

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-258/19 EUROVIA (adózás)

Az EUROVIA nevű cég 1996-ban és 1997-ben vállalkozási szerződéseket kötött föld feletti távbeszélő hálózat munkáinak elvégzésére egy vállalkozóval. A cég később a teljesítési kötelezettségeinek 1998-ban eleget tevő vállalkozó részére csak a vállalkozói díj egy részét fizette meg, mert az érintettek között e díj összege tekintetében vita alakult ki. A vállalkozó később a díj megfizetése érdekében peres eljárást kezdeményezett, amelynek eredményeképpen a magyar bíróságok az EUROVIA céget 2004 szeptemberében egy meghatározott pénzösszeg és annak kamatai megfizetésére kötelezték. Miután a cég – egy perújítási eljárás lefolytatása után – végrehajtási eljárás keretében megfizette a díjat, a vállalkozó 2011

júniusában kiállította a vállalkozási szerződésben foglalt munkák elvégzéséről szóló számlát.

Az EUROVIA a számla szerinti áfát az áfa bevallásában levonásba helyezte, de az adóhatóság ezt jogosulatlan adó-visszaigénylésnek tekintette, ami miatt a levonás megtiltása mellett adóbírságot is kiszabott. Az adóhatóság álláspontja szerint ugyanis annak ellenére, hogy a vállalkozói díj fennmaradó részét 2011-ben fizették meg, illetve hogy a kérdéses ügyletekre vonatkozó számla kiállítására is csak ebben az évben került sor, az ügylet, mint gazdasági esemény már 1998 novemberében megvalósult és ezzel egyidejűleg az EUROVIA adólevonási joga is megnyílt. Mindez viszont az adóhatóság szerint azzal a következménnyel járt, hogy a szóban forgó adólevonási jog érvényesíthetősége az e jog keletkezése szerinti naptári év utolsó napjától számított öt év elteltével, azaz 2003. december 31-ével elévült.

Az EUROVIA szerint viszont a számla 2011-ben történt kiállításáig az adólevonási jog nem nyílt meg, az elévülés pedig ezzel összefüggésben el sem kezdődött, hanem nyugo-

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

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

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

oktat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi 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, igazgatótanács 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 oktat. 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.

dott. A cég ezért az adóhatóságnak az adólevonás gyakorlását megtiltó és adóbírság kiszabását elrendelő határozatát megtámadta a magyar bíróságok előtt.

Az ügyet felülvizsgálati eljárás keretében vizsgáló Kúria emlékeztet az Európai Bíróságnak a C-533/16. sz. Volkswagen ügyben 2018. március 21-én meghozott ítéletére, amely szerint az uniós héairányelv⁷ (a héa vagy hozzáadottérték-adó magyar jogbeli megfelelője az áfa) értelmében a héa levonásához való jog ugyan az adott ügylet tárgyát képező szolgáltatás nyújtásából adódóan előálló adófizetési kötelezettséggel egyidejűleg keletkezik, e jog gyakorlása, illetve elévülésének számítása viszont csak azon időponttól lehetséges, amikor az adóalany számlával rendelkezik. Ezzel összefüggésben a Kúria azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a Volkswagen ügyben kimondottak alkalmazhatók-e a jelen ügy alapját képező ténybeli helyzetre is, amelyben a számla kiállítása azért csúszott, mert a vállalkozói díj tekintetében egy elhúzódo bírósi eljárás, majd az ezen eljárás lezárásaként született jogerős bírósi ítélet az adóalany általi rosszhiszemű végre nem hajtása miatt megindult végrehajtási eljárás volt folyamatban.

C-263/19 T-Systems Magyarország és társai

(közbeszerzések)

A fővárosban közösségi közszolgáltató feladatot ellátó BKK Budapest Közlekedési Központ 2013 januárjában közbeszerzési eljárást indított jegykiadó automaták gyártása, szállítása, telepítése és üzemeltetése tárgyában. Ezen eljárás eredményképpen az ajánlatkérő még ugyanabban az évben a T-Systems Magyarország nevű vállalkozásnak ítélete oda a szóban forgó közbeszerzést. A felek később a fő projektszerződést többször módosították, nevezetesen egy webes értékesítési csatorna létrehozása, az automaták működésével összefüggő esetleges üzemzavarok elhárítása részleteinek meghatározása, valamint az ajánlatkérő esetleges többletigényeiből fakadó költségek kompenzálására irányuló mechanizmus kialakítása céljából.

A Közbeszerzési Hatóság Elnöke a szóban forgó közbeszerzéssel kapcsolatban jogorvoslati eljárást indított a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, amely megállapította, hogy a kérdéses három szerződésmódosításnál új közbeszerzési eljárásokat kellett volna lefolytatni, aminek elmaradásával a felek megsértették a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti és uniós jogszabályokat. A Döntőbizottság a feltárt jogsértések miatt mind az ajánlatkérőt, mind pedig a nyertes ajánlattevőt is pénzbírsággal sújtotta.

A T-Systems Magyarország a Döntőbizottság határozatát megtámadta a Fővárosi Törvényszék előtt, amely azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a közbeszerzésről szóló uniós irányelvvel⁸, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban van-e egy olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely a közbeszerzési szerződés módosítására vonatkozó szabályok megsértése miatt az ajánlatkérő mellett az ajánlattevő jogsértését is megállapítja, és a jogsértésért ve szemben is bírságot szab ki. A magyar bíróság arra is kíván-

csi, hogy amennyiben a jelen ügy körülményei között az ajánlattevővel szemben is kiszabható bírság, úgy annak összegének meghatározásakor figyelembe kell-e venni a felek a jogsértésben való közrehatásának mértékét.

I.b.)

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSEI⁹

I.

Ügyszám: *A Bíróság 2019. április 11-i ítélete a C-691/17. sz. PORR Építési Kft. ügyben*

Tárgy: Adózás – Közös hozzáadottértékadó-rendszer – 2006/112/EK irányelv – Előzetesen felszámított hozzáadottérték-adó (héa) levonásához való jog – Fordított adózás – Tévesen az egyenes adózás szabályai szerint kiállított számla alapján az adónak a szolgáltatás igénybe vevője által a szolgáltatásnyújtó részére történő, jogalap nélküli megfizetése – A szolgáltatás igénybevevője terhére adóhiányt megállapító és a levonás iránti kérelmét elutasító adóhatósági határozat – Az adó visszatérítésének a lehetőségére vonatkozó adóhatósági vizsgálat hiánya

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdése:

A C-564/15. sz. Farkas ügyben 2017. április 26-án kelt ítéletében az Európai Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes a héairányelvvel¹⁰ [a héa (hozzáadottérték-adó) magyar jogi megfelelője az áfa] a magyar adóhatóság azon gyakorlata, amelynek alapján a fordított adózás hatálya alá tartozó ügylet beszerzője annak ellenére nem élhet az értékesítőnek tévesen az egyenes adózás szabályai szerint megfizetett adó levonására vonatkozó jogával, hogy az értékesítő ténylegesen befizette ezen adót az államkincstárba. A Bíróság azonban kimondta, hogy amennyiben a tévesen megfizetett adónak az értékesítő által a beszerzőnek való visszatérítése lehetetlenné vagy rendkívül nehézé válik (például az értékesítő fizetéseképtelensége miatt), úgy az uniós jog megköveteli, hogy a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérhesse a visszatérítést.

A mostani, egyébként az M6 autópálya építéséhez kapcsolódó ügyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy olyan esetekben, amikor nem merül fel adócsalás gyanúja, az adóhatóság a beszerző adólevonási jogát megtagadó határozatának meghozatalakor köteles-e megvizsgálni azt, hogy az értékesítő képes-e a beszerző javára a tévesen megfizetett áfa összeg visszatérítésére, és különösen azt, hogy az értékesítőnek a magyar jog szerint van-e lehetősége arra, hogy az általa tévesen befizetett adót visszafizettesse az adóhatósággal.

⁹ A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI Balázs (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3., 4.) SZÉPLAKI-NAGY Gábor (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

¹⁰ A 2006/112/EK irányelv.

⁷ 77/388/EGK.

⁸ 2014/24/EU.

A magyar bíróság arra a kérdésre is szeretne választ kapni, hogy amennyiben az első kérdésben említett vizsgálat keretében megállapításra kerül, hogy nincs jogi lehetőség az adónak az adóhatóság általi, az értékesítő javára történő visszafizetésére, úgy a kérdéses határozatának meghozatalakor e hatóságnak rendelkeznie kell-e az adónak a beszerző részére való közvetlen visszatérítéséről.

A döntés:

Jóllehet az áfa levonhatóságával összefüggésben folyó eljárásban az adóhatóság nem köteles vizsgálni, hogy a fordított adózás alkalmazásának elmulasztása miatt jogalap nélkül beszedett, majd az adóhatóság részére így befizetett összeget az értékesítő vissza tudja-e téríteni a beszerzőnek, az ilyen visszatérítés lehetetlensége esetén a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérheti a visszatérítést.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2019. április 11-én meghozott ítéletében a Bíróság megállapítja, hogy a Farkas ügy tényállásához nagyban hasonlító jelen ügyben érintett beszerző nem hivatkozhat az áfa levonásához való jogra, mivel tekintetében e levonás gyakorlásának a feltételei sem a fordított, sem pedig az egyenes adózás vonatkozásában nem állnak fenn. E beszerző ugyanis egyrészt a fordított adózás szabályai szerint levonni kívánt adót nem fizette meg az adóhatóságnak, másrészt pedig az egyenes adózás szabályait követve egy olyan összeget fizetett meg az értékesítőnek, amely az alkalmazandó jogszabályok alapján nem volt adóként lerovandó.

Mivel úgy tűnik, hogy a magyar polgári jog az uniós jognak a hatékony érvényesülésre és az egyenértékűségre vonatkozó elveivel¹¹ összhangban az áfa levonhatósága kérdéskörétől függetlenül lehetővé teszi a beszerző számára, hogy az értékesítőtől követelje a számára jogalap nélkül kifizetett összeg visszatérítését (az értékesítő pedig az adóhatóságtól kérheti ugyanezt), így a Bíróság szerint az adóhatóság egy, az áfa levonhatóságával kapcsolatos eljárásban nem köteles annak megvizsgálására, hogy az értékesítő vissza tudja-e téríteni a beszerzőnek a jogalap nélkül megfizetett áfa összegét sem pedig arra, hogy ezen összeget maga térítse vissza a beszerzőnek.

Ugyanakkor a Bíróság emlékeztet a Farkas ügyben kifejtett azon ítélkezési gyakorlatára, amely szerint, amennyiben a jogalap nélkül felszámított áfának az értékesítő által a beszerző részére való visszatérítése lehetetlenné vagy rendkívül nehézé válik, különösen az értékesítő fizetéseképtelensége esetén (amivel kapcsolatban a jelen ügyben is merültek fel

információk), úgy a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérheti a visszatérítést.

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2019. május 8-ai ítélete a C-161/18. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – A férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód a szociális biztonság területén – 79/71 EGK irányelv – 4. cikk – A nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma – Közvetett hátrányos megkülönböztetés – Részmunkaidő – Az öregségi nyugdíj kiszámítása.

