

FELSŐBÍRÓSÁGI JOGESETEK

*Az Európai Unió Bírósága, a Kúria és az Alkotmánybíróság
közigazgatási tárgyú döntései*

LEHÓCZKI BALÁZS,¹ SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR,² BALOGH ZSOLT,³
DARÁK PÉTER,⁴ SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER⁵



I.a.)

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK FOLYAMATBAN LÉVŐ ÜGYEI⁶

C-564/18 LH (*menekültügy*)

Az Eljárási Irányelv⁷ szerint a tagállamok csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha különösen a kérelmező részére más tagállam vagy egy EU-n kívüli ország már megfelelő szintű nemzetközi védelmet biztosított, vagy a kérelmező esetében létezik egy olyan biztonságos, EU-n kívüli ország, ahová visszaküldhető, és ahol menedékgog iránti kérelmet nyújthat be, amelynek megadása esetén megfelelő szintű védelemben fog részesülni.

A magyar jog egy 2018. július 1-jén hatályba lépett rendelkezése szerint elfogadhatatlan a nemzetközi védelem iránti kérelem, amennyiben a kérelmező egy biztonságos országon keresztül érkezett Magyarországra, vagy abban az országban,

amelyen keresztül hazánkba érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított.

Egy kurd nemzetiségű szíriai állampolgár menedékgog iránti kérelmet terjesztett elő Magyarországon, amelyet a magyar hatóságok a magyar jog említett rendelkezése alapján elfogadhatatlanként elutasítottak, és a kérelmezőt Szerbia területére kiutasították.

A magyar hatóságok döntése ellen indított perben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt szeretné megtudni az Európai Bíróságtól, hogy a megtámadott határozat alapját képező jogszabályi rendelkezés, amely a magyar bíróság szerint tartalmát tekintve nem feleltethető meg az Eljárási Irányelv szerinti elfogadhatatlansági okok egyikének sem, összhangban van-e az irányelvvel.

A magyar bíróság arra is kíváncsi, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlannak minősítő közigazgatási határozat ellen benyújtott kereset eldöntésének időtartamát nyolc napban maximalizáló magyar szabályozás összhangban van-e az Eljárási Irányelvvel, illetve az EU Alapjogi

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 a 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 Nationale 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 bírálója, 2017 októberétől megbízott tanácselnök. 1995-től oktat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudomá-

nyai 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 Ket. 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 levő ügyekről az összeállítást Lehóczki Balázs (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

⁷ A 2013/32/EU irányelv.

Chartájának a hatékony jogorvoslatra és a tisztességes eljárás-hoz való jogra vonatkozó cikkével.

C-665/18 Pólus Vegas (szerencsejátékok)

A C-98/14. sz. Berlington ügyben 2015 júniusában meghozott ítéletében a Bíróság kimondta, hogy az olyan nemzeti jogszabály, amely csak kaszinókban engedélyezi egyes szerencsejátékok szervezését és az abban való részvételt, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül.

Az említett ítéletben a Bíróság azt is világossá tette, hogy az a magyar jogszabályi rendelkezés, amellyel még a pénznerő automaták működtetésének a kaszinók számára való kizárólagos fenntartása előtt drasztikusan megemelték a játéktértermekben felállított ilyen automaták üzemeltetését terhelő adók összegét, szintén korlátozónak tekinthető, amennyiben ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi az ezen automaták játéktértermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását. A Bíróság e tekintetben pontosította, hogy ez lenne a helyzet, ha megállapítást nyerne, hogy az adóemelés akadályt képez a pénznerő automaták játéktértermekben való nyereséges üzemeltetésének, ily módon ténylegesen a kaszinókra korlátozva e tevékenységet.

Emellett a Bíróság azt is megállapította, hogy amennyiben a nemzeti jogalkotó olyan engedélyt von vissza, amely annak jogosultját valamely gazdasági tevékenység folytatására (pl. pénznerő automaták üzemeltetésére) jogosítja fel, úgy köteles ésszerű kompenzációs rendszer, vagy olyan átmeneti, megfelelő tartamú időszak előírására, amely lehetővé teszi a jogosult számára az ahhoz való alkalmazkodást.

A mostani ügyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Berlington ítélet pontosítását kéri az Európai Bíróságtól. A magyar bíróság kérdései közül különös említést érdemel az, amellyel azt kívánja megtudni az uniós bíraktól, hogy a Berlington ítélet hatálya kiterjed-e valamennyi magyarországi játéktértermre és kaszinóra önmagában azon az alapon, hogy a szolgáltatásaikat más tagállamból érkező uniós polgárok is igénybe vehetik. Az uniós jog egyik sajátossága ugyanis, hogy az alapszabadságokra vonatkozó rendelkezései főszabály szerint nem alkalmazhatók a tisztán belső jogi helyzetekre, azaz azokra, amelyekben semmilyen uniós jogi elem nem lelhető fel. Ilyen uniós jogi elem lehet a cégek számára különösen a más tagállamokba irányuló áruszállítás vagy szolgáltatásnyújtás, az onnan való áru- vagy szolgáltatás-beszerzés, vagy a saját tagállamban áruk vagy szolgáltatások értékesítése más tagállamból származó személyeknek. Ez utóbbi feltételnek a pénznerő automaták üzemeltetésével összefüggésben való fennállásával kapcsolatos a magyar bíróság említett kérdése.

I.b.)

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSEI⁸

1.

Ügyszám: *A Bíróság 2019. február 13-i ítélete a C-434/17. sz. Human Operator ügyben*

Tárgy: Az adójogszabályok harmonizálása – A hozzáadottérték-adó (héta) közös rendszere – 2006/112/EK irányelv – Héalevonás – A héa megfizetésére kötelezett adóalany meghatározása – Valamely eltérést engedő intézkedés visszaható hatállyal történő alkalmazása – A jobbiztonság elve

A döntés:

A munkaközvetítési és munkaerő-kölcsönzési szolgáltatók tekintetében a fordított adózást (áfa) idő előtt előíró magyarországi szabályozás ellentétes az uniós joggal.

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdése:

A Human Operator egy emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó magyar cég, amely a munkaközvetítési és munkaerő-kölcsönzési tevékenységével összefüggésben más vállalkozások szolgáltatásait vette igénybe, amelyek a munkavállalókat a Human Operator rendelkezésére bocsátották. A szóban forgó vállalkozásoktól a Human Operator számlákat fogadott be, amelyek az általános forgalmi adó (áfa) felszámításával kerültek kiállításra, amely adót a Human Operator a saját szolgáltatásaiért számlázott áfa elszámolásakor levonásba helyezte.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) később az áfat érintő vizsgálatot végzett a Human Operatornál, amelynek keretében megállapította, hogy az áfa-törvény 2015. január 1-jétől hatályos rendelkezései szerint a munkaközvetítési és munkaerő-kölcsönzési tevékenység tekintetében a fordított adózás szabályai alkalmazandók, és így az adót a szolgáltatás igénybevevője fizeti meg. Mivel a Human Operator a kérdéses szolgáltatások tekintetében az egyenes adózás szerinti számlákat fogadott be, és a fordított adózás szerinti adófizetési kötelezettségét elmulasztotta teljesíteni, ezért a NAV vele szemben adókülönbözetet állapított meg, és különböző pénzügyi szankciókat alkalmazott.

Az áfára vonatkozó magyarországi szabályok a hozzáadottérték-adóról (héta) szóló uniós irányelv⁹ alapján kerültek meghatározásra, amely főszabályként az egyenes adózást írja elő. Az irányelv ugyanakkor lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy az Európai Unió Tanácsától felhatalmazást kérjenek a főszabálytól eltérő különös intézkedések bevezetésére

⁸ A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3., 4.) SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

⁹ 2006/112/EK irányelv.

különösen az adócsalás megelőzése céljából. E lehetőséggel élve Magyarország felhatalmazást kért és kapott a Tanácstól a fordított adózás szabályainak alkalmazására a munkaközvetítési és munkaerő-kölcsönzési tevékenységek tekintetében.

A Human Operator és a NAV között jogvita keletkezett azzal kapcsolatban, hogy az említett felhatalmazást megadó tanácsi végrehajtási határozat¹⁰ csak a Magyarországnak az annak elfogadásáról való értesítését (2015. december 11.) követően, vagy pedig már 2015. január 1-jétől, azaz attól az időponttól kezdve alkalmazandó, amelyet Magyarország a felhatalmazás megadása iránti kérelmében a fordított adózás szabályai alkalmazhatóságának kívánt kezdő időpontjaként jelölt meg. E kérdés megválaszolásának perdöntő jelentősége van a felek közti jogvita eldöntése szempontjából.

A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az Európai Bíróságtól várja a fent említett kérdés megválaszolását.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2019. február 13-án meghozott ítéletében a Bíróság megállapítja, hogy a végrehajtási határozat nem említi a hatálybalépésének az időpontját, vagy azt az időpontot, amelytől alkalmazandó az általa előírányzott eltérés, továbbá nem pontosítja azt az időszakot sem, amelyre kiterjed a hatálya.

Márpedig a Bíróság szerint ilyen körülmények között a hatálybalépés időpontjának meghatározása érdekében az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek a címzett kört tartalmazó határozatokra vonatkozó azon általános szabálya¹¹ alkalmazandó, amelynek értelmében az ilyen határozatok a címzettjük értesítésével lépnek hatályba. Mivel a jelen esetben a végrehajtási határozatról 2015. december 11-én értesítették a magyar kormányt, így a Bíróság megállapítja, hogy az ezen a napon lépett hatályba.

Minderre tekintettel, továbbá figyelemmel arra a körülményre, hogy a végrehajtási határozat nem tartalmaz utalást a rendelkezéseinek visszaható hatállyal történő alkalmazására, a Bíróság kimondja, hogy a jelen ügyben érintett szolgáltatások vonatkozásában Magyarország nem vezethette be a fordított adózást a végrehajtási határozatról szóló értesítését megelőző időszak tekintetében. Következésképpen a jelen ügy tárgyát képező ügyletek vonatkozásában az irányelvben meghatározott főszabály, azaz az egyenes adózásra vonatkozó rendelkezések alkalmazandók.

A Bíróság azt is kimondja, hogy az uniós joggal ellentétes az a magyarországi szabályozás, amely a Magyarországnak a végrehajtási határozat elfogadásáról szóló értesítését megelőző időszak vonatkozásában előírja az e határozatban foglalt eltérés alkalmazását.

2.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2018. november 6-ai ítélete a C-569/16. és C-570/16. sz. ügyekben

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Szociálpolitika – Munkaidő-szervezés – 2003/88/EK irányelv – 7. cikk – A fizetett

éves szabadsághoz való jog – A munkavállaló halála miatt megszűnő munkaviszony – A munkavállaló által ki nem vett fizetett éves szabadság pénzbeli megváltásának a munkavállaló örökösei részére történő kifizetését akadályozó nemzeti szabályozás – A nemzeti jognak az uniós joggal összhangban álló értelmezésére vonatkozó kötelezettség – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – A 31. cikk (2) bekezdése – Magán-személyek közötti jogvitákban való felhívhatóság.

Az ügy:

M. E. Bauer és M. Broßonn elhunyt férjeinek Wuppertal város (Németország), illetve V. Willmeroth voltak a munkáltatói. Mivel az elhunytak a halálukat megelőzően nem vették ki az összes fizetett éves szabadságukat, M. E. Bauer és M. Broßonn egyedüli örökösökként a házastársaik volt munkáltatójától pénzbeli megváltást kértek e szabadságokért. Mivel Wuppertal város és V. Willmeroth megtagadta e pénzbeli megváltás kifizetését, M. E. Bauer és M. Broßonn a német munkaügyi bíróságokhoz fordult.

A Bundesarbeitsgericht (szövetségi munkaügyi bíróság, Németország), amely e jogvitákban eljár, arra kérte a Bíróságot, hogy értelmezze ebben a kontextusban az uniós jogot¹², amely szerint minden munkavállalót megillet legalább négy hét fizetett éves szabadság, és e jog nem helyettesíthető annak fejében nyújtott pénzbeli megváltással, a munkaviszony megszűnésének esetét kivéve.

A Bundesarbeitsgericht emlékeztet arra, hogy a Bíróság 2014-ben már megállapította, hogy a munkavállaló halálával nem szűnik meg a fizetett éves szabadsághoz való joga¹³.

Mindazonáltal az a kérdés merült fel benne, hogy ugyanez-e a helyzet, ha a nemzeti jog, ahogyan a német jog, kizárja, hogy az ilyen pénzbeli megváltás az örökség részévé váljon. Ezenfelül úgy véli, hogy a fizetett éves szabadság céljai, amelyek annak lehetővé tételében állnak, hogy a munkavállaló pihenessen, és rendelkezésre álljon a kikapcsolódásra és szabad időtöltésre alkalmas idő, az érdekelt elhalálozásától többé nem elérhető.

