv – és különösen annak 6. cikke – keretében alkalmazott, bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot úgy kell értelmezni, hogy az nem írja elő a tagállamok számára, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtás keretében biztosítsák ezt a segítséget.

### *A második és a harmadik kérdéstről*

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

## II.

### A Kúria döntései:

#### II.a.

#### A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:<sup>3</sup>

Ügyszám: *Köf.5058/2014/5.*

Tárgy: község nevének használata

#### Tényállás:

1. Az Alapvető Jogok Biztosánál magánszemély kezdeményezte, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdése alapján indítványozza Penc Község Önkormányzata Képviselő-testületének a „Penc” település nevének használatáról szóló 6/2014. (V. 22.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) domain-regisztrációt előíró szabályának megsemmisítését. A panaszos szerint a véleménynyilvánítás szabadságát sérti, hogy egy nyilvános internetes oldalra más oldalon nem hivatkozhat, illetve nem alkothat véleményt a településről, az önkormányzatról vagy intézményeiről.
2. Az Alapvető Jogok Biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az Ör. 1. §-ából, illetve 2. § (2) bekezdéséből arra a következtetésre jutott, hogy az Ör. tárgyi hatálya a domain nevek használatára is kiterjed. Az indítványozó hivatkozott az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ektv.) 11. § (1) bekezdésének a) pontjára.

<sup>3</sup> A döntést Balogh Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

biakban: Ekertv.) több rendelkezésére, amelyekből az előzetes engedélyezést kizáró elv következik, azaz sem a szolgáltatás megkezdéséhez, sem a szolgáltatás körébe tartozó bármely tevékenységhez nem szükséges engedély vagy hatósági határozat. Az indítványozó előadta, hogy a Magyarországi Internet Szolgáltatók Tanácsa [mint a nemzeti közdomain (.hu) nyilvántartója] az Ekertv. 15/A. §-ában foglalt önszabályozás lehetőségével élve megalkotta a Domainregisztrációs Szabályzatot (a továbbiakban: Szabályzat), amelynek 2.2.4. pontja szerint közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén kizárólag a helyi önkormányzat jogosult az önkormányzattal rendelkező település nevével megegyező domain nevet választani. Az indítványozó szerint azonban a Szabályzat nem terjed ki arra az esetre, amikor a domain név nem a település elnevezése, csak tartalmazza azt, vagy annak valamilyen képzett alakja.

Az indítványozó – hivatkozva a 47/1995. (VI. 30.) AB határozatra is – kifejtette, hogy a településnév viselésének szabályozása törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony, az önkormányzatnak jogában áll a névhasználatról rendelkezni. Az önkormányzat, mint jogi személy jogosult fellépni az elnevezést használóval szemben, ha az jogát, jogos érdekét sérti. Ez következik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:43. § f) pontjából is. Az indítványozó azonban nyomatékkal hangsúlyozta, hogy a névviseléshez való jog megsértésével szembeni fellépés a magánjog és nem a közjog területére tartozik. El kell határolni az önkormányzatot, mint névhasználati joggal felruházott jogi személyt és az önkormányzatot, mint rendelet kibocsátásra feljogosított közhatalmi szervet. Ezt a tételt tartalmazza az Internet Szolgáltatók Tanácsa Tanácsadó Testületének 3/2000. (V. 10.) elvi állásfoglalása is.

A fentiek alapján az indítványozó kifejtette, hogy az önkormányzatnak közjogi értelemben nem az elnevezéssel kapcsolatos tilalmakat kell megállapítani (mivel ezek a Ptk.-ból következnek), erre a Ptk. nem adott felhatalmazást. Az indítványozó szerint azzal, hogy az önkormányzat a magánjog területére tartozó kérdést közhatalmi úton szabályoz, tartalmazza a Ptk. eszköztársadalmi vonja el, erre azonban az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében nincs lehetősége. Minderre tekintette kérte az indítványozó az Ör. 2. § (2) bekezdésének megsemmisítését, amely – véleménye szerint – ellentétes a Ptk. XI. és XII. címében foglalt rendelkezésekkel.

Az indítványozó a fentiekén túl az Ör. 7. § (1) bekezdésének is kérte a törvényességi vizsgálatát. E rendelkezés szerint aki „Penc” nevét megnevezésében, vagy egyéb módon engedély nélkül, illetve engedélytől eltérően használja, továbbá az Ör.-ben szabályozottakat megszegi, szabálysértést követ el, és 150.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 1. § (1) bekezdéséből következően a törvény taxatív listát ad a szabálysértésekről, új szabálysértési tényállás megállapítására az önkormányzatnak nincs lehetősége. A Szabstv. 250. §-a csak a közterületen életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás körében ad felhatalmazást önkormányzati rendeletalkotásra, így az Ör. 7. §-a ellen-

tetés a Szabstv. 1. § (1) bekezdésével és 250.§-ával. A helyi önkormányzat szankcionálási jogkörével kapcsolatban az indítványozó a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatból is idézett.

Az indítványozó szerint mivel a megsemmisíteni kért Ör. 2. § (2) bekezdése és 7. §-a az Ör. immanens, jellegadó részeit képezik, amelyek nélkül az Ör. nem alkalmazható, kezdeményezte az Ör. egészének megsemmisítését is.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján az indítványt megküldte Penc Község Önkormányzatának (a továbbiakban: érintett önkormányzat) állásfoglalás beszerzése céljából. Az érintett önkormányzat szerint az Ör. 2. § (2) bekezdése nem ellentétes más jogszabállyal és nem sérti a vélemény szabadságot. Az Ör. 2. § (2) bekezdése nem arról szól, hogy a panaszos nem alkothat véleményt a településről, hanem csupán a védett tartalom használatát köti engedélyhez, a használatot azonban nem tiltja meg. Az önkormányzat szerint a település nevének védelme nem csupán az önkormányzat magánjogi vetületében szükséges, hanem annak védelme a település lakosainak, mint közösség érdekeinek a védelmét is szolgálja, hiszen bármilyen tartalom nemcsak az önkormányzatot, hanem az ott lakók érdekét is sérti. A település nevének védelme közügy, így az a közjog területére tartozik. Az érintett önkormányzat szerint az indítvány folyamatosan azzal érvel, hogy a rendelet tiltja a védett tartalom megjelenítését, holott nem erről van szó, csupán védeni próbálja azt.