Az ügy:

V. Villar Lázis öregségi nyugdíjának az Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) (országos társadalombiztosítási intézet, Spanyolország) által elvégzett kiszámítását vitatja. Nyugdíjának összegét azt a tényt figyelembe véve számították ki, hogy V. Villar Lázis a munkában töltött évei jelentős részében részmunkaidőben dolgozott. V. Villar Lázis arra hivatkozik, hogy a nemzeti szabályozás által bevezetett eltérő bánásmód nem alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményez, hiszen a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók többsége nő.

Miután jogorvoslati kérelmeit elutasították, V. Villar Lázis fellebbezést nyújtott be a Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León-hoz (Kasztília és León felsőbb bírósága, Spanyolország). E bíróság kifejti, hogy az öregségi nyugdíjak összegeinek kiszámítására vonatkozó spanyol jog a legtöbb esetben hátrányos hatásokkal jár a részmunkaidős munkavállalókra nézve. Úgy véli, hogy a spanyol szabályozás nem alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményez, ami ellentétes az egyenlő bánásmód elvéről szóló irányelvel¹², mivel az Instituto Nacional de Estadística (nemzeti statisztikai intézet, Spanyolország) adatai szerint 2017 első negyedében a részmunkaidős munkavállalók 75%-a nő volt.

A Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León úgy döntött, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé, többek között annak kiderítése érdekében, hogy a spanyol szabályozás ellentétes-e az irányelvel. E szabályozás szerint a részmunkaidős munkavállalók járulékfizetésen alapuló öregségi nyugdíjának összegét a következőképpen kell kiszámítani: a ténylegesen kifizetett munkabérek és a ténylegesen átutalt járulékok alapján először meg kell határozni az alapösszeget. Ezt követően az alapösszeget meg kell szorozni egy olyan százalékos értékkel, amely a járulékfizetési időszaktól függ. Ezen időszakra egy olyan hányadost alkalmaznak, amely megegyezik a részmunkaidős foglalkoztatás során ténylegesen teljesített munka időtartamának és valamely teljes munkaidőben foglalkoztatott összehasonlítható munkavállaló által teljesített munka időtartamának arányával, amire ezt követően egy 1,5-ös együtthatót alkalmaznak.

¹¹ Az egyenértékűség elve alapján a jogalanyok az uniós jogból származó jogainak a védelmét biztosító nemzeti eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a nemzeti jogból származó hasonló jogok érvényesítését garantáló nemzeti eljárási szabályoknál. A hatékony érvényesülés elve szerint pedig e nemzeti eljárási szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.

¹² A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló, 1978. december 19-i 79/71/EGK tanácsi irányelv.

A döntés:

A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló, 1978. december 19-i 79/7/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező szabályozás, amely szerint a részmunkaidős munkavállalók járulékfizetésén alapuló öregségi nyugdíjának összegét úgy kell kiszámítani, hogy a ténylegesen kifizetett munkabérek és a ténylegesen átutalt járulékok alapján képzett alapösszeget meg kell szorozni egy olyan százalékos értékkel, amely azon járulékfizetési időszakról függ, amely időszakra egy olyan hányadost alkalmaznak, amely meg egyezik a részmunkaidős foglalkoztatás során ténylegesen teljesített munka időtartamának és valamely teljes munkaidőben foglalkoztatott összehasonlítható munkavállaló által teljesített munka időtartamának arányával, amire ezt követően egy 1,5-ös együtthatót alkalmaznak, amennyiben az említett szabályozás a férfi munkavállalókhoz képest főként a női munkavállalókat érinti hátrányosan.

A döntés indokolása: Ítéletében a Bíróság megállapítja, hogy az irányelvvel ellentétes a spanyol szabályozás, ha bebizonyosodik, hogy főként a női munkavállalókat érinti hátrányosan.

A döntés indokolása:

A Bíróság először is kiemeli, hogy az irányelv tilt minden, nem alapuló – akár közvetlen, akár közvetett – hátrányos megkülönböztetést, többek között a társadalombiztosítás területén az ellátások összegeinek kiszámítását illetően. Mivel kizárta a közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetének fennállását, a Bíróság emlékeztet arra, hogy nem alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az az eset, ha egy látszólag semleges rendelkezés az egyik nemhez tartozó személyeket a másik nemhez tartozó személyekhez képest különösen hátrányosan érint. E hátrány akkor áll fenn, ha valamely szabályozás az egyik nemhez tartozó személyeket jelentősen nagyobb arányban érinti negatívan, mint a másik nemhez tartozó személyeket.

A Bíróság kiemeli, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalókhoz képest leggyakrabban a részmunkaidős munkavállalókra nézve járnak hátrányos hatásokkal. A csökkentett részmunkaidős munkavállalók (vagyis azon munkavállalók, akik egy teljes munkaidőben foglalkoztatott összehasonlítható munkavállaló rendszeres munkaidejének átlagban kevesebb mint kétharmadát kitevő munkaidőben dolgoztak) esetében az alapösszeget alkalmazandó hányados alacsonyabb, mint a teljes munkaidős munkavállalók alapösszegére alkalmazandó hányados. Ebből eredően e munkavállalók, akik a Bírósághoz benyújtott ügyiratok szerint a részmunkaidős munkavállalók 65%-át képviselik, hátrányt szenvednek e hányados alkalmazása miatt.

A Bíróság úgy véli, hogy a Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León feladata annak vizsgálata, hogy a női és

férfi munkavállalók megoszlására vonatkozó, hozzá benyújtott statisztikai adatok hitelesek, reprezentatív jellegűek és szignifikánsak-e. Amennyiben a spanyol bíróság ezen adatok, illetve adott esetben más releváns bizonyítékok alapján arra a következtetésre jutna, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás főként a nőket érinti hátrányosan a férfiakhoz képest, az ilyen szabályozás ellentétes lenne az irányelvvel, kivéve, ha objektív módon igazolható.

A Bíróság ezt követően megvizsgálja, hogy a spanyol szabályozás a szociálpolitika törvényes célját szolgálja-e. E tekintetben emlékeztet arra, hogy egy olyan intézkedés, amely azt eredményezi, hogy valamely munkavállaló öregségi nyugdíjának összege a részmunkaidős foglalkoztatása időszakainak figyelembevételével arányos mértéket meghaladó módon csökken le, nem tekinthető azzal a ténnyel objektív módon igazoltnak, hogy a nyugdíj ilyen esetben a kevésbé jelentős munkavégzés ellentételezése.

A Bíróság megállapítja, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás két olyan elemet tartalmaz, amely csökkentheti a részmunkaidős munkavállalók öregségi nyugdíjának összegét. Először is, az öregségi nyugdíj alapösszegét a ledolgozott munkaórától függően ténylegesen kézhez kapott munkabérek alapján képzett járulékalapok függvényében állapítják meg. Ezen alapösszeg így egy részmunkaidős munkavállaló esetében alacsonyabb, mint egy összehasonlítható, teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló esetében. Másodsor, míg az említett alapösszegekre egy, a járulékfizetési napok számától függő százalékos értéket alkalmaznak, e napok számára egy olyan hányadost alkalmaznak, amely az érintett munkavállaló által a részmunkaidős foglalkoztatás során ténylegesen teljesített munka időtartama és egy összehasonlítható, teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló által teljesített munka időtartama közötti aránynak felel meg. Jóllehet e második elemet enyhíti az a tény, hogy a hányados alkalmazását követően megállapított járulékfizetési napok számára egy 1,5-ös együtthatót alkalmaznak, az első elem már önmagában is olyan jellegű, ami alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, ami főként a járulékalapú társadalombiztosítási rendszer fenntarthatóságának biztosításából áll. Ily módon, a részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozó hányadosnak az előbbieken felüli alkalmazása túllépi az e cél eléréséhez szükséges mértéket, és a csökkentett részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók csoportja tekintetében az öregségi nyugdíj összegének azt meghaladó csökkentését eredményezi, mint ami pusztán a munkaidejük időarányos figyelembevételéből eredne.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2017. július 26-ai ítélete a C-670/16. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – 604/2013/EU rendelet – Harmadik országbeli állampolgár által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása – 20. cikk – A meghatározásra irányuló eljárás kezdete – Nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása – A hatóságok által készített jelentés, amely megérkezett az illetékes hatóságokhoz

– A 21. cikk (1) bekezdése – Az átvétel iránti megkeresés előterjesztésére biztosított határidők – A felelősség más tagállamra történő átszállása – 27. cikk – Jogorvoslat – A bírósági felülvizsgálat terjedelme.

Az ügy:

T. Mengesteab 2015. szeptember 14-én menedékjogot kért Münchenben (Németország) a Regierung von Oberbayern-től (Felső-Bajorország kormánya, Németország). Ugyanezen a napon e hatóság menedékkérőként való jelentkezéséről szóló első igazolást állított ki részére. E típusú igazolásból a Zentrale Ausländerbehörde Bielefeld (a bielefeldi központi idegenrendészeti hatóság, Németország) 2015. október 8-án egy másodikat állított ki részére.

Jöllehet a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás során nem nyert bizonyítást az az időpont, amikor a kérelmezőre vonatkozó információkat e hatóságok valamelyike továbbította a hivatalnak, a kérdést előterjesztő bíróság meg tudta állapítani, hogy T. Mengesteab több alkalommal is elküldte a hivatalnak a menedékkérőként való jelentkezéséről szóló igazolását, továbbá hogy a hivatal legkésőbb 2016. január 14-én megkapta ezen igazolás eredeti példányát, annak másolatát, illetve az abban foglalt legfontosabb információkat.

A hivatal 2016. július 22-én meghallgatta T. Mengesteabot, aki hivatalos menedékjog iránti kérelmet terjeszthetett elő.

Mivel az Eurodac adatbázisban lefolytatott keresés azt a találatot adta ki, hogy az érintett személy ujjlenyomatait Olaszországban vették fel, a hivatal 2016. augusztus 19-én azt kérte az olasz hatóságoktól, hogy a „Dublin III” rendelet 21. cikke alapján vegyék át T. Mengesteabot.

Az olasz hatóságok nem válaszoltak az átvétel iránti megkeresésre.

A hivatal a 2016. november 10-i határozatban elutasította T. Mengesteab menedékjog iránti kérelmét, továbbá megállapította, hogy nem állnak fenn olyan indokok, amelyek megtiltanák T. Mengesteab kitoloncolását, elrendelte az Olaszországba történő átadását, valamint a kitoloncolás napjától számított hat hónap időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el vele szemben.

T. Mengesteab vitatta e határozatot a Verwaltungsgericht Minden (mindeni közigazgatási bíróság, Németország) előtt, a keresetével együtt pedig a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet is előterjesztett. E bíróság 2016. december 22-én helyt adott a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemnek.

Keresetének alátámasztása érdekében az alapeljárás felpere az állítja, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemnek megvizsgálásáért való felelősség a „Dublin III” rendelet 21. cikkének (1) bekezdése alapján átszállt a Németországi Szövetségi Köztársaságra, mivel az átvétel iránti megkeresést csak az e bekezdés első albekezdésében meghatározott három hónapos határidő lejártát követően terjesztették elő.