A döntés:

I) A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikkét és az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügyek tárgyát képezi, amelynek alkalmazása keretében a munkaviszonynak a munkavállaló halála miatti megszűnése esetén az e rendelkezések alapján megszerzett, az e munkavállaló által a halálát megelőzően ki nem vett fizetett

¹² A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája.

¹³ A Bíróság 2014. június 12-i Bollaacké ítélete (C-118/13, lásd továbbá a 83/14. sz. sajtóközleményt.)

¹⁰ A 2015. december 10-én elfogadott 2015/2349/EU határozat.

¹¹ Az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése.

tett éves szabadsághoz való jog megszűnik, anélkül hogy az említett szabadság pénzbeli megváltásához való, olyan jog keletkezhetne, amely az említett munkavállaló örököseire öröklés útján átszállhat.

2) Abban az esetben, ha az olyan nemzeti szabályozást, mint amely az alapügyek tárgyát képezi, nem lehetséges oly módon értelmezni, hogy a 2003/88 irányelv 7. cikkével és az Alapjogi Charta 31. cikkének (2) bekezdésével való összhang biztosított legyen, az elhunyt munkavállaló örököse és az e munkavállaló volt munkáltatója közötti jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az említett nemzeti szabályozás alkalmazását mellőznie kell, és gondoskodnia kell arról, hogy az elhunyt munkavállaló örököse e munkáltató terhére pénzbeli megváltásban részesüljön az említett rendelkezések alapján megszerzett, és az említett munkavállaló által a halálát megelőzően ki nem vett fizetett éves szabadságért. Ez a kötelezettség a nemzeti bíróság tekintetében a 2003/88 irányelv 7. cikke és az Alapjogi Charta 31. cikkének (2) bekezdése alapján fennáll abban az esetben, ha a jogvita az ilyen örökös, valamint decentralizált hatóságnak minősülő munkáltató között folyik, és az utóbbi rendelkezés alapján abban az esetben is, ha az örökös és magánszemélynek minősülő munkáltató közötti jogvitáról van szó

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében megerősíti, hogy az uniós jog szerint a munkavállaló halála nem szünteti meg a fizetett éves szabadsághoz való jogát. Ezenfelül a Bíróság megállapítja, hogy az elhunyt munkavállaló örökösei pénzbeli megváltást igényelhetnek az említett munkavállaló által ki nem vett fizetett éves szabadságért.

Ha a nemzeti jog e lehetőséget kizárja, és ezáltal e jog az uniós joggal ellentétesnek bizonyul, az örökösök hivatkozhatnak közvetlenül az uniós jogra, mind az állami, mind pedig a magánszemélynek minősülő munkáltatóval szemben.

A Bíróság elismeri, hogy a munkavállaló halálának az az elkerülhetetlen következménye, hogy e személy többé nem élvezheti azt a pihenésre és kikapcsolódásra szánt időt, amely az azon fizetett éves szabadsághoz való joghoz kapcsolódik, amely őt ezen elhalálozás időpontjában megillette. Az időbeli aspektus azonban a fizetett éves szabadsághoz való, az uniós szociális jog egyik alapvető elvét jelentő, és az Európai Unió Alapjogi Chartájában kifejezetten alapvető jogként előírt jognak a két alkotórésze közül csupán az egyiket képezi.

Ezen alapvető jog magában foglalja az említett szabadságért járó bér kifizetéséhez való jogot is, valamint a „fizetett” éves szabadsághoz való e jog lényegéhez tartozó jogként annak a jogát is, hogy a munkaviszony megszűnéskor ki nem vett éves szabadságért pénzbeli megváltást nyújtsanak. E pénzügyi alkotórész szigorúan vagyoni jellegű, és ezáltal annak be kell kerülnie az érdekelt vagyonaiba, így e személy halála az említett vagyont, és következésképpen azokat a személyeket, akikre e vagyonnak öröklés útján át kell szállnia, nem foszthatja meg a fizetett éves szabadsághoz való jog e vagyoni alkotórészének a tényleges élvezetétől.

Ha a nemzeti szabályozást (mint amilyen az alapügyek tárgyát képező német szabályozás) nem lehetséges az uniós joggal összhangban értelmezni, az elhunyt munkavállaló örököse és az e munkavállaló volt munkáltatója közötti jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az említett nemzeti szabályozás alkalmazását mellőznie kell, és gondoskodnia kell arról, hogy az elhunyt munkavállaló örököse e munkáltató terhére pénzbeli megváltásban részesüljön az uniós jog alapján megszerzett, és az említett munkavállaló által a halálát megelőzően ki nem vett fizetett éves szabadságért.

Ez a kötelezettség a nemzeti bíróság tekintetében attól függetlenül áll fenn, hogy a jogvita az ilyen örökös, valamint hatóságnak minősülő munkáltató (mint Wuppertal város), vagy az ilyen örökös és magánszemélynek minősülő munkáltató (mint V. Willmeroth) között folyik¹⁴³.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2018. október 4-ei ítélete a C-105/17. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Fogyasztóvédelem – 2005/29/EK irányelv – A 2. cikk b) és d) pontja – 2011/83/EU irányelv – A 2. cikk 2. pontja – A »kereskedő« és a »kereskedelmi gyakorlat« fogalma.

Az ügy:

Egy fogyasztó használt órát vásárolt egy online értékesítési platformon. Miután megállapította, hogy az óra nem rendelkezik az értékesítési hirdetésben megadott tulajdonságokkal, az eladóval közölte, hogy el kíván állni a szerződéstől. E. Kamenova, az eladó megtagadta az árunak a kifizetett összeg visszafizetése ellenében való visszavételét. Következésképpen a fogyasztó panaszt tett a bolgár fogyasztóvédelmi bizottságnál (CPC).

A CPC a platform megtekintését követően megállapította, hogy 2014. december 10-én az említett internetes oldalon E. Kamenovának az „*eveto-ZZ*” profilnéven még mindig közlé van téve nyolc értékesítési hirdetése különböző termékekre vonatkozóan.

A CPC a 2015. február 27-i határozatban megállapította, hogy E. Kamenova közigazgatási szabálysértést követett el, és a fogyasztóvédelemről szóló nemzeti törvény alapján több közigazgatási bírságot szabott ki vele szemben. A CPC álláspontja szerint E. Kamenova az említett hirdetések közül valamennyiben elmulasztotta megjelölni a kereskedő nevét, postai címét és e-mail-címét, az értékesített áru teljes árát az adókat és illetékeket is beleértve, a fizetés, szállítás és teljesítés feltételeit, a fogyasztó azon jogát, hogy a távollévők között kötött szerződéstől elállhat, e jog gyakorlásának feltételeit, határidejét és módját, valamint az arra vonatkozó szavatosságot

¹⁴³ A Bíróság e tekintetben emlékeztet arra, hogy valamely irányelv önmagában nem keletkeztethet kötelezettségeket olyan magánszemélyek számára, mint egy magánszemélynek minősülő munkáltató, következésképpen arra ilyenként nem is lehet vele szemben hivatkozni. Ami azonban a fizetett éves szabadsághoz való jogot illeti, az ilyen jogvitában hivatkozni lehet a Chartára.

fennállásáról szóló figyelmeztetést, hogy az áru megfelel az adásvételi szerződésben foglaltaknak.

E. Kamenova e határozattal szemben keresetet indított a bolgár bíróságok előtt azzal az indokkal, hogy nem rendelkezik „kereskedő” minőséggel, és ezért a bolgár törvény rendelkezései nem alkalmazhatóak. Az Administrativen sad – Varna (várnai közigazgatási bíróság, Bulgária) ebben a kontextusban azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az olyan személy, aki egy internetes oldalon nagy értékű árukra vonatkozóan viszonylag jelentős számú hirdetést tesz közzé, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv¹⁵ értelmében „kereskedőnek” minősülhet-e.

A döntés:

A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv) 2. cikkének b) és d) pontját, valamint a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. október 25-i 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy az olyan természetes személy, aki egy internetes oldalon egyidejűleg bizonyos számú hirdetést tesz közzé, amelyekben új és használt árukat kínál eladásra, mint ahogyan az alapügy alperese, csak abban az esetben minősülhet „kereskedőnek”, és az ilyen tevékenység csak akkor képezhet „kereskedelmi gyakorlatot”, ha e személy a kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységével összefüggő célok érdekében jár el, aminek a teljesülését az adott ügy valamennyi releváns körülményének a figyelembevételével a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében először is megállapítja, hogy az irányelv értelmében vett „kereskedőnek” való minősüléshez az szükséges, hogy az érintett személy „kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységével összefüggő célok érdekében”, vagy a kereskedő nevében vagy javára járjon el.

A Bíróság ezen felül megállapítja, hogy a „kereskedő” fogalmának értelmét és hatályát a „fogyasztó” fogalmára tekin-

tettel kell meghatározni, amely utóbbi a kereskedelmi vagy szakmai tevékenységében nem érintett valamennyi magán-személyt jelöli.

A Bíróság e tekintetben megállapítja, hogy a nemzeti bíróságnak a rendelkezésére álló valamennyi információ alapján esetenként meg kell vizsgálnia, hogy az olyan természetes személy, mint E. Kamenova, kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységével összefüggő célok érdekében járt-e el, többek között ellenőriznie kell, hogy az értékesítés szervezett módon került-e sor, az értékesítés rendszeres-e és jövedelemszerzés céljából történik-e, az ajánlat korlátozott számú termékre vonatkozik-e, és az említett bíróságnak meg kell vizsgálnia az eladó jogállását és technikai szakértelmét is.

Ezenfelül annak megállapításához, hogy a szóban forgó tevékenység „kereskedelmi gyakorlatnak” minősül, a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy ez a tevékenység egyrészt „kereskedőtől” ered-e, és másrészt olyan tevékenység, mulasztás, magatartási forma vagy megjelenítési mód, illetve kereskedelmi kommunikáció-e, amely „közvetlen kapcsolatban áll valamely terméknek a fogyasztó részére történő népszerűsítésével, értékesítésével vagy szolgáltatásával”.

E körülmények között a Bíróság megállapítja, hogy az olyan természetes személy, aki egy internetes oldalon egyidejűleg bizonyos számú hirdetést tesz közzé, amelyekben új és használt árukat kínál eladásra, csak abban az esetben minősülhet „kereskedőnek”, és az ilyen tevékenység csak akkor képezhet „kereskedelmi gyakorlatot”, ha e személy a kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységével összefüggő célok érdekében jár el.

4.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2017. október 25-ei ítélete a C-201/16. sz. ügyben

Tárgy: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A 604/2013/EU rendelet értelmezése – A 27. cikk (1) bekezdése, a hatékony jogorvoslatához való jog – 29. cikk, valamely magánszemélynek a megkereső tagállamból a megkeresett tagállamba való átadására vonatkozó szabályok és határidők – A 29. cikk (1) bekezdése szerinti határidő kezdete.

Az ügy:

Majid Shiri – iráni állampolgár – az osztrák bíróságok előtt a nemzetközi védelem iránti kérelmének Ausztriában történő elutasítását és Bulgáriának való átadását kifogásolja. Bulgária – amelyen keresztül belépett az Európai Unióba és ahol szintén benyújtott ilyen kérelmet – korábban elfogadta M. Shiri visszavételét. M. Shiri azzal érvel, hogy a „Dublin III” rendelet¹⁶ értelmében Ausztria vált a kérelme megvizsgálásáért

¹⁵ A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”).

¹⁶ Egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

felelős tagállammá, mivel visszavételének a bolgár hatóságok általi elfogadásától számított hat hónapon¹⁷² belül nem adták át Bulgáriának.

A Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság, Ausztria) azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a „Dublin III” rendelet értelmében a szóban forgó hat hónapos határidő lejártá ön-magában elegendő-e a felelősségnek a tagállamok közötti áthárulásához. Adott esetben arra is választ kíván kapni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező valamely személy a bíróság előtt hivatkozhat-e a felelősség ezen áthárulására.

A döntés:

1) Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hon-talan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 29. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy amennyiben az átadásra nem kerül sor az e rendelet 29. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott hat hónapos határidőn belül, a felelősség anélkül hárul át *ipso iure* a megkereső tagállamra, hogy szükség volna az érintett személy átvételének vagy visszavételének a felelős tagállam általi megtagadására.

2) A 604/2013 rendelet 27. cikkének az e rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkét akként kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőnek tudnia kell rendelkezni olyan hatékony és gyors jogorvoslattal, amely lehetővé teszi számára, hogy az említett rendelet 29. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott hat hónapos határidőnek az átadásra vonatkozó határozat elfogadásánál későbbi időpontban bekövetkező lejártára hivatkozzon. Megfelel a hatékony és gyors jogorvoslat előírására irányuló e kötelezettségnek az ilyen kérelmező számára az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozásban elismert azon jog, hogy az e határozat elfogadásánál későbbi körülményekre hivatkozhat az azzal szembeni fellebbezés keretében.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében azt a választ adja, hogy ha az átadásra a hat hónapos határidőn belül nem kerül sor, a felelősség anélkül hárul át *ipso iure* az átvételt kérő tagállamra (a jelen esetben Ausztriára), hogy szükség volna az érintett személy átvételének (vagy visszavételének) a felelős tagállam (a jelen esetben Bulgária) általi megtagadására. Ez a megoldás nem-

csak magából a „Dublin III” rendelet szövegéből tűnik ki, hanem összhangban áll a nemzetközi védelem iránti kérelmek gyors feldolgozására irányuló célkitűzéssel is.

Ez a megoldás ugyanis az átvételi (vagy visszavételi) eljárás lefolytatásában felmerülő késelem esetén biztosítja, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát abban a tagállamban végezzék el, amelyben a kérelmező található, hogy ne késleltessék még jobban e vizsgálatot.

A Bíróság egyebekben megállapítja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személynek tudnia kell hivatkozni a hat hónapos határidő lejártára. Ez attól függetlenül érvényes, hogy ez a határidő az átadásra vonatkozó határozat elfogadása előtt vagy az után járt-e. A tagállamok e tekintetben kötelesek hatékony és gyors jogorvoslatot előírni.

A Bíróság ezzel összefüggésben pontosítja, hogy amennyiben a hat hónapos határidő az átadásra vonatkozó határozat elfogadásánál későbbi időpontban járt le, megkereső tagállam (a jelen esetben Ausztria) hatáskörrel rendelkező hatóságai nem adhatják át az érintett személyt egy másik tagállamnak. Éppen ellenkezőleg: kötelesek hivatalból meg-hozni a rájuk átháruló felelősség elismeréséhez és az érintett személy által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem késelem nélküli megvizsgálásának megkezdéséhez szükséges rendelkezéseket.

A Bíróság azt is megállapítja, hogy az átadással kapcsolatos határidő lejártára való hivatkozást lehetővé tevő hatékony és gyors jogorvoslatot képez az osztrák szabályozásban előírt azon jog, hogy az átadásra vonatkozó határozat elfogadásánál későbbi körülményekre lehet hivatkozni az e határozattal szembeni fellebbezés keretében.

II. A KÚRIA DÖNTÉSEI

II.a.) A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK DÖNTÉSE¹⁸

Ügyszám: Köf. 5.019/2018/4.

Tárgy: telekadó mértéke

Vizsgált jogszabály: Kisköre Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 9/2015. (IX. 25.) számú önkormányzati rendelete 31. § (1a) bekezdés b) pontja

Törvényességi probléma:

Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő perek tárgya a felperesek 2017. évi telekadó fizetési kötelezettsége. Az adó tárgya a Kisköre ... helyrajzi számú, 1890 m² területű, a Kisköre ... helyrajzi számú 1277 m² területű és a ... helyrajzi számú 615 m² területű, kivett megnevezésű ingatlanok megfelelő tulajdoni hányada, mely ingatlanok a Kisköre C-26-os telektömbben helyezkednek el. A telektömbben elhelyezkedő ingatlanok közművel nem

¹⁷ A „Dublin III” rendelet szerint az átadásra legkésőbb hat hónappal az érintett személy átvétele (vagy visszavétele) iránti megkeresés másik tagállam általi elfogadását, vagy – halasztó hatály esetén – hat hónappal az átadásra vonatkozó határozatra irányuló fellebbezéssel vagy az e határozatra irányuló felülvizsgálattal kapcsolatos jogerős határozatot követően sorra kell kerülnie.

¹⁸ A döntést Balogh Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

rendelkeznek, közútról nem közelíthetők meg, hasznosításra beépíthetőség hiányában alkalmatlanok.

1. Az egyik per tényállása szerint Kisköre Város Jegyzője a felperes telekadó-fizetési kötelezettségét 2017. január 1. napjától 100 800 Ft-ban állapította meg a Kisköre Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 9/2015. (IX. 25.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 26. és 31. §-ai alapján. E szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő valamennyi belterületen és üdülőterületen lévő beépítetlen földrészlet. Az Ör. 31. § (1a) bekezdése értelmében az adó mértéke a *b*) pont szerint közművesítetlen telkek esetében 80 Ft/m². A felperes fellebbezése folytán eljáró Heves Megyei Kormányhivatal az elsőfokú határozatot a fizetési határidő, az adó megfizetésének módjáról, illetve a jogorvoslatról adott tájékoztatás vonatkozásában megváltoztatta, de ez a döntés érdemi részét nem érintette. A felperes a másodfokú határozattal szemben keresetet terjesztett elő a határozat hatályon kívül helyezését kérve. Keresetlevelében arra hivatkozott, hogy a C–26-os telektömbben található ingatlanok mai állapota megfelel az 1990-es évek szántóföldi állapotának, annyi különbséggel, hogy azóta a területen cserjék és kisebb facsoportokból álló ligetek nőtték. Az utak, közművek hiányoznak, a településrendezési terv hiányos, ezért az ingatlanok forgalmi értéke rendkívül alacsony. A C–26-os tábla 400 telek tulajdonosa közül 67 ajánlotta fel a telkét térítésmentesen a kivetett adóteher megváltása kapcsán.

A bíróság a perben vizsgálta a Kisköre C–26-os telektömbben elhelyezkedő ingatlanok forgalmi értékét, melyhez Kisköre Város Jegyzőjétől adó- és értékbizonyítványt szerzett be, valamint megkereste a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, illetőleg figyelembe vette a perbíróság előtt azonos tárgyban folyamatban lévő eljárás során beszerzett adatokat is. A bíróság megállapította, hogy a bekért adatok igazolják a felperes hivatkozását, mely szerint az ingatlanok forgalmi értéke igen csekély. A bíróság a forgalmi érték megállapítása során értékelte azt is, hogy a C–26-os telektömbben ingatlannal rendelkező tulajdonosok jelentős része a helyi adó tartozások fejében 78 ingatlan tulajdonjogát az önkormányzat tulajdonába adták ingyenesen felajánlás jogcímén. A felajánlások tényét Kisköre város honlapján lévő képviselő-testületi jegyzőkönyvek tartalmazzák.

2. A másik per tényállása szerint Kisköre Város Jegyzője a felperes telekadó-fizetési kötelezettségét 102 160 Ft-ban állapította meg az Ör. 26. és 31. §-ai alapján. A felperes fellebbezése folytán eljáró Heves Megyei Kormányhivatal az elsőfokú határozatot megváltoztatta, és 2017. január 1-jétől a felperest 49 200 Ft telekadó megfizetésére kötelezte. A felperes a másodfokú határozatokkal szemben keresetet terjesztett elő a határozatok hatályon kívül helyezését kérve. Keresetlevelében arra hivatkozott, hogy a C–26-os telektömbben található ingatlanok birtokba nem vehető, az utak, közművek hiányoznak, a településrendezési terv hiányos, ezért az ingatlanok forgalmi értéke rendkívül alacsony. A perbeli ingatlan esetében a forgalmi érték legfeljebb százezer forint összegre tehető. Az ingatlan értékesítése szinte lehetetlen.

3. A fenti tényállás alapján az Egri Közigazgatási és Munkügyi Bíróság a 2018. július 2. napján kelt végzéseiben a

polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/C. § (3) bekezdése alapján a perek tárgyalását felfüggesztette, és indítványozta Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 31. § (1a) bekezdés *b*) pontjának törvényességi vizsgálatára irányuló nemperes eljárást.

A bíróság álláspontja szerint az Ör. 31. § (1a) bekezdés *b*) pontjában meghatározott telekadó mérték sérti a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 7. § *g*) pontját. Az adófizetési kötelezettség megállapítása során az önkormányzat nem vette figyelembe a C–26-os tömbben lévő ingatlanok vonatkozásában, hogy az adó mértéke nem felel meg annak a törvényi követelménynek, mely szerint az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy kell megállapítani, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének. Az a körülmény, hogy 78 ingatlant ajánlottak fel ingyenesen arra utal, hogy az adóalanyok teherviselő képességét érinti a 80 Ft/m² összegben megállapított adóérték, ezért a Hatv. 7. § *g*) pontjába ütközik. Minderre tekintettel kérte az Ör. 31. § (1a) bekezdés *b*) pontjának megsemmisítését és alkalmazása tilalmának kimondását.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján a 42. § (1) bekezdése értelmében hívta fel az érintett önkormányzatot az indítványokra vonatkozó nyilatkozata előterjesztésére. Az önkormányzat mindkét ügyben védíratot terjesztett elő, melyben kérte a bírói indítvány elutasítását. Álláspontja szerint téved a bíróság, amikor az érintett önkormányzati rendelet jogellenességére hivatkozik a beszerzett adatok és rendelkezésre álló tényállás alapján. Az adómegállapítási jogát az önkormányzat az alkalmazandó jogszabályhely betartásával és az illetékes kormányhivatallal egyeztetve alkotta meg. Az önkormányzat kifejtette, hogy önmagában a bíróság által hivatkozott 78 ingyenes felajánlás nem alapozhatja meg a rendelet jogellenességét. Előadta, hogy egyedi egyeztetések eredményeként, az ingatlantulajdonosok felajánlása útján mindössze 46 ingatlan tulajdonjogát szerezte meg az önkormányzat a lejárt esedékességű adótartozások ellenértékéért. Több esetben adásvételi szerződést kötött az önkormányzat a tulajdonossal és volt olyan eset is, hogy az ingatlantulajdonos fizeti a rendelet szerinti telekadót. Kiemelte védíratában hogy a rendeletben meghatározott adómérték (80 Ft/m²) a bíróság végzésében foglaltak szerint is megfelel az adóhatóság által megküldött adatoknak és fajlagos értéknek, mind a Hatv. 22. § *a*) pontjában foglalt adómérték felső határának (200 Ft/m²). A számadatok fényében értelmezhetetlen, hogy a bíróság milyen következtetéssel jutott arra a megállapításra, hogy a 80 Ft/m² adómérték megalapozza a rendelkezés jogellenességét.

A döntés:

A Kúria úgy ítélte meg, hogy az Ör. 31. § (1a) bekezdés *b*) pontja a C–26-os telektömb vonatkozásában törvénysértő, ezért azt a kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal,

2017. február 1-jével megsemmisítette. A Kúria megállapította, hogy az eltérő adottságokkal rendelkező telkek vonatkozásában a forgalmi értékbeli eltéréshez igazodó, helyi sajátosságokat tükröző telekadó mérték felel meg a differenciált adómegállapítás követelményének.

A döntés indoka:

1. Az ügy előzménye, hogy az Ör. 31. § (1) bekezdése 2016. december 31-ig a telekadó mértékét valamennyi telek vonatkozásában egységesen, a telek négyzetméterben számított területe alapján 100 Ft/m²-ben állapította meg. Az illetékes kormányhivatal a helyi sajátosságok figyelmen kívül hagyása miatt a rendelkezés felülvizsgálatát kezdeményezte. A törvényességi felhívása mivel nem vezetett eredményre a Kúriai Önkormányzati Tanácsához fordult és indítványozta a törvénysértő rendelkezés vizsgálatát. A Kúria a Köf. 5.021/2106/3. számú határozatában megállapította, hogy az Ör. 31. § (1) bekezdése a C–26-os telektömb vonatkozásában törvénysértő, ezért azt 2016. december 31-ével megsemmisítette. Elvi élel mondta ki, hogy a „helyi önkormányzatoknak a telekadó mértékének meghatározása során tekintettel kell lenni a telkek – közművesítettségében, közúton történő megközelíthetőségében rejlő – értékére is”. Ennek a követelménynek az Ör. 31. § (1) bekezdésében meghatározott 100,- Ft/m² egységes telekadó mérték alkalmazása teljesen eltérő adottságú telkekre nem felel meg, az sérti a Htv. 6. § c) pontját. A differenciálás hiánya elsősorban C–26-os telektömböt érintette, amelyen belüli telkeknek más belterületi telkekhez képest eltérő elhelyezkedése, továbbá közművesítetlensége vetette fel valójában a Hatv. 6. § c) pontjában foglaltak figyelembe vételének a hiányát. Az önkormányzat a differenciált szabályozásnak a felülvizsgálni kért Ör. 31. § (1a) bekezdésének beiktatásával kívánt eleget tenni, eltérő mértékű adómértéket állapítva meg a közművesített és a közművesítetlen telkek esetében.

A bírói kezdeményezés szerint az a körülmény, hogy a C–26-os telektömbben elhelyezkedő egyes ingatlanokat terhelő helyi adó tartozás fejében 78 ingatlantulajdonos ajánlotta fel ingatlanát az önkormányzatnak, arra utal, hogy a közművesítetlen telkekre megállapított adómérték a Hatv. 7. § g) pontjába ütközik, mivel az nem felel meg „az adóalanyok széles körét érintően” az adóalanyok teherviselő képességének.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa számos ügyben vizsgálta az önkormányzati telekadóztatási gyakorlatot, melynek során több elvi jelentőségű megállapítást fogalmazott meg.

A Köf. 5.001/2013/6. számú határozatában alapvetésként rögzítette, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”. E felhatalmazás – ha teljes gazdálkodási önállóságot már nem is, de – a helyi adópolitika kialakításában mégis relatíve nagy szabadságot jelent az önkormányzatoknak.

A Köf. 5.017/2012/4. számú határozatára hivatkozással kifejtette, hogy az adó közjövdelem, amely részben a közszolgáltatások anyagi alapja, részben pedig gazdaságpolitikai eszköz, mivel direkt vagy indirekt módon befolyásolja, orientálja a gazdasági élet szereplőinek magatartását. Az adó a helyi köz-

hatalom kezében is eszköz, mivel adópolitikája kialakításakor az önkormányzat gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló, avagy egyéb szempontokat érvényesíthet. E szempontok jelennek meg akkor, amikor a helyi önkormányzat mérlegeli a helyi adó bevezetését, dönt arról, hogy a helyi adók melyikét, mikortól, milyen körben és milyen részletszabályokkal vezeti be. A helyi önkormányzat rendeletalkotásának az országos jogszabályi, ezen belül elsődlegesen a Hatv. rendelkezései szabnak korlátokat.

E mérlegelési jog határait, törvényes korlátait jelen ügyben a Hatv. 6–7. §-a jelöli ki. Az adó mértékére vonatkozó 6. §-a szerint az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét az e törvényben meghatározott felső határookra, illetőleg a 16. § a) pontjában a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. § a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közölt fogyasztói árszínvonal változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összeget együtt adó maximum) figyelemmel megállapítsa.

Azt az indítványozó bíróság sem vitatta, hogy az Ör. 31. § (1a) bekezdés b) pontja szerinti 80 Ft/m² adótétel nem haladja meg Hatv. 22. § a) pontja szerinti felső határra (200 Ft/m²) figyelemmel a Hatv. 6. §-a alapján megállapított adómértéket. Tehát a differenciálást követően megállapított mérték önmagában továbbra sem törvénysértő. Ugyanakkor ez a tény – ahogyan erre a Köf. 5.021/2016/3. számú határozat is utalt – figyelemmel a Hatv. 7. § g) pontjára, még nem jelenti azt, hogy az adó mértéke ezáltal valamennyi törvényi követelménynek megfelel.

A Hatv. 2017. január 1-től beiktatott 7. § g) pontja az önkormányzat mozgásterét a megállapítás terén másképp értelmezi, mint a korábban hatályos Htv. 6. § c) pont. [A Hatv. 2016. december 31. napjáig hatályos 6. § c) pontja szerint az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – a törvényben meghatározott felső határookra, ... megállapítsa.]

Az új rendelkezés szerint: „[a]z 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”.

Az indítvány éppen az adóalanyok széles körét érintően utal a teherviselő képesség korábbihoz képest új fordulatára és a nagyszámú felajánlásokat értelmezi akként, hogy azok megalapozzák a jogellenességet. E tekintetben a korábbi ítélkezési gyakorlat alkalmazhatósága is tételes értékelésre szorul. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzatok telekadóztatási gyakorlatát az arányos közteherviselés követelményének és a 2016. december 31. napjáig hatályban volt Hatv. 6. § c) pontjával összefüggésben számos ügyben vizsgálta. Több elvi jelentőségű megállapítását a Köf. 5.021/2018/4. számú határozatában az alábbiak szerint foglalta össze.

A telekadó mértékére vonatkozó rendelkezés törvényességét vizsgáló Köf. 5001/2013. számú határozatában – az Alkotmánybíróság határozataira utalással – megállapította, hogy „a vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének megvalósítása: a vagyonadó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz, a vagyontömeg, jelen esetben az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik”. Ez azt jelenti, hogy a kötelezettség tartalma, mértéke a vagyontömeg értékéhez – amely egyben az adóalany teherviselő képességét is jelenti – igazodó kell legyen. „Ez az alapja a vagyonadók esetében az adózókkal szembeni azonos (önkormányzati) jogalkotói elbánásnak.”

A teherbíró képességhez igazodó közteherviselés alkotmányos kötelezettsége magában foglalja – többek között – az adómérték arányosságát. Ezt az arányossági követelményt a telekadóról szóló szabályozásra vonatkoztatva a Kúria ítélezési gyakorlata az adómérték meghatározásának differenciáltságához szorosan kapcsolódó kérdésként vizsgálta. A Köf. 5018/2016/4. számú határozat azt emelte ki, hogy az önkormányzatnak értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értéket általában, és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is. Továbbá megjelent az a szempont is, hogy adott kategórián belül ne legyen olyan nagy eltérés, ami jogszerűen nem indokolható.

A Kúria telekadóval kapcsolatos gyakorlatához tartozik a Köf. 5047/2015/3. számú határozatban rögzített azon tétel, hogy a telekadó konfiskáló jellegének eldöntése esetén tekintettel kell lenni a több évet átfogó adóztatási gyakorlatra, a tulajdon értékének változására, és egyéb körülményekre is. A fentiek alapján a Htv. 6. § c) pontjába ütközés vizsgálatakor az adómaximumon túl vizsgálendő – többek között – az adóztatott ingatlan forgalmi értéke és a telekadó éves mértékének az összevetése.

Kiemelendő, hogy a Kúria következetes gyakorlatában az adóalanyok teherviselő képessége nem az adóalany gazdasági fizetőképességével és -képességével áll összefüggésben. Ennek kapcsán a Kúria megállapította, hogy „nem akkor teljesítőképes az adózó, ha fizetőképes, hanem akkor, ha a vagyonadó mértéke nem oldódik el az adótárgy értékétől”. Súlyosan aránytalanok minősül az adómérték, ha az belátható időn belül felemészti az adótárgyat. (Köf. 5.045/2013., Köf. 5.081/2012., Köf. 5.038/2015.)

Az indítvány nem is ezt az abszolút értéket állítja közép-pontba, hanem az adóterhelés egyenlőtlenségét, viszonyítva a település más, kedvezőbb adottságokkal rendelkező ingatlanjaihoz képest.

Az „adóalanyok teherviselő képességéhez igazodás” szorosan kapcsolódik a hátrányos megkülönböztetést eredményező helyi adóztatás tilalmához. Az egyenlő feltételek szerinti adózás nem jelenti az adózói csoportok közötti bármilyen különbségtétel kizártságát, azonban a differenciáláskor a törvényi korlátok között, figyelemmel kell a többi alapelvre, szempontokra. Előírhat az önkormányzat eltérő adómértéket az adótárgyak funkciója, földrajzi elhelyezkedése szerint, de ennek jogszerűsége attól függ, hogy a szabályozás kialakításakor elvégezte-e a szükséges mérlegelést, figyelemmel volt-e az adóalanyok teherviselő képességére és az eltérő adó-

mértéket tudja-e kellően indokolni a helyi sajátosságokkal. (Köf. 5.001/2013/6., Köf. 5.020/2015/6., Köf. 5.021/2015/7., Köf. 5.011/2015/4.)

A Kúria megítélése szerint az önkormányzat a Köf. 5.021/2016/3. számú ügyben előírt differenciálási kötelezettséget formálisan ugyan teljesítette azzal, hogy a közművel nem rendelkező telkeket alacsonyabb telekadó fizetési kötelezettsége alá vonta. Ellenben nem értékelte kellő súllyal, hogy a C–26-os telektömbön belül elhelyezkedő belterületbe vont, üdülőteleknek minősített ingatlanok hasznosíthatósága és forgalomképessége – közművesítésük elmaradása következtében – az indítványban foglaltak szerint gyakorlatilag megszűnt. A perbeli telkek reális forgalmi értékére vonatkozó megbízható adatok nem állnak rendelkezésre, ilyenek nem tekinthetők az önkormányzat által kiállított adó- és értékbizonyítványban szereplő értékek, amit az indítványozó bíróság – az állami adóhatóság adatközlésére figyelemmel – nem fogadott el.

A közművesített telkek fajlagos forgalmi értékét alátámasztó dokumentumok hiányában nem igazolt, hogy a 20 Ft/m² eltérés az adómérték tekintetében kellő mértékben kifejezi a C–26-os telektömbre jellemző helyi sajátosságokat a településen belüli közművesített telkek viszonylatában. Ellenben képviselő-testületi jegyzőkönyvek tanúsítják, hogy a C–26-os telektömbben 78 ingatlant ajánlottak fel az ingatlanulajdonosok az önkormányzatnak helyi adóterhelésük fejében, ami – a telkek csekély forgalmi értékére figyelemmel – az adózók széles körét érintő adóterhelés aránytalanságára, a teherbíró-képességet meghaladó jellegére utaló körülményként értékelhető.

Kérdés tehát, hogy a mérlegelés jellege ennek tükrében kifogásolható-e. A Kúria hivatkozással eddigi jogalkalmazási gyakorlatára, közte a legutóbbi Köf. 5.009/2018. számú döntésre, az alábbiakat állapítja meg. Jelen ügyben a mérlegelési jog gyakorlása körében az önkormányzat által kialakított szabályozási koncepció összességében nem igazodik a helyi sajátosságokhoz, és az adóalanyok széles körét érintően, azok teherviselő képességéhez. Az Ör. 31. § (1a) bekezdése a) és b) pontjában meghatározott adómérték (100 Ft/m² – 80 Ft/m²) ugyanis nem tükrözi azt a jelentősebb eltérést, amit köztudottan egy településen belüli telkek közművesítettség, hasznosítási lehetőség, beépíthetőség alapján fennálló értéke mutat, melynek okán a b) pont szerinti adóterhelés az érintett adótárgy csekély értékének rövid időn belüli felemésztéséhez vezet.

Összefoglalva, az indítvánnyal érintett Ör. 31. § (1a) bekezdés indítványban hivatkozott b) pontja a szóban forgó telkek vonatkozásában a Hatv. 7. § g) pontjával ellentétes, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. törvénysértő rendelkezését a Kp. 146. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette. Az általános alkalmazási tilalomról a Kp. 147. § (1) bekezdése rendelkezik, melynek mellőzését a (2) bekezdésben foglaltak szerint a Kúria jelen eljárásban nem tartotta indokoltnak.

A döntés elvi tartalma:

Az eltérő adottságokkal rendelkező telkek vonatkozásában a forgalmi értékbeli eltéréshez igazodó, helyi sajátosságokat tükröző telekadó mérték felel meg differenciált adóméglapítás követelményének.

II.b.) A KÚRIA, MINT FELÜLVIZSGÁLATI BÍRÓSÁG DÖNTÉSE¹⁹

Az ügy száma: *Kfv.IV.35.120/2018/4.*

A per tárgya: köznevelési költségvetési normatív támogatás 2015-re

A Kúria – a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét a pedagógus munkakörben és a nevelő-oktató munkát közvetlen segítő munkakörben foglalkoztatottak után járó átlagbér alapú támogatás, nevelő-oktató munkát közvetlen segítő munkakörben foglalkoztatottak jogcímen megállapított finanszírozási különbözet tekintetében hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét ebben a részében is elutasította.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A Magyar Államkincstár Igazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a felperesnél a 2015. évi időszakra vonatkozóan ellenőrzést végzett a Magyarország 2015. évi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: 2015. évi Kvtv.) 8. számú mellékletének I.3.aa., 3.ab., 3.ac., továbbá III.1. pontjai szerinti támogatások igénybevételének jogszerűsége körében. Ennek során az elsőfokú hatóság 2016. április 25-29. között a felperesnél helyszíni ellenőrzést végzett. Az ellenőrzés megállapításait az elsőfokú hatóság összefoglaló jegyzőkönyvben rögzítette. Az ellenőrzési jegyzőkönyv 25. oldalán található összegzés tartalmazza a megállapított és az elszámolás során elfogadott létszámadatak közötti eltérést, így az elsőfokú hatóság a finanszírozási különbözet megállapítására eljárást indított.

A jegyzőkönyv egyebek között a nevelő-, oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak létszámának meghatározása körében tárt fel mulasztást. A felperes erre az észrevételében úgy nyilatkozott, hogy az iskola 2013. szeptember 1-je óta rendelkezik olyan gyógypedagógiai intézményegységgel, ami a jogszabályi feltételeknek megfelel. Az intézmény sajátos nevelési igényű tanulóit (a továbbiakban: SNI tanulók) itt részesülnek azokban a fejlesztő foglalkozásokban, melyeket a szakértői és rehabilitációs bizottságok előírtak, ezért kérte a vizsgált időszakban további három-három fő nevelő-, oktató munkát közvetlen segítő létszám meghatározását az összefoglaló jegyzőkönyvben feltüntetett létszámhoz képest.

Az elsőfokú hatóság az ellenőrzés alapján határozatában a 2015. január 1-től december 31-ig terjedő időszakra vonatkozóan a felperes terhére egyebek között a 2015. évi Kvtv. 8. számú melléklet 3.b) pontja (nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak jogcímen) 4746517 Ft, finanszírozási különbözetet állapított meg.

A felperes az elsőfokú határozattal szemben fellebbezést terjesztett elő, melyben vitatta a pedagógus munkakörben és nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak után járó átlagbér alakú támogatás visszafizetési kötelezettségét. Ezzel kapcsolatban kifogásolta,

hogy a működési engedélyt módosító határozata alapján a sajátos nevelési igényű tanulók nevelése és oktatása speciális szakiskolai szinten (csoport–tagozat–osztály) is működhet intézményükben. B. Kormányhivatalának határozata valóban nem tartalmazza részletesen a sajátos nevelési igényű tanulók nevelésével, oktatásával összefüggő megállapításokat, azonban a Kormányhivatal által elfogadott és nyilvántartásba vett 2015. május 29. napján keltezett alapító okiratban az jogfolytonosan továbbra is szerepel.

Az alperes határozatával az elsőfokú döntést érdemben nem módosította. A nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak jogcímen megállapított visszafizetési kötelezettség vonatkozásában az alperes határozatában azt emelte ki, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) 88. § (3) bekezdése alapján az intézménynek a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően kell a tevékenységét kifejtenie, és a felperes 2015. szeptember 1-től hatályos működési engedélye az intézmény alapfeladatai körében nem nevesíti a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztatható gyermekek, tanulók nevelését. Megállapította továbbá, hogy a felperes a székhelyén és telephelyein nem kizárólag SNI tanulókat oktat, valamint egyes osztályokban az oktatás az egészséges és az SNI tanulókkal közösen történt. A vizsgált időszak működési engedélyei alapján azonban az annak nem megfelelő működés állapítható meg.

A felperes keresete és az alperes védekezése:

A felperes az alperes határozatával szemben keresetet terjesztett elő, melyben kérte annak hatályon kívül helyezését. Kiemelte, hogy a felperes által fenntartott köznevelési intézmény hiányszakmákban folytat szakképesítést hátrányos helyzetű gyerekek, SNI tanulók vonatkozásában integrált, valamint szegregált oktatási formában. A 2015. évben módosított működési engedélyből technikai vagy adminisztrációs okok miatt kimaradt a „*többi tanulóval együtt nem oktatható*” kitétel, ami azonban a felperes szerint visszafizetési kötelezettséget nem alapozza meg.

Az alperes érdemi ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. A működési engedély módosításával összefüggésben kiemelte, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (6) bekezdése alapján az alperes a rendelkezésre álló bizonyítékok, dokumentumok egyenként és összességében való értékelése alapján hozta meg a határozatát. A felperes által fenntartott intézmény működésével összefüggésben arra mutatott rá, hogy az Nktv. 88. § szerinti a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően kell az intézményt működtetni. Ez a vizsgált időszakra nem valósult meg, mivel nem szerepelt a működési engedélyben a többi tanulóval nem oktatható kitétel. Vitatta a felperes kötelező körűl tekintő magatartását a működési engedély módosítása során, mivel a működési engedélyt módosító határozat fellebbezhető döntés, és a felperes a fellebbezési jogáról lemondott, így az alperes szerint a mulasztás a felperesnek felróható.

¹⁹ A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette.

Az elsőfokú ítélet:

A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. november 29-én kelt ítélete szerint a felperes keresete a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak jogcímén történő támogatás jogosulatlansága vitatása tekintetében megalapozott.

A rendelkezésre álló iratanyagból az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a 2015. évi működési engedély módosítása során a felperes nem kérte a hatáskörrel rendelkező Kormányhivataltól, hogy az az intézmény alapfeladatait akként módosítsa, hogy kivegye az alapfeladatok közül a SNI tanulók iskolai ellátását, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt.

A bíróság hangsúlyozta, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 158. § (6) bekezdése alapján a kormányhivatal csak abban a tárgyban volt jogosult eljárni, amelyet a módosítási kérelem tartalmazott. Az EMMI rendelet szerint, ha a nevelési-oktatási intézmény alapfeladata megváltozik, akkor a kormányhivatal a működési engedély kiadása érdekében indított eljárásban azokat a feltételeket vizsgálja, amelyeket a változás érint. Jelen esetben azonban erről nem volt szó. A felperes a perben előadott álláspontja alapján kizárólag a jogszabályi módosítások miatt kérte a működési engedély módosítását, ami az alapfeladatok változását nem érintette. Eszerint a kormányhivatal a hatáskörébe nem tartozó ügyben járt el, amikor a felperes működési engedélyt úgy módosította, hogy kivette az alapfeladatok közül a fenti feltételt, és ezzel a felperes alapfeladatát lényegében a kérelme ellenére módosította, azt szűkítette. Tény azonban, hogy a fent részletesen kifejtettek szerint nem eshet a felperes terhére, hogy a működési engedély módosításáról dönteni jogosult kormányhivatal olyan kérdésben döntött, amelyre a felperes kérelme nem irányult. Az ítélet indokolása szerint olyan határozat alapján, amelynek vonatkozásában semmisségi ok áll fenn, az alperes sem jogosult ezen határozatra alapítva finanszírozási különbözetet megállapítani.

Mindezek miatt az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az alperes határozata a 2015. évi költségvetési törvény 8. sz. melléklet I.3.b. pontja alapján megállapított 4746 517 Ft finanszírozási különbözet megállapítása körében jogszabálysértő, így a bíróság az alperes határozatát e pont tekintetében hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra kötelezte. Egyebekben a felperes keresetét elutasította.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem:

Az ügyben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Ebben kérte, hogy a Kúria a felülvizsgálattal támadott körben helyezze hatályon kívül az elsőfokú bíróság ítéletét és a felperes keresetét teljes körűen utasítsa el. Másodlagosan kérte az elsőfokú bíróság új határozat meghozatalára történő utasítás a felülvizsgálati kérelemmel támadott körben.

Az alperes szerint a költségvetési támogatás csak a működési engedélyben foglalt tevékenység után járhat. A működési

si engedély módosítására a kormányhivatalok rendelkeznek hatáskörrel, nem az alperes. A működési engedély jogszerűségének felülvizsgálata ugyanakkor jelen pernek nem tárgya. Az adott eljárásban ezért az esetleges semmisségre vonatkozó megállapításnak a támogatás közvetlen megállapítása szempontjából nincs jelentősége.

A felperes az ügyben felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő. Kérte a jogerős bírósági határozat hatályában való fenntartását. Álláspontja szerint, ha a működési engedély hibás, akkor annak alapján a fenntartóra nézve jogszerűen nem lehet hátrányos döntést hozni. Hivatkozott arra, hogy az iskola ténylegesen teljesítette a szakiskolai képzést.

A Kúria döntése és jogi indokai:

A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 275. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati eljárásban nincs helye a bizonyítékok felülmérlegelésének, további bizonyítás felvételének. A régi Pp. 275. § (2) bekezdése szerint a jogerős ítélet a rendelkezésre álló iratok alapján a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálható felül.

Az ügy központi kérdése a kereseti és felülvizsgálati kérelem alapján az, hogy a nevelő-oktató munkát közvetlen segítő munkakörben foglalkoztatottak jogcímén a felperes érdekkörébe eső hiányosság ellenére a támogatásra való jogosultság megállhat-e.

Az Nktv. 88. § (3) bekezdése értelmében a központi költségvetés a nem állami szerv által fenntartott intézmény köznevelési feladatainak ellátásához költségvetési hozzájárulást biztosít, amelynek feltétele, hogy az intézmény a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően végzi tevékenységét.

A felperes az Nktv. 4. § 13) pontja alapján kiemelt figyelmet igénylő gyermeket, és ezen törvény 13. § (5) bekezdése, valamint 20. § (1) bekezdése figyelembevételével a vizsgált időszakban az intézmény több célú intézményként SNI tanulókat is oktatott speciális szakiskolai tevékenység keretében. Az EMMI rendelet 123. § (4) és (7) bekezdése figyelembevételével az intézmény elnevezése is kétségtől mentesül utal a feladat ellátására. A nyilvántartásba vett alapító okirat, az intézmény elnevezése, a több év óta engedély birtokában folytatott speciális szakképzés, feladatellátás, a szakképzési megállapodások, a tanulókról készült szakvélemények, az intézmény szervezeti rendszere szerint látta el az intézmény a többi tanulóval együtt nem oktatható tanulók szakképesítését önálló tanulócsoportban. A költségvetési törvényben és a 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendeletben meghatározott átlagbér alakú támogatásra való jogosultság érvényesítése mindazonáltal működési engedélyben foglaltak alapján történik.

A felperes működési engedélye módosítás következtében 2015-re nem tartalmazta külön a többi gyerekkel együtt nem ellátható SNI gyerekek nevelését. A felperes azonban elmulasztott ez ellen határozat ellen jogorvoslattal élni.

Az elsőfokú bíróság szerint a működési engedély iránti határozat tekintetében semmisségi ok áll fenn. Hivatkozott arra, hogy a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az

ott szabályozott meghatározott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe vagy illetékességébe, kivéve, ha a hatóság a 22. § (3) bekezdése szerint járt el. A (4) bekezdés a) pontja szerint a döntés – az (5) bekezdés kivételével – semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés jogerőre emelkedése óta három év eltelt. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság erre a következtetésre jutott, hogy olyan határozat alapján, amelynek vonatkozásában semmisségi ok áll fenn, az alperes nem jogosult finanszírozási különbség megállapítására.

A Kúria ezzel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmében is kifejtett okfejtésével ért egyet, miszerint a semmisség a Kormányhivatal határozatával kapcsolatban merül föl, amit adott esetben más eljárásban kell érvényesíteni. Az alperest ezzel szemben kötik egyebek között a hivatkozott Nktv. és 2015. évi Kvtv. szabályai.

Másrészt a semmisség a Ket. 121. § (1) bekezdése szerint nem jogszabály erejénél fogva, hanem megsemmisítési aktszal valósul meg. Ezért semmisség tényére közvetlenül nem lehet eredményesen jogot alapítani. A felülvizsgálati ellenkérelem alapállásával szemben ebből ez okból is az adódik, hogy a felperes esetleges ilyen tárgyú igényét más, kifejezetten a hiba orvoslását célzó eljárásban érvényesítheti.

A jogerős ítélet a fentebb kifejtettek szerint mindenekelőtt az Nktv. 88. § (3) bekezdésébe ütközően bizonyult jogszabálysértőnek, ezért a Kúria a régi Pp. 275. § (4) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság határozatát az alperes által támadott részében hatályon kívül helyezte. Felülvizsgálati kérelem hiányában a keresetnek az elsőfokú bíróság által elutasított részét ugyanakkor jelen döntés nem érintette. Az elsőfokú bíróság ítéletének a felek által nem támadott része ezért hatályában fenntartásra került. Együttesen e részdöntések joghatása a felperes keresetének teljes körű elutasítása.

III.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE²⁰

1.

Ügyszám: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (belső ügyszám: IV/557/2018.)

Tárgy: a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Az indítványozó hivatalból eljárást folytatott le egy befektetési társaság működésének ellenőrzésére. A vizsgálat következményeként az indítványozó visszavonta a társaság engedélyét, kezdeményezte felszámolását, és célvizsgálatot indított a társaság megválasztott igazgatósági tagjával szemben. A bíróságot kiszabó érdemi döntés (határozat) fejrésze a következő-

ket tartalmazta: „az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján az alábbi határozatot hozom.”, záró része szerint: „A határozatot az MNB-nek az MNB tv. [a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, a továbbiakban: MNB tv.] 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés l) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.” A határozatot „Dr. Windisch László alelnök” írta alá és látta el alelnöki pecséttel. Az eljárás alá vont befektetési vállalkozás igazgatósági tagja a kiadmányozás állítólagos visszásságaira hivatkozva kérte annak hatályon kívül helyezését. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte a határozatot, arra hivatkozással, hogy a konkrét ügyben nem a kiadmányozási jogkör gyakorlására való hivatkozással, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) döntésének kiadására került sor az aláírással, hanem a PST hatáskörének elvonásával az alelnök saját nevében hozott határozatot. A Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét az indokolás kisebb korrekciójával hatályában fenntartotta, és az indítványozót új eljárás lefolytatására kötelezte. A Kúria döntése szerint: „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlásának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” Kitért döntésében arra is, hogy „[a] Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.] egyértelmű szabályozására tekintettel [...] nem látott indokolt az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.” Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági ítéletek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, C) cikk (1) bekezdésében, R) cikk (2) bekezdésében és 28. cikkében foglaltakat, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztségese bírósági eljáráshoz, valamint ugyanezen cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való alapjogait, valamint érdemben ellehetlenítették az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében foglalt feladata teljesítését, amely sérti sarkalatos törvény garantálta függetlenségét és feladatkörét.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította hogy a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ezért azt megsemmisítette.

A döntés indokolása:

Jelen ügy ismertetése során külön pontban kell szerepelnie az Alkotmánybíróság panasz befogadásáról született döntésének. Az Alkotmánybíróság az MNB (államszerv) indítvá-

²⁰ A döntéseket Szabó Annamária Eszter (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

nyozói jogosultságát a következő indokok alapján ismerte el: „az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte”.

Az Alkotmánybíróságnak továbbá érdemben azt kellett megvizsgálnia, hogy a MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának a Kúria ítéletében foglalt azon értelmezése, amely az MNB határozatának hatályon kívül helyezésére vezetett, sérti-e az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság szerint az eljáró bíróság az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés célját egy törvény, a Ket. egyértelműnek vélt szabályozására hivatkozva hagyta figyelmen kívül. Ezzel Alaptörvényben rögzített kötelezettségének nem tett eleget, így a meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül. Az Alkotmánybíróság döntésében kitért arra is, hogy a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében. A bírósági eljárásoknál a bíró a hatáskör címzettje és gyakorlója is egyben, helyette más nem járhat el. Ezzel szemben a közigazgatási (és ezen belül a hatósági) eljárásokban a hatáskör címzettje a közigazgatási szerv, gyakorlója a szerv maga vagy valamely vezetője, illetve alkalmazottja, azaz elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója. Ebből következően a kiadmányozás is mást jelent a kétféle eljárásban. A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti. A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja. A kiadmányozási jog e gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört, csupán a látszólagos hatáskör-átruházás egyik esetét valósítja meg. A látszólagosság azt jelenti, hogy ténylegesen nem az a személy vagy testület (jelen esetben a PST) gyakorolja a hatáskört, akire nézve azt a jogszabály megállapította, hanem annak felhatalmazása alapján egy belső szabályzatban (jelen esetben ügyrendben) a hatáskör címzettje által feljogosított személy, akinek eljárási cselekményeit és döntéseit azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni. A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában számos szükségszerű (pl. a hatáskör

címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja, mint ahogy ez a jelen ügyben is történt. Ezen megfontolások figyelembe vételével az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását.

Eltérő vélemények:

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a következőket fogalmazta meg: „Támogatom a határozat rendelkező részének megsemmisítő döntését, de az indokoláshoz egy korrekciót és egy kiegészítést tartok szükségesnek. 1. Nem tudom elfogadni a befogadás indokolásának azt a megfogalmazását, mely az indítványozó állami szerv „nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére tekintettel” fordulattal leszűkítve deklarálja az állami szervek alkotmányjogi panaszhoz való jogát, és csak közvetve ismeri el a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogukat, melyet a magánfelek alkotmányosan védett alapjogi igényeként deklarál (Indokolás III. rész, [14] és köv.). A bírósági eljárásokban fegyveregyenlőség van, és az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét, sőt, mint más hatalmi ághoz tartozó szervezet épp hogy hátrányban lehet a bírói hatalom fennhatósága alá kerülve. Így az alkotmánybírói testületnek alapvető feladata, hogy bírósági eljárást ellenőrizze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog garanciális elveinek fényében az állami szervek peres félként részvétele esetén is. 2. Hiányosnak tartom továbbá a határozat indokolását a megsemmisített kúriai ítélet egy fontos indoka megválaszolásában. A döntés többségi indoklása ugyanis csak úgy szól, hogy »A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvényi kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját« (Indokolás IV. rész 1. pont, [22] és köv.) Ez az indokolás azonban nem foghat helyt a Kúria indoklásával szemben, mely azon nyugodott, hogy »[a] Ket. egyértelmű szabályozására tekintettel a Kúria nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására« (a kúriai ítélet indokolásának [33] bekezdése). A határozat indoklása erre nem ad választ, pedig a megsemmisítő döntés épp ezért minősíti alaptörvény-ellenesnek a kúriai ítéletet. Ki kell tehát egészíteni a határozat indokolását annak megválaszolásával, hogy megteheti-e egy bíróság, hogy a vonatkozó jogi rendelkezések egyértelműségének deklarálásával a jogértelmezés szükségtelenségére utaljon, és ezzel a megalapozással mellőzze a jogszabály célja fényében való jogértelmezés kötelezettségét? Ennek tisztázása annál is fontosabb, mert a hetedik alaptörvény-kiegészítés 2019. január 1-jétől a jogszabály célja fényében történő kötelező értelmezést az adott jogi rendelkezés törvényi indoklásába foglalt normatív iránymutatások figyelembe vételéhez köti. Látni kell, hogy a jogi rendelkezések az életviszonyok színességéhez képest és a peres ügyekben releváns tények sokirányú összefonódásának lehetőségei révén mindig csak absztraktnak tudnak irányt mutatni a konkrét ügy eldöntéséhez. Még ha az egyes bírósági eljárásban a vonatkozó rendelkezések

teljesen egyértelműnek is tűnnek, ez csak azért van, mert a kialakult értelmezési sablonok és magától értetődővé vált értelmezési irányok szubjektíve már evidensnek mutatják a bíró számára az alkalmazandó jogi rendelkezések egyértelműségét. Ennek ellenére a bíró hallgatólagosan mindig végez értelmezést minden egyes jogi rendelkezés esetében. Mint ahogy a jelen esetben is, a kúriai bírók, mielőtt leszögezték volna az értelmezést kizárását az egyértelműség alapján, az indokolásuk [31] bekezdésében rögzítették, hogy a kiadmányozás és a hatáskör elkülönítését egy bevett dogmatikai elv fényében értelmezve tették meg. Aztán leszögezték a [33] bekezdésben, hogy ez nem értelmezés. Az Alkotmánybíróságnak tehát álláspontom szerint rögzíteni kellett volna elvi élel, hogy a bíró az eljárásában mindig szükségképpen végez jogértelmezést is – még ha ez nem mindig tudatos is számára –, és ezért az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési parancsát ezzel az indokkal nem zárhatja ki, és ezért kellett megemmisíteni a Kúria támadott ítéletét.”

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint: „1. Teljes mértékben egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, tekintettel arra, hogy az a bírói döntés, amely rögzíti, hogy az Alaptörvény valamely rendelkezését (jelen esetben a 28. cikkét) bármely okból (jelen esetben a Ket. rendelkezéseire figyelemmel) nem tartja alkalmazhatónak, automatikusan kilep abból az értelmezési keretből, melyet maga az Alaptörvény biztosít a bíró számára, ekként pedig a bírói döntés kétséget kizáróan alaptörvény-ellenessé válik. Megjegyzem, hogy a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvényhez kapcsolódó jogalkotói indokolás alapján az is kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Kúria téves, a jogalkotó szándékával ellentétes értelmet tulajdonított a kiadmányozás fogalmának. Az indokolás szerint ugyanis »[a] Javaslat a rugalmasabb döntéshozatal érdekében rendezte a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban PST) döntési kiadmányozásának a kérdését, és lehetőséget biztosít arra, hogy egyes hatósági döntések meghozatalának és a döntést megtestesítő okiratnak az aláírása delegálható legyen a PST eljárás során az MNB egyes vezetőire.« 2. Miközben helyeslem azt, hogy a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság elfogadta az MNB indítványozói jogosultságát, az indítványozói jogosultság elismerését álláspontom szerint általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában is rögzítenie kellett volna a határozatnak. Az Abtv. vonatkozó rendelkezése [27. §, de ezzel teljesen egyezően a 26. § (1) bekezdése is] értelmében alkotmányjogi panasz benyújtására az »egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet« jogosult. Az indítványozói jogosultság vizsgálatánál ekként elegendő annak vizsgálata, hogy az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) az egyedi ügyben érintett-e. Egy olyan peres eljárásban, melyben az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) félként szerepel, az érintettség kétséget kizáróan, minden további feltételtől függetlenül megállapítható. Sem az Alaptörvény, sem pedig az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki az indítványozók köréből automatikusan, minden további szempont értékelésétől függetlenül az állami szerveket, ekként azt az Alkotmánybíróság sem teheti meg. 3. Az indítványozói jogosultság elismerésétől független ugyanakkor az a kérdés, hogy az adott konkrét, egyedi ügyekben az indítványozók »Alaptörvényben biztosított joguk« sérelmére hivatkoznak-e. Az indítványozói jogosultság vizsgálata során azt kell megítélnünk,

hogy valamely személy vagy szerv(ezet) általában jogosult-e alkotmányjogi panasz benyújtására. Ezzel szemben annak vizsgálata, hogy az adott ügyben az indítványozók »Alaptörvényben biztosított joguk« sérelmét állítják-e, már annak vizsgálatát teszi szükségessé, hogy az indítványozó az adott konkrét esetben, az adott konkrét alaptörvényi rendelkezések tekintetében jogosult-e az alkotmányjogi panasz benyújtására. Álláspontom szerint az állami szervek tekintetében például az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában, saját eljárásukkal összefüggésben erre minden esetben nemleges, a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában viszont minden esetben igenlő választ kell adnunk, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak ekkor a bírósági eljárás és a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja kérdésében kell döntenie. Ennek megfelelően az MNB indítványozói jogosultságának elismerésével a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben teljes mértékben egyetértek, azonban a többségi határozattól eltérő, az indítványozói jogosultságot más megközelítésben vizsgáló indokolás alapján.

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró szintén párhuzamos indokolást fogalmazott meg a következők szerint: »A többségi határozat rendelkező részével és indokolásával egyetértek. Szükségesnek tartottam volna azonban, hogy az indokolásban az Alkotmánybíróság elvi élel jelentse ki, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására. Ennek oka a következő. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság »alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját«. Az Alaptörvény nem tartalmaz tehát sem alanyi sem tárgyi korlátozást. Az Abtv. 27. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a bíróság döntése »az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát« sértse. Az Abtv. tehát nem az indítványozó »alapjogáról«, még kevésbé »emberi jogáról« rendelkezik. Alaptörvényben biztosított joga minden jogi személynek, illetve közjogi jogalanynak lehet, feltéve, hogy nem olyan jogról van szó, amely kizárólag embert illet meg. Jó néhány ilyen alapjog, így különösen a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében írtak megilletik az állami intézményeket is. A közigazgatási per és a kártérítési (polgári) per lényege az, hogy abban az állami intézmény (alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja. Ha az Alkotmánybíróság az egyik féltől megtagadja az alkotmányos védelmet arra hivatkozva, hogy a per előtt (a perre okot adva) közhatalmat gyakorolt, akkor ezzel a hatalommegosztást tagadja. Végül az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerinti feladatának ellátását (az Alaptörvény védelmét) is korlátozza, ha a közigazgatási perben esetleg elkövetett alaptörvény-sértések egy részének vizsgálatáról önként, az Alaptörvényből nem következően lemond pusztán azért, mert azt a bíróság az állami intézmény alperessel szemben okozza. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok ugyan kötelesek a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni, de a jogszabályokat nem tehetik félre. A legjöhíszembűbb értelmezés mellett is előfordulhat, hogy az ítélet nem áll összhangban az Alaptörvénnyel. Ezt pedig csak az Alkotmánybíróság orvosolhatja. Az Alaptörvény érvény-

re juttatásának kötelezettsége tehát megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság az állami intézményektől származó alkotmányjogi panaszokat is befogadhassa.”

Dr. Czine Agnes alkotmánybíró különvéleményében foglaltak szerint: „Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt. 1. Az adott ügyben hangsúlyosan merül fel a közhatalmi jogkört gyakorló állami szerveknek az Abtv. 27. §-án alapuló indítványozói jogosultsága. Ezzel összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom lényegesnek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése előtt következetesen érvényesítette, hogy »közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére« [23/2009. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis azon az elvi megfontoláson alapult, hogy »[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására« [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Az Alaptörvény a »Szabadság és felelősség« című részében elismeri az alapvető jogokat. Azok tiszteletben tartását és védelmét – mind az egyéni, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában – az állam elsődrendű kötelezettségének tartja [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény e része – az alapvető jogok szabályozásán keresztül – az egyének és az állam viszonyát határozza meg. Lényegesnek tartom kiemelni ezért, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok rendeltetése – a fentiekben hivatkozott alkotmánybírói határozatoknak megfelelően –, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az egyének és a közösségek jogainak védelmére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakított értelmezését a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban pontosította, és megállapította: »A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek.« (Indokolás [21]) Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis a polgári perben »a magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog« (Indokolás [21]). Az Alkotmánybíróságnak a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatával egyet érttem, ugyanakkor az ahhoz fűzött párhuzamos indokolásomban fontosnak tartottam kiemelni azt is: a »modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető, illetve emberi jogok az egyéneket (természetes és jogi személyeket) megillető jogosultságcsoportok a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben. Az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása. Az egységes szakirodalmi álláspont mellett ezt tükrözi az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságának

és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlata is.« Erre tekintettel a konkrét ügyben – amelyben az indítványozó egy magánjogi jogvitában érdekelt állami tulajdonban álló kórház volt – az alapjogi jogalanyiség feltételeit kizárólag azért láttam megállapíthatónak, mert az indítványozó (i) nem közhatalmi hatáskörben járt el, és (ii) az abszolút karakterű tisztességes eljárásról való jog sérelmét vetette fel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt években – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban foglalt szempontok alapján – azon alapult: amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről-esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell dönteni az indítvány befogadhatóságáról. E vizsgálat során figyelemmel kell továbbá lenni az indítványozó szerv alkotmányos szerepére és ebből fakadó alapjogvédelmi funkciójára is. Az Alkotmánybíróság e szempontoknak megfelelően döntött a 3167/2018 (V. 16.) AB végzésben. Ennek indokolásában rámutatott, hogy »az indítványozó Magyar Nemzeti Bank az Alaptörvényben nevesített állami szerv, amely sarkalatos törvényben meghatározottak szerint felelőse a monetáris politikának, ugyanakkor feladatai közé tartozik a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete is [Alaptörvény 41. cikk (1)–(2) bekezdése]. Az indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata tárgyában született bírói döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére« (Indokolás [14]–[15]). A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az adott ügyben közhatalmi szerepkörben megjelenő indítványozónak nincs indítványozói jogosultsága. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság indokolatlanul tért el az elmúlt években kialakított gyakorlatától. 2. Az ügy érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság döntését arra alapította, hogy »[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezik a tisztességes bírói eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.« Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig elválasztotta egymástól az Alaptörvény 28. cikkét és a tisztességes bírói eljárásról való jogot [az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését]. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint ugyanis az Alaptörvény 28. cikkéből nem fakad alkotmányos alanyi jog (sem alapjog, sem Alaptörvényben biztosított jog), mert a rendelkezés egyedüli címzettjei a bíróságok [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [7]; 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [44]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezért a támadott bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálata az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás nem alapozta meg, vagyis nem lehetett alkotmányjogi panaszt alapítani arra, ha az eljáró bíróságok nem az Alaptörvény 28. cikkében megjelölt értelmezési módszereket alkalmazták. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az alkotmányossági felülvizsgálatnak szigorú korlátai vannak.

A felülvizsgálat korlátait mindenekeelőtt az jelöli ki, hogy a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (*iura novit curia*) [3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]]. A többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie [3325/2012. (XI.12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Ez következik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 6. §-ából is, amely szerint »[a] bíróság határozata mindenkire kötelező«. A hatalommegosztás elvéből fakadó korlátok mellett az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét szűkíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a értelmében kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja a bírói döntést, mert az alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság ezért nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján (Abtv. 27. §-án) alapuló hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmének keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]]. A fentiekből következően a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés kizárólag akkor támadható alkotmányjogi panasszal, ha az valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezet [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]]. Ilyen alapjogi (Alaptörvényben biztosított jogi) érintettség nélkül az Alkotmánybíróságnak nincs jogköre a bírói jogértelmezés felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatát – figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatára is [különösen: *Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.] – annyiban pontosította, hogy elismerte: vannak olyan helyzetek, amikor egy szabályozás felülrása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. »A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás« [3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]]. Az adott esetben az Alkotmánybíróság nem azt állapította meg, hogy az eljáró bíróságok túlléptek a jogértelmezés keretein, és ezáltal *contra legem* jogalkalmazási hibát vétettek. Hanem azt, hogy a jogértelmezés keretein belül nem a megfelelő értelmezési módszer alkalmazták, és az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat figyelmen kívül hagyták. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem állapítható meg egy bírói döntés alaptörvény-ellenessége önmagában annak vizsgálatával, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabályokat megtartották-e. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör pedig nem teremt

het alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható [3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]]. 3. A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai döntés alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.”

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében a következőket fogalmazta meg: »A Kúria ítéletét magam is alaptörvény-ellenesnek, ezért megsemmisítendőnek tartom, a határozattal azonban ebben a rendelkező részi formában nem értek egyet. 1. Az alkotmányjogi panasz az időelőtti indítványozására tekintettel visszautasítása, befogadás esetén pedig az indítványozói jogosultság hiánya folytán elutasítása lett volna indokolt. A jelen ügy vizsgálata során is kifejezett álláspontom szerint a panasz vissza-, illetve elutasításának mindazonáltal nem kellett volna akadályt képeznie ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciójára tekintettel [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, a továbbiakban: Abtv. 2. §] hivatalból folytassa eljárását és hozzon az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján határozati formában további rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a befogadási eljárásban észlelte a bírói döntés súlyos alaptörvény-ellenességét, valamint az MNB tv. rendelkezései és indokolása között felmerülő ellentmondást, a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség lehetőségét. A testület azonban az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával ellentétben a bírósági ügyben eljáró állami szerv indítványozói jogosultságának elismerésével, az alkotmányjogi panasz alapján folytatta le vizsgálatát és hozta meg az alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisítő határozatát. 2. A Kúria ítéletének megsemmisítésével tehát eltérő jogi alapon, hivatalból való eljárás kifejezésre juttatásával értenék egyet. Ehhez az alapvető indokot az szolgáltatja, hogy a bírói döntés törvényértelmezési kérelmet alaptörvényi szintre emelve, az alkalmazandó jogszabályt önkényesen megállapított feltételek meghatározásával alaptörvény-ellenesen értelmezte, ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikke alkalmazására irányuló érvelés megadását az indítványozói kérelem ellenére megtagadta. A bírói döntés súlyos alkotmány-ellenességének lényegét abban látom, hogy a Kúriának az érdemi vizsgálatot nélkülöző, az MNB-nek mint különleges alkotmányos jogállású állami szervnek a belső szervezeti eljárásába kellő jogalap nélkül beavatkozó és önkényesen feltételeket szabó, közjogi érvénytelenség jellegű döntése – a jogalkotói mulasztástól függetlenül – önmagában is alaptörvényt sért. (Megjegyzem, hogy a Kúriának ezen önkényes jogértelmezésének követése a nemzetgazdaság számára is indokolatlan pénzügyi stabilitási kockázatot eredményezhetne.) Az ítélet egyaránt sérti az Alaptörvénynek a jogalkotói cél figyelembevételére kötelezettségét megfogalmazó 28. cikkét és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog azon részjogosultságát, amely megköveteli a pártatlanság látszatát is. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdésének nem egyértelmű megfogalmazása, illetve a jogalkotói céllal való egybevetésének ellentmondásossága mint törvényalkotói mulasztás hozzájárulhatott és elősegíthette a jelen ügyben keletkezett bírói döntés meghozatalát. Indokolt lenne ezért az MNB tv. 13. § (11) bekezdése az egyes pénzügyi tárgyú

törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrendszert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény 47. §-hoz fűzött törvényi indokolásnak megfelelő módosítása.”

Dr. Hörcherne dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleményében foglaltak alapján: „Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével és indokolásával az alábbi okok miatt: 1.1. Előjában utalni kell arra, hogy az Abtv. 27. §-ában foglaltakat az eddigiekben a testület kivétel nélkül úgy értelmezte, hogy a folyamatban lévő bírósági eljárásokban nem vizsgálódik. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése kifejezetten ki is mondja, hogy »[a]z Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyez és új eljárásra utasító határozatával szemben.« A megsemmisített kúriai ítélet értelmében pedig a bírósági eljárás még folyamatban van. 1.2.1. Úgy gondolom, hogy az Alaptörvény egészéből és a »Szabadság és felelősség« című rész I. cikkéből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisága. Az Alaptörvény nemzeti létünk, (jog)történeti hagyományaink és jövőbeli törekvéseink mellett – hasonlóan minden, az európai kultúrkörben fogant alkotmányhoz – rögzíti az állami működés legfontosabb sarokpontjait. Így rögzít bizonyos működési elveket, szervezeti, hatásköri kérdéseket, valamint rendezi az alkotmányos szervek egymáshoz való viszonyát. Ezen túlmenően meghatározza az államnak a polgáraihoz, pontosabban a személyekhez való viszonyát is. Ezt a viszonyt a személyektől elidegeníthetetlen jogok, valamint azok a kötelezettségek jellemzik, amelyek teljesítése a politikai közösség védelme és fennmaradása szempontjából elengedhetetlenek. Az Alaptörvényben elismert egyéni és közösségi alapjogok egyben az állami cselekvés határait is kijelölik. E két fontos tartalom – a személyek és az állam viszonya, valamint az állam működése és felépítése – egyértelműen tükröződik az Alaptörvény szerkezetében is: a »Szabadság és felelősség« című rész rögzíti az alapjogokat és a személyeket terhelő kötelezettségeket, majd ezt követően és attól teljesen elkülönülten kerülnek megfogalmazásra az állami működés legfontosabb kérdései. Ki kell emelni azt is, hogy az alkotmányozó előbbre valónak tekintette az állam-személy viszony rögzítését az állami működésnél. A szerkesztés ezen módja egyfajta személy-központúságra utal, amelynek jelentősége van az Alaptörvény emberképének megrajzolásakor. Mindazonáltal tény, hogy a »Szabadság és felelősség« című rész teljesen elkülönül az államra és az alkotmányos (állami) szervekre vonatkozó szabályrendtől, azaz »Az állam« című fejezettől. Rendszertanilag mindebből az a következtetés adódik, hogy alapjogokat és kötelezettségeket az alkotmányozó a személyek részére ismer el, illetve ír elő, az állam szervei pedig nem alapjogokkal és kötelezettségekkel, hanem »Az állam« című fejezetben meghatározott alkotmányos rendeltetéssel és feladatokkal bírnak. 1.2.2. Mindezek után célszerű közelebről megvizsgálni az Alaptörvény »Szabadság és felelősség« című fejezetének mindent megelőző, mondhatni tételcikkelyét. Az I. cikk (1) bekezdése az »EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai« tiszteletben tartásáról szól, amelyek védelme az »állam elsőrendű kötelezettsége«. A kijelentő módban megfogalmazott mondat tartalma – a szavak általánosan elfogadott (nyelvtani) jelentése szerint – az, hogy a személyek között a legfontosabb az »EMBER«, akinek sérthetet-

len és elidegeníthetetlen jogai vannak. E jogok kötelezettje pedig az állam és az állami szervek. Az alapvető jogok tehát az egyén (alapjogi jogosult) szabadságának védelmére hivatottak az állami beavatkozással szemben. Rendeltetésük az, hogy korlátok közé szorítsák a közhatalmat. Az állam ugyanakkor jellemzően nem önmaga, hanem szervei útján cselekszik. Az állam szervei tehát szintén az alapjogi jogviszony kötelezeti oldalán állnak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében. Az I. cikk (2) bekezdése – szemben más európai alkotmányokkal – az alapjogok egyéni jellege mellett elismeri az ember közösségi alapjogait is. Az I. cikk (3) bekezdése pedig az alapjogok korlátozhatóságának tesztjét rögzíti. Az I. cikk (4) bekezdése tehát ebben a tartalom- és szövegkörnyezetben értelmezendő. Az I. cikk (4) bekezdése az alapjogi jogosultak körét az embereken kívül – olyan jogok tekintetében, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak és lényegében az Alkotmánybíróság Alkotmányhoz fűzött gyakorlatára tekintettel – kiterjeszti a törvény alapján létrehozott jogalanyokra is. Értelmezésem szerint – és figyelemmel a különvéleményem 1.2.1. pontjában (Indokolás [75]–[78]) foglaltakra – ezek csak az államtól elkülönülő jogalanyok lehetnek. A kifejtettek közül következőleg az államnak önmagával szemben nem keletkezhet alapjogi igénye, ugyanis »az állam nem rendelkezik – nem is rendelkezhet – alapjogokkal, hiszen az alapjog lényege az embereknek (szűkebb körben a jogi személyeknek) biztosított, az államhatalommal szembeni autonómia, lényegében a szabadság olyan köre, amelybe az állam nem léphet be és egyúttal garantálja, hogy más se léphessen be. Az alapjog tehát másokkal, vagy az állammal szemben tételezhető« {3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [14]}. Jogosult oldalon mindezekből következően csak az államtól elkülönült jogalanyok állhatnak (alapjogi jogalanyiság). Az alapjogi jogviszony lényege – figyelemmel a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat fent idézett megállapítására is és nem tekintve most a közvetlen horizontális hatály kérdéskörét – az, hogy az alapjogi jogosult az alapjogi kötelezett bármely, az alapvető jogok gyakorlásába történő beavatkozása (korlátozást jelentő normatív vagy egyedi döntései, cselekményei) esetében közvetlenül az Alaptörvény által garantált jogok sérelmére hivatkozással jogvédelmet kérhet. E jogok tehát a kötelezettel szemben kikényszeríthetők. (Mindenesetében alapjog annyit ér, amennyi abból valamely bírói fórum előtt kikényszeríthető.) 1.2.3. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye ennek az alapjogi igénynek az érvényre juttatását szolgálja: az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetében az alkalmazott jogszabályok és – szemben a korábbi Alkotmánnyal – immár a bírói döntések alkotmányossági kontrollját is biztosítja (Abtv. 26–27. §). Az alkotmányjogi panasz tehát – szervezet esetében is – az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze. Következésképpen nem vehető igénybe az állam vagy szervei által. Véleményem szerint az alapjogok tartalmuk és érvényesülésük tekintetében különböznek az alanyi jogoktól. Ezért nincs ellentmondás abban, hogy az államot vagy szerveit is megilletik az anyagi és eljárási jogszabályokban biztosított jogosultságok. Mindebből csak az következik, hogy az alkotmányjogi panasz – mint speciális, kifejezetten és kizárólagosan az alapjogok védelmére szolgáló speciális jogorvoslat – az állam és az állami szervek számára nem áll rendelkezésre. A kifejtettek közül következőleg az Alkotmánybíróság a fair bírósági eljáráshoz való jog

tartalmi elemeinek érvényesülését az állami szervek viszonylatában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában rögzített avagy jelenleg ismert más hatásköreiben nem vizsgálhatja. 2. A gyakorlat sokáig következetes volt a fentiek érvényesítésében, vagyis alkotmányjogi panaszeljáráásban nem látott lehetőséget az állami szervek indítványozói jogosultságának megállapítására. Először a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat (indítványozó: Honvéd Kórház, amelynek a Honvédelmi Minisztérium az alapítója és az irányítója, a per tárgya: kártérítés megfizetése) tett különbséget »az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől« (Indokolás [23]). A fordulat lényege úgy ragadható meg, hogy abban az esetben, ha az állam, állami szerv, állami alapítású, tulajdonú szervezet nem közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vesz részt az alapul fekvő jogviszonyban – mellérendelt jogalanyként és nem közhatalmi jogkörében jár el –, megilletethi az alkotmányjogi panasz által biztosított alkotmányos védelem. Ezt követően az Alkotmánybíróság számos ügyben megállapította állami szervek és önkormányzatok alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó indítványozói jogosultságát. Ezeknek a döntéseknek az elvi lényege szerint az állami és önkormányzati szervek, intézmények Alkotmánybíróság előtti eljárásbeli legitimációját a magánjogi tárgyú alapperadta. 2.1. A jogviszony természetén alapuló distinctio megtételét követően sem változott az értelmezés a közhatalmat gyakorló állami szervek és önkormányzatok indítványozói jogosultságának megítélése tekintetében. Amikor az Alkotmánybíróság kifejezetten azt állapította meg, hogy az indítványozó közhatalmi funkcióit gyakorolva járt el az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben, az indítványozói jogosultságot továbbra sem ismerte el egyetlen esetben sem. [Lásd pl.: 3055/2018. (II. 20.) AB végzés, 3067/2018. (II. 26.) AB végzés, 3117/2018. (IV. 9.) AB végzés, 3177/2018. (V. 22.) AB végzés, 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés.] Külön ki kell térni a 3167/2018. (V. 16.) AB végzésre, amely ügyben az indítványozó jelen ügyhöz hasonlóan szintén az MNB volt, az alapügy tárgya pedig pénzügyi tranzakciós illeték áthárítása. Az Alkotmánybíróság az indítványt az alábbi indokolással utasította vissza: Az indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére (Indokolás [15]). 3. Végül nem lehet elmenni a hatáskör és a kiadmányozási jogkör delegálhatóságának kérdésköre mellett. A két jogintézmény tartalma az eddigi közigazgatási bírói jogértelmezés – és a vonatkozó szakirodalom – tükrében egyértelmű: a közhatalom meghatározott körben történő gyakorolása, annak terjedelme (a hatáskör telepítése) jogi szabályozásra tartozó anyagi jogi, a kiadmányozási jogkör pedig eljárási tartalmú kérdés. A hatáskör delegálása a hatáskör-telepítés jogszabályi rendjén változtat, a kiadmányozási jogkör delegálása pedig a hatásköri címzett munkaterhét csökkenti. Az előbbi jogszabályi felhatalmazást

igényel, az utóbbi egy követhető és az ügyfelek, valamint más érintettek számára megismerhető intern-normában is megtehető. Véleményem szerint a hatáskör címzettje egyben a hatáskör gyakorlója is: a *delegatus non potest delegare* elv – jogszabályi feloldás nélkül – a hatóságon belül is érvényesülést kíván. (Az esetleges jogsértés következménye a semmisség-érvénytelenség összefüggésében természetesen türi a vitát.) Mindazonáltal a hatáskör-delegálás nem »csereszabatos« fogalom a kiadmányozói jogkör delegálásának fogalomkörével. Ezért úgy ítélem meg, hogy a jelen alkotmánybírói – és kúriai – döntéseknek a törvényalkotó elejét vehette volna azzal, ha az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében nem csupán a kiadmányozási jogkör, hanem a hatáskör delegálhatóságáról is rendelkezik.”

A különvélemény 1.1. pontjához csatlakozott Dr. Szalay Péter alkotmánybíró.

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye szerint: „Nem értek egyet azzal a megközelítéssel, ami a többségi határozatban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének védelmi köre kapcsán megjelenik; mivel a Kúria ítéletét megsemmisítő döntés ezen megközelítésen alapul, azt nem tudom támogatni. A korábbi, hasonló ügyekben következetesen képviselt azon álláspontomat továbbra is fenntartom, miszerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárásból való jog kizárólag processzuális kérdésekre vonatkozik. A bíróságok érdemi jogértelmezése nem minősül processzuális kérdésnek (még egy esetleges *contra legem* jogértelmezés sem), ezért egy ezt sérelmező indítványozói érvelés nem alapozhatja meg – még az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás esetén sem – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapítását és egy bírói döntés ezen alapuló megsemmisítését. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság döntése azon alapul, hogy a bíróság(ok) egy kizárólag szakjogi tartalmú, nem eljárási természetű kérdésben helytelenül foglaltak állást; ez pedig véleményem szerint nem egyeztethető össze a fent kifejtett állásponttal.”

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményében a következőkre tért ki: „Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, álláspontom szerint az indítvány visszautasítása lett volna indokolt az alábbi okok miatt. 1. Az indítvány elsőként azt a kérdést veti fel, hogy az MNB-nek mint közhatalmat gyakorló szervezetnek van-e jogosultsága alkotmányjogi panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz abban az esetben, ha hatósági jogkörben meghozott döntését bíróság megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi. Álláspontom szerint e kérdésre a válasz nemleges. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság »alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját«. Ez a rendelkezés nem az alkotmányjogi panasz lehetséges alanyát, hanem a vizsgálat terjedelmét határozza meg, nem következik belőle a közhatalmi szervek indítványozási jogosultsága, csupán annyi, hogy alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy a bírói döntés az Alaptörvénnyel ellentétes-e. Az Abtv. 27. §-a szövegszerűen rögzíti, hogy alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérült. Erre tekintettel a befogadhatóság vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy az MNB-nek van-e Alaptörvényben biztosított joga, azaz az Alaptörvényben biztosított

jognak minősül-e egy törvényben rögzített, az Alaptörvényre közvetetten visszavezethető hatáskör gyakorlása. Az Alaptörvény I cikk (1) bekezdése kizárólag az ember jogait ismeri el és teszi azok védelmét az állam elsődrendű kötelezettségévé. A rendszertani értelmezésből egyértelműen következik, hogy ehhez képest az I cikk (4) bekezdése – amely a »törvény által létrehozott jogalanyoknak« is biztosít alapjogokat kisegítő, kiegészítő jellegű. Szimbolikus továbbá, hogy az ember jogait az Alaptörvény »tisztelőben tartja« (azaz nem az Alaptörvény adományozza, csak elismeri), ezzel szemben a törvény által létrehozott jogalanyok számára jogokat »biztosít« (azaz e szervezetek számára a jogokat az Alaptörvény teremti meg). A kiegészítést (azaz az ember jogainak más jogalanyokra való kiterjesztését) elsődlegesen az indokolta, hogy az alapjogokkal eredendően rendelkező emberek olyan személycsoportokat is létrehozhatnak – saját céljaik elérése érdekében – amelyek a polgári jog számára az egyénektől függetlenül rendelkeznek jogalanyisággal. E szervezetek pedig ugyanúgy rendelkezhetnek tulajdonnal, folytathatnak vállalkozást, igényt tarthatnak a tisztességes eljárásra mint az emberek, ezért indokolt – ebben a körben – az alapjogok alanyi oldalának kiterjesztése és e szervezetek alapjogi jogalanyisággal való felruházása. Így az alapjogi jogviszony jogosulti oldalán jelenhetnek meg pl. a vallási közösségek és a civil szervezetek. Törvény által létrehozott jogalanyként alapjogok jogosultjai lehetnek köztestületek is. A »szerv« és a »szervezet« fogalma nem szinonima. Eredetileg az »alulról kezdeményezett« szervezetekre vonatkozik a kiterjesztés, amelyhez képest továbblépés, hogy nemcsak az emberek, hanem az állam által törvényben létrehozott jogalanyok egyes jogviszonyokban alapjogi jogalanyisággal is rendelkeznek. Az Alaptörvényben létrehozott közhatalmi szervek bevonása az alapjogi jogviszonyok jogosultjaink körébe a szövegszerű értelmezés próbáját sem állja ki: e szerveket (mint például a Magyar Nemzeti Bankot) nem törvény, hanem az Alaptörvény hozta létre. A közhatalmi szervek alapjogi jogalanyisága a kötelezetti oldalról is vitatható lenne. Mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezetteje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam »önmagával szembeni védelmét« eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról. Mindezekkel ellentétesen a többségi határozat csupán »az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségével« igazolja az indítvány befogadhatóságát. A tartalmi alkotmányossági vizsgálatnál valóban fontos szempont a Magyar Nemzeti Bank alkotmányos jogállása és feladatköre, az indítvány befogadhatósága azonban olyan eljárási kérdés, amelyben az indítványozó fontosságának nincs relevanciája. 2. A tartalmi vizsgálat során a többségi határozat arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvény 28. cikkének figyelmen kívül hagyása (azaz, hogy a bíróság nem vette figyelembe a jogszabály célját) a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezheti. Álláspontom szerint az Alaptörvény arab és római 28. (XXVIII.) cikkeinek a kapcsolata kevés-

bé közvetett. Egyrészt önmagában az, hogy a bíróság más célt tulajdonít a jogszabálynak, mint az Alkotmánybíróság, vagy hogy a döntésének meghozatalakor más értelmezési módokat a teleologikus értelmezés elé helyezett, nem jelenti az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét, és végképp nem jelenti azt, hogy ezáltal a bírói döntés a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét valósította meg. Másrészt pedig e vizsgálat során az ágazati törvény célját kellene az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia: ezt a többségi határozat meg is teszi, ezzel azonban az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben meghatározott funkcióján és feladatkörén kívülre kerül. Tartalmát tekintve osztom a többségi határozat kiadmányozás rendjével összefüggő álláspontját. Ugyanakkor ennek az álláspontnak alkotmányjogi panasz hatáskörben történő érvényre juttatását hatásköri aktivizmusnak tekintem, ami az Alaptörvény szövegszerű értelmezésével nem igazolható.»

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében a következőket fogalmazta meg: »Nem értek egyet a határozattal. [110] Saját ügyrendje kötelezi az Alkotmánybíróságot. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése rögzíti: »Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.« Az Ügyrend e rendelkezése értelmében alkotmányjogi panasz benyújtásának nem volt helye, miután a konkrét ügyben a Kúria új eljárás lefolytatására kötelezte az MNB-t (és helybenhagyta a közigazgatási bíróság ítéletét, mely hatályon kívül helyezte az MNB határozatát). Az Ügyrend kógens szabálya nem enged eltérést: a Kúria által elrendelt új eljárás befejezése előtt az ügy érdemét érintően az Alkotmánybíróság nem foglalhatott volna állást. Határozatában az Alkotmánybíróság ennek ellenére magyarázni igyekszik az ügyrendi szabály mellőzését; e magyarázat azonban, ha egyáltalán a kimentés lehetséges volna, akkor sem fogadható el meggyőzőnek. Az Alkotmánybíróság azt állítja, hogy azért nem várja be az új eljárás befejezését, mert »A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.« Egy prejudikáció, mely ráadásul ellenkezik az MNB tv. 13. §-ával. Az lenne alaptörvény-ellenes, ha a Kúria ítéletének megfelelően nem a kiadmányozó, hanem a hatáskör MNB tv. szerinti címzettje járna el: [111] Hatáskörét illetően az Abtv. szabályai kötelezik az Alkotmánybíróságot. Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasszal »az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet« fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha az ügy érdemében hozott döntés »az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti«. Az alapvető jogok eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. Mivel egy közigazgatási hatóságnak alapvető joga nincs, az Abtv. 27. §-a alapján nem élhet alkotmányjogi panasszal a közigazgatási határozatát hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra kötelező bírói döntéssel szemben.»