Az Ör. 7. §-ával összefüggésben az önkormányzat előadta, hogy egyetért az indítványozóval abban, hogy az sérti a Szabstv.-t. Az Ör. e tekintetben történő módosítását az önkormányzat is tervezte, de – mivel jelen indítvány alapján az a Kúria vizsgálja – megvárja a Kúria döntését.

Végezetül az érintett önkormányzat előadta, hogy nem ért egyet az indítvánnyal a tekintetben, hogy a megsemmisíteni kért rendelkezés nélkül a rendelet fennmaradó rendelkezései önmagukban ne lennének alkalmazhatók.

#### A döntés:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy Penc Község Önkormányzata Képviselő-testületének a „Penc” település nevének használatáról szóló 6/2014. (V. 22.) számú önkormányzati rendelet 2. § (2) bekezdése és 7. §-a törvényt sértő, ezért e rendelkezéseket megsemmisítette. A döntés értelmében kizárólag a helyi önkormányzat jogosult a település nevével megegyező domain nevet választani közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén. A települési önkormányzat ugyanakkor nem kötheti engedélyéhez domain nevének (vagy annak ragozott, rövidített, toldalékos, mozaikszavas változata) keresztlinkes beágyazását.

#### A döntés indokolása:

Az adott település nevének, címerének és zászlajának használatára vonatkozó szabályozás hagyományos önkormányzati

szabályozási tárgykör, az önkormányzatok, mint törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyt vonják szabályozás alá. Jelen ügyben is az Ör. bevezető része az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörre hivatkozik.

Az indítványozó által felhívott 47/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint „[k]ülönösebb bizonyítás nélkül megállapítható, hogy egyes városnak, településnek fűződhet jogi érdeke nevének használatához. Nem érdektelen, hogy a helység nevét milyen célra, milyen tevékenység mellett stb. kívánják használni. Ebből következik, hogy a város nevének használatához, ha a település önkormányzata úgy döntött, hozzájárulása szükséges.” E tekintetben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt felváltó, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) sem teremtett eltérő szabályozási környezetet. Az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás és a fenti határozat megállapításai alapján több önkormányzat a településnév használati engedélyezési eljárást, mint önkormányzati hatósági ügyet rendezetben szabályozza.

Nemzetközi összehasonlítás alapján is megállapítható, hogy a település nevének meghatározása általában önkormányzati saját ügy. Mind az osztrák, mind a német jogrendszerben az önkormányzatoknak a törvény keretei között saját szabályozási hatásköreik vannak. Az önkormányzat névhez való jogát a Német Szövetségi Alkotmánybíróság is elismerte (az esetben a Deutsche Bahn-nal szemben indított eljárást egy önkormányzat, mivel a település pályaudvarának megjelölésekor rosszul használta a település nevét – I. BVerwG, NJW 1974, 1207).

Németországban az önkormányzatok nevének használata során a közjogi szabályok mellett a kérdésre megfelelően alkalmazkodik a polgári jog névhasználatra vonatkozó rendelkezéseit is, figyelemmel arra, hogy az önkormányzatok (a települési és a járási önkormányzatok) közjogi jogi személyek. A település nevének használatára vagy szerződés alapján kerül sor [pl. az észak-rajna-vesztfáliai községi rendtartás (Art. 40-42 és 63-64 GO NRW) rögzíti, hogy az ún. felhasználói szerződést a polgármester köti meg, azonban a központi bizottságnak bizonyos esetekben egyetértési, más esetekben sajátos jogorvoslati szerepe van], vagy a névhasználat engedélyhez kötött [például a Szövetségi Bíróság (Bundesgerichtshof) egy eseti döntésében jogellenesnek minősítette azt az önkormányzat engedélye nélkül használt reklámszlogent, amely szerint „Dortmund a Hansa sörrel üdvözl”, ugyanis ezzel a reklámozó megsértette a település névhez való jogát (BGH NJW 1963, 2267skk.)]. Abban az esetben, ha a névhasználat kapcsolatosan a hatósági jelleg domborodik ki (önkormányzati hatósági ügynek tekintve), úgy a döntéssel szemben közigazgatási bírósági jogorvoslatnak van helye.

Nincs viszont egységes és különösen nincs kiforrott gyakorlat (és elmélet) a domain nevek használatát illetően. A német jog a névhasználatot egy tekintet alá veszi az egyéb önkormányzati jelképek (zászló, címer) védelmét is (I. BGHZ 119, 237). Ezt a védelmet egy polgári bírósági ítélet a domain nevekre is kiterjesztette a heidelberg.de ügyben (LG Mannheim, 7 O 60/96. sz. ügy). E körben azonban problémaként merült fel, hogy egy túlzottan széles

engedélyeztetési jog a szólásszabadság sérelmét is felvetheti. Azonban a tartományi felsőbbbírósági gyakorlatban a névhasználatnál erősebben védtek az önkormányzatok jogait, így a solingen.info ügyben (OLG Düsseldorf, 20 U 43/03. sz. ügy) megállapította a bíróság a polgári jogi jogsértést akkor, amikor az önkormányzat külön engedélye nélkül egy regionális hírportál a solingen.info nevet használta.

Az osztrák bírói gyakorlat eltérést mutat. Az osztrák Legfelső Bíróság (Oberste Gerichtshof) például az adnet.at ügyben (4 Ob 47/03w) nem állapította meg az adnet.at nevet a település engedélye nélküli használó cég jogsértését. Az ítélet arra hivatkozott, hogy a település neve nem élvez az interneten kizárólagos védelmet, s a domain név használata nem megtevesztő és nem kizáró, ugyanis a település a közérdekű portálja üzemeltetéséhez használhatja az adnet.gv.at címet. Ezek miatt nem sérül a település nevéhez való joga.

