

FELSŐBÍRÓSÁGI JOGESETEK

Az Európai Unió bírósága kúria és az alkotmánybíróság
közigazgatási tárgyú döntései

DR. LEHÓCZKI BALÁZS,¹ DR. LEÉPLAKI-NAGY GÁBOR,² DR. LELOGH ZSOLT,³
DR. LEARÁK PÉTER PH.D., DR. LESZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER PH.D.



I.a.)

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK FOLYAMATBAN LÉVŐ ÜGYEI⁶

C-496/18 HUNGEOD és társai
és C-497/18 Budapesti Közlekedési Zrt. (közbeszerzések)

2005-ben és 2009-ben a Budapesti Közlekedési Zrt. közbeszerzési eljárások keretében a 4-es metró építésével összefüggő járulékos műszaki feladatok ellátásával bízott meg vállalkozásokat. Az uniós forrásokból finanszírozott közbeszerzések odaitelésére a 2003. évi közbeszerzési törvény alapján került sor.

A felek a közbeszerzési szerződéseket később módosították, amivel kapcsolatban a közbeszerzési jogsértések kivizsgálására hatáskörrel rendelkező speciális monitoringhatóság a 2015. évi közbeszerzési törvény alapján eljárva 2017-ben szabálytalanságok elkövetésének megállapítását és bírság kiszabását javasolta a Közbeszerzési Döntőbizottságnak. Ez

utóbbi a monitoringhatóság javaslatának megfelelően megállapította a jogsértések elkövetésének tényét, és mind a Budapesti Közlekedési Zrt.-t, mind pedig a többi érintett vállalkozást bírsággal sújtotta.

Mindezzel összefüggésben a 2015. évi közbeszerzési törvény azért kerülhetett alkalmazásra, mert a jogalkotó e jogszabállyal kapcsolatban úgy rendelkezett, hogy az annak hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzésekhez kapcsolódó közbeszerzési szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításai is e törvény hatókörébe tartoznak.

A megbírságolt cégek azonban azt állítják, hogy a 2003. évi közbeszerzési törvény rendelkezései szerint megkötött közbeszerzési szerződésekre nem alkalmazható visszamenőleges hatállyal a 2015. évi közbeszerzési törvény, különösen mivel az előbbi törvény által a hatóságok számára az esetleges szabálytalanságok kivizsgálására biztosított jogvesztő jogorvoslati határidők már régen lejártak.

A cégek és a Közbeszerzési Hatóság jogvitájában eljáró Fővárosi Törvényszék ezzel kapcsolatban azt kérdezi az Európai

¹ Jogi tanulmányait a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte, ahol 2002-ben „cum laude” minősítésű jogászdiplomát szerzett. 2003 februárjától 2005 márciusáig a Magyar Köztársaság Igazságügyi Minisztériumának Európai Közösségi Jogi Főosztályán dolgozott. 2004-ben az Európai Személyzeti Felvételi Hivatalnál (EPSO) versenyvizsgát tett le közösségi jogból. 2005 áprilisától az Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztályának tisztviselője. 2009 novemberében jogi szakvizsgát tett. Francia, angol, német, spanyol, szlovák nyelven beszél.

² 1984-ben végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, majd fogalmazó lett. 1997-től a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának tagja. 2010 áprilisától a Legfőbb Ügyészség Nemzetközi és Európai Ügyek Főosztályán ügyész, jelenleg osztályvezető ügyész. A francia Ecole National d'Administration (ENA) első magyar hallgatója volt 1990–1992 között.

³ A Miskolci Egyetem Jogi Karán 1987-ben szerzett diplomát. 1992-ben bírói szakvizsgát tett. 1987 és 1990 között az Államigazgatási Szervezési Intézetben volt tudományos munkatárs. 1990–2012 között az Alkotmánybíróságon dolgozott, ahol az Indítványelemzési Osztály vezetője volt, majd tanácsadó, főtanácsadó, 2003 és 2005 között az elnöki kabinet vezetője. 2012 áprilisától a Kúria bírójá, 2017 októberétől megbízott tanácselnök. 1995-től oktat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudomá-

nyi Karán alkotmányjogot. Számos, az alkotmányértelmezést érintő cikk, illetve könyv szerzője, társszerzője.

⁴ A Kúria elnöke, PhD, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének adjunktusa, igazgatótanácsi tagja az „International Association of tax judges” nemzetközi szervezetnek, vezeti a Pázmány Péter Tudományegyetem Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézete ingatlanforgalmi szakjogász képzését. Közigazgatási bíró, részt vett a Két. és a Ptk. kodifikációjában, előkészítette a Pp. XX. fejezetének 2005. évi átfogó módosítását. Kiemelten foglalkozik a közigazgatási, pénzügyi bíráskodás, a közigazgatási eljárásjog, a környezetvédelem és ingatlanforgalom elméleti és joggyakorlati kérdéseivel.

⁵ Jogász, PhD, az Alkotmánybíróság Hivatala tanácsadója. 2009-ben szerzett tudományos fokozatot, kutatási területe a kulturális örökség joga. 2003-tól 2014 szeptemberéig a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén oktatott. Jelenleg a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén oktató. Az Új Magyar Közigazgatás szakmai-tudományos folyóirat szerkesztője.

⁶ A folyamatban lévő ügyekről az összeállítást LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

Bíróságtól, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvénynek a jelen esetben visszamenőleges hatállyal történő alkalmazása összhangban van-e az uniós közbeszerzési irányelvekkel, az Európai Unió Alapjogi Chartájának a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogokra vonatkozó rendelkezéseivel, valamint a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvével.

C-519/18 Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (családegysítés)

A családegysítési jogról szóló uniós irányelv (2003/86/EK) értelmében a családi együttélés biztosítása céljából a tagállamokban tartózkodási engedélyt kaphat többek között a menekültként elismert személy családtagja. A családegysítésre jogosult családtagok köre főszabály szerint a családegysítő személy házastársára és kiskorú gyermekeire terjed ki, de a tagállamok saját döntési jogkörükben engedélyezhetik más családtagok – így például a testvérek – családegysítését is, amennyiben azok a menekült eltartottjai.

A magyar jogalkotó az irányelv által számára biztosított döntési jogkörét gyakorolva lehetővé teszi a menekültként elismert személy és annak testvére közötti családegysítést, ha ez utóbbi az egészségi állapota miatt képtelen önmagáról gondoskodni.

Egy Magyarországon menekültként elismert iráni férfi lánytestvére családi együttélés biztosítása céljából tartózkodási engedély kiadása iránti kérelmet nyújtott be a magyar hatóságokhoz, amelyek azt azzal az indokkal utasították el, hogy a kérelmező nem igazolta azt, hogy az egészségi állapota miatt képtelen önmagáról gondoskodni.

Az iráni férfi bírósági úton támadta meg a magyar hatóságok határozatát arra hivatkozva, hogy az ellentétes az irányelvvel, amely álláspontja szerint csak annyiban enged döntési mozgásteret a tagállamoknak a családegysítéssel kapcsolatban, hogy meghatározzák a családegysítésre jogosult családtagok körét, de ez utóbbiak a családegysítővel való viszonyának az irányelvben megállapított minőségét nem definiálhatják az uniós jogszabálytól eltérően. Márpedig az iráni férfi úgy véli, hogy a magyar jog azon rendelkezése, amely szerint a testvérrel való családegysítésre akkor van lehetőség, ha a testvér az egészségi állapota miatt képtelen önmagáról gondoskodni nem egyezik meg az irányelv által támasztott azon feltétellel, amely szerint a testvér a családegysítő eltartottja kell, hogy legyen.

Az ügyben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ezzel összefüggésben azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy amennyiben egy tagállam az irányelv alapján a menekültként elismert személyek számára engedélyezi a testvérrel való családegysítést, úgy e családtagra csak a „menekült eltartottja” feltételt alkalmazhatja-e.

A magyar bíróság azt is meg szeretné tudni, hogy az első kérdés igenlő megválaszolása esetén az irányelv szerinti eltartotti minőség leszűkíthető-e azon személyekre, akik az egészségi állapotuk miatt képtelenek önmagukról gondoskodni, vagy e minőség ettől eltérő (pl. anyagi függőség), illetve ennél szélesebb körben (különböző függőségi tényezők összessége által) meghatározott jellemzők alapján jelöli ki a családegysítőtől függő személyek körét.

I.b.)

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSEI⁷

I.

Ügyszám: *A Bíróság 2018. november 7-i ítélete a C-171/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben*

Tárgy: Tagállami kötelezettségzegés – 2006/123/EK irányelv – 15–17. cikk – EUMSZ 49. cikk – Letelepedés szabadsága – EUMSZ 56. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Nemzeti mobilfizetési rendszer – Monopólium

Jogi háttér és tényállás:

Magyarországon 2014. július 1-je óta a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. – amely a magyar állam kizárólagos tulajdonában van – működteti a nemzeti mobilfizetési rendszert, amely rendszer használata kötelező a közterületi parkolási, a közúthasználati és a személyszállítási díj, valamint az állami szervezetek által nyújtott egyéb szolgáltatásokhoz kapcsolódó díj mobilfizetése vonatkozásában. E szolgáltatások nyújtói főszabály szerint kötelesek a nemzeti mobilfizetési rendszeren keresztül biztosítani az ügyfelek e szolgáltatásokhoz történő hozzáférését.

A mobilfizetési rendszer lehetővé teszi az ügyfél számára, hogy valamely szolgáltatást helyhez nem kötött módon, távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más információtechnológiai eszköz segítségével elért elektronikus értékesítő rendszeren keresztül vásároljon meg.

Mivel a Bizottság azt állapította meg, hogy a Magyarország által elfogadott nemzeti mobilfizetési rendszer jogellenes állami monopóliumnak minősül, és ennélfogva sérti a szolgáltatásokról szóló irányelv⁸ rendelkezéseit, továbbá sérti a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, kötelezettségzegés megállapítása iránti keresetet indított a Bíróság előtt e tagállammal szemben.

Ezen összefüggésben Magyarország megjegyzi többek között, hogy feltételezve, hogy a szóban forgó nemzeti mobilfizetési rendszer keretében nyújtott szolgáltatások az irányelv hatálya alá tartoznak, amit vitat, azok általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (ágész) minősülnek, amelyek tekintetében az irányelv alkalmazása korlátozásoknak van alávetve.

A döntés:

A nemzeti mobilfizetési rendszernek magyar állami irányítás alatt álló vállalkozás által történő kizárólagos üzemeltetése ellentétes az uniós joggal.

Még ha az e rendszer keretében nyújtott szolgáltatások általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősülnek

⁷ A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI Balázs (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3., 4.) SZÉPLAKI-NAGY Gábor (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

⁸ A 2006/123/EK irányelv.

is, e szolgáltatások nyújtása nem tartható fenn egy állami monopólium számára.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2018. november 7-én meghozott ítéletében a Bíróság először is megállapítja, hogy az irányelv alkalmazandó azon nemzeti intézkedésekre, amelyek révén kialakították a szóban forgó állami monopóliumot. Ugyanis az irányelv hatálya alól csak a közjogi vagy magánjogi jogalanyok számára fenntartott azon ágézek, vagy azon monopóliumok vannak kizárva, amelyek már fennálltak az irányelv hatálybalépésekor.

A Bíróság mindazonáltal úgy gondolja, hogy a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a vitatott nemzeti intézkedésekkel érintett szolgáltatások nem minősülnek ágésznek. E tekintetben a Bíróság emlékeztet arra, hogy az a körülmény, hogy a múltban e szolgáltatásokat magánszolgáltatók nyújtották, önmagában nem kérdőjelezi meg a Magyarország által ágésznek történő minősítésüket. Következésképpen az irányelv által az ágézek tekintetében előírt különös szabályok alkalmazandók a fent hivatkozott szolgáltatásokra.