A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a német jog különbséget tesz a menedékkérésben megnyilvánuló eljárási cselekmény – amelyre általában a hivatalon kívüli egyéb hatóság előtt kerül sor – és a hivatalos menedékjog iránti

kérelem hivatalhoz történő benyújtása között. A harmadik országok menedékjogot kérő állampolgárait valamelyik befogadóállomásra irányítják, ahol menedékkérőként való jelentkezésről szóló igazolást kapnak. Ezen állomásnak ezt követően haladéktalanul tájékoztatnia kell a hivatalt arról, hogy az érintett személy menedéket kért. Az e tájékoztatásra köteles hatóságok azonban különösen a 2015. év második félévében gyakran nem tettek eleget e kötelezettségnek amiatt, hogy ebben az időszakban szokatlanul megemelkedett a németországi menedékkérők száma. Így számos menedékkérőnek több hónapot kellett várnia a hivatalos menedékjog iránti kérelmeik benyújtásával, anélkül hogy módjukban állt volna felgyorsíttatni ezt az eljárást.

E körülmények között a Verwaltungsgericht Minden (mindeni közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

A döntés:

1) Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy honatlan 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 27. cikkének (1) bekezdését e rendelet (19) preambulumbekzdésére tekintettel akként kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy az őt érintő, átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslat keretében hivatkozhat az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidő lejártára, még akkor is, ha a megkeresett tagállam kész átvenni e kérelmezőt.

2) A 604/2013 rendelet 21. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az átvétel iránti megkeresés érvényesen nem terjeszthető elő több mint három hónappal a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően, még akkor sem, ha e megkeresést kevesebb mint két hónappal az e rendelkezés értelmében vett Eurodac-találat beérkezését követően terjesztik elő.

3) A 604/2013 rendelet 20. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtottnak tekintendő akkor, amikor a valamely hatóság által kiállított azon írásos dokumentum, amely igazolja, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár kérte a nemzetközi védelmet, megérkezett az e rendeletből eredő kötelezettségek végrehajtásáért felelős hatósághoz, adott esetben pedig akkor, amikor e hatósághoz csak az ilyen dokumentumban foglalt legfontosabb információk érkeztek meg, maga a dokumentum vagy annak másolata azonban nem.

A döntés indokolása:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első és a második kérdéstről

Első és második kérdésével – amelyeket együtt kell megvizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy az őt érintő, átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslat keretében hivatkozhat az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidő lejártára, még akkor is, ha a megkeresett tagállam kész átvenni a kérelmezőt.

A „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személynek joga van a hatékony jogorvoslatához, amelyet az átadásra vonatkozó határozat ellen bírósághoz tény- vagy jogkérdésben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem formájában gyakorolhat.

A nemzetközi védelmet kérelmező személyt az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szemben megillető jogorvoslat terjedelmét e rendelet (19) preambulumbekzdése pontosítja, amely jelzi, hogy a nemzetközi jog tiszteletben tartásának biztosítása érdekében az említett rendeletben előírt, az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak ki kell terjednie egyrészt e rendelet alkalmazásának vizsgálatára, másrészt az azon tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzetnek a megvizsgálására, amelynek a kérelmezőt átadják.

A fenti következtetéseket megerősíti a valamely tagállamban benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó rendszernek (a továbbiakban: dublini rendszer) a „Dublin III” rendelet elfogadásával bekövetkezett általános fejlődése, valamint az e rendeletben szereplő célkitűzések.

E fejlődést illetően emlékeztetni kell arra, hogy e rendelet keretében az uniós jogalkotó a felelős tagállam meghatározása tekintetében nem szorítkozott a tagállamok közötti kapcsolatokat rendező szervezési szabályok kialakítására, hanem úgy döntött, hogy bevonja a menedékkérőket ezen eljárásba, arra kötelezve a tagállamokat, hogy tájékoztatást nyújtsanak számukra a felelősségi feltételekről, és adjanak alkalmat nekik arra, hogy benyújtsák az e feltételek megfelelő alkalmazását lehetővé tevő információkat, valamint biztosítva számukra az eljárás lezárultával esetlegesen hozott, átadásra vonatkozó határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslatához való jogot.

Az említett rendelet célkitűzéseit illetően különösen hangsúlyozni kell, hogy annak (9) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy miközben e rendelet megerősíti a 343/2003 rendeletet alátámasztó elveket, arra irányul, hogy a tapasztalatok fényében elvégezze a szükséges fejlesztéseket, nem csupán a dublini rendszer hatékonysága tekintetében, hanem a kérelmezőknek nyújtott védelmet illetően is, amelyet különösen a nekik nyújtott hatékony és teljes körű bírói jogvédelem biztosít.

Márpedig a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogorvoslatához való jog terjedelmének megszorító értelmezése megakadályozhatná e célkitűzés megvalósítását.

Az eddigiekből következik, hogy e rendelkezést akként kell értelmezni, hogy az hatékony bírói jogvédelmet biztosít

a nemzetközi védelmet kérelmező személynek, biztosítva számára többek között azt a lehetőséget, hogy az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szemben jogorvoslattal éljen, amely kiterjedhet e rendelet alkalmazásának vizsgálatára, ideértve az említett rendeletben előírt eljárási garanciák tiszteletben tartását is.

E tekintetben, jöllehet a „Dublin III” rendelet alkalmazása lényegében az e rendelet III. fejezetében szereplő feltételek alapján kijelölt felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás lefolytatásán alapul, hangsúlyozni kell, hogy ez az eljárás az átvételre és a visszavételre vonatkozó eljárások egyik vetületét képezi, amelyeket kötelezően azon szabályokkal összhangban kell lefolytatni, amelyeket az említett rendelet VI. fejezete tartalmaz.

Mint azt a főtanácsnok is megjegyezte az indítványának 72. pontjában, ezeket az eljárásokat – különösen – egy sor kötelező határidő betartásával kell lefolytatni.

Így a „Dublin III” rendelet 21. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az átvétel iránti megkeresést a lehető legrövidebb időn belül, mindenesetre pedig a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának időpontjától számított három hónapon belül kell előterjeszteni. Ezen első határidőtől eltérően, az Eurodac-rendelet 14. cikke alapján nyilvántartott adatokra vonatkozó Eurodac-találat esetén e megkeresést az e találat beérkezésétől számított két hónapon belül kell előterjeszteni.

E tekintetben meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó e határidők lejártának joghatásait akként határozta meg, hogy a „Dublin III” rendelet 21. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében pontosította, hogy amennyiben az említett megkeresést az említett határidőkön belül nem terjesztik elő, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért az a tagállam felelős, ahol a kérelmet benyújtották.

A fentiekből következik, hogy jöllehet az e rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések az átvételi eljárás kereteinek meghatározására irányulnak, azok az említett rendelet III. fejezetében meghatározott feltételekkel azonos módon hozzájárulnak az e rendelet értelmében vett felelős tagállam meghatározásához is. Ezért a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamba történő átadásról szóló határozatot az e rendelkezésben foglalt határidők lejártát követően nem lehet érvényesen elfogadni.

Az említett rendelkezések így meghatározó módon hozzájárulnak a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozásának gyorsaságával kapcsolatos, a „Dublin III” rendelet (5) preambulumbekzdésében említett célkitűzéshez, az átvételi eljárás lefolytatásában felmerülő késedelem esetén biztosítva, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatát abban a tagállamban végezzék el, amelyben e kérelmet benyújtották, annak érdekében, hogy az átadásra vonatkozó határozat elfogadásával és végrehajtásával ne késleltessék még jobban e vizsgálatot.

E feltételek mellett annak biztosítása érdekében, hogy az átadásra vonatkozó vitatott határozatot az e rendeletben szabályozott átvételi eljárás megfelelő alkalmazásával fogadták el, az átadásra vonatkozó határozattal szembeni keresetet elbíró bíróságnak meg kell tudnia vizsgálni a menedékkérőnek az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértésére vonatkozó állításait.

A fenti következtetést nem kérdőjelezheti meg az Egyesült Királyság kormánya és a Bizottság által előadott azon érv, amely szerint e szabály eljárási jellege magában foglalja, hogy e szabályra az ugyanezen rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében szabályozott jogorvoslat keretében nem lehet hivatkozni.

A jelen ítélet 53. pontjában kifejtettekén kívül ugyanis meg kell állapítani, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikke nem tesz semmilyen különbséget az általa szabályozott jogorvoslat keretében hivatkozható szabályok között, továbbá hogy e rendelet (19) preambulumbekzdése általános jelleggel utal az említett rendelet alkalmazásának ellenőrzésére.

Mindemellett a „Dublin III” rendelet által biztosított bírói jogvédelem terjedelmének ekként hivatkozott korlátozása nem lenne összhangban az e rendelet (9) preambulumbekzdésében kifejezésre juttatott, a nemzetközi védelmet kérelmező személyeket megillető védelem megerősítésére irányuló célkitűzéssel, mivel e megerősített védelem alapvetően abban jut kifejezésre, hogy e kérelmezőknek elsősorban eljárási jellegű garanciákat nyújtanak.

Ami a kérdést előterjesztő bíróság által a második kérdésben hivatkozott azon körülményt illeti, hogy a megkeresett tagállam az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidők lejárta ellenére kész átvenni az érintett személyt, e körülmény nem lehet meghatározó.

Mivel ugyanis a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogorvoslatra elvi alapon csak olyan helyzetben kerülhet sor, amelyben a megkeresett tagállam akár e rendelet 22. cikkének (1) bekezdése alapján kifejezetten, akár pedig e rendelet 22. cikkének (7) bekezdése értelmében hallgatólagosan elfogadta ezt az átvételt, e körülmény nem eredményezheti általános jelleggel azt, hogy korlátozza az említett 27. cikk (1) bekezdésében biztosított bírósági felülvizsgálat terjedelmét.

Ezenkívül, konkrétan az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdését illetően, hangsúlyozni kell, hogy annak harmadik albekezdése az azt megelőző két albekezdésben meghatározott határidők lejárta esetére előírja a felelősség azon tagállamra történő *ipso iure* átszállását, amelyben a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtották, anélkül hogy ezt az átszállást a megkeresett tagállam részéről bármilyen válasznak rendelné alá.

Az eddigi megfontolások összességére tekintettel az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a „Dublin III” rendelet 27. cikkének (1) bekezdését e rendelet (19) preambulumbekzdésére tekintettel akként kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy az őt érintő, átadásra vonatkozó határozat elleni jogorvoslat keretében hivatkozhat az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidő lejártára, még akkor is, ha a megkeresett tagállam kész átvenni e kérelmezőt.

A negyedik kérdésről

A kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy a „Dublin III” rendelet 21. cikkének (1) bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy az átvétel iránti megkeresés érvényesen előterjeszhető több mint három hónappal

a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően akkor, ha e megkeresést e rendelkezés értelmében az Eurodac-talalat beérkezésétől számított két hónapon belül terjesztik elő.

Emlékeztetni kell arra, hogy a „Dublin III” rendelet 21. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében az átvétel iránti megkeresést a lehető legrövidebb időn belül, mindenesetre pedig a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának időpontjától számított három hónapon belül kell előterjeszteni.