Magyarországon a domain név használatával kapcsolatos perekkel a polgári bíróság ítélkezésében találkozhatunk. A Kúria több döntésben kimondta, hogy a domain név az elektronikus szolgáltatások körében azonosítja a szolgáltatást nyújtó természetes vagy jogi személyt, mert annak nevét és elérhetőségét (címét) egyaránt meghatározza. Ezért a domain név használatával is megvalósulhat a névviselési jog sérelme (lásd pl. Pf.IV.26.598/2001/3. számú vagy a Pfv. IV.22.918/2001/7. számú határozatokat). Más döntés kimondta, hogy a névviselési jog sérelmét az azonos vagy hasonló név jogosulatlan használata önmagában is megvalósítja. Személyiségvédelmet alapoz meg, ha más a jogi személy rövidített cégnevét az Internetes web lap domain neveként, illetőleg tevékenységének megjelölésére jogosulatlanul használja (Pfv. IV.21.596/2008/4.). A polgári ítélkezés több döntése a védjegybitorlás körében foglalkozik a domain név használatával.

A településnév-használat összefüggésben – az Alkotmánybíróság fentebb jelzett döntésein túl – az Alapvető Jogok Biztosa járt el domain név használatának engedélyezése (az engedély utólagos megvonása) kapcsán. Az AJB 8678/2012. számú jelentés – jelen indítványban is szereplő érvek alapján – alkotmányos visszásságot állapított meg, mert Hatvan város önkormányzata engedélyhez kötötte a város név domain névben való használatát [az ügyben a hatvan.eu (<http://hatvan.eu>) domain név használatát kérték]. Az Alapvető Jogok Biztosa a településnév domain névként történő használatával kapcsolatban az alternatív vitarendezés lehetőségére hívta fel a figyelmet azzal, hogy ez nem zárja ki a felek bíróság előtti igényérvényesítését. [Megjegyzést érdemel, hogy egy 2003-ban közzétett elvi bírósági határozat szerint az Internet Szolgáltatók Tanácsa azzal, hogy a Regisztrációs Szabályzatában az ügyek meghatározott körére az általa létrehozott – esetinek nevezett, de valójában állandó választottbíróságként működő választottbíróság kizárólagos hatáskörét kötötte ki, a domain regisztrációt kérőket a törvény által felállított állami bírósághoz való fordulás alkotmányos jogának gyakorlásában akadályozta meg (Legf.Bír.Gfv. VI.32.826/2001.)].

Látható tehát, hogy a településnév domain névben való használatával kapcsolatos hozzájárulási, szerződési, jogorvoslati gyakorlat nem mutat egységességet sem a külföldi, sem a hazai jogéletben.



Jelen ügyben az Alapvető Jogok Biztosa Penc Község Önkormányzatának a településnév használatával kapcsolatos önkormányzati rendelete vizsgálatát kérte. Az indítvány alapján a Kúria elsőként azt állapította meg, hogy a településnév használata az önkormányzati jogokkal, illetve azok védelmével összefüggést mutat, a település nevének, címerének zászlajának használatára vonatkozóan az önkormányzat rendeltet alkothat. Nemcsak az önkormányzatnak, mint jogi személynek – aki e minőségében a névviselési jog sérelme esetén a polgári bíróság előtt perindításra jogosult –, de az önkormányzat területén élőknek is érdeke a rendezett településnév-használat. Másodsorban – mind a nemzetközi gyakorlat, mind a hatályos törvényi szabályok alapján – az állapítható meg, hogy nem feltétlenül esik azonos megítélés alá a településnév használatának szabályozása az interneten történő használat és az ezen a körön kívüli használat (pl. gazdasági társaság által felvett településnév használata) során.

Az Ör-el kapcsolatos jelen eljárás – legalábbis az indítványozó által az Ör. 2. § (2) bekezdésével kapcsolatban felvetettek alapján – alapvetően az internetes névhasználatra vonatkozik, ezért a névhasználat összefüggésben a Kúria csak e kérdést vizsgálta.

Az Ör. 1. §-a fogalom meghatározást tartalmaz, definiálja a „Domain”, a „Domain név”, a „Domain igénylő”, a „Domain használó” és a „Delegálás” fogalmakat. A fogalmak az internet-használathoz kapcsolódnak, ugyanakkor e fogalmakat az Ör. nem használja, az Ör. tételes rendelkezéseiben nem jelennek meg. (Tehát nem értelmező rendelkezésekről van szó a rendelet alkalmazásában.)

Az Ör. 2. §-a a következőképpen szól:

„(1) Penc település nevét ennek ragozott, rövidített, mozaikszós, vagy toldalékos formában történő használatát bármely jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet elnevezésébe, rendezvényei címébe, csak előzetes engedély alapján veheti fel, illetve használhatja.

(2) A védett tartalom az engedélyezett internetes megjelenési helyek keresztlinkelés beágyazása is engedély köteles.

(3) Az (1) bekezdésben megfogalmazottak nem vonatkoznak:

- a) az Önkormányzat saját intézményeire,
- b) Wikipédiára,
- c) Kormány által üzemeltetett honlapokra.”

Az Ör. ezt követő 3-6. §-ai a településnév-használathoz szükséges kérelemmel, az engedéllyel kapcsolatos szabályokat tartalmazza, valamint 7. §-ában az Ör.-től eltérő használat szankcióját foglalja magában. Az Ör. 1. §-án és 2. §-ának vonatkozó rendelkezésein túl kifejezetten a internetes névhasználat kapcsolatos rendelkezést az Ör. nem tartalmaz.

Az indítványozó hivatkozott az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 85. §-ára, amely szerint a domain nevek nem képezik kizárólagos állami tulajdon tárgyát, valamint az Ekertv. 3. §-ára, amely kimondja az előzetes engedélyezést kizáró elvet. A 3. § (1) bekezdés szerint információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtásának megkezdéséhez, illetve folytatásához előzetes engedély vagy bármely ezzel azonos joghatású hatósági határozat nem szükséges.

Az Ör. 2. § (1) bekezdése az engedélyezést valamely szervezet elnevezésébe, rendezvényei címébe történő felvétel esetén írja elő, amelybe értelemszerűen beletartozik az Ekertv.

3. § (1) bekezdése szerinti valamely szolgáltatás nyújtásával összefüggő engedélyezés is. Megállapítható, hogy az Ör. szövegszerűen nem tartalmazza, hogy az engedélyezés a „penc” domain név és ragozott, rövidített stb. használatára is vonatkozik, arra csak következtetni lehet: az Ör. 2. § (2) bekezdés kimondja, hogy az internetes megjelenési helyek keresztlinkelés beágyazása is engedély köteles, amelyből az következik, hogy maguk az elsődleges internetes megjelenési helyek is azok.

Mivel az engedély az Ör. 2. § (1) bekezdésből eredően valamely internetes szolgáltatás megkezdését, folytatását is érintheti (pl. rendezvény címébe való felvételnél), így az Ör. 2. § (2) bekezdésébe meghatározott engedélyezés az Ekertv. 3. § (1) bekezdésébe (az előzetes engedélyezést tiltó szabályába) ütközése megállapítható. Az Ör. 2. § (2) bekezdése által az Ör. 2. § (1) bekezdése szerint nemcsak a település nevének, hanem annak ragozott, rövidített, mozaikszós vagy toldalékos formában történő használat is az Ör. hatálya alá esik, tehát az Ör.-ben az internetes településnév-használat tágabb köre is engedélyköteles. Törvénysértővé a keresztlinkes hivatkozásra is engedélyezési kötelezettséget előíró szabály vált azzal, hogy az Ekertv. 3. § (1) bekezdése alapján nem lehet előzetes engedélyhez kötni az információs társadalommal összefüggő valamely szolgáltatás nyújtásának megkezdését, illetve folytatását.

Erre tekintettel a Kúria megállapította, hogy az Ör. 2. § (2) bekezdése törvénysértő, ezért azt a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette. E rendelkezés megsemmisítésével a település nevének internetes használata nem esik az Ör. 2. § (1) bekezdésének hatálya alá [annak ellenére nem, hogy az Ör. 2. § (3) bekezdés b) és c) pontja két tárgykört külön is kivesz]. Mindez természetesen nem akadályozza annak, hogy az érintett önkormányzat a névhasználat kapcsolatos jogok sérelme esetén a polgári jog körében érvényesítheti igényeit.

Ugyanakkor a Kúria rámutat arra – ahogy azt a Domain-regisztrációs Szabályzat 2.2.4. pontja is tartalmazza – hogy, kizárólag a helyi önkormányzat jogosult az önkormányzattal rendelkező település nevével megegyező domain nevet választani közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén (jelen esetben a penc.hu domain névről van szó). Ez a követelmény azonban csak a domain név választására vonatkozik.

Az Ör. 7. § (1) bekezdése értelmében: „Aki a település »Penc« nevét megnevezésében, vagy egyéb módon engedély nélkül, illetve az engedélytől eltérően használja, továbbá az e rendeletben szabályozottakat megszegi, szabálysértést követ el, mely 150.000.- Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.” A 7. § (2) bekezdés kimondja: „Az a szerv, vagy természetes személy, aki a településnév használatával a település, az Önkormányzat és intézményei jóhírére fenyegeti, az ezzel a magatartásával közösségellenes tevékenységet végez, amely szintén szabálysértési eljárást von maga után.” A 7. § (3) bekezdés alapján pedig: „Szabálysértési eljárás a polgármester vagy jegyző kezdeményezésére a képviselő-testület döntése alapján feljelentésre indul. (Lefolytatására a Járási Hivatal jogosult.)”

A Szabstv. 1. § (1) bekezdése értelmében szabálysértés az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás,

amely veszélyes a társadalomra. A Szabstv. hatálybalépésekor maga a Szabstv. rendelkezett az önkormányzati rendeletekben megállapított szabálysértési tényállások hatályon kívül helyezéséről. A Szabstv. 254. § (2) bekezdése előírta, hogy az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek hatályon kívül helyezni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket.

A Szabstv. önkormányzati rendeleti szabályozásra – amely a Szabstv. által megállapított (keret)tényálláshoz kapcsolódik – a tiltott prostitúció (lásd 172. §), a szeszesital-árusítás, -kihasználás és -fogyasztás tilalmának megszegése (lásd 200. §) és a később beiktatott életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése (179/A. §) tényállásoknál utal. A Szabstv. 250. §-a a felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazza, az önkormányzatokat érintően a 250. § (4) bekezdése a 179/A. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott körben ad külön felhatalmazást.

A Szabstv. rendelkezései alapján megállapítható, hogy az érintett önkormányzat a település nevével kapcsolatos szabálysértési tényállást és ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat nem alkothatott. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 7. §-a a Szabstv. 1. § (1) bekezdésével – amely együtt értelmezve a 254. § (2) bekezdésével tartalma szerint kimondja, hogy szabálysértési tényállást csak törvény állapíthat meg önkormányzati rendelet nem – ellentétes, ezért azt megsemmisítette.

Az indítványozó az Ör. egészének megsemmisítését kérte, mert álláspontja szerint az Ör. e rendelkezések nélkül nem alkalmazható. A Kúria e tekintetben nem osztja az indítványozó álláspontját. Az Ör. nemcsak az internetes névhasználatot, hanem a település nevének használatát általában is szabályozza. A Kúria hangsúlyozza, hogy a mellett, hogy a névhasználattal kapcsolatos sérelem esetén rendelkezésre áll a magánjog körében a személyiségi jogok megsértéséből adódó jogkövetkezmények érvényesítése (és ez a főszabály), a település nevének használata körében nem lehet teljes egészében kizárni a közjog szabályait sem. Maga a Mötv. is tartalmaz ide tartozó rendelkezést, a 100. § (3) bekezdés értelmében a települések egyesítésével megszűnt község a nevét településrész-nevként megtartja. Mint ahogy a fentiekből kiderül a településnév meghatározása, az önkormányzat nevének, címerének zászlajának használata önkormányzati saját ügy, amely körben helye van az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján rendeletet alkotni. Tehát nem zárható ki a településnév használatából a közjogi szabályok, a „hatóságias” megközelítés.

A település-név használatnak tehát több dimenziója van, a település nevének meghatározásától a névhasználathoz való hozzájáruláson át, a jelen ügyben felmerült a településnevet is magában foglaló név domain-nevként való használatáig. Ez utóbbi tekintetében azon túl, hogy a Domainregisztrációs Szabályzat életbe lépése óta a település nevével azonos karakterű, közvetlenül a .hu alá delegált domain név igénylőjeként kizárólag az adott település önkormányzatát ismeri

ri el, azt is tartalmazza, hogy a település nevét valamilyen toldalékkal, vagy más szóval összekapcsolva domain névként bármely más, a Szabályzat feltételeinek megfelelő természetes vagy jogi személy is igényelheti, feltéve, ha az adott név általa történő használata nem jogellenes, megtevesztő, illetve megbotráncóztatást vagy félelmet keltő. A vonatkozó irodalom szerint a gyakorlatban előfordul(t), hogy egyes önkormányzatok engedélyhez próbálták kötni a település-névvel azonos karakterekből álló szó (annak ragozott, toldalékos stb.) változatának domain névbe való felvételét, más önkormányzatok a településnév domain névként való használatért használati díjat számítanak fel. De olyan is előfordult, hogy a település nem tudta elérni a településnév .hu domain név felvételét, mert azt már más, a Domainregisztrációs Szabályzat vonatkozó rendelkezésének az életbe lépését megelőzően lefoglalta. A településnév felvétele domain névbe ugyanakkor nemcsak a közvetlenül a .hu alá delegált domain névre vonatkozik, hanem ettől szélesebb (pl: .eu, .com), azaz maga a „védett tartalom” terjedelme is kérdéses. Településnevet is magában foglaló domain név esetleges engedélyezésének önkormányzati rendeletbe foglalása felveti azt a kérdést is, hogy miként viszonyul mindez a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 6. § (1) bekezdésében foglalt azon szabályhoz, hogy az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Látható tehát, hogy összetett kérdéssről van szó, így a felmerülő ügyek kapcsán esetről-estire lehet majd állást foglalni az alkalmazott megoldás törvényességéről.

Az indítványozó a névhasználattal kapcsolatos szankcionálás körében a szabálysértéssé minősítésen túl utalt arra, hogy az önkormányzat a közösségi együttélés szabályainak megsértéseként sem értékelhetné a domain regisztráció elmaradását, kifejtette, hogy „a jogállamiság elvével ellentétes, és a Mötv. szerinti felhatalmazással való visszaélést valósít meg, ha az önkormányzat a jogvitában való pozíciójának erősítése érdekében rendeletben „közösségellenesnek” minősíti a másik fél magatartását”. Az érintett önkormányzat állásfoglalásban azonban arra utal, hogy az Ör. 7. §-ának megsemmisítése esetén „az esetleges bírságolás lehetőségét a közigazgatási bírság keretein belül fogja szabályozni”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezzel összefüggésben utal arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, illetve a Bszi. 2. § (1) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdés f) pontja alapján az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát végzi. Nyilvánvaló, hogy nem tartozik (tartozhat) az önkormányzat hatáskörébe jogalkotási elképzelések előzetes véleményezése, így a Kúria jelen ügyben nem foglalhatott érdemben állást a szabálysértési tényállás helyébe esetlegesen belépő más szankcionálás törvényességéről. Amennyiben az önkormányzat erre vonatkozóan rendeletet alkot, úgy az indítványozónak megnyílik majd a lehetősége ezen rendelet törvényességi vizsgálatának kezdeményezésére is. Ebben a külön eljárásban lehet majd e kérdésben érdemben állást foglalni.

II.b.)

**A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:<sup>4</sup>**

**Ügyszám:** Kúria Kfv.III.37.319/2015/4. szám

**Tényállás:**

A felperest az erre jogosult szerv önálló végrehajtónak kinevezte, majd mert álláspontja szerint a kinevezés jogsértő volt, szolgálati viszonyát az alábbiak szerint megszüntette. A felperes 2001. és 2004. között végrehajtási ügyintéző volt a kerületi bíróságon, ennek tartama alatt 2002. február 8-án az alperes nevezettet végrehajtó-helyettesként vette nyilvántartásba. A fenti tényállás alapján az erre jogosult szerv határozatával a felperes végrehajtói kinevezésének érvénytelenségét megállapította.

Mindezekre tekintettel az alperes 2013. május 11-én határozatot hozott, melyben a felperes által korábban betöltött helyre az álláshely betöltéséig tartós helyettes rendelt ki.

A határozat felülvizsgálata iránt a felperes nyújtott be keresetet, kérve a határozat megsemmisítését arra hivatkozva, hogy a kinevezés érvénytelenségét megállapító előzményi határozatot megtámadta. Állította, hogy a tartós kirendelés ügyében nem közigazgatási eljárás zajlott, jöllehet ennek a lefolytatására kellett volna sort keríteni.

A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte. Új eljárást a bíróság nem rendelt el. Indokolása szerint a tartós helyettes kirendelésére azért nem kerülhetett volna a támadott határozatban sor, mert ez nem minősül hatósági ügynek. A bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 121. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján semmisségi okra hivatkozással hozta meg döntését.

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben az ítélet hatályon kívül helyezését és a per megszüntetését kérte. Előadta, hogy a határozatát nem hatósági, hanem köztestületi autonómiáján alapuló jogkörében hozta, aminek orvoslására nem közigazgatási pernek, hanem egyéb eljárásnak van helye.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

**A döntés:**

**A felülvizsgálati kérelem alapos. A Kúria a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a pert megszüntette.**

**A döntés indokolása:**

A Kúriának arról kellett döntenie, hogy közigazgatási hatósági ügynek minősül-e az alperes végrehajtó helyett tartós helyettes kirendelő határozata.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 254/H. §-ának (1) bekezdése kimondja: „A Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni – az e §-ban foglalt eltérésekkel – a következő ügyekben:

- a) bejegyzés a végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek kamarai névjegyzékébe, törlés e névjegyzékből, kivéve, ha a törlésre a 240/F. § (5) bekezdésének e) pontja vagy a 241. § (6) bekezdésének e) pontja alapján kerül sor,
- b) a végrehajtói iroda alapítási engedélyének megadása iránti eljárás,
- c) felvétel a végrehajtói irodák kamarai nyilvántartásába, törlés e nyilvántartásból,
- d) a végrehajtói tevékenység gyakorlásának időtartama alatt a 239/A. § szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés és a 240/A. § (5) bekezdése alapján a végrehajtási iratok átadásának megtörténteire vonatkozóan lefolytatott hatósági ellenőrzés [az a)-d) pont a továbbiakban együtt: kamarai hatósági eljárás].”

Az idézett jogszabályból következik, hogy jelen ügyben amikor tartós helyettes kirendelésére került sor, nem kell alkalmazni a Ket. rendelkezéseit. Ebből az is következik, hogy az ez irányú döntés nem tekinthető hatósági határozatnak, így az közigazgatási perrel nem támadható. A Kúria a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fenti kérdésben kifejtett véleményével egyetért. A Vht. 245. §-a (2) bekezdése írja elő azokat a feltételeket, melyek bekövetkezése esetében a kamarának tartós helyettes lehet kirendelni. Eszerint tartós helyettes lehet kirendelni, ha a végrehajtói állás megüresedett, ha a végrehajtót hivatalából felfüggesztették, illetve ha a végrehajtó tartósan távol van. A végrehajtó kamara illetékes szerve első fokon a végrehajtó irodájának zavartalan működése érdekében tartós helyettes rendelt ki, és ezt a döntést az alperes helyben hagyta. Megállapítható a kinevezésre jogosult szerv korábban hozott határozatából, hogy a felperes álláshelye megüresedett. Helye lehetett tehát az ügyben tartós helyettes kirendelésének, de ezek vizsgálata nem közigazgatási per tárgya.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság annak megállapítását követően, hogy jelen ügyben nem hatósági ügy az eljárás tárgya, a Ket. 121. §-át alkalmazta. A Ket. hatálya ugyanakkor a jelen ügyben elbírált kérdésre nem terjed ki, ezért a bíróság sem hozhatott olyan döntést, melyben a Ket. szabályait alkalmazva a döntés megsemmisítéséről rendelkezett. A Ket. 121. §-ának semmisségi szabályát akkor alkalmazhatta volna a bíróság, ha az alperes a Vht. 254/H. §-ában foglalt hatósági hatáskörében jár el. Jelen ügyben azonban az alperes nem hatósági határozatot hozott.

A Pp. 130. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja kimondja, hogy a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül [125. § (1) bek.] elutasítja, ha megállapítható, hogy a felperes követelésének érvényesítése más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, de a 129. § rendelkezése a szükséges adatok hiányában nem alkalmazható. A végrehajtói kamara határozatának megtámadása nem a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörében tartozik. A Pp. 157. §-ának *a)* pontja értelmében a bíróság a pert megszünteti, ha a keresetlevelet már a 130. § (1) bekezdésének *a)-h)* pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett volna

<sup>4</sup> A döntést Darák Péter (a Kúria elnöke) szerkesztette



utasítani. A Pp. 270. §-ának (1) bekezdése kimondja, ha törvény másként nem rendelkezik, a felülvizsgálati eljárás során a Kúria az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el. Ugyanez a szabály vonatkozik a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra is. Ennek alapján a bíróságnak észlelnie kellett volna, hogy az ügyben eljárni nincs hatásköre, ezért már a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának helye lett volna. Tekintettel arra, hogy a bíróság a keresetlevél megvizsgálásakor a tárgyalás kitűzéséről döntött, az ügyben a 157. § idézett rendelkezéseit kellett volna alkalmaznia a semmisség közigazgatási hatósági ügyekben alkalmazható szabályai helyett.

A kifejtett indokok alapján a Kúria az idézett törvényhelyek alapján a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a pert megszüntette.

### III.

#### Az Alkotmánybíróság döntései:<sup>5</sup>

##### 1.

**Ügyszám:** 22/2015. (VI. 18.) AB határozat (belső ügyszám: III/768/2015.)

**Tárgy:** a közös önkormányzati hivatali megállapodásra vonatkozó szabályok alkotmányossági vizsgálata

#### Alkotmányossági probléma:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa, a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert szerintük a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. §-a ellentétesen a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) 4. Cikk 6. pontjával és 6. Cikkével, valamint a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus Monitoring Bizottságának jelentésével és az az alapján elfogadott Ajánlásokkal (a közös önkormányzati hivatal létrehozását intézményesítette) a kistéleplések szervezetelakítási szabadságát korlátozza. Az indítványozó bírók szerint a közös önkormányzati hivatal intézménye sérti a Charta 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetelakítás szabadságot, mivel lakosságszámhoz és földrajzi elhelyezkedéshez kötött társulási kötelezettséget ír elő azzal, hogy amennyiben a társulási kötelezettségnek az érintett kistéleplések nem tesznek eleget, úgy kényszerkijelöléssel történik a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása. A Charta 4. Cikk 6. pontjával az is ellentétes, hogy a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak véleménynyilvánítási joga nincs, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli.

#### A döntés:

Az Alkotmánybíróság az indítványok elutasítása mellett határozatában hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő azáltal, hogy a Mötv.-nek a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait. Az Alkotmánybíróság arra is felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

#### A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket nem találta megalapozottnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló kormányhivatali döntés, mint állami beavatkozás nem ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott helyi önkormányzatokat megillető szervezetelakítási jogkörével és összhangban van a Charta 4. Cikk 6. pontjával és 6. Cikkével. A helyi önkormányzatok szervezetelakítási szabadságát a közös önkormányzati hivatal létrehozása vonatkozásában a Mötv. 85. § (3a)-(3e) bekezdései csak akkor korlátozzák, amikor az érintett helyi önkormányzatok képviselő-testületei közös elhatározással az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül nem tesznek eleget a Mötv. 85. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott esetekben a közös önkormányzati hivatal (kötelező) létrehozásának. Ezért megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „[a] közigazgatás zavartalan működésének biztosítása közérdekből indokolja, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok törvényi szervezetelakítási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, akkor az állam beavatkozzon. A jogalkotó ezért hatalmazta fel a kormányhivatal vezető törvényességi felügyeletet gyakorló kormány megbízottat arra, hogy települést kijelöljön közös hivatalba, ha a helyi önkormányzat a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló törvényi kötelezettségének határidőben nem tesz eleget. A kormány megbízott kijelölési jogát kötelezően gyakorolja, mert település hivatal nélkül nem maradhat.”

A Charta 4. cikk 6. pontja alapján lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A Chartát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki.

Az előzetes véleménykikérési kötelezettség a Chartát aláíró és azt az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdető magyar államra kötelező. Az egyeztetés tagállamok általi szabályozása szükséges, amelyben széleskörű mozgástérrel rendelkeznek.

<sup>5</sup> A döntéseket Szabó Annamária Eszter (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.



A jogalkotó kompetenciája az előzetes véleménykikérési kötelezettség módjára, eljárási rendjére vonatkozó követelményrendszer meghatározása. Az Alkotmánybíróság a MÖtv. 85. §-a rendelkezéseinek vizsgálata során megállapította, hogy „bár a Charta magyar jogrendszerbe való inkorporálása megtörtént és a jogalkotó az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésében meghatározta a helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködési kötelezettségét, de az Országgyűlés nem tett eleget a konzultációs-kötelezettségi eljárás MÖtv.-beni törvényi szabályozásának. E jogalkotói mulasztás ellentétes az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint »[a] helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek«. Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy a kormányhivatal vezetője által pótoltt közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta a kormányhivatali döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.”

### Eltérő vélemények:

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró nem tudta elfogadni az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával. Álláspontja szerint „a mulasztás megállapítása nem vette figyelembe, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás, ha nem is az előzetes véleménykérés útján, de egy más szabályozással lehetővé teszi a bevont települések vélemény- és akaratkifejezését ebben a folyamatban. A MÖtv. 85. § (3) bekezdése ugyanis hatvan napot eleve ad a településeknek a megegyezésre a közös önkormányzati hivatal létrehozására, és a kormányhivatal vezetője csak ennek kudarc esetén lép be helyettük ennek létrehozására. Am a (3c) bekezdés értelmében az önkormányzatok ezt a pótlást szabadon módosíthatják, és a kormányhivatal vezetője ezt csak úgy tudja megváltoztatni, ha a (3d) bekezdés szerint harminc napon belül a bíróságtól kéri ennek érvénytelenítését, és a bíróság ennek helyt ad. Vagyis ha más technikával is, de a véleménykérés elmaradása nem hozza létre a települések egyoldalú alárendeltségét a kormányhivatal vezetője felé, hanem a pótlás, majd módosítás, majd bírósághoz felé fordulás, és a végén annak a döntésével egy kétoldalú döntési folyamatot nyújt a jelenlegi törvényi szabályozás is. Így az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdésébe foglalt együtt-döntési követelmény érvényesülését nem lehet hiányolni a jelenlegi szabályozásból sem. A törvényhozónak meg kell hagyni azt az alakító szabadságot, hogy különböző szabályozási technikák között választhasson az alaptörvényi követelmények megvalósítása érdekében.”

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró és *Dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró sem értett egyet a mulasztás megállapításával. Álláspontjuk szerint „létezik olyan hazai kötelező jogi szabály, amelynek az Alaptörvénnyel összhangban értelmezett szövege alapján az érintett helyi önkormányzatok véleményének kikérése kötelező a kormányhivatal vezetője számára. A vélemény kikérésnek módja (eljárási rendje) pedig nem olyan kérdés, amelyet jogszabálynak kellene tartalmaznia, hiszen egyszerű jognyilatkozatok beszerzéséről van szó. A véleménykérés elmulasztása

*tehtát egyszerű jogalkalmazói hiba, nem pedig jogalkotói mulasztás következménye. Ennek a jogalkalmazói hibának a kiküszöbölésére – az Alaptörvény R) cikke (3) bekezdésének és 28. cikkének alkalmazásával – az eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetve a Kúria is rendelkeznek felhatalmazással.”*

2.

**Ügyszám:** 12/2015. (V. 14.) AB határozat (belső ügyszám: IV/211/2014.)

**Tárgy:** telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosának ügyféli jogállása

### Alkotmányosági probléma:

Az indítványozó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdésének ügyfélfogalmára hivatkozva kérte ügyféli minőségének a telekalakítási eljárás vonatkozásában való megállapítását, kérelmét azonban a hatóságok és a bíróság arra hivatkozva tagadták meg, hogy a konkrét esetben a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) speciális szabályt állapít meg, és a Ket. ügyfélfogalma nem használható. Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint a szomszédos telket érintő telekalakítási eljárásban a hatóságok és a bíróság egyaránt a Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térinformatikai Főosztálya jogi iránymutatását követték ügyféli jogállása meghatározása során, ami sérti az Alaptörvény jogbiztonságot rögzítő B) cikkét. Az ügyféli jogállás megtagadásával sérül a szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosult jogorvoslatához való joga, hiszen a telekalakítás engedélyezéséből fakadó esetleges hátrányok ellen így nem tud védekezni. Sérti a jogorvoslatához való jogot, hogy a bíróság az ügyféli jogállás vonatkozásában sem a Ket. 15. § (1) bekezdését, sem Korm.r. 9. § (2) bekezdését nem tartotta alkalmazhatónak.

### A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította, hogy a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50100/2013/4. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként megállapította továbbá, hogy a Ket. 15. § (1), (3) és (8) bekezdésének alkalmazása során a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni.

### A döntés indokolása:

A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint a „jelen eljárásban vizsgálendő ügyfél fogalom alapja a Ket.

15. § (1) bekezdése, ehhez képest speciális szabályt állapít meg a rendelet”, és az indítványozó „nem tekinthető ügyfélnek sem a Ket. 15. § (1) bekezdése, sem a (3) bekezdése alapján”. Ebből a szóhasználatból az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a Ket. 15. § (1) bekezdéséből következő értelmezési szabadságát gyakorolva tagadta meg az indítványozótól az ügyféli jogállást, vagyis nem zárja ki ab ovo az ügyféli jogállásnak valamely személy jogára vagy jogos érdekére történő alapozását abban az esetben, ha egy alacsonyabb szintű jogszabály speciális ügyfélkört állapít meg. Az Alkotmánybíróság szerint már a telekalakítás során is felmerülhet olyan körülmény, amely a telekalakítással érintett telekkel szomszédos ingatlan tulajdonosa vagy az azzal rendelkezni jogosult számára hátrányos következménnyel járhat. Már a telekalakítási eljárásban felmerülhet olyan jogos érdek, ami indokoltá teszi az indítványozó számára, hogy ügyfélként részt vehessen az eljárásban és előadhassa érveit, illetve hogy jogorvoslattal élhessen a számára jogtalan hátrányt jelentő közigazgatási döntéssel szembe. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott végzése nem biztosította az indítványozó számára ezt a lehetőséget, mert – az Alaptörvény XXVI-II. cikk (7) bekezdése által is védett – jogos érdekére tekintet nélkül kizárta őt az eljárásból.

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. ügyfél definíciójának célja az, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között –, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése, melynek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek; a (8) bekezdés szerint pedig az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. (...) Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével nem fér össze a Ket. 15. § (8) bekezdés olyan értelmezése, amely szerint az ügyféli minőség megtagadható olyan személytől, akinek a konkrét ügyben megállapítható az érintettsége.”

### Eltérő vélemények:

Dr. Kiss László alkotmánybíró nem értett egyet a bírói döntés megsemmisítésével, szerinte mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania. Álláspontja szerint azt kellett volna vizsgálni, hogy a jelenlegi jogi környezet ad-e módot és lehetőséget arra, hogy a telekalakítással érintett szomszéd mindazokban az esetekben ügyféli minőségében léphessen fel, amikor a telekalakítás nyilvánvalóan és közvetlenül érinti vagy érintheti jogát vagy jogos érdekét. „Nyilvánvaló, hogy erre csak akkor nyílik módja, ha egyál-

talán időben tudomást szerezhetett a tervezett vagy folyamatban lévő telekalakításról. A jelen esetben nincs olyan hatályos jogszabályi előírás, amely kötelezővé tenné a tájékoztatást (közlést). Valójában e téren alkotmányos érvekkel nem alátámasztható visszalépés történt a jogalkotásban. A 29/1971. (XII. 29.) ÉVM rendelet helyébe lépő 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet) mind az elvi telekalakítási engedély, mind a telekalakítási engedély tekintetében egyértelműen kimondta, hogy az engedély megadásáról, illetőleg megtagadásáról szóló határozatot kézbesítés útján kellett közölni – mások mellett – a közvetlenül szomszédos, határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú telekkel rendelkezni jogosultakkal, akiknek az adatait az építésügyi hatóság hivatalból szerezte be. [FVM rendelet 8. § (3) bekezdés d) pont, illetve 13. § d) pont.] E rendelkezések tehát lehetővé tették a telekalakítással érintett szomszédos telek tulajdonosának azt, hogy valós vagy vélt jog-, illetve jogos érdekének sérelme okán részt vehessen ügyfélként az eljárásban. Az erre módot és lehetőséget teremtő – imént idézett – rendelkezéseket azonban 2008. január 1-jével a 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet hatályon kívül helyezte. Innentől kezdve az ügyféli minőség megállapíthatóságának a terhe a rendes bíróság vállaira nehezedett, amely az előtte fekvő tényállás valamennyi elemére támaszkodva (jogértelmezéssel és mérlegeléssel) esetről-esetre döntött arról, hogy a telekalakítással érintett személyt megilleti-e az ügyféli minőség.” Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását azért tartotta volna szükségesnek, mert az ügyben „telekalakítással érintett szomszédnak a jogszabály az esélyét sem adja meg annak, hogy ügyféli minőségében léphessen fel akkor, ha a telekalakítás bizonyíthatóan érinti, érintheti jogát vagy jogos érdekeit. Ezt az esélyt a közlés lehetővé tétele biztosíthatta volna. Még konkrétan: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot – lehetőség szerint – jogszabálynak kell garantálnia, hiszen normatív szinten elsősorban ez biztosíthatja a vele való élés jogát a jogosultnak. A terhet tehát a jogalkotásra, nem pedig a bírói jogalkalmazásra célszerű helyezni.”

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró és Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró sem értett egyet a bíróság végzésének megsemmisítésével. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság indokolása az eljáró bíróság által megállapított tényállásnak és a lefolytatott bizonyítási eljárásnak (a bizonyítékok bírói mérlegelésének) a felülmérlegelését jelenti. Ahhoz, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenessége megállapítható legyen, azt kellett volna igazolni, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt ügyfél fogalmat a bíróság nem vizsgálta, vagy vizsgálta ugyan, de annak a tartalmához képest egy leszűkítő értelmezést adott a Korm.r. 17/A. § (3) bekezdésében foglalt felsorolásnak. Álláspontja szerint „a Korm.r. nem ad speciális, a Ket. 15. §-ában foglaltaktól eltérő ügyfél fogalmat, nem zárja ki és a jelen esetben sem zárta ki a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés (ügyfél fogalom) alkalmazhatóságát. A támadott bírói végzés a tényállás ismertetése körében megállapítja, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv felhívta a panaszost a jogi érdeke igazolására, ebből következően az elsőfokú közigazgatási szerv nem tekintette – a Korm.r. szabályozására tekintettel – kizártnak a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás vizsgálatát. Álláspontom szerint sem a vizsgált ügyben eljár

*közigazgatási szervek, sem a bíróság nem foglalt el olyan jogértelmezést, hogy a telekalakítási eljárásban a Korm.r. szabályozása miatt nem vizsgálható a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás. Ellenkezőleg, a támadott bírósági végzés maga hivatko-*

*zik a Ket. 15. § (1) bekezdésének az alkalmazhatóságára, és a végzés indokolása egyértelműen rögzíti azt, hogy a kérelmezőnek (panaszosnak) kellett volna bizonyítania a jogi érdeke fennállását és annak oksági kapcsolatát a telekalakítási eljárással.”*