A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy a szóban forgó nemzeti mobilfizetési rendszer az irányelv szerinti „követelménynek” minősül, mivel a nemzeti mobilfizetési szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférést egy állami monopólium számára tartja fenn. Márpedig az ilyen „követelménynek” összeegyeztethetőnek kell lennie az irányelvben foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szükségesség és az arányosság együttes feltételével. A Bíróság e tekintetben megállapítja, hogy a szóban forgó nemzeti rendszer nem tesz eleget az arányosság feltételének. Ugyanis Magyarország önmaga is elismerte, hogy léteznek a vitatott intézkedéseknél kevésbé kényszerítő és a letelepedés szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések, az e tagállam által kitűzött – többek között a fogyasztóknak a mobilfizetési piac működésének javítása révén történő védelemére irányuló – célok elérése érdekében. E tekintetben a Bíróság pontosítja, hogy például a versenyre nyitott eljárásokon alapuló koncessziós rendszer lehetne egy ilyen kevésbé korlátozó intézkedés.

E körülmények között, mivel Magyarország nem bizonyította, hogy a fent említett feltételek alkalmazása megghiúsíthatja a vitatott intézkedések által kitűzött célok megvalósítását, a Bíróság megállapítja, hogy ezen intézkedések összeegyeztethetetlenek az irányelvnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel.

Végül a Bíróság megállapítja, hogy a vitatott intézkedések a szolgáltatásnyújtás szabadsága elve aránytalan korlátozásának minősülnek.

2.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2018. szeptember 6-ai ítélete a C-527/16. sz. ügyben

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Migráns munkavállalók – Szociális biztonság – A munkáltató székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamba kiküldött munkavállalók – 987/2009/EK rendelet – Az 5. cikk (1) bekezdése és a 19. cikk

(2) bekezdése – A1 hordozható dokumentum – Kötelező erő – A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottságnak az A1 hordozható dokumentum visszavonásáról szóló határozata – Az A1 hordozható dokumentum visszamenőleges hatálya – Az A1 hordozható dokumentum azt követően történő kiállítása, hogy a munkavállaló a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá került – 883/2004/EK rendelet – A 12. cikk (1) bekezdése – A kiküldött személyek felváltásának tilalmára vonatkozó feltétel

Az ügy:

Az Alpenrind osztrák társaság vágóhidat üzemeltet Salzburgban. Az Alpenrind részére ott a magyar Martimpex társaság által Ausztriába kiküldött munkavállalók 2012-től 2014-ig húsdarabolási és csomagolási munkákat végeztek. Ezen időszakot megelőzően és azt követően a munkákat egy másik magyar társaság, a Martin-Meat munkavállalói végezték.

2012. február 1-je és 2013. december 13. között a Martimpex által kiküldött, hozzávetőlegesen 250 munkavállaló részére a magyar szociális biztonsági intézmény – részben visszamenőleges hatállyal, és részben olyan esetekben, amelyekben az osztrák szociális biztonsági intézmény⁹ már megállapította az érintett munkavállalók ausztriai biztosítási kötelezettségét – a magyar szociális biztonsági jogszabályok alkalmazását tanúsító A1 igazolást¹⁰ állított ki.

Az osztrák szociális biztonsági intézmény által hozott, a munkavállalók ausztriai biztosítási kötelezettségét megállapító határozatát megtámadták az osztrák bíróságok előtt.

A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria)¹¹ e vonatkozásban kéri a Bíróságtól, hogy tisztazza a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó uniós szabályokat és – többek között – az A1 igazolások kötelező erejét¹².

A döntés:

A kiküldött munkavállaló a munkavégzés helye szerinti szociális biztonsági rendszerben biztosított, ha egy másik kiküldött munkavállalót vált fel, még ha e munkavállalókat nem ugyanazon munkáltató küldte is ki – Ugyanakkor a munkavállalónak a kiküldő tagállam szociális biztonsági rendszerében fennálló biztosítását igazoló A1 igazolás

⁹ A Salzburger Gebietskrankenkasse (salzburgi területi egészségbiztosítási pénztár, Ausztria).

¹⁰ Korábban E 101-es igazolás.

¹¹ A Verwaltungsgerichtshofhoz a Salzburger Gebietskrankenkasse és a Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (munkaügyi, szociális és fogyasztóvédelmi szövetségi miniszter, Ausztria) terjesztett elő fellebbezést.

¹² A 2010. december 9-i 1244/2010/EU bizottsági rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint az 1244/2010 rendelettel módosított, a 883/2004 rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

– a csalás vagy joggal való visszaélés esetét leszámítva – a munkavégzés helye szerinti tagállamnak mind a szociális biztonsági intézményeit, mind a bíróságait mindaddig köti, amíg azt ez az állam vissza nem vonja vagy érvénytelennek nem nyilvánította.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében megállapítja, hogy a valamely tagállam (a jelen esetben Magyarország) által kiállított A1 igazolás a tevékenység végzésének helye szerinti tagállam (Ausztria) szociális biztonsági intézményeit és bíróságait mindaddig köti¹³, míg ezt az igazolást az azt kiállító tagállam (Magyarország¹⁴) vissza nem vonja vagy érvénytelennek nem nyilvánítja.

Ez akkor is így van, ha – mint a jelen esetben – a két tagállam illetékes hatóságai a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottsághoz fordultak, amely megállapította, hogy ezt az igazolást tévesen állították ki és azt vissza kell vonni.

A Bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy az igazgatási bizottság szerepe e keretek között arra korlátozódik, hogy összeegyeztesse a tagállamok azon illetékes hatóságainak álláspontjait, amelyek hozzá fordultak, és a megállapításai vélemény értékűek.

Ezenkívül a Bíróság megállapítja, hogy az A1 igazolás még akkor is alkalmazható visszamenőleges hatállyal, ha ezen igazolás kiállításának időpontjában a tevékenység végzése szerinti tagállam (Ausztria) illetékes intézménye már határozatot hozott, amely szerint az érintett munkavállaló biztosítási kötelezettsége e tagállamban áll fenn.

Egyébiránt a Bíróság kimondja, hogy abban az esetben, ha a munkáltatója által egy másik tagállamban történő munkavégzés céljából kiküldött munkavállalót egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló vált fel, ez utóbbi munkavállaló a továbbiakban nem tartozhat azon tagállam jogszabályainak hatálya alá, amelyben munkáltatója szokásos tevékenységét végzi.

Ugyanis főszabályként a munkavállaló azon tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozik, amelyben munkát végez, többek között azért, hogy az e tagállam területén foglalkoztatott személyek részére az egyenlő bánásmódot a lehető leghatékonyabb módon biztosítsák.

Az uniós jogalkotó csupán bizonyos feltételek esetén biztosította annak lehetőségét, hogy a kiküldött munkavállaló továbbra is azon tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozzon, amelyben munkáltatója szokásos tevékenységét végzi. Így a jogalkotó kizárta ennek lehetőségét, ha a kiküldött munkavállaló egy másik személyt vált fel. A Bíróság álláspontja szerint ilyen felváltás áll fenn, ha a munkáltatója által egy másik tagállamban történő munkavégzés

céljából kiküldött munkavállalót egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló vált fel.

E tekintetben irreleváns, hogy a két érintett munkavállaló munkáltatóinak székhelye ugyanazon tagállamban található vagy közöttük esetlegesen személyi vagy szervezeti összefüggések állnak fenn.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2016. július 21-ei ítélete a C-387/15. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Környezet – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek védelme – Különleges természetmegőrzési területek – Natura 2000 terület »A Schelde és Durme folyók torkolata a holland határtól Gentig« – Kikötőterület fejlesztése – Valamely terv vagy projekt védett természeti területre gyakorolt hatásainak vizsgálata – Kedvezőtlen hatások bekövetkezése – Az elpusztítotttrésszel azonos terület előzetes, de még be nem fejezett fejlesztése – A vizsgálatot követő megvalósítás – A 6. cikk (3) és (4) bekezdése.

Az ügy:

Az alapeljárások a GRUP-ra vonatkoznak, amelynek tárgya a Schelde folyó bal partján az antwerpeni kikötő (Belgium) egy nagy részének a fejlesztése.

Ez a projekt »A Schelde és Durme folyók torkolata a holland határtól Gentig« elnevezésű, többek között a »torkolat« élőhelytípus tekintetében különleges természetmegőrzési területként kijelölt Natura 2000 területet érinti (a továbbiakban: az érintett Natura 2000 terület).

2012. április 27-i rendeletével a flamand kormány ideiglenesen elfogadta a GRUP tervezetét, amely a 2013. április 30-i rendelettel véglegesen rögzítésre került. Ez utóbbi rendeletet annak felfüggesztése és megsemmisítése iránti keresettel a Raad van State (államtanács, Belgium) előtt megtámadták. 2013. december 3-i ítéletével ez a bíróság elrendelte az említett rendelet végrehajtásának részleges felfüggesztését, különösen annak a Beveren települést (Belgium) érintő részében.

E részleges felfüggesztést követően, a flamand kormány 2014. október 24-én elfogadta a 2013. április 30-i rendelet tartalmát módosító helyesbítő rendeletet, visszavonva és felváltva annak felfüggesztett rendelkezéseit. A 2014. október 24-i rendeletet 2014. november 28-án a *Belgisch Staatsbladban* közzétették.

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kiderül, hogy a 2012. április 27-i és a 2014. október 24-i rendeletek tárgyát képező GRUP valószínűleg jelentős hatással lesz az érintett Natura 2000 területre, mivel a tervezett munkálatok azon földek megszüntetésével járnak, amelyek az e területen lévő bizonyos élőhelytípusokhoz tartoznak.

Különösen Beveren település Doel-i körzetét – amelyben az alapügyek felperesei laknak – és a környező poldereket tekintve, amelyeket a »Saefthinge területnek« kell felváltania, amely magában foglalja a saefthinge-i kikötőmedencét, valamint egy árapálymedencét.

A Raad van Statehoz (államtanács) felfüggesztés és megsemmisítés iránti kereseteket nyújtottak be, amely az előzetes

¹³ Joggal való visszaélés vagy csalás esetén túl, lásd: 2018. február 6-i Altun és társai ítélet (C-359/16, lásd még a 10/18. sz. sajtóközleményt is).

¹⁴ Nem vitatott, hogy ezen igazolásokat Magyarországon az illetékes intézmény nem vonja vissza, és a magyar bíróságok sem nyilvánították érvénytelennek azokat.

döntéshozatalra utaló határozatokban azok közül az elsőt elutasította, és amelynek jelenleg a 2013. április 30-i és a 2014. október 24-i rendeletek érvényességét kell vizsgálnia.

A kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy a 2014. október 24-i rendelet tervezetéhez fűzött véleményében a Raad van State (államtanács) jogalkotói részlege kétségeit fejezte ki a GRUP és a Bíróság által többek között a 2014. május 15-i Briels és társai ítéletében értelmezett élőhelyirányelv 6. cikkét átültető nemzeti intézkedések összeegyeztethetőségét illetően.

Azonban a flamand kormány ezeket a kételyeket megalapozatlannak tekintette. Ugyanis a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet alapjául szolgáló körülmények között az új természetes élőhely területét csak a meglévő terület hátrányos befolyásolását követően kellett kialakítani. E kormány szerint ez az oka annak, hogy a projektet érintő határozatelfogadásakor nem volt egyértelmű, hogy az említett projekt nem befolyásolja hátrányosan a különleges természetmegőrzési terület épségét.

A jelen esetben, e kormány szerint a jelenlegi GRUP megállapítja, egyrészt, hogy az érintett területek fejlesztése csak az élőhelyek és a természeti magterületeken élő fajok élőhelyeinek tartós kialakítása után válik lehetségessé. Másrészt az említett kormány határozata – a természetért és az erdőkért felelős ügynökség előzetes véleményezése után – fogja megállapítani az élőhelyek fenntartható és hatékony kialakítását a természeti területeken és az érintett terület rendeltetésének megvalósítására vonatkozó városrendezési engedély megadása iránti kérelemnek ezt a határozatot is magában kell foglalnia.

Így ugyanezen kormány szerint abban a pillanatban, amikor lehetségessé válik a meglévő terület hátrányos befolyásolása, a természeti magterületek akkor már az érintett Natura 2000 terület épségéhez fognak hozzájárulni. A GRUP-ban található természeti magterületek hátrányos befolyásolása tehát nem kiegyenlítő intézkedésnek, hanem az élőhelyirányelv 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett természetvédelmi intézkedésnek minősülne.

Az alapügyek felperesei a megsemmisítés iránti keresetük alátámasztása érdekében előadják, hogy valamely terv vagy projekt csak akkor hagyható jóvá, ha a megfelelő vizsgálat azt mutatja, hogy ez a terv vagy projekt nem befolyásolja hátrányosan a szóban forgó terület épségét. E tekintetben a vizsgálatot nem a természet meglévő helyzetére, hanem az első intézkedések következtében kialakult helyzetére tekintettel folytatták le. Márpedig véleményük szerint különösen a 2014. május 15-i Briels és társai ítéletből az következik, hogy az úgynevezett ellenálló természetnek tekinthető természeti magterület kialakítását legalább részben olyan kiegyenlítő intézkedésnek kell minősíteni, amely a megfelelő vizsgálat keretében nem vehető figyelembe.

Másodlagosan, amennyiben egy „ellenálló természetnek” tekinthető természeti magterület kialakítása nem kiegyenlítő intézkedésnek, hanem a természet úgynevezett önálló fejlődésének minősül, akkor ugyanezen felperesek még mindig a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet indoklására hivatkoznak úgy vélik, hogy ezt a területet sem kell figyelembe venni.

Ezenkívül, véleményük szerint az olyan új természeti területeknek – a GRUP jóváhagyását követően történő – kialakításához használt technika, amelyeknek az érintett Natura

2000 terület sajátosságainak meg kellene felelniük, ellentétben a Bíróságnak az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatával, amely magában foglalja az elővigyázatosság elvét. Az illetékes nemzeti hatóságoknak tehát meg kell tagadniuk a kérdéses terv vagy projekt jóváhagyását, ha még nem bizonyosodtak meg arról, hogy az nem befolyásolja hátrányosan a szóban forgó terület épségét.

Az alapügyek felpereseinek érveire adott válaszában a flamand régió úgy véli, hogy e felperesek tévesen indulnak ki abból, hogy a GRUP az említett terület épségét hátrányosan befolyásolja. Ugyanis az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése csak a jelentős hatásokra vonatkozik.

Egyebekben, a flamand régió azt állítja, hogy az érintett területek állapota kedvezőtlen, így annak megőrzése nem merülhet fel, és hogy a helyreállítás lenne szükséges. A jelen esetben először egy ellenálló természetnek tekinthető természeti magterület kerülne kialakításra, mielőtt a kikötő fejlesztése folytatódna. Ezért az alapügyekben szóban forgó helyzet nem hasonlít a 2014. május 15-i Briels és társai ítéletben alapul szolgáló helyzethez, mivel az ezen ítélet alapját képező ügyben a védett élőhely meglévő területére irányuló káros hatás anélkül következett be, hogy egy azonos típusú területet előzetesen kialakítottak volna.

A Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Antwerpeni Kikötői Hatóság, Belgium) – az alapügyekben beavatkozó fél – szintén hangsúlyozza azon körülményt, hogy a GRUP semmilyen kárenyhítő vagy kiegyenlítő technikát nem alkalmaz, hanem természetvédelmi intézkedéseket foglal magában. Pontosítja, hogy a GRUP olyan természeti területek fejlesztését írja elő, amelyeket a meglévő élőhelyre irányuló bármilyen esetleges káros hatást megelőzően mindenképpen ki kell alakítani. Ugyanis, mint ahogyan említésre került, kétségtelen, hogy az élőhelyek új területei már teljesen ki lesznek alakítva mielőtt bármilyen káros hatás felmerülne azokon kívül. A GRUP előírásaiban foglalt ütemezés, valamint az ellenőrzés és a megfeleltetés időszakai bármikor lehetővé teszik majd e terv valós hatásának meghatározását, és annak biztosítását, hogy az átmeneti időszak ne eredményezzen semmilyen ökológiai visszaesést.

Mivel úgy ítélte meg, hogy az előtte lévő két ügy eldöntése az élőhelyirányelv rendelkezéseinek értelmezésétől függ, a Raad van State (államtanács) az eljárás felfüggesztéséről határozott, és előzetes döntéshozatal céljából – az ezen ügyek mindegyikében azonos szöveggel megfogalmazott – kérdést terjeszt a Bíróság elé.

A Bíróság elnöke 2015. szeptember 18-i határozatával elrendelte a C-387/15. és a C-388/15. sz. ügy egyesítését az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából.

A döntés:

A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a közösségi jelentőségű természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem

nélkülözhetetlen, egy ilyen terület jövőbeni fejlesztését előirányzó – az e területen belüli természetes élőhelytípusra irányuló kedvezőtlen hatások bekövetkezését megelőzően – olyan intézkedéseket magában foglaló terv vagy projekt, amelyeknek a megvalósítására csak az említett terület ép-ségére esetlegesen gyakorolt hatás jelentőségének vizsgálata után kerül sor, nem vehetők figyelembe e vizsgálat során. Az ehhez hasonló intézkedések adott esetben csak akkor minősülhetnek az e cikk (4) bekezdésének értelmében vett „kiegyenlítő intézkedéseknek”, ha teljesülnek az ott rögzített feltételek.

A döntés indokolása:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéstről

Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy a közösségi jelentőségű természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen, egy ilyen terület jövőbeni fejlesztését előirányzó – e területen belüli természetes élőhelytípusra irányuló kedvezőtlen hatások bekövetkezését megelőzően – olyan intézkedéseket magában foglaló terv vagy projekt, amelyeknek a megvalósítására csak az említett terület ép-ségére esetlegesen gyakorolt hatás jelentőségének vizsgálata után kerül sor, e cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe vehetők ezen vizsgálat során vagy ezen intézkedéseket az említett cikk (4) bekezdése értelmében vett „kiegyenlítő intézkedéseknek” kell minősíteni.

Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke a tagállamokkal szemben egy sor kötelezettséget és egyedi eljárásokat állapít meg azzal a céllal, hogy biztosítsa – amint ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik – a természetes élőhelyek és különösen a különleges természetmegőrzési területek kedvező védettségi állapotának fenntartását, vagy adott esetben helyreállítását.

Az élőhelyirányelv 6. cikkének rendelkezéseit ezen irányelv megőrzési célkitűzéseire tekintettel egy összefüggő egységként kell értelmezni. Ugyanis e cikk (2) és (3) bekezdése a természetes élőhelyeknek és a fajok élőhelyeinek azonos védelmi szintjét írja elő, míg a szóban forgó cikk (4) bekezdése csupán az említett (3) bekezdés második mondatától való eltérést engedő rendelkezésnek tekintendő.

Így, az említett irányelv 6. cikke az e cikk (1), (2) és (4) bekezdésében foglalt három kategóriába, azaz a védelmi intézkedések, a megelőző intézkedések, illetve a kiegyenlítő intézkedések kategóriájába sorolja az intézkedéseket.

Az alapügyekben az Antwerpeni Kikötői Hatóság és a belga kormány úgy véli, hogy a GRUP-ban foglalt városrendezési előírások az élőhelyirányelv 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett természetvédelmi intézkedéseknek minősülnek. E kormány úgy ítéli meg, hogy az ilyen intézkedések esetlegesen az ezen irányelv (2) bekezdésének hatálya alá tartozhatnak.

Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy az élőhelyirányelv 1. cikkének e) pontja értelmében egy természetes élőhely védettségi állapota különösen abban az esetben mi-

nősül „kedvezőnek”, ha a természetes kiterjedése és az azon belül található területek nagysága állandó vagy növekvő, továbbá ha a hosszú távú fennmaradásához szükséges sajátos szerkezete és funkciói biztosítottak és valószínűleg a belátható jövőben is biztosítottak lesznek.

Ebben az összefüggésben a Bíróság már megállapította, hogy ezen irányelv rendelkezéseinek célja, hogy a tagállamok a természetes élőhelytípust magában foglaló területek vonatkozásában megtegyék a megfelelő védelmi intézkedéseket az említett természeti területek ökológiai jellegzetességeinek megőrzése érdekében.

A jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a GRUP többek között az érintett Natura 2000 területhez tartozó 20 hektárnyi iszapzátonyt és dagálykor vízzel borított földterületet szüntetné meg.

Következésképpen meg kell jegyezni, hogy egyrészt az e bíróság által kifejtett ténybeli megállapítások azt mutatják, hogy az alapügyekben szóban forgó intézkedések többek között az e terület egy részének a megszüntetésére irányulnak. Ebből következően az ilyen intézkedések nem minősülhetnek az említett terület védelmét biztosító intézkedéseknek.

Másrészt, a megelőzési intézkedéseket illetően a Bíróság már megállapította, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke (2) bekezdésének rendelkezései a környezet minőségének megőrzésére és védelmére vonatkozó fő cél megvalósítását szolgálják – ideértve a természetes élőhelytípusok, valamint az állat- és növényvilág védelmét is –, és általános védelmi kötelezettséget határoznak meg a természet olyan károsításának vagy megzavarásának megakadályozására, amely jelentős hatással lehet ezen irányelv célkitűzéseire.

Így egy megelőzési intézkedés csak akkor felel meg az említett irányelv 6. cikke (2) bekezdésének, ha biztosított, hogy az nem okoz semmiféle olyan zavart, amely alkalmas arra, hogy jelentősen sértse az ugyanazon irányelv célkitűzéseit, különösen az irányelv által követett megőrzési célokat.

Ebből következik, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke (1) és (2) bekezdése az alapügyek szóban forgó körülményeihez hasonló körülmények között nem alkalmazható.

Következésképpen körül kell határolni az ezen irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésében feltett kérdés megválaszolását szolgáló jogi elemeket.

Az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése olyan vizsgálati eljárást ír elő, amelynek célja, hogy előzetes ellenőrzési mechanizmus segítségével biztosítsa, hogy valamely tervet vagy projektet – amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet – csak akkor lehessen engedélyezni, amennyiben nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület ép-ségét.

A szóban forgó rendelkezés tehát két szakaszt állapít meg. Az ugyanezen rendelkezés első mondatában található első szakasz valamely tervnek vagy projektnek valamely védett területre kifejtett hatásaira vonatkozó megfelelő vizsgálat lefolytatásának kötelezettségét írja elő a tagállamok számára, amennyiben a szóban forgó terv vagy projekt jelentős hatással lehet e területre.

Ebben a tekintetben, ha a természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetet-

len terv vagy projekt veszélyezteti a természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, akkor úgy kell tekinteni, hogy az jelentős hatást gyakorolhat az adott természeti területre. Ennek kockázatát az ilyen terv vagy projekt által érintett természeti terület egyedi környezeti jellemzőinek és feltételeinek figyelembevételével kell megítélni.

Az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában említett, a megfelelő vizsgálatot követő második szakasz egy ilyen terv vagy projekt jóváhagyását attól teszi függővé, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét, e cikk (4) bekezdésének rendelkezéseit figyelembe véve.

A Bíróság ily módon megállapította, hogy az, hogy valamely terv vagy projekt az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata értelmében valamely természeti terület mint természetes élőhely épségét nem befolyásolja hátrányosan, azt feltételezi, hogy a kedvező védettségi állapot fennmarad, ami azt jelenti, hogy az érintett természeti területnek megmaradnak az olyan természetes élőhelytípus jelenlétéhez kötődő alapvető tulajdonságai, amelynek a megőrzéséhez fűződő cél indokolta e természeti terület közösségi jelentőségű területként való kijelölését ezen irányelv értelmében.

Különösen a feltett kérdésre adandó választ illetően először is emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet 29. pontjában azt állapította meg, hogy valamely projektben előírt, a projekt által a Natura 2000 területre gyakorolt kedvezőtlen hatások ellensúlyozását célzó védelmi intézkedéseket nem lehet figyelembe venni az említett projekt hatásainak az említett 6. cikk (3) bekezdésében előírt vizsgálata keretében.

Kétségtelen, hogy az alapügyekben a körülmények nem azonosak a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet alapjául szolgáló ügyben szereplő körülményekkel, mivel az alapügyekben tervezett intézkedéseket a kedvezőtlen hatások kifejtését megelőzően kell elvégezni, míg abban az ügyben az intézkedéseket e hatásokat követően kellett elvégezni.

Mindazonáltal, a Bíróság ítélkezési gyakorlata azt hangsúlyozza, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján végzett vizsgálat nem lehet hiányos, továbbá annak olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden észszerű tudományos kételyt eloszlatnak az érintett védett természeti területen tervezett munkálatok hatásait illetően.

E tekintetben, az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében elvégzendő, a terv vagy projekt által az érintett területre gyakorolt hatásokra vonatkozó megfelelő vizsgálat azt jelenti, hogy az adott területre vonatkozó legújabb tudományos ismeretekre figyelemmel meg kell határozni a terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, illetve más tervvel vagy projekttel együtt hatással lehet az e területet érintő megőrzési célkitűzésekre.

Egyebekben meg kell állapítani, hogy főszabály szerint a valamely új élőhely – a védett természeti területen található ugyanezen élőhely területe elvesztésének és minősége csökkenésének ellensúlyozását célzó – jövőbeli kialakításának esetlegesen kedvező hatásait csak nehezen lehet bizonyossággal előre látni, és mindenesetre ezek csak néhány éven belül lesznek láthatóak.

Másodszor, az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése magában foglalja az elővigyázatosság elvét is, és hatékony módon hozzájárul ahhoz, hogy elkerülhetők legyenek a kérdéses terv vagy projekt következtében fellépő, a védett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatások. Az annál kevésbé szigorú engedélyezési kritérium, mint amely ebben a rendelkezésben szerepel, nem lenne képes ilyen hatékonyan biztosítani az említett rendelkezés természeti területek védelmével kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósulását.

Ezen elvnek az ezen irányelv 6. cikke (3) bekezdésének végrehajtásával összefüggésben történő alkalmazása azt követeli meg, hogy az illetékes nemzeti hatóság az érintett terület megőrzési célkitűzéseire figyelemmel és a projektben szereplő, a területre gyakorolt esetleges közvetlen káros hatások elkerülését vagy csökkentését célzó védelmi intézkedések figyelembevételével azzal a céllal vizsgálja meg a projekt által az e területre gyakorolt hatásokat, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a projekt nem befolyásolja hátrányosan az említett terület épségét.

A jelen esetben, egyrészt, az érintett Natura 2000 terület hátrányosan befolyásoló hatások nem vitatottak, mivel azokat a kérdést előterjesztő bíróság számszerűsíteni tudta. Másrészt, a természeti magterületek kialakításából eredő előnyöket már figyelembe vették a vizsgálat és az említett területet érintő jelentős hatás hiányának kimutatása során, miközben e területek kialakítási eredménye bizonytalan, mivel még nem fejeződött be.

Következésképpen az alapügyekben a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet alapjául szolgáló körülmények annyiban hasonlóak, hogy a tervnek vagy a projektnek az érintett területre gyakorolt hatásainak vizsgálata időpontjában az e területet érintő jelentős hatások enyhítését szolgáló jövőbeli előnyökben álló azonos előfeltevéseken alapulnak, miközben az említett fejlesztési intézkedéseket nem hajtották végre.

Harmadszor, ki kell emelni – amint az a jelen ítélet 32. pontjában felidézésre került –, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének megfogalmazása nem tartalmaz semmilyen, a „kárenyhítő intézkedés” bármilyen fogalmára történő hivatkozást.

E tekintetben, ahogy azt a Bíróság már megállapította, az élőhelyirányelv 6. cikkében előírt védelmi intézkedések hatékony érvényesülése annak megakadályozását célozza, hogy az illetékes nemzeti hatóság a valójában kiegyenlítő intézkedéseket képező ún. kárenyhítő intézkedések révén megkerülje az e cikkben megállapított különös eljárásokat azáltal, hogy az említett cikk (3) bekezdése alapján olyan projekteket engedélyez, amelyek hátrányosan befolyásolják az érintett természeti terület épségét.

Ebből következően valamely különleges természetmegőrzési terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen és az épségét hátrányosan befolyásoló terv vagy projekt negatív hatásai nem tartoznak az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének hatálya alá.

Az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdését illetően, emlékeztetni kell, hogy mint az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában előírt engedélyezési kritériumtól eltérő rendelkezést, e rendelkezést szigorúan kell értelmezni és az csak azt követően alkalmazható, hogy a terv

vagy a projekt hatásait az említett (3) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően vizsgálták.

Az esetleges kiegyenlítő intézkedések jellegének meghatározása érdekében az említett terület tekintetében fennálló hatásokat pontosan meg kell határozni. Az említett hatások ismerete a kérdéses területre vonatkozó megőrzési célkitűzések tekintetében ugyanis elengedhetetlen előfeltétele az említett irányelv 6. cikke (4) bekezdése alkalmazásának, mivel ezen elemek hiányában az említett eltérő rendelkezés semmilyen alkalmazási feltétele nem értékelhető. Az esetleges nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okoknak és a kevésbé káros alternatívák fennállásának a vizsgálata ugyanis a mérlegelt terv vagy projekt által az említett terület tekintetében okozott veszélyekhez viszonyított mérlegelést tesz szükségessé.

Az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerint, amennyiben az ezen irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerinti vizsgálat kedvezőtlen eredménye ellenére valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indokra figyelemmel – ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat – mégis végre kell hajtani egy tervet vagy projektet, és alternatív megoldás nem áll rendelkezésre, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében.

Következésképpen, ebben az összefüggésben az illetékes nemzeti hatóságok az említett irányelv 6. cikkének (4) bekezdése alapján akkor adhatják meg az engedélyt, ha az ott megállapított feltételek teljesülnek.

A fenti megfontolásokra tekintettel a kérdésre azt a választ kell adni, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a közösségi jelentőségű természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen, az ilyen terület jövőbeni fejlesztését előirányzó – az e területen belüli természetes élőhelytípusra irányuló kedvezőtlen hatások bekövetkezését megelőzően – olyan intézkedéseket magában foglaló terv vagy projekt, amelyeknek a megvalósítására csak az említett terület épségére esetlegesen gyakorolt hatás jelentőségének vizsgálata után kerül sor, nem vehetők figyelembe e vizsgálat során. Az ehhez hasonló intézkedések adott esetben csak akkor minősülhetnek az e cikk (4) bekezdésének értelmében vett „*kiegyenlítő intézkedéseknek*”, ha teljesülnek az ott rögzített feltételek.

4.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2016. április 7-ei ítélete a C-460/14. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Jogvédelmi biztosítás – 87/344/EGK irányelv – A 4. cikk (1) bekezdése – A biztosított általi szabad ügyvédválasztás – Bírósági vagy közigazgatási eljárás – Fogalom – A munkáltató számára állami szerv által munkaszerződés megszüntetésére adott engedély.

Az ügy:

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint J. E. A. Massar jogvédelmi biztosítást kötött, amelynek kezelésével a DAS-t bízta meg.

2014. január 14-én J. E. A. Massar munkáltatója a munkaviszonyokról szóló különrendelet (Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen) 6. cikke értelmében azzal a kérelemmel fordult a központi közigazgatás alá tartozó független állami szervnek minősülő, a munkavállalói biztosítások kezeléséért felelős intézethez (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, a továbbiakban: biztosítóintézet), hogy engedélyezze a J. E. A. Massar és közte fennálló munkaszerződés gazdasági okokból történő megszüntetését.

2014. január 17-én J. E. A. Massar azzal a kérelemmel fordult a DAS-hez, hogy fedezze az ezen eljárásban külső ügyvéd által ellátott képviseletével összefüggő jogi segítségnyújtás költségeit.

A DAS tudomására hozta, hogy a biztosítóintézet előtti eljárás nem minősül a pénzügyi felügyeletről szóló törvény értelmében bírósági vagy közigazgatási eljárásnak, a biztosított ezért nem választhat magának ügyvédet, a DAS pedig nem vállalja át az ügyvédi képviselettel összefüggésben felmerülő költségeket.

J. E. A. Massar a rechtbank Amsterdam (amszterdami bíróság) ideiglenes intézkedésről határozó bírójához fordult, hogy az kötelezze a DAS-t arra, hogy a J. E. A. Massar által választott külső ügyvédre bízta a biztosítóintézet előtt folyamatban lévő eljárással összefüggő ügyet, és annak munkadíját, valamint az ezen eljárással összefüggésben felmerülő költségeket térítse meg.

Az ideiglenes intézkedésről határozó bíró közbeni ítéletével a Hoge Raad der Nederlandenhez (Hollandia legfelsőbb bírósága) fordult azzal a kérdéssel, hogy a biztosítóintézet előtti eljárás a pénzügyi felügyeletről szóló törvény 4:67. cikke alapjául szolgáló 87/344 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „*közigazgatási eljárás*” fogalma alá tartozik-e.

A Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) emlékeztet arra, hogy a munkavállalók felmondási védelmére vonatkozó, alkalmazandó holland jogi rendelkezések alapján a munkáltató főszabály szerint két módon szüntetheti meg a munkavállaló munkaviszonyát: vagy oly módon, hogy a felek közötti szerződés bíróság általi felbontását kéri, vagy pedig e szerződésnek a biztosítóintézet által megadott felmondási engedély alapján történő megszüntetése révén. Ez utóbbi esetben az engedélyezési eljárásra a munkaviszonyokról szóló különrendeletben foglalt azon rendelkezések vonatkoznak, amelyek az indokolatlan elbocsátással szembeni garanciaként, valamint a munkaerőpiac gyenge csoportjainak védelmét, de a szociális biztonsággal kapcsolatos visszaélések elleni küzdelmet is lehetővé tévő állami eszközként fontos szerepet töltenek be.

A Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) ismerteti, hogy a biztosítóintézet által hozott, a felmondási engedély iránti kérelemnek helyt adó vagy azt elutasító határozattal szemben nem terjeszthető elő sem panasz, sem kereset állami közigazgatási szerv, illetve közigazgatási vagy polgári bíróság előtt. Abban az esetben, ha a biztosítóintézet megadja a felmondási engedélyt, a munkáltató a felmondási idő betartása mellett jogszerűen megszüntetheti a munkaviszonyt. A munkavállaló legfeljebb kártérítési keresetet nyújthat be a nyilvánvalóan indokolatlan elbocsátással szemben a polgári bíróság előtt.

A Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) úgy véli, hogy a biztosítóintézet előtti eljárás első látásra közigazgatási eljárásnak minősíthető a 87/344 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében. Ezzel szemben azonban olyan érvek szólnak, amelyek különösen az irányelv megalkotásának történetére, valamint arra vonatkoznak, hogy a közigazgatási eljárás fogalmának tág értelmezése milyen következményekkel járhat a jogvédelmi biztosítási rendszerekre.

E körülmények között a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia legfelsőbb bírósága) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

A döntés:

A jogvédelmi biztosítással kapcsolatos törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1987. június 22-i 87/344/EGK tanácsi irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy a „*közigazgatási eljárás*” e rendelkezésben szereplő fogalma alá tartozik az olyan eljárás, amellyel egy állami szerv engedélyezi a munkáltatónak, hogy felmondjon a jogvédelmi biztosítással rendelkező munkavállalónak.

A döntés indokolása:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A kérdést előterjesztő bíróság együttesen vizsgálendő két kérdése lényegében arra irányul, hogy a 87/344 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy a „*közigazgatási eljárás*” e rendelkezésben szereplő fogalmába beletartozik az olyan eljárás, amellyel egy állami szerv engedélyezi a munkáltatónak, hogy felmondjon a jogvédelmi biztosítással rendelkező munkavállalónak.

E tekintetben először is rá kell mutatni arra, hogy a 87/344 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében minden jogvédelmi biztosítási szerződésben kifejezetten el kell ismerni azt, hogy ha jogi képviselőt vesznek igénybe a biztosított érdekeinek bírósági vagy közigazgatási eljárásban történő védelme, képviselete vagy szolgálata érdekében, akkor a biztosítottat megilleti a jogi képviselő szabad megválasztásához való jog.

Így tehát az említett rendelkezés szövegéből az következik, hogy a „*közigazgatási eljárás*” fogalmát a „*bírósági eljárás*” fogalmával szemben állítva kell értelmezni.

A „*közigazgatási eljárás*” 87/344 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmében vett fogalmának az alapeljárás alperese által javasolt értelmezése, amely e fogalom jelentését a közigazgatási ügyekben lefolytatott bírósági – azaz a szó szoros értelmében vett bíróságok előtti – eljárásokra kívánja korlátozni, megfosztaná tehát értelmétől az Európai Unió jogalkotója által kifejezetten használt „*közigazgatási eljárás*” kifejezést.

Másfelől meg kell állapítani, hogy még ha a bírósági, illetve közigazgatási eljárás előkészítő szakasza és döntéshozatali szakasza közötti különbségtétel a 87/344 irányelv megalkotása során viták tárgyát is képezhetette, az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése e tekintetben nem tesz különbséget, és így a „*közigazgatási eljárás*” fogalmának értelmezése nem korlátozható ebben az értelemben.

Másodszor, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szöveggörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek részét képezi.

E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 87/344 irányelv és különösen annak – az ügyvéd, illetve a jogi képviselő szabad megválasztására vonatkozó – 4. cikke által kitűzött cél a biztosítottak érdekeinek széles körű védelmére irányul. Az ügyvéd, illetve a jogi képviselő megválasztásához fűződő jog általános hatályával és kötelező jellegével ellentétes az irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának megszorító értelmezése.

A jelen ügyben az ügy Bíróság elé terjesztett irataiból az állapítható meg, hogy az elbocsátott munkavállalót nem illeti meg jogorvoslat a biztosítóintézet azon határozata ellen, amely engedélyezi a munkáltató számára a gazdasági okból történő felmondást. Bár a munkavállaló utólag kártérítési keresetet nyújthat be a nyilvánvalóan indokolatlan elbocsátással szemben a polgári bíróság előtt, az ebben az ügyben hozott ítélet nem alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a biztosítóintézet által hozott határozatot.

E feltételek mellett nem vitatható, hogy a biztosítóintézet határozata érinti a munkavállaló jogait, és a biztosított érdekei védelemre szorulnak az ezen szerv előtt folyamatban lévő eljárásban.

A 87/344 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának olyan értelmezésére, amely elismeri a jogvédelmi biztosítással rendelkező munkavállaló javára azt a jogot, hogy szabadon válasszon ügyvédet, illetve jogi képviselőt egy olyan közigazgatási eljárásban, amellyel egy állami szerv engedélyezi a munkáltatónak, hogy felmondjon neki, annál is inkább szükség van, mivel a Sneller-ítéletben a Bíróság az ügyvéd, illetve jogi képviselő szabad megválasztásának jogát egy olyan munkavállaló javára is elismerte, aki hasonló helyzetben volt, ám a munkaszerződését bírósági határozattal szüntették meg.

Ezen túlmenően a jogvédelmi biztosítási rendszerekre gyakorolt esetleges pénzügyi következményeket illetően emlékeztetni kell arra, hogy még ha be is állnának ilyen pénzügyi következmények, azok akkor sem eredményezhetnék a 87/344 irányelv 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának megszorító értelmezését. A 87/344 irányelvnek ugyanis nem célja a jogvédelmi biztosítási szerződésekre alkalmazandó szabályok teljes harmonizálása, és a tagállamok az uniós jog jelenlegi állapotában szabadon meghatározhatják az említett szerződésekre alkalmazandó szabályozást, feltéve, hogy az irányelvben foglalt elveket tartalmilag nem üresítik ki. Így tehát a biztosított azon jogának gyakorlása, hogy szabadon megválaszthassa jogi képviselőjét, nem zárja ki azt, hogy egyes esetekben korlátozásokat lehessen alkalmazni a biztosítók által viselt költségekre.

II. A KÚRIA DÖNTÉSEI

II.a.)

A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK DÖNTÉSE¹⁵

Ügyszám: *Köf.5014/2018/4.*

Tárgy: telekadó rendelet törvényességének vizsgálata

Vizsgált jogszabály: Lőrinci Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 21/2015. (X. 29.) önkormányzati rendelet 4. § (2) bekezdése és 5. § (2) bekezdése

Törvényességi probléma:

I. Az ügyben felperes tulajdonát képezi a Lőrinci belterület ... hrsz.-ú, kivett ipartelep megnevezésű ingatlan 736/10000-ed tulajdoni hányada. A Heves Megyei Kormányhivatal, mint az alapügyben alperes – Lőrinci Város Jegyzője határozatát megváltoztatva – a felperest 2017. január 1. napjától évi 927 690 Ft telekadó megfizetésére kötelezte. Az első- és másodfokú határozatok a felperesre kivetett telekadó mértékét a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.), valamint Lőrinci Város Önkormányzat Képviselő-testülete 21/2015. (X. 29.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) a telekadóra vonatkozó 4. és 5. §-ai alapján állapították meg. A felperesnek 2017. január 1. napjától keletkezett helyi adófizetési kötelezettsége.

A bíróság az előtte folyó eljárásban igazságügyi környezetvédelmi szakértőt rendelt ki, aki szakvéleményében megállapította, hogy a perbeli ingatlan adott állapotában ipari célú hasznosításra nem alkalmas, az ingatlan környezeti kármentesítése csak jelentős kiadással valósítható meg. A vizsgált ipari területen az egészségveszélyeztetési kockázat sem zárható ki. A szakvélemény szerint a területen az ingatlanok jelen állapotukban lényegében forgalomképtelennek tekinthetők. A felperes által csatolt igazságügyi szakértői vélemény szerint a perbeli ingatlan teljes értéke, tehát nem csak a felperes tulajdoni hányadát képező része, 58 723 870 Ft. Eszerint a felperes tulajdoni hányadának megfelelő forgalmi érték 4 323 000 Ft.

2. A bíróság a fentiek alapján kezdeményezte az Ör. 4. § (2) bekezdésének és 5. § (2) bekezdésének vizsgálatát a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt és indítványozta jogszabálysértés megállapítását, valamint a rendelkezés megsemmisítését és alkalmazása tilalmának kimondását. A bíróság egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.

Az indítvány szerint az Ör. nem értékelte az adóztatott vagyontárgy és környezete, az ipari terület elégtelen kármentesítésének tényét, a terület hasznosításra alkalmatlan voltát. Az Ör. nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat a korábban kialakult súlyos azbeszt-szennyezettséget, annak kármentesítést követően is fennmaradt állapotát, az ebből eredő forgalmi értékcsökkenést. Ebből következően a helyi

adó konfiskáló jellegű, ami nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat és az adóalanyok teherbíró-képességét. Az adó mértéke alkalmas arra, hogy az adóztatott vagyontárgyat rövid időn belül feleméssze.

Az indítvány szerint az Ör. hivatkozott rendelkezései sértik a Htv. 6. § *d)* pontját és 7. § *g)* pontját.

3. Az Önkormányzat védíratot terjesztett elő, ebben kérte a bíróság indítványának elutasítását. Az érintett önkormányzat szerint szakértői értékbecslés értelmében a perbeli ingatlan forgalmi értéke 160 700 000 Ft. A perbeli ingatlan tulajdonosára által jegyzett szakértői értékbecslés értelmében a telek forgalmi értéke 132 000 000 Ft és egy további közigazgatási eljárásban készült értékbizonyítvány szerint az érték 148 964 000 Ft-ban állapítható meg. Hivatkozással a Kúria gyakorlatára jelzi, hogy az az adómérték minősül súlyosan aránytalannak, amely évente a vagyontárgy értékének közel 60-70%-át teszi ki. Tekintettel az értékbecslésekre, akár ha figyelembe véve az ügyben a felperes által hivatkozott értékbecslést is, megállapítható, hogy ez az arány távolról sem valósul meg, tehát aránytalanság nem áll fenn. A felperest terhelő éves adófizetési kötelezettség mértéke ugyanis 927 690 forint, miközben a felperes tulajdoni hányadának értéke legalább 4 323 000 Ft. A tulajdon értékének 21%-a nem tekinthető a felperes által hivatkozott bírói gyakorlat szerint túlzottnak. A fentiek szerinti legnagyobb becslült értéknek pedig ez mindössze 0,8%-a.

Az Önkormányzat hivatkozott arra is, hogy a Htv. 7. § *g)* pontját nem sértette meg, ugyanis a helyi sajátosságokat és az adóalanyok teherbíró-képességét a rendeletalkotás során figyelembe vette. Hivatkozott arra is, hogy a felperes az ingatlan befektetési céllal szerezte meg. Jövedelmi és vagyoni helyzetét nem tárta az adóhatóság elé, esetleges fizetési nehézségről nem tájékoztatott, fizetési könnyítést nem kért.

Az Önkormányzat szerint a felperes a környezetszennyezésre nem a perbeli telek kapcsán utalt és azt érdemben nem bizonyította. Hivatkozással a szakhatósági véleményekre megállapította, hogy környezeti kockázat a környéken már nem merül fel. A korábbi azbeszt-kármentesítés elégtelen voltáról az Önkormányzatnak nincs tudomása. A tulajdonos az ingatlanszerzést mindezen körülmények ismeretében határozhatta el. Az Önkormányzat szerint adóztatási gyakorlata a Htv. szabályainak megfelelő, kellően differenciált az adómérték, az adóalanyok, a telkek jellege és elhelyezkedése alapján. A felperes által csatolt igazságügyi környezetvédelmi szakértő szakvéleményét az Önkormányzat a fentiek alapján vitatta. Az Önkormányzat szerint a telekérték lényegesen magasabb, mint azt a felperes állítja, környezeti kockázatok a perben hivatkozott módon nem merülnek fel, tehát azok nem csökkentik az ingatlanok értékét. Mindezek alapján az önkormányzati adómegállapítás teljes mértékben törvényesnek tekinthető.

A döntés:

A Kúria az Ör. 4. § (2) bekezdése és 5. § (2) bekezdése törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt elutasította.

¹⁵ A döntést BALOGH Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

A döntés indoka:

1. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései a következők:

„4. § (2) Mentés az adó alól a Ht.-ben foglaltakon túl a magánszemély, társasház tulajdonában lévő vállalkozási (üzleti) célt nem szolgáló, a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban „kivett, beépítetlen terület”, „kivett, beépített terület”, „kivett lakóház, udvar”, „kivett épület, udvar”, „kivett horgásztanya”, „kivett út”, „saját használatú út”, „kivett árok”, „kivett parti sáv”, „kivett major”, „kivett vízállás”, „kivett vízmű”, „kivett víztároló”, „kivett zagytározó”, „kivett üdülő”, valamint „kivett vízfolyás”-ként nyilvántartott terület.”

„5. § (2) Az adó mértéke:

a) A 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti I. övezetben: 100 Ft/m²/év

b) A 4. § (1) bekezdés b) pontja szerinti II. övezetben: 75 Ft/m²/év.

c) A 4. § (1) bekezdés b) pontja szerinti II. övezetben lévő, ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett „kivett út”, „kivett saját használatú út”, „kivett magánút”, és „kivett kerékpárút”-ként nyilvántartott földterület esetén 0 Ft/m²/év.”

Az indítvány vizsgálata alapján először a megállapítás során az adóterhelés jogszerűségének, majd abszolút mértéke elfogadhatóságának, végül a megállapítás legitimitása kérdéseire kellett választ adni.

2. A Htv. 6. § c) pontja szerint az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét a törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a törvényben meghatározott adómaximumra figyelemmel megállapítsa.

A Htv. 6. § d) pontja szerint a helyi önkormányzat a törvényben meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel bővítheti.

A Htv. 7. § g) pontja alapján az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.

Jelen esetben az indítványban megfogalmazott kezdeményezés az, hogy a helyben tapasztalt és az ingatlant vélhetően érintő azbesztszennyezést mint helyi környezetszennyezési sajátosságot az Ör.-nek mentességi okként figyelembe kellene vennie a Htv. alapján.

Az indítványozó bíróság a perben kirendelt igazságügyi környezetvédelmi szakértő véleményére alapította azon álláspontját, hogy a perbeli ingatlan adott állapotában ipari célú hasznosításra nem alkalmas, az ingatlan környezeti kármentesítése csak jelentős kiadással valósítható meg, ezért az érintett ingatlanok jelen állapotukban lényegében forgalomképtelennek tekinthetők.

A Kúria a periratok alapján megállapította, hogy az ingatlan magában foglaló terület tekintetében a környezeti kár fennállása vitatott. A kár esetleges megállapítása viszont nem jelen ügy tárgya. Az igazságügyi környezetvédelmi szakértő állítása a forgalomképtelenséget illetően ugyanakkor ingatlanforgalmi szempontból nem okszerű, hiszen feltételezett káros hatások léte esetén is lehet az ingatlan forgalmi ér-

téke, ami – akár ha negatív értékű is – csak ingatlanforgalmi módszerek alkalmazásával határozható meg.

Az ingatlan összefüggésben az okozott környezeti kárral kapcsolatos kártérítési ügyet mindenképpen el kell választani a jelen, közigazgatási perrendtartás szerinti eljárás tárgyát képező normakontrolltól. A külön peres eljárásban, a károkozó és a károsult közötti polgári jogi jogvita elbírálása során, a bíróság által megállapított kárfelelősség alapján megítélt kártérítés és az önkormányzat adómegállapítási hatásköre alapján kivetett adó kérdése eltérő jogviszonyokon keresztül realizálódik. Az esetlegesen megalapozott, de végül nem megítélt, harmadik fél károkozóval szemben kárigény, önmagában (közvetlenül) nem lehet normatív mentességi ok. Ha van e helyzetből adódóan sérelem, az más, polgári bírósági eljárásra tartozik.

3. A továbbiakban a Kúria vizsgálta, hogy abban az esetben, ha megállapíthatónak tekintjük a telekértéket, az adóterhelés mértéke ahhoz képest eltúlzott-e.

Az alapügyben a Heves Megyei Kormányhivatal által kirendelt igazságügyi szakértői iroda által adott 2018. február 9. napján kelt nyilatkozata szerint felvett ingatlanforgalmi szakértői vélemény 58 723 875 Ft-ban állapította meg a perbeli ingatlan forgalmi értékét. Az Önkormányzat védirata alapján megállapítható, hogy más ügyekben ugyanerre az ingatlanra, egyaránt 2016-ban készült értékbecslések 160 700 000 Ft, 132 000 000 Ft, illetve 148 964 000 Ft összegről szólnak.

A Kúria Köf. 5024/2016/5. számú határozatában a telek értékének 64%-át kitevő éves adómértéket minősítette konfiskálónak arra tekintettel, hogy a következő adóévekben az adóteher összege meghaladta a telek értékét. A Köf.5081/2013. számú ügyben pedig az adótárgy értékének 70%-át kitevő adóteher minősült túlzónak azzal, hogy az eloldódott a vagyontömeg értékétől.

A terhelés mértéke tehát még a legkisebb becsült értékre vonatkozóan sem minősül túlzónak a joggyakorlat alapján. A felperest terhelő éves adófizetési kötelezettség mértéke 927 690 Ft, miközben a felperes tulajdoni hányadának értéke legalább 4 323 000 Ft, ami a tulajdon értékének 21%-a. A Kúria szerint az Önkormányzat védiratának érvelése a kérdést illetően helytálló.

Az adómérték alapján a Htv. mentességi szabályainak a sérelmét az Ör.-re vonatkozóan ezért a Kúria szintén nem tartja megállapíthatónak.

4. Végezetül a Kúria azt a kérdést is vizsgálta, hogy az Ör. szabályozása normatív-e, illetve figyelemmel van-e az adóalanyok megfelelően széles körének teherbíró képességére [Htv. 7. § g) pontja].

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzat dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdés 13. pontja alapján a helyi adóval kapcsolatos feladatokat a helyi önkormányzat látja el a helyi közügyek körében. A Htv. 1. § (1) bekezdése szerint pedig a települési önkormányzat képviselő-testülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat és települési adókat vezethet be. A képviselő-testületnek tehát törvény keretei között elvonhatatlan mérlegelési joga van.

E mérlegelési jog határait különösen a Htv. 6–7. §-a jelelik ki. Jelen ügyben a lényeges korlátot a Htv. idézett 6. § c) pontja, illetve 7. § g) pontja állítja. A helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez, illetve az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének körében ugyanis a prioritások meghatározása a mérlegelési jog körébe tartozik, és annak jogszerű keretek között való gyakorlása a bíróság által nem bírálható felül.

Az a körülmény tehát, hogy a képviselő-testületi döntés a helyi önkormányzati gazdasági érdekre figyelemmel van, és ezzel érinti természetesen az adózók teherviselését, külön sérelem híján, nem jogellenes. Sem a Htv. 6. § c) pontja, sem 7. § g) pontja ezt a lehetőséget nem zárják ki.

Megállapítható ezzel kapcsolatban továbbá az is, hogy jelen ügyben az ingatlan szabályozása nem egyedi, hanem vele területi egységet képező további ingatlanokra terjed ki. A szabályozás ezért nem tekinthető jogellenesen megkülönböztetőnek, hanem normatívnak minősül.

A települési önkormányzat képviselő-testülete helyi ügyek körébe tartozó mérlegelése keretében – törvény szabta határok között – szabadon differenciálhat, akár közös szabály általánosságának kiterjesztése (azaz a különbözőkre szóló differenciálás mentesség útján való megállapításának mellőzése) útján is. Az Ör. korábbi mentességi szabályának szűkítése tehát az indítvány által hivatkozott alapokon nem kifogásolható.

Mivel az indítvánnyal érintett Ör.-beli rendelkezések az indítványban hivatkozott törvényi szabályok szerint nem elmentések a Htv.-vel, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 142. § (2) bekezdése alapján elutasította.

II.b.) A KÚRIA, MINT FELÜLVIZSGÁLATI BÍRÓSÁG DÖNTÉSE¹⁶

Az ügy száma: *Kfv.IV.37.106/2018/4.*

A per tárgya: Agrárkamara perbeli jogállása földforgalmi ügyekben.

Az agrárkamarát kereshetőségi jog illeti meg az állásfoglalása ellen előterjesztett kifogás elbírálására irányuló eljárásban hozott képviselő-testületi döntés bírósági felülvizsgálata iránti perekben. Kereshetőségi joga – ahogyan más közigazgatási perekben eljáró felperesek esetében – nem általánosságban, hanem konkrét és feladatához kapcsolódó jogsértés mentén áll fenn. A feladatkörébe tartozó érdekek érvényesítése közvetlen anyagi jogi érintettségét az ügyben egyéb körülmény vizsgálata nélkül megteremti.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A megyei kormányhivatal földhivatali főosztálya végzésében azzal kereste meg a felperes megyei igazgatóságát (a továbbiakban: területi szerv), mint helyi földbizottságként eljáró

szervet, hogy a B. külterület x hrsz.-ú ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásához szükséges állásfoglalását adja ki. A mezőgazdasági szakigazgatási szerv tájékoztatása szerint az ügyben elővásárlásra jogosulttól elfogadott nyilatkozat nem érkezett.

A területi szerv a 2015. október 6-án kelt állásfoglalásában az adásvételi szerződés jóváhagyását nem támogatta. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 24. § (2) bekezdése szerinti értékelés során arra a következtetésre jutott, hogy a szerződés létrejötte nem járulna hozzá ahhoz, hogy a mezőgazdaságban a közepes méretű agrárüzemek elterjedjenek, valamint a kis gazdaságok stabil működése és továbbfejlődésük biztosított legyen. Az állásfoglalását megküldte kifüggesztés céljából az illetékes önkormányzat jegyzője részére.

Az állásfoglalás ellen a vevő (a továbbiakban: alperesi beavatkozó) nyújtott be kifogást. Az alperes a kifogás elbírálása eredményeként meghozott 162/2015. (X. 30.) számú határozatában az állásfoglalást a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 103/A. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta és az adásvételi szerződést az alperesi beavatkozóval támogatta. Megállapította, hogy az állásfoglalásból nem tűnik ki az érdemi értékelés elvégzése, mivel a felperes jogszabályhely megjelölése nélkül kizárólag a Földforgalmi tv. preambulumban fogalt célokra hivatkozott.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése:

A felperes keresetében az alperesi határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Érdemben az volt az álláspontja, hogy az alperes döntésével a jogkörén túlterjeszkedett, amikor a megalapozott állásfoglalást megváltoztatta anélkül, hogy annak kiadása során sérült volna a Földforgalmi tv. 23–25. §-a. A felperes perindítási jogosultsága alátámasztásaként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (3) és (5) bekezdésére, a helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-ára és az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozatára (a továbbiakban: AB határozat) hivatkozott.

Az alperes és az alperesi beavatkozó a kereset elutasítását kérte. Az alperes vitatta a felperes perindítási jogosultságát. Álláspontja szerint az R. 1. §-a a tulajdonhoz való jogot sérti, ezért indítványozta a per felfüggesztését és az Alkotmánybíróságnál a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alaptörvénybe ütközésének megállapítását.

Az elsőfokú bíróság ítélete:

A közigazgatási és munkaügyi bíróság első ízben a pert megszüntette a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 157. § a) pontja alapján utalva a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontjára arra hivatkozással, hogy a

¹⁶ A döntést DARÁK Péter (a Kúria elnöke) szerkesztette.

felperes a perbeli ügyben nem minősül ügyfélnek, így perindítási jogosultsággal sem rendelkezett a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján. A felperes fellebbezésére eljáró törvényszék az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására utasította tekintettel arra, hogy az R. 1. §-a biztosította az ügyféli jogokat a felperes részére a feladatkörét érintő hatósági eljárásokban.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság 2017. január 12-én kelt ítéletében a felperes keresetét elutasította. Az elsőfokú bíróság hivatalból vizsgálta, hogy a felperes rendelkezik-e perindítási jogosultsággal és a kereset tárgya vonatkozásában fennáll-e a kereshetőségi joga. Megállapította, hogy a határozatok hozatalát követően hatályba lépett R. a felperes részére az ügyféli jogállást megadta, ezért a per megindítására a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontja alapján jogosult volt, de kereshetőségi jogát a keresetben megjelölt jogszabálysértés vonatkozásában nem igazolta. Ennek alátámasztására a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. számú jogegységi határozatára és az EBD 2016.K.21. számú elvi bírósági döntésre hivatkozott. Az elsőfokú bíróság érvelése szerint az ügyféli minőség fogalmi elemét képező érintettség, valamint a kereshetőségi jog körében vizsgált anyagi jogi érdekelttség között nem tehető egyenlőségjel, mert az érdemi döntés meghozataláig nem tudható, hogy a határozat mennyiben érinti az ügyfél jogát, jogos érdekét.

A jogerős ítélet:

Az ítélet ellen a felperes nyújtott be fellebbezést, elsődlegesen annak megváltoztatását, másodlagosan hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak a per érdemi tárgyalására kötelezését kérte. Álláspontja szerint a Ket. 15. § (3) bekezdése a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt egyéb feltételek vizsgálata nélkül ügyféli minőséget biztosított részére az R. útján, mely egyben a közvetlen érintettséget is megteremtette az adott ügyben. Hangsúlyozta, hogy köztestületként a közérdeket szolgálja azzal, hogy betölti a helyi földbizottság szerepét, ezért jelen ügyben perindítási jogosultsággal és kereshetőségi joggal egyaránt rendelkezik.

Az alperesi beavatkozó fellebbezésre tett észrevételében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte.

Az ügyben másodfokon eljáró törvényszék a 2017. szeptember 29-én meghozott ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A törvényszék is kiemelte, hogy az adott közigazgatási peres jogvitában az R. a földbizottságot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, az Alkotmánybíróság a földbizottságot közvetett magánjogi érdekeltként definiálta. A felperes a termőföld forgalmában érdekelt, az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők képviselőként gyakorol magánjogi jogosultságot, de az állásfoglalása tekintetében kereshetőségi joga nincs. Ezen a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Kamarai tv.) újonnan beiktatott 13/A. §-a sem változtat, mely általános perindítási jogosultsággal ruházta fel a felperest, de e mellett az adott ügyben fennálló konkrét jogi érdek igazolása is szükséges, aminek felperes bírői felhívására sem tett eleget.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem:

Az ügyben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és új határozat hozatalát, másodlagosan a másodfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint kereshetőségi jogát a Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye is alátámasztja, mely szerint a jogszabályon alapuló ügyféli minőség nem igényel további bizonyítást arra vonatkozóan, hogy a hatóság döntése jogot vagy jogos érdeket (közvetlenül) érint-e.

A felperes kifejtette, hogy ügyféli pozícióját a Fétv. 103. §-a, a Ket. 15. § (3) bekezdése, illetve az AB határozat nyomán kiadott R., majd törvényi szinten a Kamarai tv. 13/A. § (2) bekezdése is rögzíti. Mivel törvény által teremtett ügyféli jogállással jár el, a közvetlen érdekeltiséget a jogszabály által ráruházott feladatkör és jogalkotói akarat teremti meg, nem a szerződéshez fűződő viszony. A Kamarai tv. 13/A. §-a alapján a felperes kereshetőségi joga mindazon eljárásokban fennáll, amely ügyekben a törvénymódosítás hatálybalépéséig nem kerül sor ítélet meghozatalára.

Az AB határozatban foglaltak szerint a helyi földbizottság állásfoglalása az ügyfél nyilatkozatával egyenértékű, ezért ha annak jogszerűségét a hatóság kétségbe vonja, az sértheti az érdekeit, megnyitva számára ezzel a jogorvoslat lehetőségét.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet az ügyben nem terjesztett elő.

Az alperesi beavatkozó felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Kifejtette, hogy az R. hatálybalépésekor a közigazgatási hatósági eljárás már lezárult, ezért annak 1. §-a bírósági eljárásra a Kúria értelmezése szerint nem vonatkozik. Ennek fényében a felperes ügyféli jogait nem gyakorolja.

A Kúria döntése és jogi indokai:

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

A Kúria megállapítása szerint az elsőfokú bíróság és a törvényszék megfelelő alapossággal rögzítették határozataik indokolásában az ügyben irányadó tényállást, de a Ket. 15. § (1)-(5) bekezdései és a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontjának ügyféli jogállásra vonatkozó rendelkezéseinek együttes értelmezése során tévesen vonták le azt a jogi következtetést, hogy a felperest a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértés tekintetében kereshetőségi jog nem illeti meg.

A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel az alábbiakra mutat rá.

A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a helyi földbizottság feladatkörében eljáró felperes részére ügyféli jogállást és keresetindítási jogot biztosító törvénymódosítás [Kamarai tv. 13/A. § (1) (2) bekezdése] megalapozza-e automatikusan a felperes kereshetőségi jogát az állásfoglalása ellen előterjesztett kifogást elbíráló képviselő testületi döntés nyomán meginduló közigazgatási perben.

A Pp. 3. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó kereshetőségi jog a fél és a per tárgya közötti közvetlen érintettséget feltételez, a fél jogvitában való anyagi jogi érdekeltiségére vonatkozik,

melynek értékelésére csak akkor van lehetőség, amennyiben a perindítási jog fennáll. Az erről való döntés – az 1/2004 és 2/2004 KJE jogegységi határozatokban foglaltaknak megfelelően – csak a jogvita érdeme körében ítélettel bírálható el.

A Kamarai tv. 2017. május 18. napjától hatályos 13/A. § (1)-(2) bekezdései értelmében:

„(1) *Az agrárkamarát az ügyfél jogállása illeti meg azon közigazgatási hatósági ügyekben és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárásokban, amelyekben nem közigazgatási hatóságként jogszabály által meghatározott feladatot lát el.*

(2) *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 103. §-a alapján a helyi földbizottság feladatkörében eljáró agrárkamarát a helyi földbizottság állásfoglalása ellen előterjesztett kifogás elbírálására irányuló eljárásban – ideértve a jogorvoslati eljárásokat is – az ügyfél jogállása, továbbá a kifogás elbírálásáról szóló döntés bírósági felülvizsgálata vonatkozásában keresetindítási jog illeti meg.*”

A felperes perindítási jogát a Kamarai tv. 13/A. § (2) bekezdése deklarálta a kifogás elbírálásáról szóló döntés bírósági felülvizsgálata iránti eljárásokban. A törvény 59. §-a alapján a törvény újonnan beiktatott 13/A. §-át a Kamarai tv. módosításáról szóló 2017. évi XLI. törvény hatályba lépésekor (2017. május 18-án) folyamatban lévő ügyekben és folyamatban lévő jogorvoslati eljárásokban is alkalmazni kell.

A törvényszék – a 2017. szeptember 29-én kelt – ítéletében már figyelembe a módosult szabályozást, mely szerint a földbizottság feladatkörében eljáró felperest jelen közigazgatási perben is – törvényi rendelkezés folytán – *ex lege* megilleti a keresetindítás joga a Pp. 327. § (1) bekezdés *a*) pontja alkalmazása körében. E jogszabályhely alapján közigazgatási pert az kezdeményezhet, aki az adott ügyben ügyfélnek minősül. Ellenben a módosult törvényi rendelkezésből levont jogi következtetése téves.

A Ket. 15. § (1) bekezdése a lehető legrágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyféli képességet, amelynek a jogképességen túli feltétele az ügyben való érintettség is. A bírói gyakorlat alapján valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekeltége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot (kötelezettséget) a hatóság megállapít, és ha igen, milyen tartalommal (Legf.Bír. Kfv.II.39.255/2001/7; Kfv.III.37.350/2007/5; Kfv. II.39.231/2008/6.). Az érintettséget mindig az ügy egyedi körülményei határozzák meg és mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia. Az ügyféli jogállás megállapítására a hatóság köteles, annak eldöntése, hogy a hatósági eljárásban ki minősül ügyfélnek, a közigazgatási hatóság feladata. Jelen ügyben a Fétv. 27. § (1) bekezdése a Ket. rendelkezéseit a Fétv.-ben foglalt eltérésekkel rendeli alkalmazni a hatósági jóváhagyásra vonatkozó eljárásokban. A Fétv. 72. § (2) bekezdése taxatív felsorolással határozza meg, hogy kik minősülnek ügyfélnek ezekben az eljárásokban. Tény, hogy a helyi földbizottság a különös rendelkezések alapján nem rendelkezik ügyféli jogállással. Az ügyféli minőségét jelen ügytípusban is maga a jogalkotó teremtette meg először a Kormányrendelet megalkotásával, majd a Kamarai tv. módosításával. Ezzel összefüggésben rögzítette a Kúria a

2/2017. KMK véleményében, – anélkül, hogy állást foglalt volna az agrárkamarák keresetösségi jogának kérdésében – hogy a jogszabályon alapuló ügyféli minőség nem igényel további bizonyítást arra vonatkozóan, hogy a hatóság döntése jogot vagy jogos érdeket (közvetlenül) érint-e.

A Pp. 327. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti ügyfélfogalom alatt azonban nem csak azok a személyek értendők, akik ténylegesen ügyfélként vettek részt a közigazgatási eljárásban, hanem mindazon személyek, akik jogát, jogos érdekét az ügy érinti, ennél fogva a perben félként felléphetnek. A közigazgatási perekben az ügyfelet megillető jogorvoslati jogtól elkülönítendő a fél anyagi jogi érintettségének, azaz keresetösségi jogának vizsgálata.

(2/2004 KJE 2. pont, EBRD 2016.K.21.)

Az „*ex lege* ügyfelek” – akik a Ket. 15. § (3) bekezdése alapján a Ket. 15. § (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül minősülnek ügyfélnek – esetében szükségképpen felmerül annak kérdése, hogy az általuk indított közigazgatási perekben szükséges és indokolt-e a keresetösségi jog vizsgálata.

Az eljáró bíróságok egyezően abból indultak ki, hogy felperes ügyféli jogállása meghatározott ügyfajtában még nem biztosít egyben keresetösségi jogot és nem teszi mellőzhetővé annak vizsgálatát az eljáró közigazgatási bíróság részéről a Ket. és a Pp. rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján.

A fenti megállapítással a felperes is egyetértett a felülvizsgálati kérelmében. A felek álláspontja abban különbözött, hogy az ügy tárgyához való közvetlen érdekeltiséget a konkrét adásvételi szerződés vagy felperesre a Fétv. 103. § (2) bekezdésében átruházott feladatkör alapján kell megítélni, illetve igazolni.

A Kúria álláspontja szerint a felperes helytállóan érvelt azaz, hogy a keresetösségi jogát, mint az ügy tárgyához fűződő közvetlen érintettséget jelen ügyben sem a szerződéshez fűződő viszony, hanem az ügyféli minőséget megalapozó, jogszabály által ráruházott feladatkör és jogalkotói akarat teremtette meg. Azzal, hogy a feladatkörét érintő hatósági eljárásban – az AB határozat alapján ügyféli nyilatkozattal egy tekintet alá eső – állásfoglalásától eltérő alperesi döntés született, mint az eljárásban érintettnek alapvető joga, hogy a törvényben biztosított jogorvoslati jogát érvényesíteni tudja az általa kezdeményezett közigazgatási perben.

A Kamarai tv. 13/A. §-ához fűzött miniszteri indokolás külön kiemeli azt a jogalkotó szándékot, hogy „(...) *a földforgalom szabályozási rendjének egyik fontos alapeleme a földbizottsági eljárás, amely épp azt hivatott biztosítani, hogy a törvényben általános érvénnyel meghatározott birtokpolitikai prioritások az egyedi ügyekben is érvényesüljenek, miközben a jogorvoslat lehetősége is biztosított.*”

A helyi földbizottság feladatait, ha a földbizottság az adott településen nem működik, illetve a tagjainak száma a Földforgalmi tv. végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott létszám alá csökken, a Fétv. 103. § (2) bekezdése alapján a felperes területi szerve látja el. Az alperes a keresettel támadott megváltoztató határozatot a felperes állásfoglalása ellen előterjesztett kifogás elbírálására irányuló eljárásban hozta meg, tehát a felperes jelen ügyben a jogállásához kapcsolódó és a feladatkörébe tartozó érdekek érvényesítése érdekében nyújtott be keresetet, mely közvetlen anyagi jogi érdekeltisé-

gét a perben egyéb körülmény vizsgálata nélkül megteremtette. A törvényszék ezért tévedett, amikor az elsőfokú bíróság keresetösségi jog hiányára alapított ítéletét helybenhagyta.

A Kúria jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy felperes keresetösségi joga – ahogyan más közigazgatási perekben eljáró felperesek esetében – nem általánosságban, hanem konkrét és feladatához kapcsolódó jogsértés mentén áll fenn. {lásd 2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény [3] bekezdését}

A Kúria a fentiek szerint a felülvizsgálati kérelem által megjelölt valamennyi jogszabály megsértését állapította meg, ezért a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján az első- és másodfokú bíróság ítéleteit hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította azzal, hogy a felperes keresetében megjelölt jogszabálysértésről érdemben ítélettel kell határoznia.

III. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEI¹⁷

1.
Ügyszám: 3311/2018. (X. 16.) AB határozat (belső ügyszám: IV/957/2017.)

Tárgy: a Kúria Kfv.II.37.070/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányosság probléma:

Indítványozó a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Metrológiai Hatóságtól (a továbbiakban: hatóság) engedélyt kapott egy pénztárgép forgalmazására. Ezt követően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal arról tájékoztatta az engedélyt kiadó hatóságot, hogy az indítványozó által forgalomba hozott gépek illegális működési módot is lehetővé tesznek. Mindezek után a Hatóság visszavonta a kiadott engedélyt a gépet pedig lefoglalta. A közigazgatási perre azért került sor, mert az első fokú hatóság az eljárás megindításáról indítványozót nem értesítette, a szakértői véleményt is csak az első fokú határozat kézhezvételét követően kapta meg. Ezért első fokon a közigazgatási bíróság a hatósági döntést megsemmisítette. Az első fokú bíróság szerint a Hatóság mulasztásával megsértette a bizonyítékok megismeréséhez és az iratbetekintéshez való jogot, valamint az észrevételezési jogot is, mindezek az ügy érdemére kihatottak. A Hatóság felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria ez utóbbi minősítést nem ítélte olyannak, hogy az ügy érdemére kihatottak volna ezért hatályon kívül helyezte a jogerős döntést. Indítványozó Alkotmánybírósághoz benyújtott panaszában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja, ügyféli jogai korlátozása, valójában kizárása miatt.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította, hogy a Kúria Kfv.II.37.070/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért megsemmisítette.

A döntés indokolása:

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság kitért a következőkre. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. Elvként érvényesül a pártatlan, részrehajlás nélküli ügyintézés, a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint a tisztességes ügyintézés követelménye. A tisztességes hatósági eljárás alapvető követelménye, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályi rendelkezéseket. A tisztességes hatósági eljárás azonban nem pusztán a jogszabályok megtartásával azonos, bár az mindenképpen szükséges feltétele annak. Az Alkotmánybírósági döntés szerint az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi védelem kiterjed többek között a részrehajlás nélküli, tisztességes, észszerű határidőn belüli ügyintézésre, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indoklására és a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére. A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásában nem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját. A konkrét eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vétele alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sértült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. Az eljárás megindításáról való döntés, valamint a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének elmaradása olyan eljárási szabálysértések, amelyek kihatnak az ügy érdemére. A tisztességes eljáráshoz való jog alapján az egyes eljárási garanciák olyan értéket jelentenek, amelyek megszegése vagy be nem tartása kihat az ügy érdemére, az ügy kimenetelétől függetlenül. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme úgy is bekövetkezhet, hogy nem áll fenn oksági kapcsolat a lényeges eljárási szabálysértés és az ügy konkrét kimenetele között, azonban az ügyféli jogok érvényesíthetősége olyan sérelmet szenved, amely az eljárás egészét és körülményeit figyelembe véve eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét. A konkrét esetben az eljárás megindításáról való értesítés, valamint a bizonyítékok ismertetésének elmaradása olyan eljárási szabálysértésnek minősülnek, amelyek érdemben kihatnak – az eljárás kimenetelétől függetlenül – az alapvető ügyféli jogok (pl. az indítványozási, észrevételezési, valamint a jogorvoslati jog) gyakorolhatóságára, ezáltal sérül a tisztességes eljáráshoz való jog. A Kúria

¹⁷ A döntéseket SZABÓ Annamária Eszter (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

arra hivatkozott döntésében, hogy az elsőfokú eljárásban elkövetett szabálytalanságok nem hatottak ki az ügy érdemére, mert azok a másodfokú eljárásban orvosolhatóak voltak. Ennek alapja a Ket. 104. § (3) bekezdése, amelynek értelmében a másodfokú felülbírálat teljes, azaz a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást a fellebbezésben foglaltakhoz való kötöttség nélkül vizsgálja meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási perben az erre irányuló kereseti kérelem esetén nemcsak a másodfokú eljárás során megvalósuló eljárási szabálysértések vizsgálhatók. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kúria ezen értelmezése nem áll összhangban a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeivel. Az elsőfokú eljárásban az ügyfelet megillető jogok és az ezek megsértése miatt igénybe vehető jogorvoslati jog nem azonos jogosultságok. Az ügyfelek bevonása nélkül lefolytatott elsőfokú eljárást ugyanis önmagában nem az teszi jogszerűvé és tisztességesé, hogy az ügyfél előterjesztett fellebbezést és annak alapján sor került a másodfokú eljárás lefolytatására. A másodfokú eljárás adott esetben – a teljes felülbírálati jogkörből adódóan is – korrigálhatja az elsőfokú eljárás hibáit, tévedéseit, azonban ez nem minden hiba esetén tehető meg. A konkrét esetben a másodfokú eljárásban fogalmilag kizárt az értesítés elmaradásának korrigálása. A bizonyítékok ismertetésének elmaradása utólag korrigálható abban a tekintetben, hogy utólag is van lehetőség azok megismertetésére az ügyféllel, azonban azok a kapcsolódó ügyféli jogosultságok (az indítványozási, észrevételezési jog), nem pótolhatóak a másodfokú eljárásban. A bizonyítással kapcsolatos indítványozási és észrevételezési jog éppen azt teszi lehetővé, hogy már az elsőfokú eljárásban ütköztetni lehessen az álláspontokat. Ha ez a bizonyítékok ügyféllel való megismertetésének elmaradása miatt nem történik meg az elsőfokú eljárásban, a másodfokú eljárásban ugyan van rá lehetőség a teljes felülbírálat okán, azonban a másodfokú döntés ellen már nem lehet jogorvoslatot előterjeszteni, így a bizonyítással kapcsolatos érvelés sem kifogásolható. Az elsőfokú döntés elleni jogorvoslat pedig az alapvető eljárási jogok korlátozása miatt fogalmilag nem lehet teljes körű. Az ügyféli jogok csorbulása emellett a jogorvoslatok számának növekedésével is jár, amely a tisztességes eljáráshoz való jog immanens részét képező észszerű időn belül történő elbírálás követelménye ellen hat.

Eltérő vélemény:

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében foglaltak szerint nem értett egyet a többségi döntéssel. Álláspontja szerint a különvéleményben hivatkozott határozataiban az Alkotmánybíróság kidolgozta „a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog önálló alkotmányos tartalmát, amelynek lényege a közhatalmi jogkör gyakorlásának ellensúlyozása, és a hatósággal szemben az eljárási szabályok garanciális elemeinek kikényszeríthetősége”. „Az adott ügyben az alkotmányossági felülvizsgálat keretei között az Alkotmánybíróság nem állapíthatta volna meg – a Kúria részletesen megindokolt döntésével szemben –, hogy a vizsgált eljárási szabálysértések kihatottak az ügy érdemére.” A különvélemény kitér arra, hogy a Kúria a hatósági

eljárásban elkövetett eljárási szabálysértések súlyának vizsgálata során, és annak mérlegelése körében, hogy ez mennyiben hatott ki az ügy érdemére, következetesen érvényesíti az 1/2011. (V. 9.) KK véleményben foglalt iránymutatásokat. E szerint „az ügyfelek bevonása nélkül lefolytatott elsőfokú eljárást önmagában nem teszi jogszerűvé az előterjesztett fellebbezés. Az ügy tárgyához szorosan kapcsolódó, és az ügy érdeméhez tartozó ügyféli jogosultságok figyelembe vételére, az eljárásban való részvételre vonatkozó eljárási szabályok megsértése, és annak a Ket. említett szabályainak figyelmen kívül hagyásával való értékelése a másodfokú eljárásban az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésre vezethetnek. Azt, hogy e szabálysértések az ügy érdemére kihatottak, továbbá, hogy azok figyelembe vétele a másodfokú eljárásban elmaradt, a felperesnek kell állítania, és megfelelő módon bizonyítania, továbbá azt az eljáró bíróság a per egyéb adatai alapján értékeli és mérlegeli.” A különvéleményben foglaltak alapján az alkotmányjogi panasz elutasításának lett volna helye.

2.

Ügyszám: 14/2018. (IX 27.) AB határozat, belső ügyszám (III/1175/2018.)

Tárgy: a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-elleneségének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírāja az előtte folyamatban levő ügy felfüggesztésével fordult az Alkotmánybírósághoz, beadványában kérte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezte az előtte folyamatban lévő ügyben. A támadott szabályozás álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslat-hoz való alapvető joggal, mivel a kivételes árvaellátás, illetve kivételes nyugellátás-emelés iránti kérelmet elutasító hatósági határozattal szemben indított kereset alapján a bíróság kizárólag a semmisségi okok fennálltát vizsgálhatja (más anyagi vagy eljárási jogszabálynak való megfelelést nem). Az alapul fekvő ügyben a felperes kivételes árvaellátás megállapítása iránti kérelmet nyújtott be az alperes Magyar Államkincstárhoz, amely a felperes kérelmét elutasította. Az alperes határozatában hivatkozott a Tny. 95/A. § (2) bekezdésére, miszerint a határozata ellen kezdeményezett közigazgatási perben kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. §-ban megjelölt semmisségi ok fennálltára lehet hivatkozni. A felperes kereseti kérelmet terjesztett elő az alperessel szemben, amelyben érdemben támadta az alperes határozatát, semmisségi okra nem hivatkozott, álláspontja szerint semmisségi ok nem is áll fenn. Az alperes a kereseti kérelem elutasítását kérte.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította, hogy a Tny. 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a megsemmisített rendelkezés a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.091/2018/3/I. sorszám, illetve 10.K.27.090/2018/3. sorszám alatt, valamint a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság áttekintette a kivételes árvaellátás, és a kivételes nyugellátás-emelés eljárási rendjét és megállapította, hogy alkotmányjogilag érdemi döntésnek minősülő döntést hoz a hatóság. A meghozott döntésekkel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, azokkal szemben közigazgatási per kezdeményezhető. Az eljárás során elkövetett jogsértés anyagi jogi vagy eljárásjogi lehet. A bíróság vizsgálja e körben a megállapított tényállást, a bizonyítékok mérlegelését, a bizonyítékokat maga is mérlegelheti, vizsgálja az alapvető eljárási szabályok betartását, illetve az anyagi jogértelmezés helyességét. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. Az anyagi jogi hiba a jogorvoslati eljárás eredményeként rendszerint orvosolható, ilyenkor a döntés képes jogi hatás kiváltására, az eljárási hibák közül ugyanakkor egyes hibák olyan súlyosnak minősülnek, ami miatt elkerülhetetlen a törvénysértő döntés megsemmisítése, mert a hiba nem orvosolható – ezeket az ún. abszolút eljárási hibákat sorolja fel semmisségi okként az Ákr. 123. §-a. A semmis döntések jogi hatás kiváltására képtelenek. A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető. Nincs helye megváltoztatásnak – többek között – a méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén (90. §). Feltétlen megsemmisítési ok a semmisség, az érvénytelenség, illetve a közigazgatási cselekmény nem létező jellege. A semmisség az Ákr. 123. §-ában meghatározottakat foglalja magában, a közigazgatási cselekmény érvénytelensége valamely, jogszabályban meghatározott okból állhat be, míg a nem létező döntés valamely lényeges alaki hiányosság miatt tekintendő ilyennek. Feltétlen megsemmisítési ok ezek mellett a jogalap téves megválasztása, illetve a bírósági eljárásban nem orvosolható lényeges eljárási jogsértés fennállása. Ezen túl akkor van hatályon kívül helyezésnek, illetve megsemmisítésnek helye, ha

a megváltoztatási jogkör nem gyakorolható. Mindezekkel elmentésen a támadott rendelkezés szűkíti a vizsgálható hibák és az alkalmazható jogkövetkezmények körét. Gyakorlatilag csak a fórumhibák és a Kp. révén a nem létezőség körében a súlyos alaki hibák vizsgálhatók, az ügy érdeme, a megállapított tényállás és az anyagi jogi feltételek fennállása és értelmezése, illetve az eljárási szabályok betartása – lévén ezek megsértését sem az Ákr., sem a Tny. nem nevesíti semmisségi okként – nem. A bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Hasonlóképpen nincs következménye az anyagi jogi rendelkezések téves értelmezésének, félretételének sem. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslatihoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, melyek megkövetelik a jogorvoslati ténylegességét, érdemi jellegét. A méltányosság az alkalmazandó főszabályhoz képest kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez a címzettek számára. Tekintettel a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság anyagi jogi és eljárásjogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [Kp. 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Másképpen megfogalmazva: ugyan ezek a juttatások ex gratia juttatások, ez nem jelenti azt, hogy ha hatósági jogalkalmazás útján rendelte érvényesíteni a jogalkotó, a jogalkalmazó mindennemű kötöttség nélkül, szabadon dönthet e tárgy körben. A méltányosság sajátos jellege indokolja, hogy ilyen ügyekben a Kp. kizárja a megváltoztatás lehetőségét, azonban ez nem vonja feltétlenül maga után az érdemi vizsgálat lehetőségének kizárását is. A formálissá váló jogorvoslat, különös tekintettel a kivételes nyugellátások alanyi jogi jellegű karakterére nem indokolható e sajátos jelleggel. A közigazgatás joghoz kötöttsége olyan abszolút követelmény, amiből egyenesen következik annak számonkérhetősége, hatósági eljárások esetén bíróság általi vizsgálata. A méltányosság ugyan széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára, de ez nem jelentheti azt, hogy annak vizsgálata, hogy a jogszabályi keretek között maradt-e ez a mérlegelés, vagy sem, bírósági kontroll nélkül maradhat.