

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



Felsőbíróági Jogesetek

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

I. a.)

Az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő ügyei:¹

BÍRÓSÁG

C-369/17 Shajin (menedékjog)

Az uniós menekültügyi irányelv² értelmében azok a menedékkérők, akik a származási országukban nincsenek kitéve üldöztetésnek, és ezért menekültként nem ismerhetők el, de akiket ezen országban halálbüntetés, kínzás, emberetlen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód, illetve háborús konfliktus fenyeget, a menedékjognál valamivel szűkebb terjedelmű ún. kiegészítő védelemben részesülhetnek.

Az irányelv szerint a súlyos bűncselekmények elkövetői nem jogosultak a kiegészítő védelemre. Az uniós jogszabály rendelkezéseit a magyar jogba átültető, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény a kiegészítő védelmet oltalmazottként elismerésnek nevezi, és a védelemből való kizárást megalapozó súlyos bűncselekmény fogalmát a következőképpen határozza meg: „*olyan bűncselekmény, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli*”.

A jelen ügyben egy afgán férfi oltalmazottként való elismerés iránti kérelmét azzal az indokkal utasította el a magyar idegenrendészeti hatóság, hogy ő egy olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli. A férfi azonban a kérelme elutasításáról szóló hatósági határozatot megtámadta a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt arra hivatkozva, hogy szerinte az uniós jogalkotó a súlyos bűncselekmény fogalmának bevezetésével széles mozgásteret kívánt hagyni a menekültügyi hatóságoknak a kérelmező veszélyességének értékelése céljából. Márpedig az afgán férfi

szerint a magyar törvényhozás e fogalom terjedelmét túlságosan leszűkítette azzal, hogy az annak hatókörébe tartozó bűncselekmények kizárólag egy adott bűncselekmény a magyar jog szerint meghatározott büntetési tétele alapján kerülnek megállapításra.

A magyar bíróság az Európai Bírósághoz fordult iránymutatásért a kérdésben.

C-75/18 Vodafone Magyarország (adózás)

A brit Vodafone-csoport tagját képező Vodafone Magyarország egy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által a cégnél végzett vizsgálatot követően most a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt vitatja a magyarországi távközlési különadónak az uniós joggal való összhangját.

A Vodafone szerint ezen adó diszkriminatív, mert egy olyan, az árbevételhez igazodó progresszív adómérték-rendszer alkalmaz, amelyben az adómentes, illetve a legalacsonyabb adókulcs alá eső kategóriákba lényegében csak az alacsony árbevételű, magyar tulajdonú adóalanyok tartoznak, míg a legmagasabb adókulcs kizárólag a magas árbevételű, külföldi tulajdonú adóalanyokra alkalmazandó, amelyek az általuk befizetett különadó döntő részét e legmagasabb kulcs alapján fizetik meg.

A Vodafone emellett azt is állítja, hogy a különadó a magyar tulajdonú vállalkozások számára az uniós versenyszabályok megsértésével nyújtott állami támogatásnak tekintendő, illetve hogy ezen adó forgalmi típusú adónak minősül, jelleget az uniós héairányelv³ (a héa magyar jogi megfelelője az áfa) alapján Magyarországon az áfa lehetne az egyetlen ilyen típusú adó.

A magyar bíróság az Európai Bíróságtól várja a magyarországi távközlési különadó az uniós jog említett rendelkezéseivel való összhangjának megvizsgálását.

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

² A 2011/95/EU irányelv.

³ A 2006/112/EK irányelv.

I. b.)

Az Európai Unió Bíróságának döntései:⁴**I.****Ügyszám:** *A Bíróság 2018. január 25-i ítélete a C-473/16. sz. F ügyben***Tárgy:** Az Európai Unió Alapjogi Chartája – A magán- és a családi élet tiszteletben tartása – 2011/95/EU irányelv – A menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás nyújtásának feltételeire vonatkozó szabályok – A szexuális irányultság miatti üldöztetéstől való félelem – A tények és körülmények értékelése – Szakértői vélemény kérése – Pszichológiai tesztek**A döntés:****A menedékkérő szexuális irányultságának meghatározása céljából nem vehető alá pszichológiai tesztnak.**

Az ilyen teszt elvégzése ugyanis aránytalan beavatkozást jelent a kérelmező magánéletébe.

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdései:

2015 áprilisában egy nigériai állampolgár menedékkérő iránti kérelmet nyújtott be a magyar hatóságokhoz, amelyben azt állította, hogy attól fél, hogy származása szerinti országában homoszexualitása miatt üldöztetésnek lenne kitéve. Annak ellenére, hogy e hatóságok megítélése szerint a kérelmező nyilatkozatai között nem voltak ellentmondások, elutasították a kérelmet azzal az indokkal, hogy a kérelmező személyiségvizsgálata céljából kért pszichológus szakértői vélemény nem igazolta e személy szexuális irányultságával kapcsolatos állítását.

A menedékkérő keresetet nyújtott be e határozat ellen a magyar bíróságokhoz, és azt állította, hogy a szóban forgó szakértői vélemény pszichológiai tesztjei súlyosan sértik az alapvető jogait, és nem alkalmasak szexuális irányultsága valószínűsítésének értékelésére.

Az ügyben eljáró Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy a magyar hatóságok vizsgálhatják-e a menedékkérő szexuális irányultságára vonatkozó nyilatkozatait pszichológus szakértői vélemény alapján. Amennyiben a Bíróság nemleges választ adna az első kérdésre, a magyar bíróság azt is szeretne volna megtudni, hogy léteznek-e mégis olyan szakértői módszerek, amelyeket a nemzeti hatóságok felhasználhatnak a szexuális irányultság miatti üldöztetés kockázatán alapuló menedékkérő iránti kérelemmel kapcsolatban tett nyilatkozatok hitelességének vizsgálatához.

⁴ A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3.) SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2018. január 25-én kihirdetett ítéletében a Bíróság legelőször is megállapította, hogy a menekült jogállás nyújtásának feltételeire vonatkozó irányelv⁵ lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy szakértői véleményt kérjenek a kérelmező nemzetközi védelem iránti valódi igényeinek pontosabb meghatározása céljából. A szakértői vélemény esetleges igénybevételére vonatkozó részletes szabályoknak azonban meg kell felelniük az Európai Unió Alapjogi Chartájában biztosított alapvető jogoknak, így az emberi méltóság tiszteletben tartásához való jognak, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jognak.

Ezzel összefüggésben nem zárható ki, hogy a menedékkérő szexuális irányultságával kapcsolatos nyilatkozatainak értékelése során a szakértői vélemények bizonyos formái hasznosnak bizonyulnak a kérelemben előadott tények és körülmények értékelése céljából, és elkészíthetők e kérelmező alapvető jogainak veszélyeztetése nélkül. A Bíróság e tekintetben ugyanakkor kiemelte, hogy a kérelmező szexuális irányultságával kapcsolatos nyilatkozatainak értékelése keretében a nemzeti hatóságok és bíróságok nem alapíthatják határozataikat kizárólag a szakértői vélemény következtetéseire, és nem köthetik őket e következtetésekre.

A Bíróság ezt követően megállapította, hogy amennyiben a menedékkérő szexuális irányultsága valódiságának értékelésére szolgáló pszichológiai szakvélemény elkészítését a kérelem megvizsgálásáért felelős nemzeti hatóságok kérik, az a személy, akiről e szakvélemény készül, olyan helyzetben van, hogy a jövője nagymértékben attól függ, hogy e hatóságok hogyan bírálják el a kérelmét. Az, hogy a kérelmező esetlegesen megtagadja azt, hogy alávesse magát a kérdéses teszteknek, továbbá fontos tényező lehet, amelyre a nemzeti hatóságok támaszkodnak annak meghatározása céljából, hogy e személy kellően alátámasztotta-e a kérelmét.

Következésképpen, még abban az esetben is, ha az ilyen tesztek elvégzése formálisan az érintett személy hozzájárulásához van kötve, e hozzájárulás nem feltétlenül szabad, mivel azon körülmények nyomásának van kitéve, amelyben a menedékkérő van. Márpedig ilyen körülmények között a kérelmező szexuális irányultságának meghatározására irányuló pszichológiai szakvélemény beszerzése beavatkozást jelent e személy magánéletének tiszteletben tartásához való jogába.

Azon kérdést illetően, hogy a magánéletbe történő ezen beavatkozás igazolható-e a kérelmező nemzetközi védelem iránti valódi igényeinek értékeléséhez hasznos információk összegyűjtésére irányuló céllal, a Bíróság kiemelte, hogy az említett szakértői vélemény csak akkor fogadható el, ha az kellően megbízható módszereken alapul. E kérdéssel nem a Bíróságnak kell határoznia, azonban a Bizottság és több kormány is vitatta ezt. A Bíróság emellett megállapította, hogy a jelen ügy tárgyát képező szakértői véleménynek a magánéletre gyakorolt hatása aránytalan az említett céllal. A Bíróság ezzel kapcsolatban többek között megjegyezte, hogy e beavatkozás különösen súlyos, mivel a kérelmező legitímebb életszféráinak feltérképezését célozza.

⁵ A 2011/95/EU irányelv.

A Bíróság ezenkívül hangsúlyozta, hogy a menedékkérő szexuális irányultságának meghatározására irányuló pszichológiai szakvélemény elkészítése nem nélkülözhetetlen a kérelmező szexuális irányultságával kapcsolatos nyilatkozatai hitelességének értékeléséhez. A Bíróság ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy az irányelv értelmében abban a helyzetben, amikor a kérelmező szexuális irányultságát nem támasztják alá okirati bizonyítékok, a nemzeti hatóságok – amelyeknek megfelelő szakszemélyzettel kell rendelkezniük – többek között támaszkodhatnak az érintett személy nyilatkozatainak logikailag összefüggő voltára és hihetőségére. A kérdéses szakvéleménynek egyébként a jellegénél fogva a legjobb esetben is csak korlátozott a megbízhatósága, így a menedékkérő nyilatkozatai hitelességének értékelése során megkérdőjelezhető a hasznossága, különösen akkor, ha – a jelen esethez hasonlóan – a kérelmező nyilatkozatai között nincsenek ellentmondások.

E körülmények között a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy a Charta fényében értelmezett irányelvnek nem felel meg az, hogy pszichológus szakértői véleményt alkalmazzanak a menedékkérő szexuális irányultsága valódiságának értékeléséhez.

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2018. január 18-ai ítélete a C-45/17. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – A tőke szabad mozgása – EUMSZ 63. és EUMSZ 65. cikk – 883/2004/EK rendelet – 11. cikk – A tőkejövedelmet terhelő, a tagállami szociális biztonsági rendszer finanszírozásához hozzájáruló levonások – Az Európai Unió tagállamainak a más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított állampolgárait érintő mentesítés – Harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosított természetes személyek – Eltérő bánásmód – Korlátozás – Igazolás.

Az ügy:

F. Jahin, aki francia állampolgár, 2003 óta Kínában él. Az említett országban keresőtevékenységet folytat, és a társadalombiztosítási rendszerben magánbiztosítással rendelkezik.

F. Jahinnak 2012 és 2014 között különböző levonásokat kellett fizetnie az ingatlanjövödelmei után, valamint azon nyereség után, amelyre egy ingatlanátruházás során tett szert.

A Bíróság, amelyhez a kérdést előterjesztő bíróság, a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) már előterjesztett egy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet egy ugyanilyen levonásokra vonatkozó másik ügyben, amely a 2015. február 26-i de Ruyter ítélet alapjául szolgált, lényegében azt állapította meg, hogy az ilyen levonások, amennyiben az 1408/71 rendelet 4. cikkében felsorolt bizonyos szociális biztonsági ágazatokkal közvetlen és releváns kapcsolatban állnak, e rendelet hatálya alá tartoznak, és azokra kiterjed az egyetlen tagállami szabályozás alkalmazására vonatkozó, e rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében előírt elv, még akkor is, ha e levonásokat kizárólag az érintett adóalanyok tőkejövedelmei alapján állapítják meg, függetlenül attól, hogy ezen adóalanyok folytatnak-e kereső tevékenységet.

Ezen ítélet nyomán a kérdést előterjesztő bíróság a 2015. július 27-i határozatban megállapította, hogy a más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított valamennyi természetes személy jogosult annak kérelmezésére, hogy mentesüljön a tőkejövedelmei után Franciaországban fizetendő levonások alól.

A levonások visszatérítésének az uniós jogot sértő módjairól számolt be két 2015. október 20-i sajtóközlemény, melyeket egyrészt a secrétaire d'État chargé du Budget (kölségvetési államtitkár, Franciaország) másrészt pedig a directeur général des Finances publiques (adóügyi főigazgató, Franciaország) bocsátott ki. E sajtóközlemények többek között arról adnak számot, hogy a visszatérítésre csupán azok a természetes személyek jogosultak, akik a Francia Köztársaságon kívüli más, az Európai Unióban, vagy az EGT-ben található állam, vagy a Svájci Államszövetség szociális rendszerében biztosítottak, e jogosultságból kizártak tehát azok a természetes személyek, akik harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosítottak.

F. Jahin 2016. március 11-én a kérdést előterjesztő bíróság előtt keresetet indított e sajtóközleményekkel szemben hatáskörtúllépés miatt, azzal érvelve, hogy ez a kizárás ellentétes a 883/2004 rendelettel és a tőke szabad mozgásának az EUMSZ 63. cikkben előírt elvével.

E körülmények között a Conseil d'État (államtanács) ügy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

A döntés:

Az EUMSZ 63. és EUMSZ 65. cikket úgy kell értelmezni, hogy e cikkekkel nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely szerint e tagállam valamely olyan állampolgára, aki az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban rendelkezik lakóhellyel, és e harmadik ország szociális rendszerében biztosított, az említett tagállamban köteles a tőkejövedelme után levonásokat fizetni az e tagállam által bevezetett szociális biztonsági rendszerhez való hozzájárulásként, míg az Unió tagállamának olyan állampolgára, aki egy más tagállam szociális rendszerében biztosított, mentesül e levonások alól a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. cikkében előírt azon elv alapján, amely szerint csak egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazható.

A döntés indokolása:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről:

Két kérdésével, melyeket együttesen célszerű vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 63. és EUMSZ 64. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy a harmadik országokból származó vagy ilyen országok-

ba irányuló tőkemozgás tiltott korlátozásának a megvalósítása miatt e cikkekkkel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely szerint e tagállam valamely olyan állampolgára, aki az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban rendelkezik lakóhellyel, és e harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosított, az említett tagállamban köteles a tőkejövedelme után levonásokat fizetni az e tagállam által bevezetett szociális biztonsági rendszerhez való hozzájárulásként, míg az Unió tagállamának olyan állampolgára, aki egy más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított, mentesül e levonások alól a 883/2004 rendelet 11. cikkében előírt azon elv alapján, amely szerint csak egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazható.

Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 63. cikk a tőke szabad mozgását írja elő egyrészt a tagállamok, másrészt pedig a tagállamok és harmadik országok között.

Az EUMSZ 63. cikk, amely az EUM-Szerződésnek a „Tőke- és fizetési műveletek” című IV. fejezetében található, e célból előírja, hogy tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.

Ebből következően a tőkének az EUMSZ 63. cikkben előírt szabad mozgásának a területi hatálya nem korlátozódik a tagállamok közötti tőkemozgásokra, hanem kiterjed a tagállamok és a harmadik országok közötti ilyen mozgásokra is.

Az EUMSZ 63. cikk tárgyi hatálya tekintetében meg kell állapítani, hogy bár az EUM-Szerződés nem határozza meg a „tőkemozgás” fogalmát, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az e cikk értelmében vett tőkemozgások magukban foglalják többek között az olyan műveleteket, amelyek során a külföldi illetőségű személyek valamely tagállam területén ingatlanbefektetéseket valósítanak meg.

A fentiekből következően az olyan levonások, mint amelyeket az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás alapján alkalmaznak, az EUMSZ 63. cikk értelmében a „tőkemozgás” fogalmába tartoznak, mivel egy olyan természetes személynek egy tagállamban megszerzett ingatlanjövödelmére és ingatlan átruházásából származó nyereségére vonatkoznak, aki e tagállam állampolgárságával rendelkezik, de az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli más harmadik országban rendelkezik lakóhellyel.

Ezt követően meg kell állapítani, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás által az azon állampolgárokkal szemben alkalmazott adójogi bánásmód, akik az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli más harmadik országban rendelkeznek lakóhellyel, és akik e harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosítottak, az EUMSZ 63. cikk értelmében a tőkemozgás korlátozásának minősül-e.

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésében tiltott, tőkemozgást korlátozó intézkedések azon intézkedéseket foglalják magukban, amelyek alkalmasak arra, hogy eltántorítsák a külföldi illetőségűeket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre, illetve az említett tagállam illetőségével rendelkezőket attól, hogy más tagállamokban hajtsanak végre beruházásokat.

A jelen ügyben nem vitatott, hogy a francia szabályozás azonos módon kezeli egyrészt azokat az állampolgárait, akik az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban rendelkeznek lakóhellyel, és akik ezen ország szociális biztonsági rendszerében biztosítottak, valamint másrészt azokat a francia állampolgárokat, akik Franciaországban rendelkeznek lakóhellyel, és Franciaország szociális biztonsági rendszerében biztosítottak, mivel e személyek mindkét esetben kötelesek a tőkejövedelemre vonatkozó, ezen nemzeti szabályozás által előírt levonások megfizetésére.

Ezzel szemben kedvezőbb adójogi bánásmódban részesítik az uniós tagállamok azon állampolgárait, akik valamely más uniós tagállamnak, az EGT valamely tagállamának vagy a Svájci Államszövetségnek a szociális biztonsági rendszerében biztosítottak, mivel az ilyen személyek mentesülnek az említett levonások alól.

Márpedig az ilyen eltérő bánásmód alkalmas arra, hogy visszatartsa az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosított természetes személyeket attól, hogy ingatlanberuházásokat hajtsanak végre abban a tagállamban, amelynek az állampolgárságával rendelkeznek, és így az akadályozhatja az ilyen harmadik országból az említett tagállamba irányuló tőkemozgást.

Így az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, a tagállam és a harmadik ország közötti tőkemozgás szabadságának a korlátozását képezi, amely főszabály szerint az EUMSZ 63. cikk értelmében tilos.

Végezetül értékelni kell, hogy a tőke szabad mozgásának ilyen jellegű korlátozása igazolható-e.

Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében „a 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy [...] alkalmazzák adójoguk azon vonatkozó rendelkezéseit, amelyek a lakóhely [...] alapján az adózók között különbséget tesznek”.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy e rendelkezést a tőkemozgás szabadságának alapvető elvétől való eltérésként szigorúan kell értelmezni. Következésképpen e rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy minden adójogi szabályozás, amely az adózók között a lakóhely tagállama alapján különbséget tesz, automatikusan összeegyeztethető a Szerződéssel.

Magát az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésében előírt kivételt korlátozza ugyanis ugyanezen cikk (3) bekezdése, amely szerint az említett (1) bekezdésben hivatkozott nemzeti intézkedések „nem szolgálhatnak a 63. cikkben meghatározott szabad tőkemozgásra és fizetési műveletekre vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközüül”.

Különbséget kell tehát tenni az EK 65. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében megengedett egyenlőtlen bánásmód és az ugyanezen cikk (3) bekezdése által tiltott önkényes megkülönböztetés között. E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy ahhoz, hogy az olyan nemzeti szabályozást, mint amilyen a jelen ügy tárgyát képezi, összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni a Szerződésnek a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel, az szükséges, hogy az eltérő bánásmód objektíve össze nem

hasonlítható helyzetekre vonatkozzon vagy valamely, közérdeken alapuló kényszerítő ok alapján igazolható legyen.

Felmerül tehát a kérdés, hogy az olyan levonások beszedése tekintetében, mint amelyek a jelen ügy tárgyát képezik, fennáll-e a helyzetek közötti objektív különbség az uniós tagállamnak az érintett tagállamon kívüli más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított állampolgára, valamint az e tagállam állampolgárságával rendelkező, az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosított személy között a lakóhelyük szempontjából.

E tekintetben meg kell állapítani, hogy bár a természetes személynek minősülő adóalanyok helyzete közötti különbségtétel érdekében az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás által alkalmazott kritérium nem kötődik kifejezetten a lakóhelyükhöz, az a szociális biztonsági rendszerben való biztosítottaság alapul.

Ugyanakkor mivel azok a természetes személyek, akik egy tagállam szociális biztonsági rendszerében nem biztosítottak, többnyire nem rendelkeznek lakóhellyel ezen államban, az ilyen kritérium valójában a természetes személynek minősülő adóalanyok tekintetében a lakóhelyük alapján való különbségtételhez vezet.

Következésképpen ellenőrizni kell, hogy az uniós tagállam olyan állampolgára, aki valamely már tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított, e tagállam szabályozásának célkitűzése, valamint tárgya és tartalma tekintetében összehasonlítható helyzetben van-e az említett tagállam olyan állampolgárának a helyzetéhez képest, aki az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban rendelkezik lakóhellyel, és aki ezen ország szociális biztonsági rendszerében biztosított.

A jelen ügyben a francia szabályozás célját érintően emlékeztetni kell arra, amint az a jelen ítélet 13–15. pontjában megállapításra került, hogy az alapügy tárgyát képező sajtóközlemények a Franciaországban tőkejevedelemben részesülő, de más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított természetes személyek tekintetében végrehajtott levonás-visszatérítéseknek az uniós jogot sértő módjairól szóló közlésekre szorítkoznak.

Az egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazására vonatkozó elv szerint ugyanis, melyet a 883/2004 rendelet 11. cikke ír elő, a tagállam számára nem megengedett, hogy az olyan uniós tagállambeli állampolgárok vonatkozásában, akik más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosítottak, olyan levonásokat alkalmazzanak, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, amelyek, bár a nemzeti szabályozás szerint adónak minősülnek, közvetlen és kellőképpen releváns kapcsolatban állnak a 883/2004 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében felsorolt szociális biztonsági ágazatokra vonatkozó szabályozással, és amelyeket kifejezetten az előbbi tagállam szociális biztonsági rendszerének finanszírozására különítették el.

Az egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazására vonatkozó ezen elv célja az Unión belül mozgó uniós tagállambeli állampolgárok vonatkozásában azon bonyodalmaknak az elkerülése, amelyek a több nemzeti szabályozás egyidejű alkalmazásából származhatnak, továbbá az alkal-

mazandó jogszabályok részleges vagy teljes halmozódásából eredő egyenlőtlen bánásmód megszüntetése.

A fenti megfontolásokból az következik, hogy objektív különbség áll fenn egyrészt az érintett uniós tagállamnak az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban lakóhellyel rendelkező, és ezen ország szociális biztonsági rendszerében biztosított állampolgárának a helyzete, és másrészt az olyan uniós tagállambeli állampolgár helyzete között, aki egy másik tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított, mivel kizárólag ezen utóbbi tekintetében alkalmazható az egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazására vonatkozó elv, amelyet a 883/2004 rendelet 11. cikke ír elő, az Unión belüli mozgására tekintettel.

Ezzel szemben nem áll fenn objektív különbség a valamely tagállamnak az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban lakóhellyel rendelkező, és ezen ország szociális biztonsági rendszerében biztosított állampolgárának a helyzete, és ugyanezen tagállam azon állampolgárának a helyzete között, aki ezen tagállamban rendelkezik lakóhellyel, és ezen tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított, mivel mindkét esetre igaz, hogy ezen állampolgárok nem éltek az Unión belüli szabad mozgásra vonatkozó jogukkal, és ezért nem hivatkozhatnak az egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazására vonatkozó elvre.

Következésképpen az olyan nemzeti szabályozás, mint amely a jelen ügy tárgyát képezi, az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének a) pontjára tekintettel igazolható azzal az objektív különbséggel, amely a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező, az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban lakóhellyel rendelkező, és ezen ország szociális biztonsági rendszerében biztosított természetes személy helyzete, valamint az olyan uniós tagállambeli állampolgár helyzete között áll fenn, aki más tagállamban rendelkezik lakóhellyel, és más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított.

Hozzá kell fűzni mindenesetre, hogy az ettől eltérés esetén az olyan uniós tagállambeli állampolgárokra, akik az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban rendelkeznek lakóhellyel, mint F. Jahin, alkalmazni kellene az egyetlen szociális biztonsági szabályozásra vonatkozó, a 883/2004 rendelet 11. cikkében előírt elvet, jöllehet e rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerint az csupán a tagállamok azon állampolgáraitra alkalmazandó, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak.

Márpedig mivel az EUM-Szerződés nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a munkavállalók szabad mozgását kiterjeszti a harmadik országokba kivándorló személyekre, el kell kerülni, hogy az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésének értelmezése az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országgal fennálló kapcsolatok tekintetében lehetővé tegye, hogy a munkavállalók szabad mozgásának a területi hatályába nem tartozó személyek abból hasznot húzzanak.

A fentiekre tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 63. és EUMSZ 65. cikket

ügy kell értelmezni, hogy e cikkekkel nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely szerint e tagállam valamely olyan állampolgára, aki az EGT tagállamain és a Svájci Államszövetségen kívüli valamely más harmadik országban rendelkezik lakóhellyel, és e harmadik ország szociális biztonsági rendszerében biztosított, az említett tagállamban köteles a tőkejövedelme után levonásokat fizetni az e tagállam által bevezetett szociális biztonsági rendszerhez való hozzájárulásként, míg az Unió tagállamának olyan állampolgára, aki egy más tagállam szociális biztonsági rendszerében biztosított, mentesül e levonások alól a 883/2004 rendelet 11. cikkében előírt azon elv alapján, amely szerint csak egyetlen szociális biztonsági szabályozás alkalmazható.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2017. június 22-ei ítélete a C-49/16. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Korlátozások – Távszerencsejáték-szervezésre irányuló koncesszió nyújtásának feltételei – Ilyen engedély más tagállamban letelepedett gazdasági magánszereplők általi megszerzésének gyakorlati lehetetlensége.

Az ügy:

A Unibet International máltai társaság, amely többek között távszerencsejáték-szervezéssel foglalkozik, és e célból több tagállam által kiadott szerencsejáték-szervezési engedéllyel rendelkezik.

A magyar hatóságok 2014-ben megállapították, hogy a Unibet magyar nyelvű internetes oldalakon szerencsejáték-szolgáltatásokat nyújt, jóllehet nem rendelkezik az e tevékenység gyakorlásához Magyarországon szükséges engedéllyel. E hatóságok ezért egyrészt 2014. június 25-én elrendelték a Unibet internetes oldalainak a Magyarországról történő ideiglenes hozzáférhetetlenné tételét, másrészt pedig 2014. augusztus 29-én bírságot szabtak ki e társasággal szemben.

A Unibet az említett két határozat hatályon kívül helyezésére iránti keresetet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bírósághoz (Magyarország), arra hivatkozva, hogy a határozatok alapjául szolgáló magyar szabályozás ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével. A Unibet e tekintetben úgy véli, hogy jóllehet a vitatott időszakokban a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők elvileg engedélyhez juthattak Magyarországon, amely alapján távszerencsejáték-szervezést folytathattak (mivel az ilyen szolgáltatások nyújtása nem minősült állami monopóliumnak), a gyakorlatban lehetetlen volt e szereplők számára az ilyen engedély megszerzése.

A Unibet álláspontja szerint ugyanis Magyarország ezen időszakokban nem írt ki koncessziós szerződés megkötésére irányuló nyilvános pályázatot, amely lehetővé tette volna a szükséges engedély megszerzését. A Unibet ezenfelül úgy véli, hogy Magyarország a gyakorlatban kizárta számára a magyar jogban előírt azon lehetőséget, hogy „megbízható” szerencsejáték-szervezőként ilyen szerződéseket kössön.

E körülmények között a magyar bíróság arra vár választ a Bíróságtól, hogy a szóban forgó magyar szabályozás összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével.

A döntés:

1) Az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, a távszerencsejáték-szervezésre irányuló koncessziós és engedélyezési rendszert létrehozó szabályozás, amennyiben az hátrányosan megkülönböztető szabályokat tartalmaz a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel szemben, vagy amennyiben az ugyan hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályokat ír elő, de azokat nem átlátható módon alkalmazzák, vagy úgy hajtják végre, hogy azzal megakadályozzák vagy megnehezítik egyes más tagállamokban letelepedett ajánlattevők számára a pályázat benyújtását.

2) Az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétesek az alapügyben szóban forgóhoz hasonló szankciók, amelyeket a szerencsejáték-szervezésre irányuló koncessziós és engedélyezési rendszert létrehozó nemzeti szabályozás megsértéséért szabtak ki, amennyiben az ilyen nemzeti szabályozás e cikkel ellentétesnek bizonyul.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében először is megállapítja, hogy a kérdéses nemzeti szabályozás, amely tiltja a szerencsejátékok közigazgatási hatóságok előzetes engedélye nélküli szervezését, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül.

A Bíróság ezt követően rámutat arra, hogy a 2014. június 25-i határozatot elfogadásának alapjául szolgáló nemzeti szabályozás szerint a „megbízható” szerencsejáték-szervezőknek legalább tíz éven keresztül szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenységet kellett folytatniuk Magyarországon. A Bíróság azonban úgy ítéli meg, hogy az ilyen követelmény eltérő bánásmódnak minősül, mivel az hátrányosan megkülönbözteti a másik tagállamokban letelepedett szerencsejáték-szervezőket a nemzeti szervezőkhöz képest, amelyek könnyebben teljesíthetik e feltételt. Ezért a Bíróság megállapítja, hogy a kifogásolt szabályozás hátrányosan megkülönböztető, ebből következően pedig ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével.

A 2014. augusztus 29-i határozat alapjául szolgáló nemzeti szabályozást illetően a Bíróság megállapítja, hogy a valamely tagállamban három éven keresztül szerencsejáték-szervezésre irányuló tevékenység folytatására irányuló kötelezettség azon vállalkozásokkal szemben való előírása, amelyek „megbízható” szerencsejáték-szervezői jogállást kívánnak szerezni, nem hozza előnyösebb helyzetbe a fogadó tagállamban letelepedett gazdasági szereplőket, tehát az főszabály szerint igazolható olyan közérdekű céllal, mint amilyen a fogyasztók vagy a társadalmi rend védelme.

Ugyanakkor e szabályozás nem felel meg az átláthatóság követelményének, mivel sem a nemzeti hatóságok jogkörei-

nek a „megbízható” szerencsejáték-szervezők számára a koncessziók odaítélésére irányuló eljárás során való gyakorlásához kapcsolódó feltételeket, sem pedig a szerencsejáték-szervezők által az ajánlatuk megtétele kapcsán teljesítendő technikai feltételeket nem határozták meg kellő pontossággal.

E körülmények között a Bíróság megállapítja, hogy e szabályozás szintén ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével.

A Bíróság végül pontosítja, hogy a fent hivatkozott elvvel ellentétesnek minősített jogszabályok alapján semmilyen szankció nem szabható ki.

II.

A Kúria döntései:

II. a.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:⁶

Ügyszám: Köf.5033/2017/4.

Tárgy: közterület-használat rendjének szabályozása

Vizsgált jogszabály: Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelete

Törvényességi probléma:

A felperes keresetében annak megállapítását kérte, hogy jogellenes az alperes önkormányzat tulajdonosi bizottságának a közterület használati ügyében hozott határozata. Az alperes Fővárosi Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) a 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Ör.) alapján kialakított gyakorlata szerint a közterületi használati kérelmeket nem közigazgatási eljárásban, nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai alapján bírálják el, hanem a rendeletet követve magánjogi keretek között eljárva. Ezáltal elvonják a döntéssel szemben a közigazgatási jogorvoslat lehetőségét.

Az alperes Önkormányzat érdemi ellenkérelme a kereset elutasítására irányult. Az alperes szerint a területek a tulajdonában állnak, ezért a használat polgári jogi megközelítése figyelembevételével alakította ki a szabályozás rendszerét. Ez azt jelenti, hogy a közterület-használat a tulajdonosi hozzájárulás megadásával és szerződés megkötésével jön létre. Az alperes hivatkozott a 434/B/2015. AB határozatra, valamint a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal B–6254-3-2009. számú levelére, amely szerint egyaránt jogszerűek a tárgykört önkormányzati hatósági jogviszonyként, illetve tulajdonosi jogkörben rendező önkormányzati rendeletek.

Az elsőfokú bíróság ítéletével elutasította a keresetet, a felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság pedig

helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A jogerős ítélet indokolása szerint a másodfokú bíróság osztotta az alperes érveit és rámutatott, hogy az alperes az Ör. 10. § (1) bekezdése alapján tulajdonosként határozhatott akként, hogy a közterület-hasznosítási megállapodás meghosszabbításához nem járul hozzá.

A felperes a keresetet elutasító jogerős ítélet ellen a Kúriára előterjesztett felülvizsgálati kérelme alapján – a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/C. § (1) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése alapján – indítványozta az Ör. felülvizsgálatát és ennek eredményeként a rendelet egészének a megsemmisítését. Okfejtése szerint a rendelet sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdését az Alaptörvény 32. cikkének (3) és (6) bekezdéseit, valamint a Ket. 12. § (1) bekezdését. Kérelmében utalt a felülvizsgálat tárgyát képező, szerinte jogszabálysértő ítéleti döntésre, melyből kitűnően az alperes ügy szüntette meg a hosszabb idő óta fennálló közterület-használati jogát, hogy döntésével szemben nem biztosított jogorvoslati lehetőséget, azaz nem hatóságként, hanem magánjogi alapokon, tulajdonosi minőségben járt el. A felperes szerint az alperes a közterületek használatával kapcsolatban hatóságként jár el, ebben a jogviszonyban ugyanis a közjogi elemek túlsúlya jellemző. Az alperes Önkormányzat rendelete szerinte ezzel ellentétesen magánjogi szerződéses kereteket követ, ennek folytán jogorvoslati lehetőséget jogszabálysértő módon nem biztosít. A felperes szerint ez a típusú jogalkotási technika a Ket. 12. § (1) bekezdésének kijátszására irányul és ezért a rendelet egészének a megsemmisítése indokolt.

A Kúria eljáró tanácsa a felperes kérelme alapján a Pp. 155/C. § (1) bekezdése értelmében kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának a Bszi. IV. fejezetének 15. pontjában szabályozott nemperes eljárását, egyidejűleg a felülvizsgálati eljárást a Pp. 155/C. § (4) bekezdése alapján felfüggesztette. Az eljáró tanács az alperesi önkormányzat közterület használatáról alkotott Ör. rendeletének felülvizsgálatát kezdeményezte. A Kúria eljáró tanácsa a kezdeményezésre figyelemmel volt arra, hogy a felperes által felvetett jogkérdés megítélése nem egységes, ugyanakkor az ennek kapcsán kialakult vita eldöntése nem polgári pereket tárgyaló bíróság elé tartozik. A kérdés tehát az, hogy az önkormányzatok a közterület-használat vonatkozásában hatóságként, közigazgatási eljárásban, vagy tulajdonosként magánjogi alapokon járhatnak-e el. Figyelembe vette az eljáró tanács azt is, hogy az Alkotmánybíróság, valamint a Kúria hasonló ténybeli alapok mellett meghozott határozatai alapján kialakult gyakorlat szerint a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy, melyben az önkormányzat megfelelő fórumának közigazgatási határozatot kell hoznia, és az így meghozott határozattal szemben a közigazgatási fórumrendszerén a jogorvoslati lehetőséget is biztosítani kell. A közigazgatási fórum által meghozott jogerős határozat az, ami az erre irányadó, különös eljárási szabályok szerint bíróság által felülvizsgálható.

Az Önkormányzat a Bszi. 52. §-a alapján előterjesztett állásfoglalásában a közterület-használati megállapodásban szabályozott jogviszony természetét polgári jogi jogviszony-

⁶ A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

nak tekintette, amelyik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) hatálya alatt áll. Tekintettel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényre (a továbbiakban: Möt.) az állásfoglalás a Fővárosi Önkormányzat és a kerületek között a közterületekkel kapcsolatos feladatok ellátását tulajdonukban állás szerint határolja el, ennek alapján az Önkormányzat szabályozása csak saját tulajdonára vonatkozhat. Az érvelést követve ezért a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) szabályai irányadók a használat átengedése tekintetében. Az Önkormányzat hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára: a 46/B/1966. AB határozatra, a 434/B/2005. AB határozatra, a 1358/H/2008. AB határozatra, valamint az 1359/H/2008. AB határozatra, melyekből a közterület-használatra vonatkozóan a polgári jogi jogviszonyként való felfogás elemei rajzolódni látnak. Az állásfoglalás a közterületi parkolás analógiájával él. Az állásfoglalásban foglaltak szerint a helyi önkormányzatok jogosultak eldönteni, hogy a közterületekkel kapcsolatos viszonyokat hatósági ügyként vagy polgári jogviszonyként fogják föl. *„Budapest Főváros Önkormányzata az utóbbi megközelítést választotta”*. Eszerint az önkormányzati autonómia korlátozása jogértelmezéssel sem lehetséges.

A döntés:

A Kúria az Ör. 5. § (1) bekezdését megsemmisítette. A Kúria megállapította, hogy a közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony tárgyát komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati hatósági ügy képezi. Kifejezetten ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak ugyanakkor többféle megoldása lehet. A szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.

A döntés indoka:

Az Önkormányzati Tanácsnak azon kérdést illetően, hogy elvonták-e az ügyben felperes jogorvoslatához való jogát, abban a mögöttes kérdésben kellett állást foglalnia, vajon a közterület-használati hozzájárulás polgári vagy közigazgatási jogintézmény-e, illetve annak polgári viszonyra minősítése az Önkormányzat rendelete által jogszerű-e.

A Kúria ezzel összefüggésben először a kérdéses jogviszony jellegét tette elemzés (I.) és elhatárolás (II.) tárgyává, majd ennek eredményeként vizsgálta, hogy az Önkormányzat rendelete miképpen felel meg a megállapításra került jogviszony tartalmi követelményeinek (III.).

I.

Az indítvány hivatkozza a Kúria hasonló tárgyú ítéleteit, így a Kfv.IV.37.470/2013; Kfv.IV.37.573/2013; Kfv.

IV.37.197/2015; Kfv.IV.37.940/2015 számú határozatait. Ezek elvi kiindulópontja, hogy a közterületet „véges közjóságnak” tekintik, amiből a helyi önkormányzat közhatalomként való eljárása következik. E fogalom értelmezése kulcsfontosságú közbevetőlegesen ahhoz, hogy a hatályos jog idevágó alapvető szabályozási megoldásait értelmezni lehessen.

I. A közjóság a közpénzügyek fogalmai közé tartozik. Piacgazdaságban azokat a javakat tekintik ilyennek, amelyekhez mindenki szabadon hozzáfér, azaz fogyasztásuk közös, illetve senkit sem lehet azok élvezetéből kizárni. A tipikus áruviszony ennek éppen az ellenkezője: az adásvételi szerződés a vevőt a vételár ellenében egyénre szabott jog gyakorlásával ruházza fel, míg éppen e kizárólagosság miatt mások az adott jószágra vonatkozó jogok gyakorlásából természetesen ki vannak zárva. Közjóságokra azonban piacgazdaságban is szükség van, és mivel előállításuk a vállalkozásoknak nem lenne gazdaságos, a kormányzat vállal szerepet biztosításukban.

Közjavak körébe tartozik például a tiszta levegő, aminek szennyezését, „elhasználását” közös érdekből korlátozni kell, vagy a közvilágítás fénye, amire egyaránt szükség van, és mindenki él vele, noha közvetlenül nem fizet érte használatának mértékével arányosan. Mindegyikre igaz, hogy a fogyasztásukért az egyéneket nem lehet vagy igen nehéz az ellenérték megfizetésére kötelezni, tehát biztosításuk módját, a rendelkezésre állást másképpen kell elérni – ami pedig közösségi (kormányzati) feladat.

A közjóság végeessége a javak további csoportjánál kerül előtérbe, ahol is a közjavakról kiderült, hogy túlhasználat vagy legalábbis annak kockázata merül föl. Akkor történik ez, amikor senki sem zárható ki a fogyasztás élvezetéből, de a használat egyéni és azt önértékből főszabályként mindenki korlátlanul növelné, ezzel veszélyeztetve a „közös készlet” megőrzését. Az ilyen, úgynevezett közös készletű javak esetében nagy szerepe van az igénybevétel érdekelté alapú szabályozásának. Mindenki szabadon hozzáfér ugyan a fogyasztáshoz, azonban annak egyéniesítésével korlátokat lehet állítani. Sőt, közösségi érdekből erre feltétlenül szükség is van. A kormányzat különböző szintjeinek feladata, hogy ezt a szabályozást elvégezzék, egyebek mellett éppen a piacgazdasági általános működés védelme érdekében. Mondhatjuk, ebben az esetkörben a közjavak rendelkezésre állása korlátos.

A közterület ilyen véges közjóságot testesít meg. Bárki szabadon használhatja, azonban a tartós egyéni igénybevétel csak szabályozott módon történhet. Határa kell, hogy legyen, továbbá e határokon belül a többlet- vagy meghatározott keretek között kizárólagos jogosultság gyakorlása fizetési kötelezettséggel járhat. Az egyéni többlethasznon korlátozza mások haszonmaximalizálását. Ha valaki tartósan elfoglal egy területet, azt más már nem foglalhatja el, sőt másokat zavarhat. Másrészt a többlethasználat többlethasznnot eredményezhet, a területen folytatott tevékenységek függvényében.

Amikor a többlethasználatnak nincs haszonvonzata, azaz a fogyasztás nem egyéniesíthető, akkor a kizárás lehetőségének megteremtésével lehet közösségi határokat szabni. Jellemzően ilyen a városi parkolás, ha parkolási rendszert vezetnek be. Ekkor beszélünk az ún. díjfizetéses javak fogalmi köréről. Az Önkormányzat állásfoglalásában élt is a parkolás analógiájával, annyiban jogosan, hogy ott is fölmerül a köz-

jóság (szabad parkolóhely) igénybevételének korlátozása és szabályozása. A közterület esetében azonban a díjfizetés jellege más. Nem általában a használathoz van kötve, hanem a többlet-igénybevételhez.

A szóban forgó javak rendelkezésre állásának biztosításában a kormánynak különböző szinteken szerepe van. Helyi szinten ez a helyi önkormányzatokat jelenti, feladatellátási felhatalmazásuk függvényében. A közigazgatási feladat teljesítése közvetlenül polgári jogi szerződési viszonyokon keresztül is megvalósulhat. Például a parkolás díjtételeit önkormányzati rendelet állapítja meg; a díjfizetés a közterületi parkolóhely igénybe vételéért viszont már magánjogi szerződés alapján történik. A kormányzati felhatalmazás alapja ebben a komplex jogviszonyban a közérdek, azaz a közös használatú terek használatához való bárki számára fenntartandó hozzáférés feltételeinek biztosítása.

2. A közterület eddigiekben leírt fogalmának jogi sajátosságai a következő tételes alapokon nyugszanak.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 13. pontja szerint a közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Az 54. § (4) bekezdése szerint a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

E meghatározás alapján már látható, hogy a közterülettel kapcsolatos használati viszonyok egyik alanya a központi vagy a helyi kormányzat. Az előbbi a szabályozás „állami” nevezi, rendszertanilag természetesen mindkettő (a helyi önkormányzat is) az állam része. A jogviszony egyik sajátossága tehát az, hogy nem magántulajdonos, illetve magánszemély az egyik fél benne. Azt is jelenti ez, hogy az állam maga sem magántulajdonosi minőségében jelenik meg ebben a viszonyban, hanem mint köztulajdonnal való rendelkezésre felhatalmazással bíró jogalany.

A közterület-használati jogviszony másik sajátossága pedig az, hogy alapesetben „bárkinék” lehet használati joga, ellenérték nyújtása nélkül is. Tehát a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyensúlya jelen esetkörben korlátozottan érvényesül, pontosabban nem magánjogi keretek között valósul meg.

Az állami, önkormányzati jogalany helyzete meghatározása szempontjából a következő szabályoknak van jelentőségük. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontja szerint helyi önkormányzati feladat a településüzemeltetés körében a helyi közutak és tartozékainak fenntartása, közparkok és egyéb közterületek fenntartása. A 23. § (4) bekezdés 19. pontja szerint a fővárosban a fővárosi önkormányzat feladata a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása.

Az önkormányzatok feladata tehát jellemzően a közterületek fenntartása, ezért a feladatellátáshoz szükséges közterületnek minősülő ingatlanvagyonnak köztulajdonként tulajdonosai. Az Nvtv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányza-

ti feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. Forgalomképtelen törzsvagyon, amit az Nvtv. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, illetve törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít. Törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemeket állapíthat meg. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak, azaz forgalomképtelen törzsvagyonba tartoznak az Nvtv. 5. § (3) bekezdés a)–b) pontjai szerint a helyi közutak és műtárgyaik, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok. Ez a fogalmi kör a közterületek fenti funkcionális meghatározásának megfeleltethető.

Megállapítható, hogy a közterületek tulajdoni szempontból az önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyonának tárgyait képezik. Ez a körülmény a létesíthető polgári jogviszonyok tekintetében jelentős korlátot jelent, melyek fő tartalma az Alaptörvényen és a Möt. n kívül az Nvtv. szabályozásán alapul. A véges közjóság sajátosságai jogi szabályozási értelemben a közfeladat-ellátásra rendelt vagyon fölötti tulajdonosi rendelkezés meghatározásában, továbbá az ennek tartalmát adó jogosítványokkal való élés korlátozott voltában jutnak kifejezésre. A forgalomképtelen törzsvagyon tulajdonosaként ezért a helyi önkormányzat természetesen nem ugyanolyan tulajdonosi jogok gyakorlója, mint üzleti vagyona tekintetében.

3. A fentiek szerint meghatározott és szabályozott jogviszonyok a közterület-használat tekintetében, mikor is a tulajdonos önkormányzat meghatározott időtartamra kizárólagos jogot ad a használatra jogosultnak, a következőképpen írhatók le.

Abból kell kiindulni, hogy komplex jogviszonyról van szó. A helyi szabályozás elsősorban a közösségi érdeket védi, mindenki használati esélyének lehetőség szerint egyenlő biztosítása érdekében. Ehhez képest kerülhet sor, például kereskedelmi célból, bizonyos kizárólagos igénybevételt lehetővé tevő jog gyakorlására, vagyis a közterület időleges vagy rendszeres módon megengedett elfoglalására. Ha ez a használati viszony szerződésen alapul, arra más relációk közvetlen hatással vannak, két értelemben is.

Egyrészt az önkormányzat nem szokványos magánjogi szerződő fél, hiszen a másik féllel való akarategyezés elérését részéről jelentősen megtámogatja az a körülmény, hogy egyben szabályozója is az önmagát érintő viszonyoknak. A közterület-használatra vonatkozó rendelet megalkotásával, a közhatalom jogán meghatározhatja mindenkire kötelező norma alkotásával azt az alapvető viszonylatot, amelyben aztán „mellérendeltség” keretei között a szerződő magánféllel tárgyalhat. Világos lehet ebből már, hogy a szerződés másik alanyának garanciális jogait csak közjogi eszközökkel lehet biztosítani, hiszen a felek egyenjogúsága, akarategyezésége ebben az egyenlőtlen alaphelyzetben másképp aligha biztosítható. Ezt a helyzetet általában az ügyfél pozíciójával határozzák meg a jogszabályok, mégpedig közigazgatási jogviszony keretében.

Másrészt a jogviszony komplexitását úgy kell fölfogni, hogy a közjogi és a magánjogi viszonyok egymáshoz kapcsolódhatnak. A rendeleti szabályozásnak ugyanis nem egyetlen

célja a kizárólagos használat feltételeinek rögzítése. A jogforrás rendeltetése elsősorban az egyéni közterület-használók számára a közjóság élvezete zavartalanságának a biztosítása, különös tekintettel arra, hogy „zsúfoltság”, azaz túlhasználat viszonyai közepette kell fenntartani a hozzáférés jogát, figyelemmel a bárki által való igénybevételre.

A rendeleti szabályozás jogosultsága éppen az, hogy a közterületek mindenki által való használhatósága ne sérüljön. Ehhez képest kerül sor a vállalkozói igénybevétel, azaz a meghatározott feltételek közötti kizárólagos használat, körülményeinek előírására, aminek része a kizárólagossággal elérhető hasznok ellenében díjfizetés megállapítása is.

A szabályozás és a szerződés tehát közjogi és magánjogi eszközök útján valójában három alanyi kört: az önkormányzatot, a használók közösségét és a kizárólagos használatra jogosítottakat egyaránt, egymással összefüggésben álló módon érint. A közjogi alakzat átfogó jellegét, ha úgy tetszik, túlsúlyát a közhatalmi szerep gyakorlása, továbbá az érintett felek mindegyike számára a garanciális intézmények kialakításának és működésének szükségessége indokolja. A jogviszonyok tárgya is többszű: a kizárólagos használati jog szerződéses jellegű vagy engedély típusú, más jogalanyok a közös hozzáférés jogán részesülnek az igénybevétel szabad lehetőségéből, normatív szabályozás által. A szabályozásra a rendelkezésre álló közjóság (szabad közterület) végessége miatt van szükség. Ez a viszony a rendeleti jogforrás alapján közjogi természetű.

4. A közterület-használati jogviszony megítélését illetően a bírói gyakorlatot az előzőekkel összefüggésben lehet értelmezni az alábbiak szerint.

Az indítvány és a felperes önkormányzati rendelet felülvizsgálata iránti eljárás kezdeményezésére irányuló kérelme hivatkozva, hogy a Kúria hasonló tárgyú ítéleteiben közjogi-közigazgatási jogviszonyként tekintett a közterület-használat kapcsán az önkormányzat és a használó közötti jogviszonyra. A Kfv.IV.37.470/2013., Kfv.IV.37.573/2013., Kfv.IV.37.197/2015., Kfv.IV.37.940/2015, Kfv.IV.37.056/2016. stb. ügyekben hozott határozatok értelmében a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy.

Az önkormányzat rendeletalkotási feljogosítottságánál fogva közhatalomként jár el. Nem lehet tehát mellérendeltségi viszonyban a használatot igénylővel. A véges közjóságnak minősülő közterület rendeltetéstől eltérő – például kereskedelmi jellegű – használatát ezért az önkormányzat csakis közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. Ezért ebben a kérdésben az önkormányzat – ideértve a Fővárosi Önkormányzatot is – megfelelő fórumának közigazgatási határozatot kell hoznia, amellyel szemben fellebbezési jogot biztosítandó. A perbeli tárgyban ezért önkormányzati hatósági ügynek kell keletkeznie. Az ebben meghozott jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata pedig közigazgatási bíróságtól kérhető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata ehhez képest többrétegű. A 41/2000. (XI. 8.) AB határozat (ABH 2000, 318.), valamint 19/2010. (II. 18.) AB határozat (ABH 2010 II, 1027.) alapján kialakult gyakorlat hasonló az idézett kúriai esetekhez. Ugyanakkor van az ügyeknek egy másik vonulata, amire az Önkormányzat észrevételeiben hivatkozik, ahová

a 434/B/2005. AB határozat, az 1358/H/2008. AB határozat, az 1359/H/2008. AB határozat tartozik. Ezekben a döntésekben a polgári jogi jogviszony léte határozottabban megjelenik azzal, hogy a közigazgatási jellegű elemeket tőle különállóan, azaz az önkormányzat tulajdonosi érdekeitől megkülönböztetve értelmezik, például oly módon, hogy a polgári jogviszony megkerülésének megelőzése érdekében közigazgatási kötelezést vagy szabálysértési szankció alkalmazását teszik lehetővé. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanakkor a normakontrollra vonatkozó hatásköri szabályok változása folytán az Alaptörvény elfogadása előtti. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013) nyomán a záró és vegyes rendelkezések 5. pontja szerint az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, nem érintve az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint a korábbi érvek fölhasználhatók az újabb ügyekben is, de azokat a megfelelő adott kontextusban kell vizsgálni és kellőképpen indokolni kell.

Meg kell jegyezni, hogy a hatályos jogi környezet az ügy tárgyát illetően jelentősen változott az Alaptörvény elfogadása utáni időben. Jelen esetben különösen a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény helyébe lépő Mötv., valamint a hatályba lépő Nvtv. jelentőségét szükséges kiemelni. Mindazonáltal, a konkrét ügy sajátosságaihoz mérten, a Kúria figyelembe veszi a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat jelen jogi helyzetben alkalmazható következtetéseit.

Mindezek alapján a bírói esetekből az alábbiak következnek. A Kúria felülvizsgálatra alapuló gyakorlata szerint a közterület-használat alapvetően közjogi-közigazgatási viszonynak minősül, aminek alapját a fentieknek megfelelően az Alaptörvény, a Mötv., az Étv. és az Nvtv. határozza meg. Az Önkormányzat érvelését ezzel szemben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára alapítja kiemelve, hogy az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják. A Kúria ennek kapcsán megállapítja, hogy az ennek az állításnak alapjául szolgáló határozatok, így az 1358/H/2008. AB határozat, az 1359/H/2008. AB határozat nem a jogviszony egészének megítélésére irányultak. A szóban forgó ügyek a komplex kapcsolat egy-egy elemére vonatkoztak, azok megengedhetőségét illetően. Ebből következően semmiképpen sem lehet olyan értelmezést adni, hogy az önkormányzatnak korlátlan szabadsága lenne az alkalmazandó jogviszony kiválasztása terén. Közjogi vagy polgári jogi viszonyelemeket alkalmazhat ugyan, de – értelemszerűen – mindegyiket a maga helyén és összefüggésében felfogva, azaz az alapul fekvő közigazgatási jogviszonyba ágyazottan. A magánjogi szabályoknak elsősorban a közigazgatási szerződési kapcsolat háttérjogaként van jelentőségük. A Kúria tehát a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot is úgy értelmezi, hogy nem lehet „hintázni” a köz- és a magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik. Ezzel szemben választási lehetőség csakis a koherencia követelményeinek érvényesítése mellett adott. Így például, ha a közhatalmi szereplő diktálni tudja a szerződési feltételeket, akkor a másik megállapodó fél számára közjogi garanciákat kell biztosítani,

mindenekelőtt jogorvoslati formában. A helyi rendeletalkotás fakultatív volta a szabályozás lehetőségének mozgásterét biztosítja, de ez nem lehet egyenlő a korlátlan felhatalmazással. A magasabb szintű jogforrások kötik az önkormányzati jogalkotást, és ez a korábban is meglévő kööttség a jelen jogi környezetben még kidolgozottabbnak tekinthető.

5. A közterület-használati komplex jogviszonyban lehet szerződési elem. A többlethasználattal normatív úton, illetve így meghatározott eljárások révén szabályozzák. Rendszerint az ebből elérhető hasznok terhére, adott esetben arányosan díjat állapítanak meg. Ilyen tekintetben értelmezhető az egyenértékűség és a felek egybehangzó akarata. Szerződési szabadságról azonban klasszikus értelemben nem lehet beszélni, hiszen az egyik félnek jobbra csak a feltételek elfogadására vagy el nem fogadására van lehetősége, azok alakítására jóval kevésbé. Feltéve természetesen, hogy normatív szabályozásra valóban szükség van, és a használat nem egy vagy nagyon kevés számú jogosultat kedvezményez – mikor is a közérdeket biztosító garanciális feltételek megteremtésének más modellje indokolt.

A polgári jogi hazai szakirodalom használja az atipikus szerződések kategóriáját a nem kizárólag magánjogi megállapodások leírására. A Kúria Kfv.II.37.480/2015/8. számú ítélete maga is kitér a felek kérelmei alapján erre az értelmezési lehetőségre. A döntés indoklása azonban mind az atipikus, mind a polgári jogi szerződésnek minősítést elutasítja azzal, hogy a közterület-használati díj fizetésének előírása „nem vitásan önkormányzati hatósági ügy”. Jelen tárgyban ehhez azt tehetjük hozzá, hogy az összességében közjogi viszonyoknak is lehetnek szerződéses elemei. Példa erre egyebek mellett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 92–93. §-ai által szabályozott hatósági szerződés, ami a 92. § (1) bekezdése szerint már egyértelműen közigazgatási szerződés. Megelőzően a Ket. 76–77. §-ai hasonlóképpen szabályoztak, azonban még ez utóbbi minősítés nélkül.

Amennyiben szerződéses kapcsolatokról lehet szó, a közigazgatási szerződések mögötteseként a polgári jogi szabályozás is jelen van. Az Ákr. 93. § (5) bekezdése szerint e törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a polgári törvénykönyv szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni. Hasonlóképpen rendelkezett már a Ket. 77. § (4) bekezdése is.

II.

Az Önkormányzati Tanács szükségesnek tartja megjegyezni, hogy nem általában zárja ki a köz- és magánjogi jogviszonyok egymáshoz kapcsolódásának lehetőségét. Legutóbb Köf. 5014/2017/4. számú határozatában a Kúria hasonló, a jelen ügyben átfedő hivatkozású esetkörére (Kúria Kfv.IV.37.056/2016/5, Kfv.IV.37.940/2015., Kfv.IV.37.470/2013.) nézve került kifejtésre a következő.

Nincs ellentmondás, ha az önkormányzat közterület besorolású tulajdona használati kérdéseit illetően közhatalomként jár el, majd utána területátsorolással és funkcióváltással akár magánjogi érdekeltként, például beruházóként lép föl.

Maga az a folyamat egyébként, amikor az önkormányzati törzsvagyomból meghatározott tulajdoni tárgy meghatározott eljárás keretei között kikerül, az önkormányzat üzleti vagyona lesz, ezzel az önkormányzati pozíció változik, teljesen természetes. Ebből nem következik a jogi státuszok összekeveredése. Éppen ellenkezőleg, a különböző közjogi és magánjogi megoldásoknak, adott esetben azok rendezett kapcsolódásainak, éppen a határok pontos meghúzását és az alkalmazott jogintézmények típusához igazodó garanciák meglétét kell biztosítaniuk.

Jelen ügyben az Önkormányzat állásfoglalása a polgári jogi jogviszonyként való szabályozás szabad választásának lehetősége mellett érvel, ami viszont éppen ellentétes azzal, hogy a jogalkotási jogági környezet nem választható vagy változatható tetszés szerint, mivel adottak a jogi környezeti feltételek. Ezek betartásával azonban kerülhet át másik tartományba egy jogviszony. Ha például a közterületet kivonják a törzsvagyon köréből, akkor – továbbra is az önkormányzat tulajdonaként – már tisztán vagy döntően magánjogi viszonyok tárgya lesz.

III.

A közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszonnal szemben a fentiek alapján összefoglalva, alapvetően a következő követelmények támaszthatók. Először is komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati hatósági ügyről van szó. Másodsor, kifejezetten a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak többféle megoldása lehet. Harmadsor, a szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.

Mindezen dogmatikai következtetések alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa elvégezte az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelet egész szabályozásának rendszeres és tételes elemzését.

1. A fenti okfejtés alapján megállapítható volt, hogy a közterület-használati hozzájárulás tulajdonosi hozzájárulásként való meghatározása az Ör. 5. § (1) bekezdése szerint a fenti követelményekkel különösen nem összeegyeztethető.

Az Ör. 5. § (1) bekezdése így szól: „A közterület rendeltetésétől eltérő használatához (továbbiakban: közterület-használat) – kivéve a (4) bekezdésben írt eseteket – a tulajdonos hozzájárulása és a tulajdonosi hozzájárulást is tartalmazó írásbeli szerződés megkötése (továbbiakban együtt: közterület-használati hozzájárulás) szükséges.”

Az Önkormányzat rendeletalkotási joga közterülethasználat tárgyában a Mötv.-n alapul, márpedig annak 23. § (4) bekezdés 19. pontján. Eszerint a szabályok és díjak megállapítása a törvényben meghatározott kötelező feladat. Ebből következően ez a jog nem a tulajdonosi mivoltból származik. A tulajdonos közhatalmi jog gyakorlására tulajdona tekintetében nincs följogosítva. Közhatalmi jogosítvány mellérendeltségi alapon nem szabályozható.

A hivatkozott jogszabályhely rendelkezése a Mötv. 23. §-ába ütközően törvénytört. A jogorvoslatához való jog

ugyancsak sérül, ami az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésébe ütközik. Sérül továbbá a Ket. 12. § (1) bekezdése, mert az Ör. rendelkezése végeredményben arra irányul, hogy kizárja a Ket. alkalmazását.

Az Önkormányzat nincs följogosítva arra, hogy korlátlanul szabadon válassza meg milyen jogviszonyt épít föl az adott szabályozási tárgyra nézve. Az Önkormányzati Tanács a fentiek szerint, a felhívott törvényi rendelkezések alapján vitatja az álláspontot, mely ezzel ellentétesen szabad kezlet adna a helyi jogalkotásnak ebben a kérdésben. Mindez nem érinti a közigazgatási jogi kereteken belül vagy azokra tekintettel különböző jogintézményi megoldások alkalmazása közötti választás lehetőségét, a magasabb szintű jogszabályok szabta keretek között.

A hivatkozott szabály egyébként továbbá abban a tekintetben is hibás, hogy az Ör. 5. §-ának nincs (4) bekezdése, amire pedig rendelkezésében utal.

2. Az Ör. 5. § (1) bekezdése továbbá inkonzisztens a jogszabály más részeivel az alábbiak szerint. Az Ör. 4–11. fejezete szabályozza a közterületi hozzájárulás megadásának rendjét. Részletesen meghatározza pozitív és negatív taxációval az alkalmazás körét, a kérelmezés módját (5. fejezet), az elbírálás módját, beleértve a hatáskör gyakorlását (6. fejezet), az esetlegesen alkalmazható pályázati eljárás rendjét (7. fejezet), a hozzájárulás megszűnését (8. fejezet), a díjmegállapítást (9. fejezet), a mentesség eseteit (10. fejezet), a jogellenes közterület-használat szankcióit (11. fejezet). Az eljárás egész menete hatósági ügyekre jellemző, különösen a mentesség feltételeinek meghatározása, a szankcióalkalmazás stb. Megállapítható ebből, hogy az 5. § (1) bekezdése szerinti tulajdonosi jogkörben való rendelkezés, valamint a szerződési forma előírása az eljárás ilyen menetéhez képest idegen megoldás. Valójában szerződési szabadság ekkor egyáltalán nem érvényesülhet. A hatósági jellegű eljárás egész folyamata még inkább kiemeli a szabályozás jellege folytán a garanciák hiányát, különösen a jogorvoslat tekintetében. A hivatkozott rendelkezés tehát nem illeszkedik az Önkormányzat Ör. szerinti szabályozásának rendszerébe. Az Önkormányzati Tanács ezt annak ellenére megállapítja, hogy az Önkormányzat észrevétele szerint szabályozása kifejezetten a most kiemelt bekezdésben meghatározottak koncepcionális kifejezése.

3. A konzisztencia hiánya különösen alkalmas adott az Önkormányzati Tanácsnak abban a kérdésben való mérlegelésre, hogy miként tudja a jogbiztonság elvére figyelemmel a szabályozás szükséges korrekcióját a fennálló jogviszonyok minél kisebb sérelme mellett ösztönözni. Megállapítható, hogy az Ör. részletszabályai – eltekintve a már rögzített körülményektől – egyértelműen önkormányzati hatósági eljárást modelleznek. Ezért jogellenes rendelkezés korrekciója jogszabály-szerkesztési szempontból önmagában is elvégezhető. Figyelemmel természetesen arra, hogy ezzel a jogi rendezés koncepcionális változáson megy át.

Nem szükséges azonban emiatt az Ör. egészének megsemmisítése. Az Ör. 5.§ (1) bekezdésén túl tehát az Önkormányzati Tanács az indítványnak nem adott helyt. Az Ör. 5. § (1) bekezdése olyan módosítására van szükség, amelyik a közterület-használathoz való hozzájárulás önkormányzati hatósági ügy mivoltát kifejezi, ezáltal a hatályos szabályozás szerinti

Ákr. (az ügy idején a Ket.) szabályai alkalmazását lehetővé teszi.

4. Az Önkormányzati Tanács tekintettel volt a fővárosban a közterület-használat engedélyezésének szükséges folyamatosságára és ezzel összefüggésben a jogbiztonságra. Ezért a megsemmisítést jövőbeli, 2018. április 30-ai hatállyal mondta ki, kellő időt biztosítva a kérdéses jogszabályhely módosítására a Fővárosi Közgyűlés számára. Elrendelte ugyanakkor az alapügyben és a folyamatban lévő bírósági ügyekben az Ör. 5. § (1) bekezdése alkalmazásának tilalmát.

Összességében a fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványnak a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján részben helyt adott és az Ör. 5. § (1) bekezdését jövőbeli hatállyal megsemmisítette, továbbá a kezdeményezés alapjául szolgáló egyedi ügyben, valamint a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazás tilalmát a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján kimondta.

II.b.)

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:⁷

Az ügy száma: Kfv.III.37.181/2017/3.

A per tárgya: A Földforgalmi tv. 18. § (2) bekezdés b) pontja szerinti elővásárlási jogra hivatkozás esetén a cél valódiságát valószínűsíteni kell.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A perben nem álló eladók és vevők adásvételi szerződéseket kötöttek a N.-i külterület, 019/25, 025/6, 0129/26, hrsz.-ú szántó művelési ágú ingatlanokra. A vevők a szerződésbe foglalt nyilatkozatuk szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.) 18. § (1) bekezdés c) és d) pontjai, illetve (4) bekezdés a) pontja alapján elővásárlásra jogosultnak minősülnek. Az adásvételi szerződések kifüggesztésre kerültek az illetékes önkormányzat hirdetőtábláján, a kifüggesztés időtartama alatt a felperes valamennyi szerződés vonatkozásában elfogadó nyilatkozatot tett Fftv. 18. § (2) bekezdés b) pontja szerinti elővásárlási jogára hivatkozással.

Az alperes hiánypótlásra hívta fel a felperest annak igazolása érdekében, hogy mely földrajzi árujelzővel, eredetmegjelöléssel ellátott termék előállítására, feldolgozása céljából kívánja a földeket megszerezni, illetve szerepel-e az ökológiai gazdálkodás ellenőrzési rendszerében. A felperes a hiánypótlási felhívásra érdemben nem reagált, válaszában megismételte, hogy az ingatlan megvásárlásának célja földrajzi árujelzővel, továbbá eredetmegjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozása, vagy ökológiai gazdálkodás folytatása.

Az alperes ezt követően 2016. január 22-én kelt, illetve 2016. január 25-én kelt határozataival az adásvételi szerződéseket az eredeti eladók és vevők között hagyta jóvá. Hatá-

⁷ A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

rozatai indokolása szerint az Fftv. 23.§ (1) bekezdés *c*) pont *cc*) alpontja alapján vizsgálni kell, hogy az elővásárlási elfogadó nyilatkozatból megállapítható-e az elővásárlási jogosultság joga. Az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti elővásárlási jogra akkor lehet hivatkozni, ha a földön az adott földrajzi árujelzéssel, illetve eredetmegjelöléssel ellátott termék valóban előállítható. Mivel ez a felperes vonatkozásában nem volt megállapítható, az alperes az Fftv. 21. § (5)–(6) bekezdésére tekintettel megtagadta a szerződés elfogadó nyilatkozat szerinti jóváhagyását.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése:

A határozatok felülvizsgálata iránt a felperes nyújtott be keresetet, melyben az alperesi határozatok hatályon kívül helyezését és annak megállapítását kérte, hogy a szerződések közte és az eladók között jöttek létre. Keresetében előadta, hogy az elővásárlási jogosultságok sorrendjében az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontjára hivatkozó fél megelőzi az Fftv. 18. § (1) *c*)–*e*) pontjai szerinti elővásárlásra jogosultakat. Sem az Fftv. sem más jogi norma nem ír elő speciális alakú vagy tartalmi követelményeket a cél igazolására vonatkozóan, és az alperes más ügyben hozott határozatában szintén elégségesnek értékelte a célra való hivatkozást.

Az alperes érdemi ellenkérelmében a felperes keresetének elutasítását kérte.

Az elsőfokú és a jogerős ítélet:

A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kereseti kérelmek alapján indult eljárásokat egyesítette és elsőfokú ítéletében a felperes kereseteit elutasította. Indokolása szerint az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontja nem értelmezhető függetlenül az Fftv. 21. § (5) bekezdésétől, amely előírja, hogy az elfogadó nyilatkozatban meg kell jelölni az elővásárlási jog jogalapját, és a jogosultságot igazoló okiratokat csatolni kell. A jogalap megjelöléseként pedig nem elegendő a jogszabályi rendelkezésre hivatkozni, ugyanis az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontja két esetkörrel is rögzíti: földrajzi árujelzéssel ellátott, továbbá eredetmegjelölésre jogosult termék előállításával, feldolgozásával, illetve ökológiai gazdálkodás folytatásával. A bíróság álláspontja szerint, ha a felperes a fenti esetkörökön belül nem határozza meg tevékenységét, illetve ezt hiánypótlási felhívás ellenére okiratokkal nem támasztja alá, a hatóság nem tudja megállapítani az elővásárlási jog jogalapját, és emiatt az Fftv. 23. § (1) bekezdés *c*) pont *cc*) alpont szerinti megtagadásnak van helye. A jogalap kifejezés ugyanis annak a tényhelyzetnek a meghatározását jelenti, amelynek alapján az elfogadó nyilatkozatot tevő egy konkrét jogszabályi rendelkezésen keresztül egy jogszabályban rögzített jogi helyzetet nyer el. A bíróság ítéletében utalt arra, hogy az igazoló okiratok benyújtására felhívásnak – végrehajtási rendeletek hiányában – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdése szerinti tényállás-tisztázási kötelezettség alapján van helye.

A felperes fellebbezése nyomán eljáró Törvényszék jogerős ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. Indokolásában utalt arra, hogy az Fftv. 21. § (6) bekezdéséből is következik, hogy az elővásárlási jogra hivatkozó félnek meg kell jelölnie az elfogadó nyilatkozatában, hogy az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontjában megjelölt mely célból kívánja megszerezni az ingatlanokat.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem:

A felperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Jogszabálysértésként a Ket. 50. § (1) bekezdésére és az Fftv. 18. § (2) bekezdésére *b*) pontjára hivatkozott. Indokolása szerint az alperes nem tett eleget tényállás-tisztázási kötelezettségének, és a bíróságok által is elfogadottan tévesen értelmezte az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontját. E rendelkezés ugyanis nem követeli meg az elővásárlási jogosultság gyakorlásához, hogy az elfogadó nyilatkozat megtételekor a jogosult földrajzi árujelzéssel ellátott, továbbá eredetmegjelölésre jogosult termék előállításával, feldolgozásával foglalkozzon, illetve ökológiai gazdálkodást folytasson, elegendő hogy ez legyen a célja a tulajdonszerzés esetére.

Az alperes az ítélet meghozataláig ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai:

A felperes felülvizsgálati kérelme az alábbiak szerint alaptalan.

A felperes felülvizsgálati kérelmében alapvetően azt vitatta, hogy az alperes jogszerűtlenül követelte meg tőle annak igazolását, hogy az elfogadó nyilatkozat benyújtásakor földrajzi árujelzéssel, eredetmegjelöléssel ellátott termék előállításával, feldolgozásával foglalkozik, illetve ökológiai gazdálkodást folytat. A felperesi érvelést e tekintetben helytállónak találta a Kúria, hiszen az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti elővásárlási jogosultságra hivatkozóknak valóban nem szükséges igazolnia, hogy az elfogadó nyilatkozat megtételekor is a *b*) pont szerinti tevékenységet folytat. Az eljárás irataiból azonban egyértelműen megállapítható volt, hogy az alperes kizárólag abban a körben hívta fel nyilatkozattételre a felperest, hogy az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott mely célból kívánja megszerezni az ingatlanokat. Ebből következően tényszerűen nem igazolható az a felperesi hivatkozás, hogy a felperesnek a tevékenységi célon túlmenően az eljárás során igazolnia kellett volna a már folytatott tevékenységet.

A Kúria osztotta az eljáró bíróságok és az alperes álláspontját abban a körben, hogy az Fftv. 21. § (5) bekezdése alapján az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti elővásárlási jog jogalapjának megjelölésénél, az elfogadó nyilatkozatban nem elegendő pusztán a jogszabály szövegére történő hivatkozás. Ha ugyanis a jogosult minimálisan sem konkretizálja célját, csak arra hivatkozik, hogy földrajzi árujelzéssel, továbbá eredetmegjelöléssel ellátott termék előállításával, feldolgozásával, illetve ökológiai gazdálkodás folytatásával a tulajdonszerzés célja, akkor a hatóságnak úgy kellene másokat megelőző elővásárl-

lasi jogosultságot biztosítania számára, hogy szándéka valódiságát illetően semmilyen információ nem áll a rendelkezésére. Ez pedig visszaélésszerű joggyakorlásra adhatna okot.

Ebből következően az Fftv. 18. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti elővásárlási jogosultságra hivatkoznak a céljait illetően legalább az ahhoz minimálisan szükséges információkat a hatóság rendelkezésére kell bocsátania, ami alapján megállapítható, hogy az elővásárlási jogra nem a jogszabályi rendelkezések és az elővásárlási jog rangsorának megkerülése érdekében hivatkozik. Ennek jelen ügyben a felperes a hiánypótlási felhívás ellenére sem tett eleget, ebből következően az alperes jogszerűen tagadta meg az elfogadó nyilatkozat jóváhagyását az Fftv. 21. § (5)–(6) bekezdése alapján.

III.

Az Alkotmánybíróság döntése:⁸

Ügyszám: 3104/2017. (V. 8.) AB határozat (belső ügyszám: III/1842/2016.)

Tárgy: A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 7. § 17. pontja; a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendelet 2. számú melléklet 6-7. pontjai elleni bírói kezdeményezés elbírálása. (Műemléki érték nyilvántartásba vétele)

Alkotmányossági probléma:

Az alapügy lényege:

Az alapul fekvő ügyekben a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ Nyilvántartási Iroda (a továbbiakban: Forster Központ) a Csepeli Papírgyár területén lévő egyes épületeket-épületegyütteseket műemléki érték nyilvántartásba vette. A Dunapack Papír és Csomagolóanyag Kft. (az érintett ingatlanok tulajdonosa) fellebbezésében vitatta a műemléki védelem megalapozottságát. A nyilvántartásba vételt elrendelő elsőfokú határozatokat a Forster Központ elnöke másodfokon helybenhagyta. A határozatok indokolása részletes ismertetést tartalmaz az egyik ingatlan értékvizsgálati dokumentációjáról, amelyet jogszabályon alapuló bizonyítékként vettek figyelembe. A tulajdonos keresetet terjesztett elő a Forster Központ elnöke határozataival szemben. A peres eljárásban hivatkozott arra, hogy szerinte az érintett szabályozás alaptörvény-ellenes.

Az indítvány lényege:

Az ügyben eljáró bíró kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a kultu-

rális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 7. § 17. pontja, valamint az a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 2. számú melléklet 6–7. pontjai alaptörvény-ellenesek. Ennek megállapítása mellett kérte az Alkotmánybíróságtól az előtte folyamatban lévő ügyekben a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását.

Az ügyben eljáró bíró indítványában előadta, hogy a nyilvántartásba vételi eljárásban hozott határozatával az elsőfokú hatóság (Forster Központ) az MvM rendelet 4. § (5) bekezdése szerinti jogszabályon alapuló bizonyítéknak minősülő értékvizsgálati dokumentáció alapján döntött arról, hogy a nyilvántartásba vétele indokolt, az érintett objektumok megfelelnek a Kötv. 7. § 17. pontja szerinti műemléki értéknek, ezért azokat nyilvántartásba kell venni. A műemléki érték fogalmát a Kötv. 7. § 17. pontja határozza meg. A törvényi fogalom-meghatározásnak megfelelő műemléki érték a nyilvántartásba vétellel válik a Kötv. 7. § 22. pontja szerinti nyilvántartott műemléki értéknek, azzal a joghatással, hogy a nyilvántartásba vétellel általános védelem alá kerül. A nyilvántartásba vett műemléki érték általános védelmét a Kötv. 28/A. § (1) bekezdése mondja ki. Az általános védelem a Kötv. 41. § (1) bekezdése alapján magába foglalja a tulajdonos fenntartási, jókarbantartási kötelezettségét, amely a törvény értelmében egyenrangú kötelezettsége a tulajdonosnak. Tartalmát tekintve a Kötv. 41. § (2) bekezdése szerint ez több, mint a rendeltetészerű és biztonságos használathoz szükséges műszaki állapot fenntartása, mert az kiterjed a sajátos értékeit képező építészeti, képző- és iparművészeti, valamint kertépítészeti alkotórészeire és tartozékaira, felszerelési tárgyaira is, általános követelményként rögzítve, hogy jelleük sem változtatható meg. A fenntartás és jókarbantartás speciális tartalmú kötelezettségek: a tulajdon tárgyat képező épület esetén egyértelmű anyagi teherterét jelent a tulajdonos számára, különös tekintettel arra, hogy a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 35. §-a alapján a védett (nyilvántartott, általános védelmet nyert) műemléki érték fenntartása, jókarbantartása körébe eső esetleges restaurálás esetén minőségvédelmi korlátozásokkal él, ha az nem kizárt. Az indítványozó bíró szerint együtt jár továbbá a tulajdon tárgyával való rendelkezés mint a tulajdonjog részjogosítványának meghatározott irányú korlátozásával is a nyilvántartásba vétel által, hogy a Kötv. 45. § (1) bekezdésével az egész műemléki értékre kiterjedő hatállyal előírt, és a törvény [Kötv. 45. § (2) bekezdése szerinti kivételek mellett] általános bontási tilalommal jár.

A rendelkezési jog korlátozása az elidegenítés és megterhelés tilalmával ugyan nem jár, de a rendelkezési jog számba vett korlátozásai révén megállapítható, hogy azok a forgalomképességet is befolyásoló tényezők. A tulajdonjog részjogosítványát képező használat is korlátozás alá kerül – szól az indítvány – az általános védelem által. A Kötv. 43. § (4) bekezdéséből kifolyólag ugyanis a műemléki érték használata során az azt nem veszélyeztető, fenntartható használatra kell

⁸ A döntést SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

törekedni. Az indítványozó bíró kitért az ideiglenes védelem jogintézményére is, hiszen a fenti korlátozások védelme érdekében a nyilvántartott műemléki értéknek minősülés létszámban tulajdonképpen az általános védelem körébe eső korlátozások megtartásának előmozdítása céljából is, lehetőség van/lett volna a nyilvántartott műemléki értéket egy éves időtartamra a műemléki védelemre irányadó jogszabályi rendelkezések hatálya alá helyezni, amely az ideiglenes védelem elrendelésével érhető el. Az indítványozó megállapította, hogy a nyilvántartásba vétellel járó általános védelem a kifejtett tulajdoni korlátozásokkal jár, annak hatálya alatt erőteljesebb korlátozást jelentő ideiglenes védelem alá helyezéssel a műemlékekre előírt korlátozásokra is sor kerül, illetve kerülhet. Ezen túl a használatot, hasznosítást korlátozza a nyilvántartott műemléki érték kutatása, amely a műemléki védelem előkészítéséhez szükséges értékleltár felvétele és fejlesztése érdekében szükséges korlátozásokból ered. Mindezek alapján az indítványozó bíró állította, hogy a nyilvántartásba vétel a tulajdonhoz való jogot korlátozza, a tulajdonosok számára többlet kötelezettséget keletkeztető jogintézmény. Utalt az indítványozó az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös, az AJB-520/2016. számú ügyben adott jelentésében foglaltakra, amelyek értelmében a nyilvántartásba vételi eljárás mint hatósági eljárást követő műemléki védetté nyilvánítási eljárás nem hatósági, hanem jogszabály-előkészítési eljárás, de azon eljárás eredményeként is megalkotandó jogszabály (MvM rendelet) az ingatlanokkal rendelkezni jogosultakra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket tartalmaz. Az eljárás során, összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 86. § (1b) bekezdésével, az MvM rendelet 4. § (3) bekezdése két jogszabályon alapuló bizonyítékot ismer el, egyrészt az értékvizsgálat eredményét, ami az MvM rendelet 2. számú mellékletében meghatározott tartalmú értékvizsgálati dokumentáció, másrészt az illetékes elsőfokú hatóság véleménye (főépítési állásfoglalás). Mindkét jogszabályon alapuló bizonyíték a műemléki értékre vonatkozóan tartalmaz megállapítást, illetve véleményt. Hogy mi minősülhet ekként, azt csak a Köt. 7. § 17. pontja szerinti törvényi rendelkezés részletezi. A formai előírásokkal nem szabályozott véleménnyel szemben az értékvizsgálati dokumentációnak az MvM rendelet 2. számú melléklete szerinti kötelező tartalmi elemekkel kell rendelkeznie, amelyek között – egyebek mellett – épület/építmény vagy ezek együttese esetén eszmei értékei és jelentősége [6.6. pont], továbbá történeti értéket képviselő egyes elemek [7.1–5.] számba vétele szükséges.

Az indítványozó bíró hivatkozott továbbá arra is, hogy a Köt. rendelkezéseiben nem található olyan előírás, amely a kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti emlék meghatározásának szempontjait rögzítené. Az, hogy alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlékek mely építmény minősül, olyan több szakterületet érintő, összetett kérdés, amely a szakmai szabályok megtartásával eljáró, kompetens szakemberek, szakértők által megfogalmazott véleménye esetén is szükségszerűen értékelést

hordoz. A műemléki érték meghatározásának szakmai szempontrendszerének jogszabályi rögzítése hiányában azonban az értékítélet objektivitása nem ellenőrizhető. A bíró problematizálta tehát, hogy a műemléki érték fogalom alapján vizsgálendő szempontokat, azok körét, terjedelmét, egymáshoz való viszonyuk értékelésének szakmai követelményeit a hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem tartalmazták a határozatok meghozatalának idején.

Mindezek alapján az ügyben eljáró bíróság szerint a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvénye *B) cikk* (1) bekezdését, a *XXIV. cikk* (1) bekezdését, *XVIII. cikk* (7) bekezdését, a *XXVIII. cikk* (7) bekezdését és a *25. cikk* (2) bekezdés *b)* pontját.

Az említett szabályozási hiány nem egyeztethető össze a jogállamiság elvéből [*B) cikk* (1) bekezdés] levezetett normavilágosság követelményével, mert a szabályozás tartalom nélküli, értelmezhetetlen, nem kiszámítható és a címzettek számára nem előre látható és azonosítható jelentéstartalmat hordoz.

Az Alaptörvény *XXIV. cikkében* rögzített tisztességes ügyintézéshez való joggal összefüggésben az indítványban hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság korábban megállapította: a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény *XXIV. cikkének* érvényesüléséhez tehát nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Indítványozó szerint az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatából következőik, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja

– sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is a Pp. 339/B. §-ában írt korlátozás figyelembe vétele mellett. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 7. § 17. pontja, továbbá a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálójára anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendelet 2. számú melléklet 6–7. pontjai alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezéseket határozatával elutasította.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság döntésében a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben jelen ügyben a következőket mondta ki. A műemléki érték meghatározása a nyilvántartásba vételi eljárás szakkérdésének minősül, amelynek kifejtésére meghatározott eljárási szabályok keretében értékvizsgálati dokumentáció, illetve főépítési állásfoglalás alapján kerülhet sor. Az, hogy magában a hatósági eljárásban okozna tisztességes eljárást elnehezítő vagy lehetetlenné tevő problémát a jogszabályi fogalom elnagyoltsága, a bíró nem hivatkozik, csupán az ügyféli jogok érvényesülését veti fel. A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben már a bírósági eljárást érintően érvelt, azzal, hogy a műemléki érték pontos meghatározásának hiánya formálissá teszi a jogorvoslatot. Az indítványozó bíró továbbá jogszabályi támpontokat is hiányolt arra hivatkozva, hogy ez megakadályozza az alapul fekvő ügyekben a közigazgatási határozatok felülvizsgálatában, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában írt jogköre gyakorlásában. Ez az állítás – az Alkotmánybíróság szerint – gyakorlatilag bizonyos jogszabályi rendelkezések hiányát, alkotmányos értelemben a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását is felveti. Az Alkotmánybíróság érvelésében hivatkozott az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésére, amely szerint „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A P) cikk (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság határozatának indokolása kitért a következőkre: „A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak

olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéknek az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti. A nemzet közös örökségért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírói gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki.”

Mindezek alapján jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapul fekvő ügyekben olyan kulturális értékvédelmi és megőrzési kötelezettség merül fel, amely nemcsak az eljáró hatóságokat, hanem bizonyos értelemben a felülvizsgálatot végző bírót is köti. A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíró-képessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell. A bírónak tehát arra van alkotmányos értelemben jogköre és lehetősége, hogy a nyilvántartásbavételi eljárásban észlelt jogsértés esetén a hatóságot új eljárásra utasítsa. A bíró tartalmi értelemben vett felülvizsgálata a kifejtettek miatt korlátozott, csak szélső esetben érvényesíthető. Így a támadott rendelkezések nem sértik sem a tisztességes hatósági eljáráshoz, sem pedig a jogorvoslathoz való jogot.

A normavilágosság sérelmét állító indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „[a] műemléki érték fogalmát, illetve ehhez kapcsolódóan az MvM rendelet támadott felsorolását a szabályozás szempontjából az Alkotmánybíróság olyan jellegű normaelemnek tekinti, amely egyrészt alkalmas az értékkiválasztásra, másrészt esetről-esetre lehetővé teszi a konkrét tárgy (épület, objektum, stb.) műemléki körbe vonását vagy annak elvetését. Az alapul fekvő ügy műemléki tárgyainál nem a pusztán érték a meghatározó, hanem a tárgyak egyedi jellege: abból a korból más ugyanilyen jellegű tárgy (tárgyegyüttes) nem maradt fenn, így megőrzésükhöz olyan közérdek fűződik, amely indokolja a műemléki érték elismerését. Amennyiben hasonló objektumok sokasága volna található országszerte, az értékvédelem feltehetően nem terjedne ki automatikusan valamennyire. A túlzóan zárt avagy részletező fogalmi meghatározás éppen az ilyen körülmények mérlegelését akadályozná meg. Ezen összefüggésekre tekintettel a normavilágosság követelményének az indítvánnyal érintett szabályozás megfelel.”