E rendelet 21. cikke (1) bekezdésének második albekezdése akként rendelkezik, hogy az említett rendelet 21. cikke (1) bekezdésének első albekezdésétől eltérően az Eurodac-rendelet 14. cikke alapján nyilvántartott adatokra vonatkozó Eurodac-talalat esetén e megkeresést az e talalat beérkezésétől számított két hónapon belül kell előterjeszteni.

A „Dublin III” rendelet 21. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése pontosítja, hogy „[a]mennyiben a kérelmező átvétele iránti megkeresésre az első és a második albekezdésben meghatározott időszakon belül nem kerül sor, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért az a tagállam felelős, ahol a kérelmet benyújtották”.

Ez utóbbi rendelkezésnek tehát magából a szövegből kitűnik, hogy a megkeresést kötelezően az e rendelet 21. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidők tiszteletben tartásával kell előterjeszteni, ami magában foglalja, hogy az átvétel iránti megkeresés semmiképp nem terjeszhető elő több mint három hónappal a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően, anélkül hogy az Eurodac-talalat beérkezése lehetővé tenné e határidő túllépését.

A fenti megállapítást megerősítik azok az összefüggések, amelyekbe az említett rendelet 21. cikkének (1) bekezdése illeszkedik, valamint e rendelet céljai, amelyeket e rendelkezés értelmezése során figyelembe kell venni.

A „Dublin III” rendelet 21. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott külön határidő ugyanis csak az Eurodac-rendelet 14. cikke alapján nyilvántartott adatokra, vagyis a külső határok szabálytalan átlépése alkalmával felvett daktiloszkópiái adatokra vonatkozó Eurodac-talalat beérkezése esetén alkalmazható.

Márpedig az 1560/2003 rendelet II. mellékletében szereplő A. jegyzék I. részének 7. pontjából kitűnik, hogy az ilyen talalat a külső határok szabálytalan átlépésére vonatkozó, a „Dublin III” rendelet 13. cikkének (1) bekezdése szerinti feltételnek megfelelő bizonyítéknak minősül. E talalat tehát e rendelet 22. cikke (3) bekezdése a) pontjának i. alpontja alapján olyan hivatalos bizonyítéknak minősül, amely e feltétel értelmében meghatározza a felelősséget mindaddig, amíg az ellenkezőjét nem bizonyítják.

Következésképpen az említett rendelet 21. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében említett Eurodac-talalat beérkezése leegyszerűsítheti a felelős tagállam meghatározásának eljárását azon esetekhez képest, amelyekben nem érkezik be ilyen talalat.

Ezért e körülmény azt igazolhatja, hogy adott esetben az ugyanezen rendelet 21. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerinti három hónapos határidőnél rövidebb határidőt alkalmazzanak, nem pedig olyan további határidőt, amely e három hónapos határidőhöz hozzáadódik.

Másfelől a „*Dublin III*” rendelet 21. cikke (1) bekezdésének a jelen ítélet 67. pontjában kialakított értelmezése összhangban van a nemzetközi védelem iránti kérelmek gyors feldolgozására irányuló, az e rendelet (5) preambulumbekzdésében említett célkitűzéssel, amennyiben biztosítja, hogy az átvétel iránti megkeresést ne lehessen több mint három hónappal a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően érvényesen előterjeszteni.

Következésképpen a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a „*Dublin III*” rendelet 21. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az átvétel iránti megkeresés érvényesen nem terjeszthető elő több mint három hónappal a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően, még akkor sem, ha e megkeresést kevesebb mint két hónappal az e rendelkezés értelmében vett Eurodac-találat beérkezését követően terjesztik elő.

Az ötödik kérdésről

Előjáróban meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a menedékkérőként való jelentkezéstről szóló igazolás eredeti példánya, annak másolata, illetve az abban foglalt legfontosabb információk több mint három hónappal az átvétel iránti megkeresés előterjesztését megelőzően megérkeztek a hivatalhoz, amely a „*Dublin III*” rendeletről eredő kötelezettségek németországi végrehajtásáért felelős hatóság, míg a menedékjog iránti kérelemnek az érintett harmadik ország állampolgára általi benyújtására kevesebb mint három hónappal e megkeresés előterjesztése előtt sor került.

E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az ötödik kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy e rendelet 20. cikkének (2) bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtottnak tekintendő akkor, amikor a valamely hatóság által kiállított azon írásos dokumentum, amely igazolja, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár kérte a nemzetközi védelmet, megérkezett az említett rendeletről eredő kötelezettségek végrehajtásáért felelős hatósághoz, adott esetben pedig akkor, amikor e hatósághoz csak az ilyen dokumentumban foglalt legfontosabb információk érkeztek meg, maga a dokumentum vagy annak másolata azonban nem, vagy épp ellenkezőleg, az ilyen kérelem kizárólag a hivatalos menedékjog iránti kérelem benyújtásának időpontjában tekintendő benyújtottnak.

A „*Dublin III*” rendelet 20. cikkének (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem akkor tekintendő benyújtottnak, ha a kérelmezője által előterjesztett formanyomtatvány, vagy a hatóságok által készített jelentés megérkezik az érintett tagállam illetékes hatóságaihoz.

Mivel a hatóságok által kiállított írásos dokumentum nem tekinthető a kérelmező által előterjesztett formanyomtatványnak, az ötödik kérdés megválaszolásához szükséges annak meghatározása, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló dokumentum az e rendelkezés értelmében vett, „*a hatóságok által készített jelentésnek*” minősülhet-e.

E tekintetben meg kell állapítani, hogy jóllehet az uniós jogalkotó által használt kifejezések világosan utalnak a hatóságok által kiállított írásos dokumentumra, e kifejezések nem szolgálnak semmilyen pontosítással az e dokumentum kiállítása érdekében lefolytatandó eljárásról vagy arról, hogy e dokumentumnak milyen információkat kell tartalmaznia.

Kétségtelen, hogy a spanyol, német, francia, olasz, holland vagy román nyelvi változatban a „*jelentés*” vagy azzal egyenértékű kifejezés használata alapján az feltételezhető, hogy e dokumentumnak szükségképpen valamilyen különleges formában kell megjelennie.

Ugyanakkor a hatóságok által kiállított, a „*Dublin III*” rendelet 20. cikkének (2) bekezdése szerinti dokumentum megjelölése érdekében más nyelvi változatokban, így például a dán, angol, horvát, litván vagy svéd változatban használt kifejezés nem tartalmaz világos útmutatást arról, hogy e dokumentumnak milyen formában kell megjelennie.

Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi rendelkezéseket egységesen kell értelmezni és alkalmazni az Unió valamennyi nyelvén készült változatok figyelembevételével.

Ezenkívül e rendelet 20. cikke (2) bekezdése első mondatának értelmezése érdekében figyelembe kell venni azokat az összefüggéseket, amelyekbe e mondat illeszkedik, valamint az említett rendelet céljait.

E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy e rendelkezés a második mondatában pontosítja, hogy ha a kérelmet nem írásban nyújtják be, a szándéknyilatkozat és a jelentés elkészítése között a lehető legrövidebb időnek kell eltelnie, ami egyrészt arra utal, hogy e jelentés elkészítése alapvetően olyan alakiságnak minősül, amelynek az a rendeltetése, hogy rögzítsék valamely harmadik országbeli állampolgárnak a nemzetközi védelem kérelmezésére irányuló szándékát, másrészt pedig arra, hogy ezen alakiság teljesítésével nem lehet késlekedni.

Másodszor, ugyanezen rendelet 20. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás azonnal kezdetét veszi, amint a nemzetközi védelem iránti kérelmet először benyújtják valamely tagállamhoz.

A szükséges adatok ezen eljárás keretében történő összegyűjtése érdekében a „*Dublin III*” rendelet által bevezetett mechanizmusokat tehát arra szánták, hogy azokat a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően alkalmazzák.

Másfelől e rendelet 4. cikkének (1) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy a kérelmezőt az ilyen kérelem benyújtását követően kell tájékoztatni többek között a felelős tagállam meghatározásának feltételeiről, a személyes meghallgatás kitűzéséről, valamint arról a lehetőségről, hogy a kérelmező tájékoztatást nyújtson az illetékes hatóságoknak. Hasonlóképp, az említett rendelet 6. cikkének (4) bekezdéséből kitűnik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását követően kell végrehajtani azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a tagállamok területén megállapítsák a kísérelő nélküli kiskorú családtagjainak, testvéreinek vagy hozzátartozóinak kilétét, többek között annak érdekében, hogy alkalmazzák a felelős tagállam meghatározása céljából ugyanezen rendelet 8. cikkében arra az

esetre meghatározott feltételeket, ha a kérelmező kísérelő nélküli kiskorú.

A fentiekből következően ahhoz, hogy hatékonyan meg lehessen kezdeni a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást, az illetékes hatóságnak egyértelmű tájékoztatásra van szüksége arról, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár nemzetközi védelmet kért, anélkül hogy az ennek érdekében kiállított írásos dokumentumnak pontosan meghatározott formában kellene megjelennie, illetve hogy e dokumentumnak a „*Dublin III*” rendelet által meghatározott feltételek alkalmazása, vagy még inkább a nemzetközi védelem iránti kérelem érdemi vizsgálata szempontjából releváns további adatokat kellene tartalmaznia. Az eljárás e szakaszában nem szükséges az sem, hogy a személyes meghallgatás már ki legyen tűzve.

A fenti megállapítást megerősítik a 343/2003 rendelet előkészítő anyagai, amely rendelet 4. cikkének (2) bekezdését a „*Dublin III*” rendelet 20. cikkének (2) bekezdése lényegi módosítás nélkül átvette.

A 343/2002 rendelet elfogadásához vezető bizottsági javaslat (COM(2001) 447 végleges) indokolásából ugyanis kitűnik egyrészt, hogy a menedékkérel iránti kérelmet attól kezdve ténylegesen benyújtottnak kell tekinteni, hogy a menedékkérel valamely illetékes hatóság előtt megerősítette a szándékát, másrészt pedig, hogy e rendelet 4. cikkének (2) bekezdése az 1990. június 15-i Dublini Egyezmény 18. cikke alapján létrehozott bizottság által 1997. szeptember 9-én elfogadott, az Egyezmény végrehajtásához szükséges bizonyos rendelkezésekről szóló 1/97. sz. határozat 2. cikkét veszi át. Márpedig ez utóbbi cikk az (1) bekezdésében kimondta, hogy a menedékkérel iránti kérelem „*attól kezdve tekintendő benyújtottnak, hogy ennek valamilyen írásos nyoma – az esettől függően a menedékkérel által benyújtott formanyomtatvány vagy a hatóságok által készített jelentés – megérkezett az érintett tagállam hatóságaihoz*” [nem hivatalos fordítás].

Harmadszor, korlátozná a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek biztosított bizonyos jelentős garanciák hatékonyságát, ha az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló írásos dokumentum nem lenne elegendő ahhoz, hogy kifejezésre juttassa a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtását.

Így az ilyen értelmezés elfogadásának nem csupán az lenne a hatása, hogy késleltetné a családtagjaitól elválasztott kiskorúnak a családjával történő újraegyesítést biztosítani hivatott intézkedések végrehajtását, hanem az is, hogy meghosszabbítaná a nemzetközi védelmet kérelmező személy őrizzetben tartását, mivel az átvétel iránti megkeresés előterjesztésére várva elrendelt őrizzet leghosszabb időtartamát a „*Dublin III*” rendelet 28. cikkének (3) bekezdése értelmében a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásától kell számítani.

Negyedszer, a „*Dublin III*” rendelet különleges szerepet szán annak az első tagállamnak, amelyben a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtják. Így e rendelet 20. cikkének (5) bekezdése alapján e tagállam főszabály szerint mindaddig köteles visszafogadni a valamely más tagállamban tartózkodó kérelmezőt, amíg a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást le nem folytatták. Ezenkívül az említett rendelet 3. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy amennyiben

az ugyanezen rendeletben felsorolt feltételek alapján egyetlen tagállam sem jelölhető ki felelősként, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért az a tagállam felelős, amelynél először nyújtották be azt.

Többek között a fenti rendelkezések hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében az Eurodac-rendelet 9. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az egyes menedékkérők ujjlenyomatait főszabály szerint legkésőbb a „*Dublin III*” rendelet 20. cikkének (2) bekezdésében meghatározott nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásától számított 72 órán belül továbbítani kell az Eurodac-rendszerbe.

E feltételek mellett annak megállapítása, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló dokumentum nem minősül a fenti rendelkezés értelmében vett „*jelentésnek*”, a gyakorlatban lehetővé tenné a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy elhagyják azt a tagállamot, amelyben a nemzetközi védelmet kérték, valamely másik tagállamban pedig ismét kérjék e védelmet, anélkül hogy ebből az okból át lehetne adni őket az első tagállamnak, sőt anélkül, hogy az Eurodac-rendszer alkalmazásával visszakereshető lenne a kezdeti eljárási cselekményük nyoma. Az ilyen helyzet komolyan érinthetné a dublini rendszer működését, megkérdőjelezve a „*Dublin III*” rendelet által annak az első tagállamnak biztosított különleges jogállást, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be.

Ötödször, annak megállapítása, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló dokumentum a „*Dublin III*” rendelet 20. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „*jelentésnek*” minősül, összhangban van a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozásának gyorsaságával kapcsolatos, az e rendelet (5) preambulumbekkezdésében említett célkitűzéssel, mivel az ilyen értelmezés biztosítja, hogy amint lehet, kezdetét vegye a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás, anélkül hogy azt olyan alakosság teljesítésének kellene késleltetnie, amely ezen eljárás lefolytatása szempontjából nem szükséges. Ezzel szemben csorbítaná e célkitűzést, ha az említett eljárás kezdete kizárólag az illetékes hatóság választásától, így például attól függene, hogy személyes meghallgatás lefolytatása céljából időpontot biztosít.

A fenti körülmények összességére tekintettel az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan írásos dokumentumot, amelyet hatóság állított ki, és amely igazolja, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár nemzetközi védelmet kért, az e rendelet 20. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „*jelentésnek*” kell tekinteni.

Tekintettel e rendelkezésnek az említett rendelet által kialakított rendszerben betöltött szerepére és annak céljára, amint azok az eddigi megfontolásokból következnek, az ilyen dokumentumban foglalt legfontosabb információknak az illetékes hatóság részére történő továbbítását úgy kell tekinteni, mintha az eredeti dokumentumot vagy annak másolatát továbbítanák e hatóságnak. E továbbítás tehát elegendő annak alátámasztásához, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtottnak tekintendő.

A fenti következtetéseket nem kérdőjelezheti meg a német kormány és az Egyesült Királyság közelem, valamint a Bizottság által hivatkozott azon érv, amely szerint alapvetően figyelembe kell venni a nemzetközi védelemért „*folyamodás*”

és az ilyen védelem iránti kérelem „benyújtása” közötti, az eljárási irányelv 6. cikkéből eredő különbségtételt.

Anélkül ugyanis, hogy a jelen ügyben pontosítani kellene e különbségtétel tartamát, mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a közös európai menekültügyi rendszerhez tartozó különböző aktusok szóhasználatának e tekintetben lefolytatott vizsgálata alapján nem lehet következtetéseket levonni. Így a „Dublin III” rendelet 18. cikkének (1) bekezdésének több nyelvi változata különbségtétel nélkül utal a nemzetközi védelemért folyamodásra és az ilyen védelem iránti kérelem benyújtására, míg más nyelvi változatok kizárólag vagy az ilyen kérelem benyújtására, vagy a nemzetközi védelemért folyamodásra utalnak. Hasonlóképp, a 2013/33 irányelv a 6. cikke (1) bekezdésének, 14. cikke (2) bekezdésének és 17. cikke (1) bekezdésének különböző nyelvi változataiban különféleképpen használja e kifejezéseket.

Továbbá, jóllehet az eljárási irányelv 6. cikkének (4) bekezdése és a „Dublin III” rendelet 20. cikkének (2) bekezdése között jelentős hasonlóságok vannak, ez nem változtat azon, hogy e rendelkezések különböznek, így különösen az előbbi a hatóságok által kiállított dokumentum figyelembevételét csak arra az esetre írja elő, ha a nemzeti jog így rendelkezik. Ezenkívül az eljárási irányelv 6. cikkének (4) bekezdése az irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében megfogalmazott szabály alóli kivételként jelenik meg, e szabálynak pedig a „Dublin III” rendeletben nincs megfelelője.

Végül az eljárási irányelv 6. cikkének (4) bekezdése és a „Dublin III” rendelet 20. cikkének (2) bekezdése két különböző eljárás kereteibe illeszkedik, amelyekre saját követelmények jellemzők, és amelyekre különösen a határidőket illetően eltérő szabályok vonatkoznak, mint azt az eljárási irányelv 31. cikkének (3) bekezdése is előírja.

Az eddigi megfontolások összességére tekintettel az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a „Dublin III” rendelet 20. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtottnak tekintendő akkor, amikor a valamely hatóság által kiállított azon írásos dokumentum, amely igazolja, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár kérte a nemzetközi védelmet, megérkezett az e rendeletből eredő kötelezettségek végrehajtásáért felelős hatósághoz, adott esetben pedig akkor, amikor e hatósághoz csak az ilyen dokumentumban foglalt legfontosabb információk érkeztek meg, maga a dokumentum vagy annak másolata azonban nem.

A harmadik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdéstről

A többi kérdésre adott válaszokra tekintettel a harmadik, hatodik, hetedik és nyolcadik kérdésre nem szükséges válaszolni.

4.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2018. május 8-ai ítélete a C-82/16. sz. ügyben

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzés, menekültügy, bevándorlás – EUMSZ 20. cikk – Az Európai Unió

Alapjogi Chartája – 7. és 24. cikk – 2008/115/EK irányelv – 5. és 11. cikk – A beutazási tilalom hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár – Tartózkodási engedély iránti kérelem olyan uniós polgárral való családdegysítés céljából, aki soha nem gyakorolta szabad mozgását – A kérelem vizsgálatának megtagadása.

Az ügy:

Több, Belgiumban lakóhellyel rendelkező, harmadik országbeli (Örményország, Oroszország, Uganda, Kenya, Nigéria, Albánia, Guinea) állampolgárral szemben kiutasítási határozatot hoztak, a Belgium területére való beutazás tilalmára vonatkozó határozattal együtt. Néhányukkal szemben e határozatot azzal az indokkal hozták meg, hogy veszélyt jelentenek a közrendre. Később az érintett személyek Belgiumban tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtottak be, néhányuk mint belga állampolgár eltartott leszármazottja, mások mint belga kiskorú gyermek szülője, és végül egyikük mint belga állampolgárral fennálló stabil kapcsolatban törvényesen együtt élő élettárs. E kérelmeket a hatáskörrel rendelkező belga hatóságok azzal az indokkal nem vizsgálták, hogy az érintett személyek még mindig érvényes beutazási tilalomra vonatkozó határozat hatálya alatt álltak. Ha az ilyen határozat jogerőssé vált, hatályát a nemzeti jog alapján főszabály szerint csak az említett határozat visszavonása vagy felfüggesztése iránti kérelem külföldön történő benyújtása szüntetheti meg vagy függesztheti fel ideiglenesen.

Az ezen ügyekben eljáró Raad voor Vreemdelingenbewistingen (menekültügyi és bevándorlásügyi eljárások tanácsa, Belgium) úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérdéseket terjeszt a Bíróság elé. Pontosítja, hogy a nemzeti gyakorlatnak megfelelően a családdegysítési célú tartózkodás iránti kérelmeket nem vizsgálták, ekként pedig azokat érdemben nem értékelték, mivel az érintett harmadik országbeli állampolgárokkal szemben beutazási tilalmat rendeltek el. Arra is rámutat, hogy az érintett különböző uniós polgárok nem utaznak rendszeresen másik tagállamba munkavállalóként vagy szolgáltatóként, és hogy nem a Belgiumtól eltérő valamely tagállamban való tényleges tartózkodás során alakítottak ki, illetve szilárdítottak meg családi életet a harmadik országbeli állampolgárokkal. Felmerül tehát a kérdés, hogy a jogellenes tartózkodásra vonatkozó uniós irányelv vagy az EUMSZ 20. cikk (uniós polgárság) alkalmazandó-e ezekre a helyzetekre¹³.

A döntés:

1) A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljá-

¹³ A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

rásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet – és különösen 5. és 11. cikkét – akként kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az a tagállami gyakorlat, amelynek keretében kizárólag azon az alapon nem vizsgálják a tagállam állampolgárságával rendelkező és a szabad mozgását korábban soha nem gyakorló uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja által a tagállam területén benyújtott családegyesítési célú tartózkodás iránti kérelmet, hogy a harmadik ország állampolgárával szemben beutazási tilalmat rendeltek el.

2) Az EUMSZ 20. cikket akként kell értelmezni, hogy:

- azzal ellentétes az a tagállami gyakorlat, amelynek keretében kizárólag emiatt nem vizsgálják az ilyen kérelmet, ugyanakkor nem vizsgálták az ezen uniós polgár és a harmadik ország ezen állampolgára közötti olyan eltartotti viszony fennállását, amely miatt – a származékos tartózkodási jognak az ezen utóbbtól való megtagadása esetén – az említett uniós polgár ténylegesen az Unió teljes területének elhagyására kényszerülne, ily módon pedig megfosztanák attól, hogy ténylegesen élvezze az e jogállás révén biztosított jogok lényegét;
- amennyiben az uniós polgár nagykorú, olyan eltartotti viszony, amely e cikk alapján a harmadik ország érintett állampolgára számára származékos tartózkodási jog megadását igazolhatja, csak kivételes esetekben képzelhető el, amelyekben – figyelemmel az összes releváns körülményre – az érintett személy egyáltalán nem választható el az őt eltartó családtagjától;
- amennyiben az uniós polgár kiskorú, az ilyen eltartotti viszony fennállása értékelésének – a gyermek mindenek felett álló érdekében – az adott ügy körülményei összességének, többek között a gyermek életkorának, testi és érzelmi fejlettségének, a szüleivel fennálló érzelmi kapcsolata erősségének, valamint azon kockázatnak a figyelembevételén kell alapulnia, amelyet a harmadik országban állampolgár szülőktől való elszállítás a gyermek lelki egyensúlyára jelenthet; az akár biológiai, akár jogi családi köteleknek az ezzel az állampolgárral való fennállása nem elegendő, az ezen utóbbival való együttélés pedig nem szükséges az ilyen eltartotti viszony megállapításához;
- közömbös, hogy a családegyesítési célú tartózkodás iránti kérelmének alátámasztása céljából a harmadik ország állampolgára által hivatkozott eltartotti viszony a beutazási tilalomra vonatkozó határozat vele szemben történő elfogadását követően keletkezett;
- közömbös, hogy a harmadik ország állampolgárával szemben hozott, a beutazási tilalomra vonatkozó határozat jogerőssé vált, amikor családegyesítési célú tartózkodás iránti kérelmét benyújtja;
- közömbös, hogy a harmadik országnak a családegyesítési célú tartózkodás iránti kérelmet benyújtó állampolgárával szemben elfogadott, beutazási tilalomra vonatkozó határozatot a visszatérési kötelezettség megsértése igazolja; amennyiben közrendi okok igazolták ezt a határozatot, az ilyen okok csak akkor eredményezhetik az e cikkben alapuló származékos tartó-

zkodási jognak a harmadik ország ezen állampolgárától való megtagadását, ha az ügy valamennyi körülményének az – arányosság elve, az érintett esetleges gyermek vagy gyermekek mindenek felett álló érdeke, valamint az alapvető jogok tükrében elvégzett – konkrét értékeléséből kitűnik, hogy az érintett a közrendre nézve valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent.

3) A 2008/115 irányelv 5. cikkét akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti gyakorlat, amelynek keretében anélkül fogadnak el kiutasítási határozatot harmadik ország olyan állampolgárával szemben, aki már állt – még mindig hatályos – beutazási tilalommal párosuló kiutasítási határozat hatálya alatt, hogy figyelembe vennék a családi életével kapcsolatos, a beutazási tilalom elrendelését követően benyújtott családegyesítési célú tartózkodás iránti kérelemben említett tényezőket, köztük különösen kiskorú gyermekének érdekét, kivéve ha ezekre a tényezőkre az érintett korábban már hivatkozhatott volna.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében emlékeztet az uniós polgárságra vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, amelynek értelmében vannak egészen különleges helyzetek, amelyekben – noha az érintett uniós polgár nem élt a szabad mozgáshoz való jogával – meg kell adni a tartózkodási jogot az olyan harmadik országban állampolgár számára, aki az uniós polgár családtagja. Ez az eset áll fenn akkor, ha az ilyen jog megtagadásának következményeként e polgár valójában kénytelen lenne elhagyni az Unió egészének területét, és ezzel megfosztanák őt az e jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.

Valamely harmadik országban állampolgár azon kötelezettsége tehát, hogy a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megszüntetésének vagy felfüggesztésének kérelmezése céljából elhagyja az Unió területét, veszélyeztetheti az uniós polgárság hatékony érvényesülését. Ez a helyzet akkor, ha e kötelezettség teljesítése – a harmadik országban állampolgár és az uniós polgár közötti családi eltartotti viszony fennállása miatt – következményeként ezen utóbbi ténylegesen arra kényszerül, hogy őt kísérje, így pedig maga is elhagyja az Unió területét egy olyan időtartamra, amely – amint arra a nemzeti bíróság rámutat – határozatlan.

A Bíróság továbbá pontosítja azon körülményeket, amelyek között a szabad mozgását korábban soha nem gyakorló uniós polgár családtagja számára származékos tartózkodási jogot megalapozó eltartotti viszony megvalósulhat. A Bíróság hangsúlyozza, hogy a kiskorúaktól (különösen a kisgyermekektől) eltérően a felnőttek főszabály szerint képesek a családtagjaiktól független életvitelt folytatni. Egy felnőtt esetében a származékos tartózkodási jog tehát csak kivételes esetekben képzelhető el, amelyekben – figyelemmel az összes releváns körülményre – az érintett személy egyáltalán nem választható el az őt eltartó családtagjától. Ha viszont az uniós polgár kiskorú, a harmadik országban állampolgárral való eltartotti viszony fennállása értékelésének – a gyermek mindenek felett álló érdekében – az adott ügy

körülményei összességének, többek között a gyermek életkorának, testi és érzelmi fejlettségének, a szüleivel fennálló érzelmi kapcsolata erősségének, valamint azon kockázatnak a figyelembevételén kell alapulnia, amelyet a harmadik országbeli állampolgár szülőitől való elszakítás a gyermek lelki egyensúlyára jelenthet. Az akár biológiai, akár jogi családi köteléknek az ezzel az állampolgárral való fennállása nem elegendő, az ezen utóbbival való együttélés pedig – még ha figyelembeveendő releváns tényező is – nem szükséges az ilyen eltartotti viszony megállapításához.

A Bíróság ezenkívül pontosítja, hogy közömbös, hogy a harmadik ország állampolgára által hivatkozott eltartotti viszony a beutazási tilalomra vonatkozó határozat vele szemben történő elfogadását követően keletkezett.

Hasonlóképpen közömbös, hogy a beutazási tilalomra vonatkozó határozat jogerőssé vált, amikor a harmadik országbeli állampolgár családdegyszítési célú tartózkodás iránti kérelmét benyújtja.

Az is közömbös, hogy a beutazási tilalomra vonatkozó határozatot a visszatérési kötelezettség megsértése igazolja. Amennyiben **közrendi okok igazolták ezt a határozatot, azok nem vezethetnek automatikusan a származékos tartózkodási jognak a harmadik ország állampolgárától való megtagadásához.** A származékos tartózkodási jog közrendi okokból csak akkor tagadható meg a harmadik országbeli állampolgártól, ha az ügy valamennyi körülményének az – arányosság elve, a gyermek mindenképp felett álló érdeke, valamint az alapvető jogok tükrében elvégzett – konkrét értékeléséből kitűnik, hogy a harmadik országbeli állampolgár a közrendre nézve valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent.

Végül, a 2008/115 irányelvvel¹⁴ ellentétes azon nemzeti gyakorlat, amelynek keretében anélkül fogadható el kiutasítási határozat harmadik ország olyan állampolgárával szemben, aki már állt még mindig hatályos beutazási tilalommal párosuló kiutasítási határozat hatálya alatt, hogy figyelembe vennék a családi életével kapcsolatos, a beutazási tilalom elrendelését követően benyújtott családdegyszítési célú tartózkodás iránti kérelemben említett tényezőket (különösen kis-korú gyermekének érdekét), kivéve ha ezekre a tényezőkre az érintett korábban már hivatkozhatott volna.

II. A KÚRIA DÖNTÉSEI

II.a.) A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK DÖNTÉSE¹⁵

Ügyszám: *Köf.5001/2019/5.*

Tárgy: engedély nélkül kivágott fák pótlása

Vizsgált jogszabály: Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat Képviselő-testületének a fásszárú növények védelméről szóló 31/2015. (IV. 9.) számú önkormányzati rendelete 2017. május 3-ig hatályban volt 5. § (2) bekezdés e) pontja

Törvényességi probléma:

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban volt per tényállása szerint felperes a tulajdonában lévő ingatlanon 11 db fát vágott ki a polgármester engedélye nélkül. Az elsőfokú hatóságként eljáró Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat polgármestere határozatában ezek pótlásaként 10 db 18-20 cm törzskörméretű fa ültetését, valamint 18.948.681 Ft pénzbeli megváltás megfizetését írta elő. A felperes fellebbezése alapján az elsőfokú hatóság határozatát a fapótlási kötelezettség vonatkozásában akként módosította, hogy négy darab engedély nélkül kivágott fa megváltásaként a saját telekre 12 db 18/20 cm, a közterületre 76 db 12/14 cm törzskörméretű faültetését írta elő. Az alperes a perben támadott határozatában a módosított elsőfokú határozatot helybenhagyta a Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat Képviselő-testületének a fásszárú növények védelméről szóló 31/2015. (IV. 29.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör.) 5. § (2) bekezdés e) pontja, 5. § (3) bekezdés a), b) pontjai és az 5. § (9) és (11) bekezdései alapján.

A fenti tényállás alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. december 19-én kelt végzésében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a alapján a per tárgyalását felfüggesztette, és indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 5. § (2) bekezdés e) pontja, valamint az 5. § (3) bekezdés b) és c) pontjai törvényességi vizsgálatára irányuló nemperes eljárást.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése és 5. § (1) bekezdése alapján a fásszárú növények kivágásához, metszéséhez, csonkolásához a tervezett műveletet megelőzően legalább 21 nappal kell kérni a polgármester engedélyét. A kivágott fa pótlásáról a fakivágási engedélyben megállapított mértékben és módon az előírt határidőn belül kell gondoskodni. Az Ör. 5. § (2) bekezdése a) pontja alapján a fásszárú növények kivágása esetén a pótolandó fásszárú növények visszapótlására a kivágott növények össz-törzskörméretének másfélszeresét kell alapul venni. Az e) pont szerint a pótlás mértéke engedély nélküli fakivágás esetén a kivágott fásszárú növények össz-törzskörméretének háromszorosra.

A fásszárú növények pótlásának módját meghatározza Ör. 5. § (3) bekezdés b) és c) pontjai alapján, amennyiben a pótlandó fásszárú növények az a) pont szerinti ingatlanon nem vagy csak részben helyezhetők el, a vissza nem pótolandó fák helyett közterületi ültetést, vagy pénzbeli megváltást kell előírni. A c) pont értelmében a fásszárú növények pótlását ültetéssel és pénzbeli megváltással együttesen is elő lehet írni. A pénzbeli megváltás mértékének meghatározásáról szóló Ör. 5. § (5) bekezdése előírja, hogy az előző évben a Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat által közterületen elültetett, a 12/14 cm törzskörméretű legalább kétszer iskolázott, sorfa minőségű faiskola árú ültetési költséggel és gondozási költséggel növelt – a polgármester által minden év március 1-ig a helyben szokásos módon közzétett – évi átlagárát kell alapul venni. A hivatkozott átlagárát az önkormányzat honlapján 2013. március 21-én közzétett hirdeteménnyel szerint 66 200 Ft/darab összegben állapítja meg.

¹⁴ 5. cikk.

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

Az indítványozó bíróság a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 48. § (2) bekezdésére, a fásszárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 8. § (1) és (4) bekezdésére, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdésére hivatkozással kifejtett álláspontja szerint az Ör. csak környezetvédelmi korlátozás tekintetében alkalmazhat szigorúbb előírást és nem a környezetvédelmi korlátozás betartása miatti jogkövetkezmény tekintetében. Márpedig az Ör. szabályozása alapján a magánterületen történt fakivágás a tulajdonosra nézve súlyosabb jogkövetkezményekkel jár, ami a magántulajdonból és a köztulajdonból eredő kötelezettségek tekintetében indokolatlan megkülönböztetéshez vezetnek. A bíróság álláspontja szerint kompenzációs intézkedésként pénzfizetést csak erre vonatkozó törvényi felhatalmazás alapján lehetett volna megállapítani. A Kvt. 110. § (7) bekezdés 6. pontja felhatalmazása alapján olyan rendelet nincs, amely jelen ügyben kiszabható bírságról rendelkezne. Az Ör.-ben foglalt kötelezettségek megsértése miatt alkalmazandó jogkövetkezmény vonatkozásában a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 142/C. §-ában írtak sem jöhetnek szóba, mert az Ör. már nem volt hatályban, amikor a Mötv. hivatkozott szabálya hatályba lépett. Az indítvány szerint a jelen ügyben megállapított pénzbeli kompenzáció bírság jellegű, melynek nincs felső határa, ezért az ellentétes a megalkotásakor még hatályos közigazgatási eljárás és hatósági szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94/A. § (1) bekezdésével.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján, a 42. § (1) bekezdése értelmében hívta fel az érintett önkormányzatot az indítványra vonatkozó nyilatkozata előterjesztésére. Az önkormányzat védiratot terjesztett elő, melyben kérte a bírói indítvány elutasítását. Az önkormányzat kifejtette, hogy tulajdonjogot korlátozó előírás a fakivágás engedélyhez kötése, valamint az Ör. 5. § (1) bekezdésében előírt pótlási kötelezettség, továbbá a (2) bekezdés *a*) pontjában meghatározott pótlási mérték, mely szakmai előírás alapul. A fakivágásból adódóan kieső szén-dioxid megkötő és oxigéntermelő zöldterületet legalább olyan mértékben pótolni szükséges a kivágást követően, mint amilyen mértékben megvolt a fakivágás megelőzően. Az önkormányzat kiemelte, hogy tárgyi esetben nem a Ket.-ben meghatározott közigazgatási bírság szabályai alkalmazhatóak, hanem a Kvt. 48. § (1) és (2) bekezdése és a Korm. rendelet 8. § (1) és (4) bekezdései. Ehhez képest az Ör. 5. § (2) bekezdés *a*) pontjában meghatározott pótlási kötelezettség nem minősülhet bírságnak, vagy bírság jellegű intézkedésnek, hanem a specialitás elvéből adódóan a Kvtv.-ben meghatározott, más jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírás alkalmazásáról van szó. Így az Ör.-ben meghatározott másfélszeres pótlási mérték nem ütközik a Ket. 94/A. § (1a) bekezdésébe.

A döntés:

A Kúria megállapította, hogy az Ör. 2017. május 3-ig hatályban volt 5. § (2) bekezdés *e*) pontja törvényellenes volt, ezért e rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt az ügy alapjául szolgáló folyamatban lévő perben, valamint valamennyi, a jelen határozat időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

A döntés indoka:

I. A Kúria Önkormányzati Tanácsa előjáróban rögzítette, hogy az indítványban felülvizsgálni kért Ör. 2015. július 1-től 2017. május 3-ig volt hatályban. A Kp. 146. § (1) bekezdés *b*) pontja bírói indítvány alapján lehetővé teszi a már nem hatályos önkormányzati rendelet felülvizsgálatát, ezért az érdemi elbírálásnak nem volt akadálya.

A Kúria mindenekelőtt az Ör. tartalmának a preambulumában hivatkozott törvényi felhatalmazással [Kvt. 48. § (2) bekezdése] való összhangját vizsgálta meg

A Kvt. 48. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg. E törvényi felhatalmazása alapján alkotta meg az önkormányzat az Ör.-t, melynek hatálya alá tartozik az 1. § (2) bekezdése szerint – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a Budapest XI. kerület közigazgatási határán belül minden ingatlan és azok fás szárú növényállománya függetlenül attól, hogy tulajdonosa – üzemeltetője, bérlője, hasznélvezője, használója – természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet. A (2) bekezdés értelmében a rendelet hatálya nem terjed ki – többek között – a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelettel szabályozott közterületi fakivágásra, valamint az élet-, egészség- vagy vagyonvédelmi okból történő kivágásra, illetve az eltérő szabályt megállapító külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre.

A Kormány a Kvt. 110. § (7) bekezdés 25. pontjára figyelemmel adta ki a fásszárú növények védelmével kapcsolatos 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendeletét, mely szabályozást csak a közterületen álló fák kivágása esetén követendő eljárásról és a pótlási kötelezettségről tartalmaz. A Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyéhez köti és a 8. § (1) bekezdésében kötelezi a használtót a növény kivágást követő 1 éven belüli „*helyben történő*” pótlására. (4) bekezdése szerint „*amennyiben a fás szárú növény pótlása a földrészlet adottsága miatt nem vagy csak részben teljesíthető, a pótlást a jegyző által kijelölt más ingatlanon történő telepítéssel kell teljesíteni. Amennyiben ilyen ingatlan a település beépítettsége miatt nem jelölhető ki, a jegyző a használtót a települési önkormányzat által rendeletben meghatározott kompenzációs intézkedés megtételére kötelezi.*”

A Kvt. 101. § (1) bekezdése alapján a környezethasználó a Kvt.-ben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntető jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A közigazgatási jogi felelősség szabályait a Kvt. 102/A. § (2) bekezdése határozza meg, melynek *b)* pontja értelmében „kiegészítő helyreállítási intézkedésként amennyiben az elsődleges helyreállítási intézkedés nem vezet eredményre,

ba) a károsodott környezeti elemet erre alkalmas környezeti elemmel, illetve a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást erre alkalmas környezeti elem által nyújtott szolgáltatással pótolni,

bb) ha a ba) pontban meghatározott pótlás sem vezet eredményre, a környezeti elemet vagy a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást – a károsodott környezeti elem vagy szolgáltatás becsült költségével megegyező –, erre alkalmas környezeti elemmel vagy környezeti elem által nyújtott szolgáltatással pótolni.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fenti szabályozás alapulvételével egyetértett az indítványozó bíróság álláspontjával, mely szerint a tulajdonjogot korlátozó előírásnak minősül a fakivágás engedélyhez kötése [Ör. 3. § (2) bekezdése], valamint a telepítési kötelezettség [Ör. 5. § (1) és (2) bekezdés], melyre vonatkozó szabályozást – kizáró törvényi rendelkezés hiányában – az önkormányzatnak jogában állt a nem közterületi ingatlanokra is kiterjeszteni. (Köf. 5037/2018/4.)

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a bírói indítványban foglaltak alapján több kérdésben kellett állást foglalnia. Először azt vizsgálta, hogy az Ör.-ben – a Kvt. 48. § (2) bekezdése felhatalmazó rendelkezése alapján – milyen módon (természetben, pénzben, vagy mindkettőben) és mértékben volt elrendelhető jogszerűen nem közterületi ingatlanokat érintő tulajdoni korlátozás. Másodszer az engedély nélküli fakivágás, mint jogellenes cselekmény szankcionálása milyen módon lehet törvényes. Harmadszor a jogkövetkezmények szempontjából megengedett és indokolt-e az eltérés a közterületekre vonatkozó szabályozástól, ha igen, ez nem vezet-e a magán és köztulajdon közötti indokolatlan különbségtétel eredményező alapjogi sérelemhez.

Az Ör. indítvány alapján támadott rendelkezései a következők:

5. § [(1) a fakivágás engedélyben megállapított mértékben és módon lesz az előírt határidőn belül az engedélyes köteles gondoskodni a pótlásról.]

(2) A pótlás mértéke:

a) fásszárú növények kivágása esetén a pótolni fásszárú növények össz-törzskörmérete a kivágott növények össz-törzskörméretének másfélszerese

e) engedély nélküli fakivágás esetén a kivágott fásszárú növények össz-törzskörméretének háromszorosa

(3) A fásszárú növények pótlásának módja:

a) a kivágott fásszárú növényeket a fakivágás által érintett ingatlanon kell pótolni,

b) amennyiben a pótlandó fásszárú növények az a) pont szerinti ingatlanon nem vagy csak részben helyezhetők el, a vissza nem pótolni fák helyett közterületi ültetést vagy pénzbeli megváltást kell előírni,

c) a fásszárú növények pótlását ültetéssel és pénzbeli megváltással együttesen is elő lehet írni.

Az Ör. 5. § (1) bekezdése és (3) bekezdés *a)* pontja szerint a magántulajdonban álló ingatlanokon történő fakivágás esetén is fő szabály az engedély nélkül kivágott fa pótlása. Ha az elrendelt mértékű pótlás (ültetés) az érintett ingatlanon nem valósítható meg, a (3) bekezdés *b)* és *c)* pontja alapján közterület ültetéssel és/vagy a pénzbeli megváltással kell a pótlási kötelezettséget teljesíteni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5037/2018/4. számú határozatában a Kvt. 102/A. § (2) bekezdés *b)* pont *ba)* és *bb)* alpontjai és a Korm. rendelet 8. § (4) bekezdés rendelkezéseinek alapulvételével már kimondta, hogy „[k]ompenzációs intézkedés rendeletben történő előírására az önkormányzat jogszabályi felhatalmazással bír, mely intézkedés mibenlétét és formáit, valamint az engedély nélküli fakivágás esetén alkalmazható szankciót a jogszabály nem határozza meg, ezért az önkormányzat származékos jogalkotási jogkörében szabadon dönthet annak lehetséges formáiról”. Így kompenzációs intézkedésként pénzbeli megváltás előírása az Ör. indítványban megjelölt 5. § (3) bekezdés *b)* és *c)* pontjában önmagában nem volt jogszabálysértő, ugyanakkor az Ör.-ben az indítvány által támadott 5. § (2) bekezdés *e)* pontja az engedély nélküli fakivágás esetén megállapított pótlási kötelezettség mértékét tekintve nem állt összhangban a Kvt. 102/A. § (2) bekezdés *b)* pontjával. A Kúria itt mutat rá arra az ellentmondásra, hogy az indítványozó bíróság álláspontja szerint az engedélyezett fakivágás esetére az Ör. 5. § (2) bekezdés *a)* pontjában előírt pótlás mértéke is diszkriminatív a közterületen történt fakivágás esetén a Korm. rendelet alapján alkalmazható jogkövetkezményhez viszonyítva, ennek ellenére az indítványban a bíróság az Ör. ezen rendelkezésének megsemmisítését nem kérte és pontosan nem jelölte meg, hogy az a Korm. rendelet mely előírását és hogyan sértette.

A Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése a telepítés mértékét az elültetendő fák db száma vagy egyéb számítási mód megadásával egzakt módon nem írja elő, ellenben megköveteli a 3 éven belüli „legalább azonos területi borítás” elérését, ezért a pótlás mértékét a pótlási kötelezettség előírásakor kell úgy megállapítani, hogy az a jogszabályi előírásnak megfeleljen. Az önkormányzat védíratában kifejtette, hogy az Ör. 5. § (2) bekezdés *a)* pontjában meghatározott pótlási mérték szakmai előírás alapul. A kivágott fa helyett elültetett egy darab csemete ugyanis nem képes pótolni a kivágott fa zöldfelületi értékét (területi borítást), melynek visszaállításához szükséges a másfélszeres törzskörméret alapján megállapított darabszám. A Kúria osztja az önkormányzat álláspontját, hogy a felhívott rendelkezés ezért nem minősül bírság jellegű intézkedésnek, az valójában a pótlási kötelezettség realizálása, mely összhangban áll a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésével. A pótlás ellenben nem tudná célzott funkcióját, az eredeti állapot helyreállítását rövid időn belüli betölteni.

3. A pótlás mellett vagy helyett előírt kompenzáció azonban nem tartalmazhat az engedély nélküli fakivágás, mint jogellenes cselekmény esetén alkalmazható egyéb szankciót. Jellemzően ilyen szankció a környezetvédelmi bírság, melynek kiszabására az alábbi jogszabályhelyek adnak felhatalmazást az önkormányzat számára.

A Kvt. 106. § (1) bekezdése szerint „*aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogséértő magatartás súlyához – így különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez – igazodó környezetvédelmi bírságot köteles fizetni*”. A Kvt. 110. § (7) bekezdés 6. pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy a környezetvédelmi bírságok fajtáit és mértékét, megállapításának módját rendeletben megállapítsa. A fás szárú növények védelméhez (pótlásához) kapcsolódó környezetvédelmi bírság tárgyú rendeletet azonban a kormány ezidáig nem alkotott, ebből következően az önkormányzat bírságolási tevékenységére az általános szabályok irányadók.

Az Alkotmánybíróság az indítványban hivatkozott 29/2015. (X. 2.) AB határozatában rögzítette, hogy „*...vannak a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megsabják a helyi önkormányzatok szankció statutuális jogkörének kereteit, ... illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához*.” Ilyen törvényi rendelkezésként a Ket. VI/A. fejezetét nevesítette, ezen belül a 94/A. § (1a) bekezdését, mely meghatározza az önkormányzati rendelet alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határát.

Helyesen utalt a bírói indítvány arra, hogy az önkormányzati rendeletben előírt kötelezettségek elmulasztása miatti jogkövetkezmények (közigazgatási szankciók) alkalmazására felhatalmazást a 2018. január 1-jei hatállyal hatályba lépett Möt. 142/C. § (1) bekezdése adja meg, mely tárgyi ügyben nem alkalmazható, mivel az Ör. 2017. május 3-án hatályát veszítette. Ugyanezen § (2) bekezdése alapján a bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogséértés jellegével arányban kell megállapítani.

A Kúria ezzel összefüggésben utal arra, hogy az Ör. hatálya alatt még az indítványban megjelölt Ket. közigazgatási bírságra vonatkozó 94/A. §-a volt az irányadó törvényi előírás, melynek 2014. január 1-től hatályos (1a) bekezdése értelmében „*a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa – a jogséértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétfélmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a jogséértés jellegével arányban kell megállapítani*.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fenti rendelkezések értelmezése és összevetése alapján azt állapította meg, hogy az Ör. 5. § (2) bekezdés *e*) pontjának előírása alapján az engedély nélkül kivágott fák pótlási mértéke szankciós jellegűvé vált azáltal, hogy az Ör. 5. § (2) bekezdés *e*) pontja a pótlási kötelezettséget a fák törzskörméretét tekintve az a) pontban – az engedélyezett fakivágás esetére – előírt 150%-os mértékű pótláshoz viszonyítva szakmailag nem védhető módon háromszorosára növeli. Ennek következtében engedély nélküli fakivágás esetén az Ör. 5. § (5) bekezdése alapján meghatározott pénzbeli megváltás is részben bírság szankciót tartalmaz.

A vonatkozó Kvt.-beli szabályozás a fentiek szerint különbséget tesz a – károsodott környezeti elem vagy szolgáltatás becsült költségével megegyező mértékű – kompenzáció, illetve jogellenes cselekmény esetén kiszabható környezetvédelmi bírság között. A Kúria a Köf.5037/2018/4. számú határozatában elvi éllal mondta ki, hogy „*[a] nem közterületi ingatlanon engedéllyel vagy engedély nélkül végzett fakivágás esetén a pótlás mellett vagy helyett kompenzációs intézkedésként a károsult környezeti elem becsült költségével egyenértékű pénzbeli megváltás is előírható. A kompenzáció az engedély nélküli kivágás esetén sem tehető szankciós jellegűvé. A jogellenes cselekmény jogkövetkezménye a jogséértés súlyával arányban álló közigazgatási bírság kiszabása lehet*.” A két jogintézmény nem szabályozható azonos feltételek mentén, tekintettel arra, hogy eltérő a céljuk, ebből következően a mértékük is. A kompenzáció alapvetően/vagy köznapi értelemben kiegyenlítés, ellenszolgáltatás, megtérítés, ellensúlyozást jelent, nem jogellenes cselekményhez kapcsolódó jogkövetkezmény, ebből következően nem kapcsolódik hozzá büntetőjelleg. Ezzel ellentétben a környezetvédelmi bírság, mely a közigazgatási bírság körébe tartozik, egyértelműen jogellenes cselekményhez kapcsolódó, a címzett számára hátrányos jogkövetkezményt, azaz szankciót jelent, melyben a büntetés (annak objektív és szubjektív célja) nyilvánvalóan kifejeződik.

Törvénybe ütközött az Ör. vitatott 5. § (2) bekezdés *e*) pontja abból az okból is, hogy a pótlás mértékét az engedély nélküli fakivágás esetén az akkor még hatályban volt Ket. 94/A. § (1a) bekezdése alapján kiszabható közigazgatási bírságtól nem választotta el, emiatt a pénzbeli kompenzáció is a Ket.-ben meghatározott felső határt (200.000 Ft-ot) jelentősen túllépheti, valamint a kompenzáció (egyben bírság) összegének megállapításánál a Ket. 94/A. §-ában meghatározott mérlegelés körébe tartozó esetekre nincs figyelemmel, azaz az engedély nélküli fakivágás esetén nem vizsgálja a cselekményhez kapcsolódó egyéb körülményeket.

Összefoglalva, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 146. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján megállapította, hogy az Ör. indítványban hivatkozott 5. § (2) bekezdés *e*) pontja a fentiek szerint jogszabályséértő volt. A törvényellenesség megállapítása okán a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom Kp. 147. § (1) bekezdés első fordulata alapján való kimondása mellett, ugyanezen jogszabályhely második fordulat alapján általános alkalmazási tilalom, valamely bíróság előtt folyamatban lévő valamennyi egyedi ügyre vonatkozóan ugyancsak indokoltá vált. A Kúria nem látta okát e rendelkezés mellőzésének, mivel a Kp. 147. § (2) bekezdés szerinti, törvényben meghatározott megengedett okai – közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme – nem állnak fenn.

A döntés elvi tartalma:

Az engedély nélkül kivágott fák pótlási mértéke nem tehető szankciós jellegűvé.

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

Az ügy száma: *Kúria Kfv.IV.35.017/2019/8.*

A per tárgya: falugondnoki szolgáltatással kapcsolatos köz-
igazgatási cselekmény.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A felperes, mint a Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalánál (a továbbiakban: működést engedélyező szerv) bejegyzett fenntartó V. község közigazgatási területén falugondnoki szolgáltatást nyújt, melyhez a 2014. július 4. napján jogerőre emelkedett bejegyző határozat szerint az x forgalmi rendszámú gépjárművet veszi igénybe. A felperes 2016. évben „Falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás” jogcímen 12 hónapra összesen 2 500 000 Ft támogatást számolt el. E feladatellátáshoz 2015. január 1. napjától ténylegesen az y forgalmi rendszámú gépjárművet használta, melynek tényét a szolgáltatói nyilvántartásba csak a 2016. november 23. napján jogerőre emelkedett határozattal jegyezték be.

Az elsőfokú hatóságként eljáró Magyar Államkincstár Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a felperes 2016. évi költségvetési beszámolója alapján hatósági ellenőrzés keretében vizsgálta felül a falugondnoki szolgáltatás jogcímen igényelt támogatás felhasználását. Megállapította, hogy a perbeli szolgáltatás jogszerű működésének feltétele a gépjármű szolgáltatói nyilvántartásba történő jogerős bejegyzése. A felperes csak arra az időszakra jogosult a támogatás elszámolására, amely időszakra vonatkozóan a feladatellátás valamennyi jogszabályi feltételnek megfelelt. Mindezek alapján az elsőfokú hatóság megállapította, hogy a felperes 2016. január 1-től 2016. november 23-ig nem volt jogosult a támogatás igénybevételére, melynek okán összesen 2 291 667 Ft visszafizetési kötelezettség, valamint 47 667 Ft ügyleti kamatfizetési-, és 2017. április 5. napjától a teljesítés napjáig késedelmi kamatfizetési kötelezettség terheli. A „Település-üzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás támogatása – beszámítás után”, „Egyéb önkormányzati feladatok támogatása – beszámítás után”, „Lakott külterülettel kapcsolatos feladatok támogatása – beszámítás után”, „I.1. jogcímeihez kapcsolódó kiegészítés”, a „Lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatása”, az „Adóssághozzájárulásban nem részesült önkormányzatok fejlesztéseinek támogatása”, a „Települési önkormányzat nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatása”, a „Települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása”, a „Szociális ágazati pótlék”, a „Szociális kiegészítő pótlék támogatása”, és a „Költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2016. évi kompenzációja” jogcímei vizsgálata kapcsán visszafizetési kötelezettséget nem állapított meg.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2018. március 22. napján kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

Az alperes hivatkozott Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. melléklet III. 3. e) pontjára, a Kiegészítő szabályok 5. c) pontjára; a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5. sz. melléklet 2.2. pontjára, a 8. § (2) bekezdésre, melyek alapján kifejtette, hogy a szolgáltatás jogszerű működésének feltétele a gépjármű szolgáltatói nyilvántartásba történő bejegyzéséről szóló jogerős határozat, így a felperes csak arra az időszakra jogosult a Kvtv. szerinti támogatás igénybevételére, amelyre vonatkozóan rendelkezésre áll jogerős, aktuális adattartalommal bíró határozat a bejegyzésről, ugyanis ez a finanszírozás alapja.

Hivatkozott továbbá az alperes a Korm. rendelet 27-28. §-aira, melyek értelmében a fenntartó köteles kérelmezni az adatmódosítást, ha a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok megváltoznak, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) 92/K. § (4c) bekezdésére, mely szerint a szociális szolgáltatót a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően kell működtetni, amelyet a működést engedélyező szerv ellenőriz.

Az alperes utalt az ügy tárgyával egyező ítéletekre, valamint a Kúria gyakorlatára, kiemelve e körben azt, hogy a támogatás igénybevételének jogszerűségét állapítja meg, melynek keretében bírságot nem szabhat ki, de az államháztartásról 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 60/A. § (1) bekezdés d) pontja értelmében intézkedhet a támogatás teljes vagy részleges visszavonásáról.

A felperes keresete és a védírat:

Az alperes határozatával szemben a felperes keresettel élt, amelyben kérte annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését. Nem vitatta a visszafizetéssel nem érintett jogcímei vizsgálata kapcsán tett megállapításokat. Arra hivatkozott, hogy a Korm. rendelet nem szakmai szabályokat rögzít, a szakmai előírásokat a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet) tartalmazza. Álláspontja szerint nem terheli visszafizetési kötelezettség a falugondnoki szolgáltatás jogcímen folyósított állami támogatás tekintetében. A támogatás feltétele ugyanis az, hogy a szolgáltatás a nyilvántartásban folyamatosan szerepeljen, ez az esetben az egész vizsgált évre vonatkozóan megvalósult, mind a Szoc. tv.-ben, mind az SzCsM rendeletben foglalt feltételeket teljesítette. