

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:¹

BÍRÓSÁG

C-566/16 Vámos

(Adózás)

Egy magánszemély két internetes aukciós portálon internetes kereskedést folytatott, amelynek keretében főként műszaki cikkeket értékesített. E tevékenységét az adóhatóságnak nem jelentette be, és az elért árbevétele és nyeresége után adót sem fizetett.

Az említett magánszemély később a NAV látókörébe került, amely több mulasztást is feltárt, melyek közül a jelen ügy tárgyát képező adófajta, az áfa szempontjából kettő bír jelentőséggel. Először is a NAV mulasztási bírságot szabott ki azért, mert a kereskedő ügy végzett áfa köteles tevékenységet, hogy azt előzőleg elmulasztotta bejelenteni az adóhatóságnál.

Másodsor az adóhatóság a kérdéses ügyeltekhez kapcsolódó áfa megfizetésének elmulasztása miatt adóbírságot és késedelmi pótlékot is kiszabott. Ez utóbbi szankciók jogszerűségét azonban a kereskedő vitatja, azt állítva, hogy az ügyletei olyan csekély összegűek voltak, hogy a magyar áfa szabályok értelmében jogosult volt az alanyi adómentesség választására.

A NAV szerint azonban az alanyi adómentesség választására az adózónak csak az adóköteles tevékenysége megkezdésekor van lehetősége, ez utólag, például egy adóhatósági ellenőrzéskor, már nem lehetséges. Az adóhatóság álláspontját azonban a kereskedő vitatja arra hivatkozva, hogy az áfára vonatkozó magyar jogszabályok alapját képező uniós hea irányelv (hea=hozzáadottérték-adó, az áfa uniós jogi megfelelője) nem támaszt ilyen feltételt.

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

A kereskedő és a NAV jogvitájában eljáró Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy az uniós hea irányelv fényében a NAV kizárhatja-e az alanyi adómentesség utólagos választásának a lehetőségét azon az alapon, hogy e választás lehetősége az adózót csak az adóköteles tevékenysége megkezdésekor illeti meg.

C-3/17 Sporting Odds

(Szerencsejátékok)

Az Európai Bíróság már egy sor korábbi ítéletében kimondta, hogy a szerencsejátékok szervezésének területén a tagállamok a játékkedvnek és a játékok üzemeltetésének ellenőrzött utakra való terelése és visszaszorítása érdekében jogosultak állami monopólium bevezetésére. Egy ilyen monopóliumot bevezető nemzeti szabályozásnak azonban koherens és szisztematikus módon kell korlátoznia a szerencsejátékokat, ami lényegében annyit jelent, hogy sem az állam, sem pedig az általa odaítélt koncessziók jogosultjai nem folytathatnak a monopólium bevezetését indokoló közérdekű célokkal szembenelő tevékenységet. Ilyen, a monopólium bevezetésének szellemével ütköző tevékenység lehet például intenzív reklámkampányok folytatása a szerencsejátékból származó nyereség maximalizálása érdekében.

Magyarországon a szerencsejáték-szervezés állami monopólium hatálya alá tartozik, aminek bevezetését a jogalkotó a játékkülfüggség elleni fellépéssel és fogyasztóvédelmi célokkal indokolta. Ezen belül az online és offline sportfogadások és a lóversenyfogadások lebonyolítását kizárólag a magyar állam 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságok, míg az online és offline kaszinók működtetését az államtól erre koncessziót kapott vállalkozások végezhetik.

Egy online szerencsejáték-szolgáltatásokat Magyarországon engedély nélkül nyújtó, és ezért a NAV által megbírságot brit cég ügyében eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy sor kérdést tett fel az Európai Bíróságnak a szerencsejátékok szervezésére vonatkozó magyarországi

szabályoknak az uniós joggal, és különösen a szolgáltatások szabad nyújtása alapelvével való összhangját illetően.

A magyar bíróság elsősorban annak megvizsgálását kéri a Bíróságtól, hogy a magyarországi szerencsejátékmopólium-rendszer a játékkaszinók terén valóban koherens és szisztematikus módon korlátozza-e a szerencsejátékok elterjedését, mert arra utaló jelek merültek fel, hogy a monopólium jelenlegi formájának bevezetése óta mind a koncessziós alapon működtetett játékkaszinók száma, mind a játékosok által játékokra elköltött pénz összege, mind pedig a játékkaszinók által fizetett adók és díjak nagysága folyamatosan növekszik. Emellett a magyar bíróság szerint annak megvizsgálása is szükségessé vált, hogy a nemzeti állami monopólium bevezetése nem olyan gazdaságpolitikai célokat szolgál-e, amelyek a központi költségvetés finanszírozása érdekében a játékkaszinó-piac által termelt bevételek maximalizálására irányulnak.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság arra is kíváncsi, hogy az uniós joggal összeegyeztethető-e, hogy az online kaszinójáték szervezésére vonatkozó engedély megszerzését kizárólag a Magyarország területén földi játékkaszinó üzemeltetésére vonatkozó koncesszióval rendelkező szolgáltatók számára teszik elérhetővé. E kérdéssel összefüggésben a földi játékkaszinók üzemeltetésére vonatkozó koncessziók megszerzésére irányuló magyarországi eljárások az uniós szabályozással való összhangjának a vizsgálatát is kéri a magyar bíróság.

Végül a magyar bíróság azt is meg szeretné tudni, hogy a szerencsejátékok elterjedése koherens és szisztematikus módon történő korlátozásának a hiánya miatt az online és offline sportfogadásra és a lóversenyfogadásra vonatkozó magyarországi monopólium ellentétes-e az uniós joggal tekintettel arra, hogy játékfüggőséget okozó egyéb online és offline szerencsejátékokat (kaszinójáték, kártyajáték, pénznyerő automaták) koncessziós rendszerben továbbra is szervezhetnek a földi játékkaszinókat üzemeltető vállalkozások.

I.b.)

Az Európai Unió Bíróságának döntései:²

I.

Ügyszám: *A Bíróság 2017. február 1-jei ítélete a C-392/15. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben*

Tárgy: Tagállami kötelezettségzegés – Letelepedés szabadsága – Közjegyzők – Állampolgársági feltétel – A közhatalom gyakorlásában való részvétel

A döntés:

A közjegyzői hivatás gyakorlásának állampolgársági feltételhez kötésével Magyarország megsértette a letelepedés szabadságának elvét.

Jogi háttér és tényállás:

Az uniós jog értelmében a tagállamok – a letelepedés szabadsága elvének alkalmazása alóli kivételként – saját állampolgáraiknak tarthatják fenn azon tevékenységek gyakorlását, amelyek – akár csak időlegesen is – részt vesznek a közhatalom gyakorlásában.

2011-ben a Bíróság már elmarasztalta Belgiumot, Franciaországot, Luxembourgot, Ausztriát, Németországot és Görögországot a közjegyzői hivatás saját állampolgáraik számára történő fenntartása miatt, miután úgy ítélte meg, hogy e tagállamokban a közjegyzők nem vesznek részt a közhatalom gyakorlásában (a C-47/08., C-50/08., C-51/08., C-53/08., C-54/08. és C-61/08. sz. ügyek). Ugyanezen év decemberében Hollandia vonatkozásában is megállapította a Bíróság az uniós jog szabályainak a közjegyzők tekintetében megkövetelt állampolgársági feltétel alkalmazása általi megsértését (a C-157/09. sz. ügy). 2015 szeptemberében pedig Lettországot marasztalták el az uniós bírák ugyanezen ok miatt (a C-151/14. sz. ügy).

A mostani ügyben Magyarország ellen nyújtott be a Bizottság keresetet az Európai Bírósághoz a közjegyzői hivatás gyakorlásának állampolgársági feltételhez kötése miatt. Ugyanezen okból egyébként a Cseh Köztársaság ellen is kötelezettségzegési eljárás van folyamatban az Európai Bíróság előtt (a C-575/16. sz. ügy).

A Bíróság döntése és annak indokolása

Ítéletében a Bíróság megállapítja, hogy mivel a Magyarországon működő közjegyzők főtevékenységként különböző szolgáltatások díjazás ellenében történő nyújtását végzik, így rájuk főszabály szerint alkalmazni kell a letelepedés szabadságának az elvét.

Ezt követően a Bíróság megvizsgálja, hogy a magyarországi közjegyzők oly módon vesznek-e részt a közhatalom gyakorlásában, amely a letelepedés szabadsága elvének alkalmazása alóli kivételként lehetővé teszi hazánknak az e hivatáshoz való hozzáférésnek állampolgársági alapon történő korlátozását. Ezzel kapcsolatban a Bíróság emlékeztet arra, hogy nem zárhatók ki az említett elv alkalmazási köréből különösen azok a tevékenységek, amelyek a közfeladat gyakorlásához képest csupán járulékos vagy előkészítő jellegűek és/vagy amelyek nem tartalmaznak tényleges döntési, korlátozó vagy kényszerítő jogköröket.

A Bíróság ezután megvizsgálja, hogy a magyar közjegyzők konkrét feladat- és hatáskörei magukban foglalják-e a közhatalom gyakorlását.

E tekintetben a Bíróság megállapítja, hogy a magyar közjegyzőknek a fizetési meghagyások kibocsátásával kapcsolatos hatásköre, amely kizárólag a hitelező és az adós egybehangzó akaratán alapul, és az egyetértésük hiányában a követelés tárgyát illetően a bíróság rendelkezik hatáskörrel, nem jelent a közhatalom gyakorlásában való közvetlen részvételt. Ugyanez igaz a közjegyzőknek a fizetési meghagyások végrehajtásának elrendelése terén meglévő jogkörére is.

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

Hasonlóképpen, a hagyatéki ügyekben ellátott feladatokat illetően a Bíróság kiemeli, hogy a közjegyző csak akkor adhatja át teljes hatállyal a hagyatékot, ha az örökösök között nincs vita, másrészt, vita esetén ideiglenes hatállyal kell átadnia a hagyatékot, mivel a vitában a bíróság dönt, hagyatéki per keretében. Mivel a közjegyző ily módon az örökléssel kapcsolatban rá bízott feladatokat konszenzusos alapon, és – a felek közti vita hiányában – a bíróság hatáskörét nem érintve végzi, e feladatokat önmagukban nem lehet a közhatalom gyakorlásában való közvetlen részvételnek minősíteni.

A magyar jogrendben a közjegyzőkre bízott hitelesítési tevékenységgel kapcsolatban a Bíróság hangsúlyozza, hogy e feladatkör az egyoldalú kötelezettségvállalást tartalmazó okiratok vagy az olyan megállapodások hitelesítését foglalja magában, amelyekben a felek szabadon egyeztek meg. A közjegyző közreműködése tehát a felek előzetes beleegyezését vagy akarategységét feltételezi. Mindez pedig – hasonlóan a közokiratok végrehajthatósága elrendelésével kapcsolatos közjegyzői jogkörökhöz – nem jelent a közhatalom gyakorlásában való közvetlen részvételt.

A közjegyzők olyan egyéb jogköreivel kapcsolatban, mint például a bejegyzett élettársi kapcsolatok megszüntetése, az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírok és okiratok semmissé nyilvánítása, az előzetes bizonyításban vagy az igazságügyi szakértő kirendelésével kapcsolatos eljárásban való közreműködés, a Bíróság megállapítja, hogy e tevékenységek sem tekinthetők a közhatalom gyakorlásában való közvetlen részvételnek.

Mivel a magyarországi közjegyzőknek a Bíróság által vizsgált egyik tevékenysége sem jár együtt a közhatalom gyakorlásával, ezért a magyar jog által szabályozott közjegyzői hivatáshoz való hozzáférés tekintetében nem alkalmazható állampolgársági feltétel.

Következésképpen az e hivatás gyakorlására vonatkozóan a magyar jogban előírt állampolgársági feltétel a letelepedés szabadságának elve által tiltott, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Minderre tekintettel a Bíróság megállapítja, hogy Magyarország megsértette az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit.

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2015. október 6-ai ítélete a C-203/14. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – EUMSZ 267. cikk – A Bíróság hatásköre – A kérdést előterjesztő szerv bírósági jellege – Függetlenség – Kötelező hatáskör – 89/665/EGK irányelv – 2. cikk – A jogorvoslati eljárásokért felelős testületek – 2004/18/EK irányelv – Az 1. cikk (8) bekezdése és az 52. cikk – Közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásai – A »közjogi intézmény« fogalma – Közigazgatási szervek – Bennfoglaltság

Az ügy:

Maresme járás egészségügyi konzorciuma részvételre jelentkezett a Maresme és Selva járás egészségügyi szolgáltatásaiért

felelős testülete által vezetett egészségügyi központok számára nyújtott mágnesesmagrezonancia-szolgáltatások odaítélési eljárására vonatkozó ajánlati felhívásra. A dokumentáció és ezen ajánlati felhívás előírta az ajánlattevők számára, hogy úgynevezett „minősítési” tanúsítvány benyújtásával igazolják a szerződéskötésre való alkalmasságukat.

A bírálóbizottság az ajánlatok felbontása során megállapította, hogy Maresme járás egészségügyi konzorciuma nem nyújtotta be az előírt tanúsítványt, így felhívta annak benyújtásra. Maresme járás egészségügyi konzorciuma nem nyújtotta be e tanúsítványt, hanem csatolt egy gazdasági társaság eszközeinek bevonására vonatkozó kötelezettségvállalási nyilatkozatot, és nyilatkozott arról, hogy közjogi intézmény jogállásával rendelkezik. Ilyen körülmények között 2013. november 28-án az ajánlatkérő szerv értesítette Maresme járás egészségügyi konzorciumát az eljárásból történő kizárásáról, mivel a benyújtott dokumentációban megállapított hiányokat nem pótolta az előírt formában és határidőben.

2013. december 10-én Maresme járás egészségügyi konzorciuma közbeszerzéssel kapcsolatos rendkívüli keresetet nyújtott be az ajánlatkérő határozatával szemben a kérdést előterjesztő szervhez. Azzal érvel, hogy mivel közigazgatási szervnek minősül, tekintetében nem kell alkalmazni a vállalkozás minősítésére vonatkozó követelményt. Kérte egyrészt a szóban forgó közbeszerzési eljárásba való felvételét, valamint ezen eljárás felfüggesztését.

E körülmények között a Tribunal Català de Contractes del Sector Públic úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

A döntés:

1) Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének (8) bekezdése úgy értelmezendő, hogy az e rendelkezés második albekezdésében meghatározott „*gazdasági szereplő*” fogalma magában foglalja a közigazgatási szerveket, amelyek tehát részt vehetnek közbeszerzési eljárásokban, amennyiben jogosultak díjazás ellenében szolgáltatást nyújtani valamely piacon.

2) A 2004/18 irányelv 52. cikke úgy értelmezendő, hogy bár az tartalmaz bizonyos követelményeket a gazdasági szereplők hivatalos nemzeti jegyzékekre való felvétele feltételeinek a meghatározását és a tanúsítást illetően, nem határozza meg kimerítően e gazdasági szereplőknek a hivatalos nemzeti jegyzékekre való felvételének vagy a tanúsítványra való jogosultságának a feltételeit, sem a közjogi intézmények ez irányú jogait és kötelezettségeit. Mindenesetre a 2004/18 irányelv úgy értelmezendő, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely értelmében egyrészt az érintett hirdetőanyagban foglalt építési beruházás kivitelezésének, áruk szállításának és szolgáltatások nyújtásának felkínálására jogosult közigazgatási szervek nem vehetők fel e jegyzékekre, illetve nem részesülhetnek a szóban for-

gó tanúsítványban, másrészt viszont az ajánlati felhíváson való részvétel joga az említett jegyzékeken feltüntetett vagy ilyen tanúsítvánnyal rendelkező gazdasági szereplőknek van fenntartva.

A döntés indokolása:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A Bíróság hatásköréről

Az előterjesztett kérdésekre való válaszadást megelőzően és e válaszadás érdekében meg kell vizsgálni a Bíróság hatáskörét.

Ami először is azt a kérdést illeti, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” jellegével rendelkezik-e – amely kérdés kizárólag az uniós jog alapján dönthető el –, a Bíróság bizonyos tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e. Meg kell tehát állapítani, hogy jöllehet – amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik – a Tribunal Català de Contractes del Sector Públic a spanyol jog alapján közigazgatási szervnek minősül, ez a tény önmagában nem meghatározó a jelen értékelés szempontjából.

Ami először is az azzal kapcsolatos kritériumot illeti, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, és jogszabályokat alkalmaz-e, a Bíróság előtti iratokban nem szerepel olyan elem, amely vitássá tehetné a Tribunal Català de Contractes del Sector Públic EUMSZ 267. cikk értelmében vett bírósági jellegét.

Ezentúl a függetlenségre vonatkozó kritériumot illetően a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kiderül, hogy a Tribunal Català de Contractes del Sector Públic ahhoz a hatósághoz képest, amely az alapeljárásban jogorvoslattal megtámadott határozatot hozta, harmadik félnek minősül. Ebben az összefüggésben egyértelmű, hogy az említett bíróság teljesen autonóm módon gyakorolja a funkcióit anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne vagy bárkinek alárendelt lenne, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, mivel így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét.

Ezenkívül nem vitatott, hogy a szóban forgó bíróság feladatait az objektivitás és – a jogvitában részt vevő felekkel, illetve e felek jogvita tárgyát képező érdekeivel szembeni – pártatlanság maradéktalan tiszteletben tartása mellett látja el. Egyébiránt a 221/2013. sz. katalán kormányrendelet 8. cikkének (4) bekezdése szerint e szerv tagjai elmozdíthatatlanok, és csak az említett cikkben kifejezetten felsorolt okok miatt menthetőek fel.

Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv teljesíti tehát a függetlenségre vonatkozó kritériumot.

Végül, ami az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv hatáskörének kötelező jellegét illeti, a Bíróságnak az

EUMSZ 267. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlata értelmében kétségtelenül azt kell megállapítani, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv hatásköre a 3/2011. sz. törvényerejű rendelet 40. cikkének (6) bekezdése szerint fakultatív jellegű. Következésképpen a közbeszerzéssel kapcsolatos kereset benyújtója választhat az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv előtti rendkívüli kereset és a közigazgatási kereset között.

E tekintetben azonban emlékeztetni kell arra egyrészt, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv – amelynek hatásköre nem a felek megegyezésétől függ – határozatai kötelezők a felekre.

Másrészt a tárgyaláson a spanyol kormány előadta, hogy a gyakorlatban a szerződések odaítélési eljárásaiban az ajánlattevők általában nem élnek a közigazgatási kereset közvetlen benyújtásának lehetőségével anélkül, hogy előzőleg az alapeljárás tárgyát képező rendkívüli keresetet ne nyújtanának be a Tribunal Català de Contractes del Sector Públichez. Lényegében a közigazgatási bíróságok tehát főszabály szerint másodfokon járnak el, így elsősorban az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv feladata, hogy a Katalán Autonóm Közösségen belül felügyelje az uniós közbeszerzési jog tiszteletben tartását.

Ilyen körülmények között a Tribunal Català de Contractes del Sector Públic megfelel a kötelező hatáskörre vonatkozó kritériumnak is.

Végül emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a 89/665 irányelv 2. cikkének (9) bekezdésében említett, közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatokért felelős nemzeti szervek jogállásának értékelése körében több más, lényegében a jelen ügyben az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervhez hasonló szerv „bírósági” jellegét is megerősítette.

Következésképpen a Tribunal Català de Contractes del Sector Públic az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság”.

Másodszor a spanyol kormány megállapítja, hogy a spanyol jogban előírt „minősítési” követelmény nem alkalmazandó a Spanyol Királyságon kívüli tagállamban letelepedett vállalkozásokra. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tehát tisztán belső jellegűek, és megoldásukhoz nem szükséges az uniós jognak sem az alkalmazása, sem pedig az értelmezése.

E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolására, ha nyilvánvaló, hogy nem alkalmazható az az uniós jogi rendelkezés, amelynek értelmezését a Bíróságtól kéri.

Az a tény azonban, hogy az alapeljárás tárgyát képező „minősítési” követelmény nem alkalmazandó a Spanyol Királyságon kívüli tagállamban letelepedett vállalkozásokra, nem befolyásolja a Bíróság hatáskörét. A Bíróság ugyanis korábban kimondta, hogy a 89/665 és a 2004/18 irányelv egyetlen eleme sem enged arra következtetni, hogy rendelkezéseinek alkalmazása attól függene, hogy van-e tényleges kapcsolat a tagállamok közötti szabad mozgással. Az említett irányelvek ugyanis nem kötik a közbeszerzési eljárásoknak az e rendelkezések hatálya alá tartozását olyan feltételhez, amely az ajánlattevők állampolgárságára vagy letelepedési helyére vonatkozik.

A fentiekre tekintettel a Bíróság rendelkezik hatáskörrel az előterjesztett kérdések megválaszolására.

Az első és a második kérdéstről

Az együtt vizsgálandó első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (8) bekezdése úgy értelmezendő-e, hogy az e rendelkezés második albekezdésében meghatározott „gazdasági szereplő” fogalma magában foglalja a közigazgatási szerveket, és ez utóbbiak ez alapján részt vehetnek közbeszerzési eljárásokban.

E tekintetben a 2004/18 irányelv (4) preambulumbekzdéséből – amely kifejezetten utal arra a lehetőségre, hogy egy „közjogi intézmény” közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban ajánlattevőként részt vegyen –, és az említett irányelv 1. cikkének (8) bekezdéséből – amely kifejezetten elismeri, hogy valamennyi „közjogi intézmény” „gazdasági szereplő” minőséggel bír – kitűnik, hogy a 2004/18 irányelv nem zárja ki a közigazgatási szerveket az ajánlattételi felhívásokon való részvételtől.

Egyébiránt a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy részvételre jelentkezhet vagy ajánlatot tehet minden olyan jogalany vagy személy, aki az ajánlati felhívásban szereplő feltételekre tekintettel közvetlenül vagy alvállalkozót igénybe véve alkalmasnak tartja magát a közbeszerzési szerződés végrehajtására magán- vagy közjogi jogállásától, valamint attól függetlenül, hogy folyamatosan aktív vagy csak időközönként lép fel a piacon, illetve hogy köztámogatásban részesül, vagy sem.

Amennyiben e jogalanyok, akár alkalmi jelleggel, jogosultak díjazás ellenében a piacon való szolgáltatásnyújtásra, a tagállamok nem tilthatják meg az ugyanazon szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban való részvételüket.

Következésképpen az első és második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (8) bekezdése úgy értelmezendő, hogy az e rendelkezés második albekezdésében meghatározott szereplő „gazdasági szereplő” fogalma magában foglalja a közigazgatási szerveket, amelyek tehát részt vehetnek közbeszerzési eljárásokban, amennyiben jogosultak díjazás ellenében szolgáltatás nyújtani valamely piacon.

A harmadik kérdéstről

Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2004/18 irányelv 52. cikke úgy értelmezendő-e, hogy a nemzeti közigazgatási szerveket felvehetik az elismert vállalkozók, szállítók és szolgáltatók hivatalos jegyzékeibe, vagy ki lehet számukra adni közjogi, illetve magánjogi tanúsító szervezetek által kiállított tanúsítványt.

Ami azon tagállamokat illeti, amelyek akár az elismert vállalkozók, szállítók és szolgáltatók hivatalos jegyzékének, akár közjogi, illetve magánjogi tanúsító szervezetek által végzett

tanúsításnak a bevezetése mellett döntöttek, meg kell állapítani, hogy – bár többek között a 2004/18 irányelv 52. cikkének (1) és (5) bekezdése tartalmaz bizonyos követelményeket az e jegyzékekre való felvétel feltételeinek a meghatározását és e tanúsítványt illetően – ezen irányelv nem határozza meg sem azt, hogy a közigazgatási intézmények mennyiben vehetők fel az érintett hivatalos jegyzékekre, vagy részesülhetnek az említett tanúsítványban, sem pedig azt, hogy a szóban forgó felvétel vagy tanúsítvány kötelező-e, vagy sem.

Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ítélet 36. pontjából lényegében kitűnik, hogy azon közjogi intézmények, amelyek a nemzeti jog alapján jogosultak az érintett hirdetményben foglalt építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálni, szintén jogosultak részt venni közbeszerzési eljárásokban.

Márpedig az a nemzeti szabályozás, amely az érintett hirdetményben foglalt építési beruházás kivitelezésének, áruk szállításának és szolgáltatások nyújtásának felkínálására jogosult közigazgatási szervektől, mint gazdasági szereplőktől, megtagadja a szóban forgó jegyzékekre való felvételt, illetve a szóban forgó tanúsítványt, miközben az ajánlati felhívásokon való részvétel jogát az e jegyzékeken szereplő vagy ilyen tanúsítvánnyal rendelkező gazdasági szereplőknek tartja fenn, teljesen meggátolja az ilyen közjogi intézmények ezen ajánlati felhíváson való részvételhez való jogának hatékony érvényesülését, és így az nem tekinthető az uniós joggal összeegyeztethetőnek.

Ilyen körülmények között a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 52. cikke úgy értelmezendő, hogy bár az tartalmaz bizonyos követelményeket a gazdasági szereplők hivatalos nemzeti jegyzékekre való felvétele feltételeinek a meghatározását és a tanúsítást illetően, nem határozza meg kimerítően e gazdasági szereplőknek a hivatalos nemzeti jegyzékekre való felvételének vagy a tanúsítványra való jogosultságának feltételeit, sem a közjogi intézmények ez irányú jogait és kötelezettségeit. Mindenesetre a 2004/18 irányelv úgy értelmezendő, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely értelmében egyrészt az érintett hirdetményben foglalt építési beruházás kivitelezésének, áruk szállításának és szolgáltatások nyújtásának felkínálására jogosult közigazgatási szervek nem vehetők fel e jegyzékekre, illetve nem részesülhetnek a szóban forgó tanúsítványban, másrészt viszont az ajánlati felhíváson való részvétel joga az említett jegyzékeken feltüntetett vagy ilyen tanúsítvánnyal rendelkező gazdasági szereplőknek van fenn tartva.

A negyedik kérdéstről

A negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 3/2011. sz. törvényerejű rendelet megfelelően ültette-e át a spanyol jogba a 2004/18 irányelvet, és adott esetben e rendelet 62. és 65. cikkével a spanyol jogalkotó korlátozta-e a közigazgatási szervek számára a vállalkozásokat minősítő jegyzékhez való hozzáférést.

E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bíróság az előzetes döntésho-

zatali eljárásban nem dönthet a nemzeti szabályozásnak az uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről, és nem értelmezheti a nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezéseket sem (lásd többek között: Ascafor és Asidac ítélet, C-484/10, EU:C:2012:113, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

E körülmények között a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a negyedik kérdés megválaszolására.

Az ötödik kérdéstről

Az ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy abban az esetben, ha a közigazgatási szervek részt vehetnek közbeszerzési eljárásokban, azonban nem vehetők fel a bejegyzett gazdasági szereplők hivatalos jegyzékére, vagy nem részesülhetnek valamely minősítő szervezet tanúsítványában, a 2004/18 irányelv értelmében milyen eszközökkel igazolhatják az adott szerződés megkötésére való alkalmasságukat.

E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság – abban az esetben, ha a spanyol jogot az uniós joggal összhangban kellene értelmezni – mindössze a 2004/18 irányelv általános értelmezését kéri, annak megjelölése nélkül, hogy a spanyol jog értelmezhető-e az uniós joggal összeegyeztethetetlen módon, és adott esetben miért. Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság nem említi ezen irányelv olyan konkrét rendelkezéseit, amelyek Bíróság általi értelmezése szükséges lehet az előtte lévő jogvita eldöntéséhez.

Következésképpen e kérdés nem teljesíti a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének c) pontjában előírt feltételeket, amely cikk értelmében az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek tartalmaznia kell azon okok ismertetését, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít.

Ilyen körülmények között az ötödik kérdést elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2016. június 7-ei ítélete a C-155/15. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – 604/2013/EU rendelet – Harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmek vizsgálásáért felelős tagállam meghatározása – 18. cikk – Olyan menedékkérő visszavétele, akinek kérelmét még vizsgálják – 19. cikk – A kötelezettségek megszűnése – A tagállamok területének legalább három hónapra történő elhagyása – A felelős tagállam meghatározására irányuló új eljárás – 27. cikk – Jogorvoslat – A bírósági felülvizsgálat terjedelme.

Az ügy:

G. Karim szír állampolgár 2014. március 3-án nemzetközi védelmet kért Svédországban.

Mivel az „Eurodac” rendszerben elvégzett vizsgálatból kiderült, hogy az érdekelt 2013. május 14-én már kért ilyen vé-

delmet Szlovéniában, a hivatal 2014. március 20-án arra kérte a szlovén hatóságokat, hogy a 604/2013 rendelet 18. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján vegyék vissza G. Karimot.

A szlovén hatóságok 2014. április 3-án elfogadták a visszavétel iránti e megkeresést. A hivatal ekkor tájékoztatta e hatóságokat, hogy G. Karim arra hivatkozik, hogy az első menedékkérelmét követően három hónapnál hosszabb időtartamra elhagyta a tagállamok területét, és az útlevelében szerepel egy 2013. július 20-i keltezésű libanoni beléptető pecsét. Levélváltást követően a szlovén hatóságok 2014. május 12-én megismélték a visszavétel iránti megkeresés elfogadását.

2014. május 13-án a hivatal elutasította G. Karim tartózkodási engedély iránti kérelmét, ideértve a nemzetközi védelem iránti kérelmét, lezárta a menekültstátuszra vonatkozó ügyet, és úgy határozott, hogy az érdekeltet átadja Szlovéniának.

G. Karim megtámadta a hivatal határozatát a Förvaltningsrätten i Stockholm (stockholmi közigazgatási bíróság, Svédország) előtt. E bíróság elutasította az érdekelt keresetét azon az alapon, hogy ha valamely tagállam elfogadja a menedékkérő visszavétele iránti megkeresést, ez utóbbi az e tagállamnak való átadását csupán rendszerszintű hibákra hivatkozva kérdőjelezheti meg.

G. Karim a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadta a Förvaltningsrätten i Stockholm (stockholmi közigazgatási bíróság) ítéletét, azzal érvelve egyrészt, hogy a Szlovén Köztársaság nem a menedékkérelme megvizsgálásáért felelős tagállam, mivel az első menedékkérelmét követően három hónapnál hosszabb időre elhagyta a tagállamok területét, másrészt arra hivatkozva, hogy humanitárius okokból átadására nem kerülhet sor, és a szlovén menekültügyi eljárásban rendszerszintű hibák tapasztalhatók.

E körülmények között a Kammarätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (bevándorlási ügyekben eljáró stockholmi legfelsőbb bíróság, Svédország) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

A döntés:

1) Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés, különösen annak második albekezdése, alkalmazandó valamely harmadik ország olyan állampolgárára, aki azt követően, hogy menedékkérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, bizonyítja, hogy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékkérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban.

2) A 604/2013 rendelet 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett

(1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy olyan helyzetben, mint amely az alapügyben szerepel, a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő szabály megsértésére.

A döntés indokolása:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A második kérdéstről

Második kérdésével, melyet elsőként kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 604/2013 rendelet 19. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy e rendelkezés, különösen annak második albekezdése, alkalmazandó valamely harmadik ország olyan állampolgárára, aki azt követően, hogy menedékkérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, bizonyítja, hogy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékkérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban.

E tekintetben valóban rá kell mutatni arra, hogy a 604/2013 rendelet 19. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy főszabály szerint az e rendelet 18. cikkének (1) bekezdéséből eredő, a menedékkérő átvételére és visszavételére vonatkozó kötelezettségek megszűnnek, amennyiben a felelős tagállam egy menedékkérő átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés esetén bizonyítani tudja, hogy az érintett személy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét.

Azonban az említett rendelet 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdése pontosítja, hogy az említett távollétet követően benyújtott kérelmet új kérelemnek kell tekinteni, ami a felelős tagállam meghatározására vonatkozó új eljárást tesz szükségessé.

Ebből következik, hogy olyan helyzetben, amelyben valamely harmadik ország állampolgára azt követően, hogy menedékkérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyja a tagállamok területét, mielőtt menedékkérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban, a 604/2013 rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján azon tagállam, amelyben a menedékkérelmet terjesztett elő újabb kérelem előterjesztésére sor került, köteles az e rendelet által meghatározott szabályok alapján lefolytatni az újabb kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást.

Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 604/2013 rendelet 19. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés, különösen annak második albekezdése, alkalmazandó valamely harmadik ország olyan állampolgárára, aki azt követően, hogy menedékkérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, bizonyítja, hogy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékkérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban.

Az első kérdéstről

Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 604/2013 rendelet 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy olyan helyzetben, mint amely az alapügyben szerepel, a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet III. fejezetében előírt felelősségi feltételek téves alkalmazására.

Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapeljárás felperese az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni keresetében nem a 604/2013 rendelet III. fejezetében előírt szabályok egyikének megsértésére hivatkozik, hanem inkább arra, hogy a Szlovén Köztársaság felelősségét az e rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében szereplő azon különös szabályok megsértésével állapították meg, melyek a harmadik ország olyan állampolgárának helyzetére vonatkoznak, aki azt követően, hogy menedékkérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékkérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban.

Következésképpen, annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni a kérdést előterjesztő bíróságnak, meg kell határozni, hogy az említett rendelet 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy olyan helyzetben, mint amely az alapügyben szerepel, a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében előírt szabályok megsértésére.

E tekintetben rá kell mutatni, hogy a 2016. június 7-i Ghelbash-ítélet 30–61. pontjából kitűnik, hogy a 604/2013 rendelet 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdése hatékony jogorvoslatot biztosít a menedékkérőnek az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szemben, amely többek között vonatkozhat e rendelet alkalmazásának vizsgálatára, és amely tehát valamely tagállam felelősségének megkérdőjelezéséhez vezethet, még akkor is, ha e tagállamban nincsenek a menekültügyi eljárásnak és a menedékkérőkre vonatkozó befogadási feltételeknek olyan rendszerszintű hiányosságai, amelyek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata állna fenn.

Emellett, noha a 604/2013 rendelet lényegében az e rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján kijelölt felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás alapul, hangsúlyozni kell, hogy az e rendelet 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő szabály meghatározza azon kereteket, amelyek között ezen eljárásra akkor kerül sor, amikor az érintett harmadik ország állampolgára, azt követően, hogy menedékkérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékkérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban.

Ugyanis, ahogyan az a jelen ítélet 17. pontjában szerepel, e rendelkezésből az következik, hogy ilyen helyzetben azon tagállam, amelyben a menedékkjog iránti újabb kérelem előterjesztésére sor került, köteles lefolytatni az újabb kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást.

Ezen újabb, meghatározásra irányuló eljárás elkülönül azon eljárástól, amelyet eredetileg az a tagállam folytatott le, amelyben a menedékkjog iránti első kérelmet előterjesztették, és a 604/2013 rendelet III. fejezetében előírt feltételek alapján vezethet egy újabb felelős tagállam kijelöléséhez.

Következésképpen az arról való meggyőződés érdekében, hogy az átadásra vonatkozó, vitatott határozatot az e rendeletben rögzített, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás megfelelő alkalmazásával fogadták el, az átadásra vonatkozó határozattal szembeni keresetet elbíráló bíróságnak meg kell tudnia vizsgálni a menedékkérőnek az említett rendelet 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő szabály megsértésére vonatkozó állításait.

A fenti megfontolások alapján az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 604/2013 rendelet 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy olyan helyzetben, mint amely az alapügyben szerepel, a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő szabály megsértésére.

II.

A Kúria döntései:

II.a.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:³

Ügyszám: Köf.5036/2016/5.

Tárgy: adómentesség megvonása; bizalomvédelem

Vizsgált jogszabály: Kiskunmajsja Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a helyi adókról szóló 38/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelet

Törvényességi probléma:

A felperesi társaság a 2015. június 17. napján kelt adás-vételi szerződésekkel megszerezte a Kiskunmajsja külterület „*kivett ipari park*” megjelölésű, egyenként 105 000 m² nagyságú ingatlanok 1/1 tulajdoni hányadát. Az ingatlanok vételára egyenként 8.000.000 Ft volt, mely vételárat az adóhatóság a visszerthes vagyónátruházási illeték alapjául, mint forgalmi értéket elfogadott. Kiskunmajsja Város Jegyzője, mint elsőfokú hatóság Kiskunmajsja Város Önkormányzatának a helyi adókról szóló 29/2014. (XI. 28.) rendeletével módosított 6/2012. (II. 27.) rendeletének (a továbbiakban: Ör.1.) 7-8. §-ai alapján a 2015. évre a telekadó mértékét 0 Ft-ban

állapította meg az önkormányzati rendeletben szabályozott adókedvezmény alapján. Az Ör.1. értelmében az ipari park területén 2014. január 1. napját követően megszerzett ingatlanok vonatkozásában a megszerzést követő évtől számított 3 adóév időtartamára adómentesség áll fenn.

Ezt követően Kiskunmajsja Város Önkormányzatának Képviselő-testülete megalkotta a helyi adókról szóló 38/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.2.), amely 2016. január 1-jén lépett hatályba. Az Ör.2. 7. §-a adóközeteket hozott létre, a 7. § 3. pont szerint III. körzetbe tartoznak Kiskunmajsja közigazgatási területének a rendelet 2. számú mellékleteként „*Ipari Park*” néven szereplő területén elhelyezkedő telkek. Az Ör.2. 8. § 3. pontja szerint Kiskunmajsja közigazgatási területének a rendelet 2. számú mellékletének „*Ipari Park*” néven szereplő területén a telkek vonatkozásában az adó mértéke 1-25 000 m² adóalap után 0 Ft/m², 25 000 m² felett az adóalap 15 Ft/m². Az elsőfokú adóhatóság a 2016-os évre a perbeli kiskunmajsjai ingatlanok után ingatlanonként 1 575 000 Ft telekadó megfizetésére kötelezte a felperest.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2016. március 21-én kelt határozatával az elsőfokú határozatokat helybenhagyta.

A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Keresetlevelében hivatkozott arra, hogy az adó mértéke konfiskáló jellegű, hivatkozott arra, hogy a 2. számú mellékletet képező övezetben gyakorlatilag csak a felperes ingatlanai esnek adókötelezettség alá. Hivatkozott a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési idő hiányára, valamint arra, hogy az önkormányzati rendelet megalkotása előtt nem készült hatásvizsgálat.

A fenti tényállás alapján a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a per tárgyalását felfüggesztette és a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult az Ör. egyes rendelkezései törvényellenességének vizsgálatát kezdeményezve. A bíróság hivatkozott a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdés a) és d) pontjaira, mely szerint a jogszabály megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, valamint a jogalkotás szakmai követelményének. A bíróság álláspontja szerint az Ör.2. 8. § 3. pontja és ezzel összefüggésben a 2. számú melléklete a Jat. ezen követelményeinek nem felel meg. A Jat. 2. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Tekintettel arra, hogy a Képviselő-testület 2015. november 30-án határozott úgy, hogy 2016. január 1-jétől a kiskunmajsjai ipari parkban az adómentességet megszünteti, az érintett adózók számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre nem biztosított lehetőséget. Az indítványozó bíróság azt is felvetette, hogy az Ör.2. elfogadását megelőzően a Jat. 17. § (1) bekezdése szerinti előzetes hatásvizsgálat is elmaradt.

A bíróság utalt arra, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) preambuluma rögzíti, hogy a helyi közszolgáltatások biztosítása, mint önkormányzati feladat ellátása érdekében nélkülözhetetlen a helyi közösségek áldozatvállalása is. Ez a cél azonban nem vezethet

³ A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

ahhoz, hogy kizárólag egy adózótól követeljen áldozatot az önkormányzat által kialakított telekadórendszer. A bíróság álláspontja szerint az Ör. 8. § 3. pontjában megfogalmazott adómérték diszkriminatív, továbbá aránytalan az elérni kívánt céllal, tekintettel arra, hogy az Ör. által megállapított adómérték alkalmazása hat éven belül az adózottat vagyontárgy értékét meghaladó adóbefizetési kötelezettséget jelent.

Mindezek alapján a bíróság kérte az Ör. 7. § 3. pontja, 8. § 3. pontja és ezzel összefüggésben a 2. számú melléklete törvényellenességének megállapítását és 2016. január 1-jei hatállyal történő visszamenőleges megsemmisítését, valamint azt, hogy a törvényellenes rendelkezések a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő perben nem alkalmazhatók.

A Kúria a a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján az indítványt megküldte Kiskunmajsza Város Önkormányzatának állásfoglalása beszerzése végett. Kiskunmajsza Város Önkormányzata az indítvány elutasítását kérte. Kifejtette, hogy az ingatlan tulajdonos felelőssége, ha semmilyen beruházást nem végez az ingatlanon, annak értékét nem növeli, nem építi be, és ezáltal a beépítetlen ingatlan a telekadó tárgyat képezheti. Utalt arra, hogy a vonatkozó ingatlanok becsértékét a NAV már 2011. évben 26.250.000 Ft összegre értékelte, illetve az önkormányzatnál és a kormányzati portálon kifüggesztett egyszerű termőföld adásvételi szerződések esetén is jellemzően meghaladja a 100 Ft/m² árat a területek vételára. Az adózó ingatlanai az érintett önkormányzat szerint messze meghaladják már a vételkori értékét. Az önkormányzat hivatkozott egy 2015. évi ingatlanérték-meghatározó szakvéleményre is, amely szintén magasabb értékre utal, mint az ingatlan vételkori ára.

Az önkormányzat utalt arra, hogy a telekadó mértékét differenciáltan és mérlegelési kötelezettségének eleget téve állapította meg. A jogszabályi absztrakció szintjén nem válik kirívóan eltúlzottá, hogy az adózót több, egyenként nagyobb kiterjedésű telke után magasabb évi adókötelezettség terheli. Az Ör. az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére visszavezethető és a Hatv. szabályaival nem ellentétes. A Hatv. 7. § b) pontja szerinti egységes adómegállapítási kötelezettség nem korlátozza a helyi önkormányzatot a 6. § c) pontban, valamint a 22. §-ban az adó mértékének meghatározására vonatkozó mérlegelési szabadságában. Álláspontja szerint a kivetett adó nem konfiskáló jellegű, ennek alátámasztására hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának több határozatára is.

A döntés:

A Kúria megállapította, hogy az Ör.2. 7. § 3. pontja, 8. § 3. pontja és 2. számú melléklete törvénytörő, ezért azt 2016. január 1. napjával visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, valamint megállapította, hogy a megsemmisített rendelkezések a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő – az eljárás alapjául szolgáló – ügyben, illetve valamennyi, valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazhatók.

A döntés szerint az önkormányzati rendeletben biztosított rövid időtartamra szóló, határozott idejű telekadómentesség jogos várományt teremt a helyi adók rendszerében. A jogbiztonság és a jogszabály alkalmazására történő felkészüléshez szükséges kellő idő sérelmét is jelenti – az adómentesség lejárta előtt egy hónapos felkészülési idővel – adót kivetni az eredetileg adómentes időszakra.

A döntés indoka:

A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által előadott tényállás alapján az Ör.1. az Ipari Park területén 2014. január 1. napját követően megszerzett ingatlanok vonatkozásában a megszerzést követő évtől számított három adóév időtartamra adómentességet ígért. A felperesi társaság 2015. június 17. napján kelt adásvételi szerződéssel szerezte meg a vonatkozó ingatlanokat az Ipari Park területén. Az Ör.2. az Ör.1-et 2016. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

A felperes tehát az ingatlant abban az időszakban szerezte, amikor az Ör.1. a szerzéstől számított három évre adómentességet helyezett kilátásba. A felperes az Ör.1. alapján alappal bízhatott abban – és tervezhetett úgy – ahogy azt a jogszabály ígérte.

Az indítványozó bíróság – többek között – a Jat. 2. § (3) bekezdésének sérelmére hivatkozik, amely a jogszabály alkalmazására való kellő felkészülési idő követelményét fogalmazza meg; a megfelelő felkészülési idő követelménye a jogbiztonságot szolgálja. Az Ör.2. 2015. november 30-án került kihirdetésre és 2016. január 1-jén lépett hatályba, a kihirdetés és a hatálybalépés között egy hónapot biztosított.

A Kúria megítélése szerint a Jat. 2. § (3) bekezdéséből fakadó jogbiztonság sérelmének a vizsgálatánál nemcsak önmagában az egy hónapos felkészülési időt kell alapul venni, hanem a három adóévre vonatkozó adómentességi ígérvényt is. A felperes ugyanis joggal bízhatott abban, hogy a megszerzett ingatlanok vonatkozásában 2018. június 17-éig telekadómentesség áll fenn. Tehát az Ör.2. alkalmazására történő felkészülési idő vizsgálatakor ebben a kontextusban értékelendő az Ör.2. indítványozó által vizsgálni és megsemmisíteni kért rendelkezése, azaz vizsgálandó probléma az is, hogy a jogszabályváltozás jogos várományt érint-e?

A jogalkotó általi ígérvények visszavonásának külön dogmatikája van, amelyet Magyarországon az Alkotmánybíróság dolgozott ki. A 16/1996. (V. 3.) AB határozat szerint – amelyet a Kúria Önkormányzati Tanácsa jelen ügyben irányadónak tart – a már megszerzett, határozott időre szóló adókedvezményeknek a határidő lejáratát megelőző csökkentése, illetve megvonása – a jogalkotói ígérethez jogosan fűződő várakozásból, a tartós adójogviszonyban ily módon értelemszerűen benne rejlő bizalmi elemből következően – nem elfogadható, sérti a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság szerint különbséget kell tenni a rövid és a hosszabb időtartamra szóló adókedvezmények között. Míg a kedvezmények megvonásának (csökkentésének, illetve megszüntetésének) tilalma olyan követelmény, amely különösen a rövid időtartamra szóló kedvezmények megvonásának alkotmányos akadálya, addig a hosszabb időtartamra szóló adókedvezmények fenntartása

esetén – az időtartam hosszabbodásával egyenes arányban – kivételesen lehetőséget kell a jogalkotónak biztosítani arra, hogy a kedvezmények biztosításakor fennálló helyzetben beállott jelentős, alapvető változások esetén a kedvezményeket csökkentse, adott esetben meg is vonja. Az Alkotmánybíróság az adómentesség visszavonásával kapcsolatos kérdéseket összegző határozatában az öt évre szóló adómentességet rövid időszakokra vonatkozó mentességnek tekintette, és megsemmisítette annak lejárat előtti megszüntetését.

Jelen ügyben az Ör.1. rövid időtartamra szóló, határozott idejű adókedvezményt biztosított. Az Ör.2. ezt megszüntette azzal, hogy egy hónap felkészülési időt adott a felperes számára akkor, amikor az Ör.1. által meghatározott határozott idő lejártáig (esetében még másfél évig) az adómentességben joggal bízhatott. A Kúria megítélése szerint a felperesnek jogos várománya keletkezett az adórendszer ezen részére vonatkozó állandóságára. Az Ör.2.-vel történt beavatkozás sérti a Jat. 2. § (3) bekezdését, a jogbiztonság követelményét.

Az indítványozó az Ör.2. 7. § 3. pontja, 8. § 3. pont b) al-pontja és 2. számú melléklete vizsgálatát kérte.

Az Ör.2. 7. § 3. pontja szerint: „III. körzet Kiskunmajsa közigazgatási területének a rendelet 2. számú mellékleteként Ipari Park néven, szereplő területén elhelyezkedő telkek.”

Az Ör.2. 8. § 3. pontja értelmében az adó mértéke a III. körzetben „Kiskunmajsa közigazgatási területének a rendelet 2. számú mellékleteként Ipari Park néven, szereplő területén a telkek vonatkozásában:

a) 1-25 000 m² adóalap után 0 Ft/m²

b) 25 000 m² felett az adóalap 15 Ft/m²”

Az Ör.2. 2. számú melléklete térképet tartalmaz, amelyet érintően a felperes a perben hivatkozott arra, hogy a 2. számú mellékletet képező övezetben az adókötelezettség a felperes tulajdonát képező 0296/29 és 0296/30 hrsz.-ú számú két ingatlanon kívül még további négy ingatlant érint. Ezek közül adómentes a Kiskunmajsa Város Önkormányzatának tulajdonát képező 0296/39 és 348/8. hrsz.-ú ingatlan, a 0296/40 és a 0296/50 hrsz.-ú ingatlanok pedig az ingatlan-nyilvántartás szerint nem léteznek. Így kizárólag a felperes ingatlanai esnek adókötelezettség alá a 2. számú mellékletként Ipari Park néven szereplő területen. A felperes ezen állítását Kiskunmajsa Város Önkormányzata az állásfoglalásában nem cáfolta, az indítványozó bíróság pedig ez alapján az Ör.2. 2. számú mellékletét, a 7. § 3. pontját, valamint a 8. § 3. pontjában foglalt adómértéket diszkriminatívnak tartotta.

A Kúria osztja az indítványozó bíróság álláspontját. A Kúria legutóbb a Köf.5015/2016/17. számú határozatában Berente Község Önkormányzatának telekadó rendelete kapcsán vizsgált olyan problémát, amely szerint az „absztrakció szintjén” megalkotott szabályok a valóságban egy adózóra vonatkoztak. A határozat szerint „a vagyoni típusú helyi adók esetében az adókötelezettség alapját elsődlegesen a vagyontárgy és annak értéke jelenti. Ez egyben az adózók közötti egyenlőségi szabály is, amely akkor érvényesül, ha az adó mértéke nem egyedi, nem az adózó személyére szabott, hanem általános elvek mentén alakul, a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdasági érdekeihez és az adózók teljesítőképességéhez igazodik.” (indokolás [15]) A Kúria ezekben az esetekben a hátrányos megkülönböztetést megállapította.

A Kúria megítélése szerint tehát az Ör.2 7. § 3. pontja, 8. § 3. pontja és 2. számú melléklete azért sérti a Jat. 2. § (3) bekezdését, mert olyan telekadó-kötelezettséget állapít meg kizárólag felperes részére, amely vonatkozásban a felperes alappal bízhatott abban, hogy a megszerzését követő három éves időtartamra adómentesség áll fenn. Az Ör.2. jelölt szabályai sértik továbbá a Hatv. 6. § c) és d) pontjaiból, valamint az Alaptörvény XV. cikkéből és XXX. cikkéből következő adózók közötti egyenlőség elvét is, mert a látszólag mindenkire vonatkozó szabályok kizárólag felperes részére teremtenek (egyébiránt a bevezetés módjában a Jat.-ot is sértő) adó-kötelezettséget.

A fentiek alapján a Kúria az Ör.2. 7. § 3. pontját, 8. § 3. pontját és 2. számú mellékletét megsemmisítette. Az indítványozó bíróság 2016. január 1-jére visszamenő hatályú megsemmisítést kezdeményezett. A Bszi. 56. § (3) bekezdése szerint az önkormányzati tanács az ex nunc hatályú megsemmisítéstől eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja. Jelen ügyben az ex tunc hatályú megsemmisítést, mind a várományok védelmével összefüggő jogbiztonság, mind pedig a megsemmisített rendelkezések hatálya alá tartozó jogalany érdeke indokolja, ezért a Kúria az indítványnak helyt adott és a törvényellenes rendelkezéseket 2016. január 1-re visszamenő hatállyal megsemmisítette.

A Bszi. 56. § (5) bekezdése szerint, ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Erre tekintettel a Kúria elrendelte, hogy az Ör. megsemmisített rendelkezése a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben, illetve valamennyi, valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható.

II.b.)

A Kúria, mint felülvizsgáló bíróság döntése:⁴

Az ügy száma: Kfv.IV.37.056/2016/5.

A per tárgya: kereskedelmi igazgatási ügy

A felülvizsgáló kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A felperes tulajdonában és üzemeltetésében áll a Budapest, ... kerület H. út – Ü. út metrófelszín x. hrsz.-ú közterületen álló 3. számú pavilon, ahol kereskedelmi tevékenységet végzett. A felperes közterület-használata a pavilon tekintetében

⁴ A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

2013. október 31-éig állt fenn. A közterület tulajdonosa, a B. Önkormányzata Közgyűlésének döntése értelmében először 2013. december 31-ig, majd pedig 2014. január 28-i határozatában 2014. június 30-ig terjedő időben az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgy.r.) 9. § (4) bekezdése szerinti felperesi nyilatkozat megtétele feltételével járult hozzá a közterület-használati hozzájárulás meghosszabbításához. A felperes ilyen nyilatkozatot nem tett. Ezzel szemben polgári bíróság előtt pert kezdeményezett az Önkormányzat Közgyűlése ellen a közterület-használati hozzájárulás megadása érdekében.

A Hivatal Városüzemeltetési Osztálya 2014. április 14-én arról értesítette az alperest, hogy a felperes a pavilont a megjelölt közterület tulajdonosának, jelesen B. Önkormányzatának hozzájárulása és az azon alapuló szerződés nélkül üzemeltette.

Az alperes 2014. április 23-án hivatalból indított eljárása során megállapította, hogy a felperes nem rendelkezik közterület-használati hozzájárulással. Ezért 2014. június 16-án kelt határozatával, a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Ker.tv.) 9. § (4) bekezdés a) pontja, a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 201/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 27. § (1) bekezdése, valamint a Kgy.r. 5. § (1) és (2) bekezdései alapján a felperes üzetét -a közterület-használati megállapodás hiánya, mint észlelt hiányosság megszüntetéséig, de legfeljebb 90 (kilencven) napra ideiglenesen bezáratta.

Az alperes a határozatát azzal indokolta, hogy bár a felperes 2007. november 26-án kiskereskedelmi/vendéglátó üzlet működtetésére irányuló bejelentése alapján nyilvántartott kiskereskedő, ugyanakkor azonban az Önkormányzat Közterület-használati Bizottsága – tulajdonosi minőségében eljárva – 2014. január 28-i határozatával feltételeesen járult hozzá a közterület-használat meghosszabbításához, ugyanakkor a határozat meghozatalakor még nem jött létre megállapodás a felek között a közterület használata tekintetében.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése:

A felperes keresettel kérte az alperes határozatának hatályon kívül helyezését.

Az alperes kereseti ellenkérelmében a kereset elutasítását, határozatának helybenhagyását kérte.

Az elsőfokú ítélet:

A felperes keresete folytán eljáró Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a jelen ítélet bevezető részében megjelölt ítéletével a felperes keresetét elutasította.

A Bíróság indokolásában osztotta az alperesi jogi álláspontot abban a tekintetben, hogy a Ker.tv., a Kr. és az Ör. hivatkozott rendelkezései a felperes kereskedelmi tevékenységét közterület-használati engedély és az azon alapuló megállapodás hiányában jogszerűtlenné tették. A Bíróság ítéleti állás-

pontja szerint nem tartozott az alperesi eljárás keretei közé annak vizsgálata, hogy a felperes miért nem rendelkezett a közterület-használati engedéllyel és az sem, hogy a felperes a hiány megszüntetése érdekében pert kezdeményezett polgári bíróság előtt.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem:

A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúria előtt, amelyben a Bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és a jogszabályoknak megfelelő ítéleti döntés meghozatalát kérte. Állította, hogy a jogerős ítélet sérti a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 71. § (2) bekezdés a) pontját, a 32. § (1) bekezdését, a Ker.tv. 9. § (4) bekezdés a) pontját, valamint a Kr. 27. § (1) bekezdését.

A felperes felülvizsgálati kérelmét azzal indokolta, hogy a felperest a Ket. 71. § (2) bekezdés a) pontja alapján megilleti a közterület-használati jog, mivel az Önkormányzat Közterület-hasznosítási Bizottsága, mint az eljárásra jogosult hatóság a megfelelő időben benyújtott kérelme tárgyában határidőben nem döntött. A felperes hivatkozott arra is, hogy a közterület-használati jogosultság megszerzése iránt a B. Önkormányzatával szemben a Kerületi Bíróság előtt pert kezdeményezett, amelynek eldöntése az alperes közigazgatási eljárásban előkérdésnek minősült, ezért az alperesnek a Ket. 32. § (1) bekezdésére tekintettel eljárását fel kellett volna függesztenie a per jogerős befejezéséig. Végül a felperes értelmezésében a Bíróság ítélete az alperes eljárási jogszabályok megsértése révén meghozott határozatát az ügyben alkalmazandó anyagi jogi szabályok megsértésével hozta meg, mert a felperes megfelelt a tevékenységére vonatkozó anyagi jogi szabályoknak.

Az alperes nem terjesztett elő felülvizsgálati ellenkérelmet.

A Kúria döntése és jogi indokai:

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A felülvizsgálati kérelem alapján a Kúriának három kérdésben kellett állást foglalnia: alkalmazható-e jelen eljárásban a Ket. 71. § (2) bekezdés a) pontja, valamint 32. § (1) bekezdése, és megsértette-e a Bíróság a per eldöntésére rendelt eljárási és anyagi jogi jogszabályokat ítéleti döntésével.

A Kúria megállapította, hogy a Ket. 71. § (2) bekezdés a) pontja a jelen perben nem volt alkalmazható.

A Ket. 71. § (2) bekezdés a) pontja értelmében – [törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul és ellenérdekű ügyfél az első fokú eljárásban nem vett részt, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést (...) –. Mivel a jelen per tárgya nem a közterület-használati hozzájárulás megszerzése, hanem a felperes kereskedelmi tevékenységének jogszerűsége, illetve az ezzel kapcsolatos közigazgatási határozat felülvizsgálata,

ezért a jelen perben nem volt lehetséges vizsgálni a Fővárosi Közgűlés esetleges mulasztásának Ket.-en alapuló jogkövetkezéseit.

A Ket. hatályos rendelkezései értelmében az eljárás felfüggesztésének kötelezően elírt esetei vannak. A Ket. 32. § (1) bekezdése értelmében – [h]a az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti –.

A közigazgatási eljárás felfüggesztését a közigazgatási szerv tényfeltárási kötelezettsége indokolja. Amennyiben a tényállás megállapítása más szerv, például bíróság hatáskörébe tartozó kérdés eldöntésétől függ vagy ugyanazon hatóság – a jelen esetben a jegyző mint hatóság – egyéb közigazgatási döntésének meghozatalától függ, úgy a közigazgatási szervnek azt be kell várnia. Ilyen esetben ugyanis a másik szerv (például bíróság) vagy másik közigazgatási döntés meghozatala előkérdésnek minősül.

Az alperesi kereskedelmi hatóság eljárásának tényállási előzménye az a tény volt, hogy a felperes közterület-használati hozzájárulása 2013. október 31-ével megszűnt. Annak megújítására, avagy meghosszabbítására azért nem kerülhetett sor, mert a felperes jogtalannak ítélte a Kgyr. 9. § (4) bekezdése szerinti, azaz jogszabály által előírt nyilatkozat megtételét. Ehelyett polgári pert kezdeményezett a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt annak megállapítására, hogy a közterület-használat 2013. október 31-e után is fennállt.

Ebben a körben utal arra a Kúria, hogy az Alkotmánybíróság 41/2000. (XI. 8.) AB határozata (ABH 2000, 318.), valamint 19/2010. (II. 18.) AB határozata (ABH 2010 II, 1027.) alapján kialakult gyakorlat, több, a perbelihez hasonló ténybeli és jogbeli megítélésű ügyben meghozott kúriai döntés (Kfv.IV.37.470/2013., Kfv.IV.37.573/2013., Kfv.IV.37.197/2015., Kfv.IV.37.940/2015., stb.) értelmében a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy. A véges – közbizágnak – minősülő közterület rendeltetésétől eltérő – például kereskedelmi jellegű – használatát az önkormányzat közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. Ezért ebben a kérdésben az önkormányzat – ideértve az Önkormányzatot is – megfelelő fórumának közigazgatási határozatot kell hoznia, amellyel szemben fellebbezési jogot is biztosítani kell. Az önkormányzati hatósági ügyben meghozott jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata pedig közigazgatási bíróságtól kérhető.

Utalni kell továbbá a Kúria Pfv.I.21.142/2013. számú, valamint a Pfv.I.20.335/2015. számú ítéleteire is, amelyekben a Kúria egyértelmű állásfoglalása értelmében – (...) a bírói gyakorlat egységes a tekintetben, hogy közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatos kérdésekben polgári bíróság előtt a Pp. 123. §-ára alapítottan megállapítási per indításának nincs helye, az ilyen tartalmú jogvita – közigazgatási eljárásban hozott határozat sérelmezése esetén – csak közigazgatási perben bírálható el –.

A felperes által kért nyilvános tárgyaláson a felperesi képviselő úgy nyilatkozott, hogy a folyamatban lévő polgári per tárgya nem a felperes tulajdoni igénye, hanem az a közterület-használat jogszerűségének megállapítására irányul.

A jelen ügyben a Ket. 32. § (1) bekezdése szerinti – más szerv – polgári bíróság nem lehet, mert a polgári bíróság – hatáskör elvonás nélkül – jogerős ítéletével sem pótolhatja joghatályosan a Közgűlés közterület-használat tárgyában hozandó közigazgatási határozatát és nem hozhat létre joghatályosan a felperes és a Közgűlés között közterület-használat tárgyában megállapodást. A Ket. 32. § (1) bekezdés második fordulata – jelesül a jegyző mint hatóság más hatósági jogkörében eljárva meghozandó döntése – a jelen esetben nem volt értelmezhető.

A kifejtettek értelmében a jegyző helyesen járt el akkor, amikor a polgári bíróság előtt folyamatban lévő peres eljárásra tekintettel nem függesztette fel a kereskedelmi hatósági eljárását. Az ugyanis annak vizsgálatára irányult csupán, hogy a felperes kereskedelmi tevékenysége megfelelt-e az eljárás idején a rá vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályoknak. Hiányosságok feltárása esetén az alkalmazható egyik szankció volt az üzlet prevenciós jellegű, ideiglenes, azaz nem visszafordíthatatlan, jogszabályban rögzített időtartamú bezárása, amely a Kr. 27. § (1) bekezdése értelmében legfeljebb 90 nap lehetett. Az ideiglenesség azt a célt szolgálta, hogy a tevékenység felfüggesztésének ideje alatt az ügyfél szüntesse meg a jogsértő helyzetet.

A kifejtett érvelésre tekintettel a Bíróság helyesen értékelte az alperes eljárási jogi döntését, a felperes felülvizsgálati kérelme tehát ebben a tekintetben is megalapozatlan volt.

A felperes felülvizsgálati kérelmében állította, hogy a Bíróság a Ker.tv., a Kr. és a Kgyr. anyagi jogi és eljárási szabályainak megsértésével hozta meg ítéletét, de nem indokolta a jogsértés mibenlétét. Ezért a Kúria a felülvizsgálati kérelem ezen elemét elbírálásra alkalmatlannak minősítette.

A kifejtettek alapján a Kúria a Bíróság ítéletét a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Az döntés elvi tartalma:

A véges – közbizágnak – minősülő közterület rendeltetésétől eltérő – például kereskedelmi jellegű – használatát az önkormányzat közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. Ezért a közterület-használat önkormányzati hatósági ügynek minősül, amelyhez jelleghez igazodik a meghozott határozat közigazgatási bírósági felülvizsgálata is.

Alkalmazott jogszabályok:

2004. évi CXL. törvény 32. § (1)-(3) bekezdései, 71. § (2) bekezdés a) pontja, 2005. évi CLXIV. törvény 9. § (1) bekezdés a) pontja, 201/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 27. § (1) bekezdése, 3/2013. (III. 8.) Föv. Kgy. rendelet 9. § (4) bekezdése

III.

Az Alkotmánybíróság döntése:⁵

Ügyszám: 1/2017. (I. 17.) AB határozat (belső ügyszám: 1/2039/2016.)

Tárgy: Az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés *i*) pontjában biztosított jogkörénél fogva a köztársasági elnök az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, T/12234. számon benyújtott, a közigazgatási perrendtartásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény (a továbbiakban: Törvény) egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

A köztársasági elnök álláspontja szerint a Törvény 7. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény *T*) cikk (4) bekezdésével és a 25. cikk (8) bekezdésével, mert egy új bíróság létrehozásáról rendelkezik, és így az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített tárgykör. A beadvány arra is utalt, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) szabályozási tárgykörébe tartozik e kérdés, amely az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvény. Jelen ügyben támadott Törvény 7. § (4) bekezdése – az elnöki indítvány szerint – a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között egy új ún. közigazgatási felsőbíróságot nevez meg, amelynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el. A köztársasági elnök álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott Törvény ugyan formailag nem módosítja a sarkalatos Bszi.-t, azonban tartalmát tekintve kiegészíti azt az új bírósággal. nyomatékosan utalt arra az indítvány, hogy a Törvény az új bíróságnak 1. feladat- és hatáskört állapít meg; ezen kívül 2. meghatározza az összetételt; bizonyos, a Fővárosi Törvényszék szokásos eljárásától eltérő szabályt rendel alkalmazni, például a képviselőt és a kötelező jogi képviselőt tekintetében. Mindezekkel indokolta, hogy egyszerű többségű törvénnyel nem lehet alkotmányosan új bíróságot létrehozni.

Az indítvány kifejtette, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés *a*) pontjában meghatározott hatásköri szabály módosítja a sarkalatos törvényben a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalt jogorvoslati eljárást, ezáltal sérti az Alaptörvény *T*) cikk (4) bekezdését és *IX. cikk* (6) bekezdését.

Álláspontja szerint a Törvény 12. § (2) bekezdés *c*) pontja sérti az Alaptörvény *T*) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését, mert egyszerű többség-

gel módosítja a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság – ténylegesen a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perekben. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 229. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a választási bizottság döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. Ebben az esetben a Törvény 12. § (2) bekezdés *c*) pontja egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság – ténylegesen a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben.

Fent ismertetett indokok alapján a köztársasági elnök indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseivel sarkalatos törvényekben foglalt rendelkezések tartalmát módosítja, ezért alaptörvény-ellenes és közjogilag érvénytelen.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította, hogy az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése *a*) és *c*) pontjai alaptörvény-ellenesek.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróságnak az indítvánnyal összefüggésben azt kellett megvizsgálnia, hogy az elfogadott Törvénynek a köztársasági elnök által megjelölt – tartalma szerint más törvények módosításáról szóló – rendelkezései az azokra előírt többséget igénylő törvények elfogadására vonatkozó eljárási rendben kerültek-e elfogadásra.

A Bszi. Első rész „*A bíróságok működésének alapelvei és a bírósági szervezet*” II. Fejezete „*A bírósági szervezet*” fejezet-cím alatt a „*2. Közös szabályok*” rendelkezései között szereplő 16. §-ában határozza meg, hogy az igazságszolgáltatást a következő bíróságok végzik: 1. a Kúria, 2. az ítélőtábla, 3. a törvényszék, 4. a járásbíróság és 5. a közigazgatási és munkaügyi bíróság. Ezen kívül a Bszi. 17. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról, valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. A Bszi. fent hivatkozott 17. § (1) bekezdése és 21. §-a sarkalatos törvényi rendelkezések. A Bszi.-ben a Törvény által megjelölt közigazgatási felsőbíróság sem első, sem másodfokú bíróságként nem szerepel.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Törvény közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskör-

⁵ A döntést SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

kört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem annak van közjogi jelentősége, hogy az új elnevezés alatt már létező és a Bszi.-ben szabályozott bíróság jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), hanem annak, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem hozhat létre új, a Bszi. 16. §-ában nem szereplő bíróságot.

A Törvény 7. § (4) bekezdése az Alkotmánybíróság szerint új elnevezés alatt (közigazgatási felsőbbbíróság) eljáró bíróságként jelöli ki a Fővárosi Törvényszéket. A törvényszékek (így a Fővárosi Törvényszék is) részei a Bszi. által szabályozott igazságszolgáltatási tevékenységet végző bírósági szervezetrendszernek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie, így e rendelkezés ezért sérti az Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdését, a *B) cikk* (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését.

A Törvény 12. § (2) bekezdés *a)* pontja – a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perek kivételével – a közigazgatási felsőbbbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe utalja a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bekezdésének *a)* pontja az NMHH-t önálló szabályozó szervként határozza meg. Az Alaptörvény *IX. cikk* (6) bekezdése értelmében a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, ennek értelmében az NMHH-ra vonatkozó szabályozás sarkalatos törvényre tartozik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés *a)* pontja olyan hatáskört ad a közigazgatási felsőbbbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszéknek, amelyet a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXX. törvény (Média tv.) sarkalatos törvényi rendelkezése korábban már más bíróság (közigazgatási és munkaügyi bíróság) hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) utalt. Ez tehát azt jelenti, hogy sarkalatos törvényben biztosított hatáskör és kizárólagos illetékesség egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés *a)* pontjában foglalt szabály sérti az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében, a *T) cikk* (4) bekezdésében és *IX. cikk* (6) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, ezért alaptörvény-ellenes.

A Törvény 12. § (2) bekezdés *c)* pontjának alkotmányossági vizsgálata során kapcsolatban az Alkotmánybíróság a kö-

vetkezőket állapította meg. Az Alaptörvény *2. cikk* (1) bekezdése és *35. cikk* (1) bekezdése értelmében az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény állapítja meg. A Ve. egyes rendelkezései, így a 229. § (1) bekezdése sarkalatos tárgykörbe tartozik. A Ve. 229. § (1) bekezdésének első mondata értelmében a bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéltábla bírálja el. A Ve. 354. § (1) bekezdése értelmében a Ve. 229. § (1) bekezdése sarkalatosnak minősül. Sarkalatos törvényben biztosított hatáskör egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg. jelen ügyben a Törvény 12. § (2) bekezdés *c)* pontja – a Ve. hivatkozott rendelkezésével ellentétesen – a közigazgatási felsőbbbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék hatáskörébe utalja a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket, így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés *c)* pontjában foglalt szabály sérti az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdését, a *T) cikk* (4) bekezdését, a *2. cikk* (1) bekezdését és a *35. cikk* (1) bekezdését, ezért alaptörvény-ellenes.

Döntésében az Alkotmánybíróság külön kitért az indítványozó által felvetett közjogi érvénytelenség következményére. A Testület ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy kiemelten is az Alaptörvény által sarkalatosnak tekintett törvények vagy ilyennek minősülő szabályozási tárgykörök esetében fokozott jogbiztonsági követelmény a törvény megalkotására vonatkozó speciális eljárási szabályok [HHSZ 50. § (3) bekezdés] betartása. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság jelen ügyben előzetes normakontroll eljárást folytatott, vagyis elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált, a Törvény kihirdetése előtt érvényesen létre sem jöhetett, függetlenül az Alkotmánybíróság döntése tartalmától.

A törvényalkotási eljárás szabályainak megszegése a kihirdetett Törvény közjogi érvénytelenségét eredményezné.

Miután a köztársasági elnök eleget tett alkotmányos kontroll szerepének azzal, hogy a Törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az alaptörvény-ellenesség megállapítása miatt az Alaptörvény *6. cikk* (6) bekezdése értelmében az Országgyűlésnek a Törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újra kell tárgyalnia.

Elterő vélemények:

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró támogatta a határozat rendelkező részét, ám a sarkalatosságot illető indokolással nem értett egyet: „Mivel a sarkalatosság (vagy korábban a kétharmadoság) értelmezése szempontjából az egyik legfontosabb vitakérdés mindig is az volt az alkotmánybírósági törvénykontrollnál, hogy milyen mélységig tartozik ide egy-egy szabályozási tárgykör, vagy ezzel szemben ennek egy része már kiesik ez alól (és elég az elfogadáshoz egyszerű többség), így ez az eltérés a régi Alkotmány és az Alaptörvény között a legfontosabbnak minősíthető. Ennek ellenére az Alaptörvény hatályba lépése óta, az elmúlt öt év során ennek észlelésére nem került sor, nem függet-

lenül attól, hogy az utóbbi évek alkotmánybírói gyakorlata a legtöbb esetben még mindig hajlik a régi Alkotmány alapján létrejött alkotmánybírói döntések felülvizsgálat nélküli át-emelésére a mai döntéseink megalapozására. (A negyedik alaptörvény-módosítás kifejezett rendelkezése ellenére!) Ennek megfelelően a határozati Indokolás [39] bekezdésében leszögezi: »[a] sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján, hogy a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.« Párhuzamos indokolásomban e megállapítás helytelenségét szeretném kiemelni, és arra rámutatni, hogy ezzel szemben az új Alaptörvény a sarkalatosság terjedelme szempontjából a legtöbb tárgykört illetően szigorúbb követelményt állított fel, és nemcsak az adott tárgykörök alapvető szabályait vonta be e körbe, hanem részletes szabályok megalkotását is. Ahol nem ezt akarta tenni, ott kifejezetten utalt az alapvető szabályokra történő szűkítésre (mint a jelzett 40. cikknél), vagy csak azon a módon, hogy eltekintett a részletes szabályok bevonásának rögzítésétől (mint például az adatvédelmi hatóság esetében). Ennek a differenciált alaptörvényi szabályozásnak megfelelően az Alkotmánybíróság már nem teheti meg, hogy kövesse a korábbi alkotmánybírók tágabb értelmezési szabadságát e tekintetben, akik időszakonként a részletes szabályokat is bevonandónak deklarálták a minősített többség alá, de más időszakban más értelmezésre áttérve csak az alapvető szabályok bevonását jelölték meg döntéseikben. Mivel az akkori Alkotmány ezt nyitva hagyta, az akkori alkotmánybírók ez megtehették, ám ez a tág értelmezési szabadság megszűnt 2012 óta. A kritikám tehát a mostani határozati indokollással szemben az, hogy alkotmánybírói többség nem észlelte az Alaptörvény változásait e téren, és a régi alkotmányi rendelkezésekhez kidolgozott alkotmánybírói döntéseket alkalmazta most is mechanikusan.» Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak szoros tartalmi összefüggés alapján a vizsgálatába be kellett volna vonnia a Bszi. 175. §-ában tartalmazott sarkalatosági záradékot az alaptörvény-ellenes szűkítés miatt, és ki kellett volna mondani, hogy az Alaptörvény 25. cikkének (8) bekezdése értelmében a jövőben az egész törvény sarkalatosnak minősül.

Dr. Stumpf István és Dr. Juhász Imre alkotmánybírók a rendelkező részben szereplő alaptörvény-ellenességet az indokoláshoz képest eltérő alapon látták megállapíthatónak: »A jelen ügyben a többségi indokolás a Törvény támadott szabályainak a vizsgálata során a sarkalatosság kérdésével kapcsolatban az Abh.-ban kifejtett elvi megállapításokra támaszkodik. Az egyik ilyen hivatkozás szerint »[a]z Abh.-ban kifejtettek értelmében az Alaptörvény rendelkezése alapján »minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni« (Abh., Indokolás [45])« (Indokolás [47]). Az Abh.-nak a hivatkozott része valójában az 1/1999. (II. 24.) AB határozatnak egy megállapítását idézve az Alkotmányból kiindulva von le következtetést: »[a]z Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel el-

fogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.« Az Alkotmánybíróság ezt a megállapítást álláspontom szerint az Alaptörvényre vonatkoztatva csak úgy tarthatja fenn megalapozottan, hogy a hangsúlyt nem a »minősített többséggel elfogadott«, hanem »az Alaptörvény rendelkezése alapján« fordulatra helyezi. Mindez azt jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság egy törvényi rendelkezést a sarkalatosság követelményének való megfelelés szempontjából vizsgál, akkor döntő vizsgálati mérceként az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit kell figyelembe venni, s nem pedig elsősorban azt, hogy valamely más törvény minősített többséggel elfogadott (és az adott törvény sarkalatosági záradékban ilyenként feltüntetett) rendelkezésével ellentétbe kerül-e. Ezt az általam akceptált vizsgálati szempontot nevesíti az Abh.-nak – a jelen többségi indokolás által is idézett – a [41] bekezdése: »ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez«. Álláspontom szerint a jelen ügyben ezt a formulát nem csak idézni kellett volna, hanem a vizsgálatot következetesen ennek alkalmazásával kellett volna lefolytatni.

A fentiekre tekintettel a jelen ügyben az alaptörvény-ellenesség megállapítása szempontjából nem az a döntő, hogy »az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárásiban elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult«, ti. amelyről a Bszi. 175. §-a kimondja, hogy sarkalatosnak minősül (lásd többségi Indokolás III. 3.3., Indokolás [40]), hanem az, hogy – a 7. § kontextusában – olyan tárgykört szabályozott, amely az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a 25. cikk (8) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy »[a] bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.« Álláspontom szerint az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésének a »bíróságok szervezetének [...] részletes szabályai« fordulatába – mint sarkalatos törvénnyel szabályozható tárgykörbe – beleértendő 25. cikk (4) bekezdésébe foglalt alapvető rendelkezések törvényi szintű lényeges részletszabályainak megalkotása. Tehát sarkalatos szabályozást igényel – a Kúrián kívül – a bírósági rendszer egyes szervezeti szintjeinek meghatározása, mind az általános hatáskörű bíróságok, mind a külön bíróságok vonatkozásában, s ennek keretében a bírósági szervezet egyes szintjein felállított bíróságok egymáshoz való viszonyának a szabályozása is.

A Törvény 7. § (4) bekezdését – a 7. § egészének összefüggésében vizsgálva – a Bszi.-vel, és különösen annak a törvényszék-re vonatkozó 21. §-ával összevetve az alábbi következtetésekre juthatunk. A Bszi. alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozataival szembeni fellebbezéseket a törvényszék (a törvényszék, ami a korábbi megyei bíróság elnevezés módosításával jött létre) bírálja el, vagyis minden megyében az adott megyében illetékes törvényszék. Ettől a Törvény 7. §-a eltér, mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben a közigazgatási felsőbíróságként eljáró egyetlen bíróságot nevezi meg másodfokú bíróságként, vagyis kizárólagos illetékességgel ruház fel egy törvényszéket (szemben a Bszi.-vel, amely a törvényszék, tehát minden egyes törvényszék vonatkozásában állapítja meg ugyanazt a hatáskört, és nem

tartalmaz kizárólagos illetékességi szabályt sem). A Törvény tehát megváltoztatná a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak mint külön bíróságoknak az általános hatáskörű bíróságok rendszeréhez való illeszkedését, ami sarkalatos törvényi szabályozási tárgykör. A rendelkezés álláspontom szerint ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését.

A Törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának az Alaptörvénnyel való összhangját szintén közvetlenül az Alaptörvény sarkalatos szabályozási tárgyköröket meghatározó, ide vonatkozó szabályainak értelmezése alapján kellett volna megvizsgálni, s nem pedig elsődlegesen a Média tv. és a Ve. sarkalatosági záradékának tartalmára figyelemmel.

A támadott rendelkezések az NMHH döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárásban és a választási bizottságok közigazgatási pereiben a közigazgatási felsőbíróság – tehát a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét állapítják meg. Ezek az eljárások a Ve. és a Média tv. hatályos rendelkezései szerint egyrészt a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák hatáskörébe, másrészt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességi körébe tartoznak. A Törvény tételesen nem rendelkezik a hatályos hatásköri és illetékességi szabályok módosításáról.

A vizsgálat alapjául szolgáló IX. cikk (6) bekezdése szerint »[a] sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg«; míg a 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése értelmében »[a]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok [...] sarkalatos törvényben meghatározott módon választják«, illetve »[a] helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok [...] sarkalatos törvényben meghatározott módon választják«.

A többségi indoklásban megállapítást nyert, hogy a támadott rendelkezések ellentétbe kerülnek a Média tv. 164. § (2) bekezdésével, illetve a Ve. 229. § (1) bekezdésével. Mivel azonban közjogi érvénytelenség megállapításának akkor van helye, »ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható«, s az utóbbi törvények sarkalatosként elfogadott rendelkezései elvileg akár túl is terjeszkedhetnek az Alaptörvény ide vonatkozó sarkalatos szabályozási tárgyköröket meghatározó rendelkezéseinek keretein, ezért álláspontom szerint a Törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjának közjogi érvénytelenségét annyiban lehetett volna kimondani, amennyiben az indoklásban igazoljuk azt, hogy a vonatkozó ügyekben a sarkalatosági követelménye a jogorvoslati fórumként eljáró bíróság meghatározására is kiterjed. Ennek hiányában az alaptörvény-ellenesség megállapítását csak az Alaptörvény B) cikkével való ellentét alapján, törvények közötti – a jobbiztonság követelményét sértő – normakollízió miatt láttam megalapozottnak.»

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró álláspontja szerint a Törvény 7. § (4) bekezdése és a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alaptörvény-ellenesek, ám a többség által támogatott indoklással nem értett egyet. Az alaptörvény-ellenesség oka szerinte »egyszerű kodifikációs hiba«. »Annak levezetését azonban az indoklás nem tartalmazza, hogy a közigazgatási felsőbíróság fogalom használata miért jelenti azt, hogy a Törvény új bíróságot hozott létre. Álláspontom szerint ez a következtetés nem is vezethető le a Törvény elfogadott szövegéből.

A 7. § (1) bekezdés b) pontjában bevezetett, majd következetesen használt »közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság« (kiemelés tőlem) fordulat éppen az ellenkezőjére utal. Arra, hogy a Törvény tudatosan nem hozott létre új bíróságot, hanem csak a másodfokú közigazgatási peres hatásköröket koncentrálja, márpedig ezt sarkalatos szabály nélkül is megteheti, majd az így koncentrált hatáskörök gyakorlására meglévő bíróságot, a Fővárosi Törvényszéket jelöli ki. Nincs tehát jelentősége annak, hogy a Törvény benyújtáskori szövegének megfelelően célszerű lett volna-e a közigazgatási felsőbíróság létrehozatala különbíróságként (megjegyzem, a hazai közjogászok egybehangzó felfogása szerint igen), ha egyszer az Országgyűlés (véltetően éppen a sarkalatos szabályozás igénye miatt) tudatosan lemondott erről, és más szöveggel fogadta el a Törvényt.»

A Törvény Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró szerint »nem hozott létre új bíróság-típust, a »közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság« csak közvetítő fogalom. A közvetítő fogalom használata az elmúlt tíz évben divatosá vált kodifikációs műfogás, amely csökkenti ugyan a jogrendszer konzisztenciáját, de önmagában nem alaptörvény-ellenes. Célja a szabályozás technikai megkönnyítése.« »Ha viszont a »közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság« nem más, mint közvetítő fogalom, akkor a köztársasági elnök indítványát – összhangban tartalmával – tisztán legisztikai kérdésként kellett volna kezelni. Ebből pedig az következik, hogy a Törvény 7. § (4) bekezdése mint kijelölő szabály önmagában nem alaptörvény-ellenes.»

A Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja önmagában álláspontja szerint nem alaptörvény-ellenes, »mivel nincs önálló tartalma (jogtétel, de nem önálló norma)«. »Álláspontom szerint tehát a Törvény 7. § (4) bekezdése, illetve 12. § (2) bekezdés c) pontja külön-külön nem, együttesen azonban alaptörvény-ellenesek. Ezen nem változtat az, hogy egyszerűen kikerülhető lett volna mindkét jogszabály-szerkesztési (kodifikációs) hiba: ha a 7. § (4) bekezdése tartalmazná az »amennyiben törvény másként nem rendelkezik« (vagy más hasonló) formulát, a Törvény az Alaptörvénnyel összhangban álló, ezért aláírható lenne.

Összefoglalva tehát álláspontom szerint az alaptörvény-ellenesség oka nem új bíróság létrehozatala a Bszi. típuskényszerén kívül, és nem is a sarkalatosági megsértése. Az alaptörvény-ellenességet az a kodifikációs hiba okozza, hogy a Törvény aláírása és kihirdetése esetén már meglévő jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes új rendelkezések jeleznének meg a jogrendszerben.»

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró nem értett egyet sem a határozat rendelkező részével, sem pedig indoklásával, az indítványt szerinte az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania. »Úgy gondolom, hogy a sarkalatos törvényben való szabályozás szükségességéről kizárólag az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek [jelen esetben a IX. cikk (6) bekezdésének, 2. cikk (1) bekezdésének, 25. cikk (8) bekezdésének és 35. cikk (1) bekezdésének] értelmezése alapján és a konkrét törvényi szabályok tartalmának figyelembe vételével lehet dönten.

A hivatkozott alaptörvényi szabályok értelmezése szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy Magyarország parlamentáris kormányformájú köztársaság, amelyben főszabályként a törvényhozó hatalom egyszerű többséggel alkot törvényeket. Ez az 1989-es Alkotmány elfogadását megelőzően – a történeti alkotmány vívmányaként – létezett alkotmányos monarchia és parlamentáris köztársaság idején is kizárólagosan

érvényesülő elv volt (ami az alkotmányos jelentőségű törvényekre is vonatkozott). A kétharmados törvényi tárgykörök először az 1989-es Alkotmánnyal jelentek meg a magyar jogtörténetben.

A parlamentáris kormányformából következő egyszerű többségi törvényalkotás mint főszabály mellett a minősített többséghez kötött törvényalkotás kivételes. Ez egyrészt azt jelenti, csak akkor és annyiban követelmény a minősített többségi szabályozás, ahol az alkotmányozó erről kifejezetten rendelkezik az Alaptörvényben. A sarkalatos tárgykörök az Alaptörvényben zárt taxációt képeznek, ami kizárólag az Alaptörvény módosításával alakítható, alacsonyabb szintű jogszabályban nem. A kivételes jelleg másrészt azt jelenti, hogy a sarkalatosként megjelölt tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, e tárgykörök terjedelmét kivételes jellegük és közvetlenül az Alaptörvény normatív szövege határozza meg. Vagyis nem bővíthető további értelmezési tételek bevonásával. A sarkalatos tárgykörök kivételessége annak biztosítéka, hogy a törvényhozó hatalommal felruházott Országgyűlés megőrizze cselekvőképességét, és az Alaptörvényből eredő valamennyi törvényalkotási feladatának eleget tudjon tenni.”

Álláspontja szerint szerint sem a Törvény 7. § (4) bekezdése, sem a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai nem igényelnek sarkalatos törvényi rendezést. Hangsúlyozta ezzel összefüggésben, hogy *„szem előtt kell tartani azt is, hogy a bírósági szervezetre és igazgatásra vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályok végső célja a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének biztosítása. Ennek megvalósítása mellett azonban a bíróságok szervezete nem olyan jellegű kérdés, amely tekintetében a mindenkori törvényhozónak ne volna szervezetalakítási szabadsága. Erre a tárgykörre éppen hogy elhibázott a minősített többség széleskörű kiterjesztése, hiszen a törvényhozónak reagálnia kell a változó igényekre akár a bírósági szervezet vagy igazgatás egyes elemeinek átalakítása révén is.”*

A Törvény 12. § (2) bekezdésének a) és c) pontjaival kapcsolatban kifejtette, hogy *„a »sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes« szabályokba nyilvánvalóan nem az összes részletszabály tartozik bele, csupán a garanciális rendelkezések. Álláspontom szerint nem minősül ilyen garanciális szabálynak, hogy az NMHH által hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára pontosan melyik bíróság rendelkezik hatáskörrel és kizárólagos illetékességgel. Ugyanez vonatkozik a választási bíráskodásra is: sarkalatos törvényben a választás garanciális szabályait szükséges rögzíteni, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező konkrét bíróság megjelölése pedig nem tartozik ide. A Média tv. és a Ve. hivatkozott hatásköri és illetékességi szabályai tehát – a törvényhozó ezzel ellentétes nyilatkozata ellenére – az Alaptörvény alapján nem sarkalatos rendelkezések, így elfogadásuk és módosításuk egyszerű törvénnyel is megtörténhet.”*

Különösen aggályosnak tartotta *„a határozat azon megállapítását, amely a Ve. 354. § (1) bekezdése alapján – és nem az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének értelmezése útján – tekinti a Ve. 229. § (1) bekezdésében szereplő hatáskör-telepítő szabályt sarkalatos tárgykörbe tartozónak. Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdéséből biztosan nem vezethető le közvetlenül, hogy a választási bíráskodás ítélőtáblához telepítése sarkalatos tárgykör. Azzal, hogy a határozat a Ve. 354. § (1) bekezdésére hivatkozik, e körben azt állítja, hogy az Alaptörvény sarkalatos tárgyköröket érintő zárt taxációját a Ve. kibővítette, vagyis eszerint az Alaptörvény szövege törvénnyel – jelen esetben a Ve.-vel – módosítható”.*

Végül megjegyezte, hogy *„a törvény hatálybalépéséig, 2018. január 1-ig nyitva álló időtartam alatt a jogalkotónak módjában áll megteremteni a hivatkozott jogszabályok teljes körű összhangját.”*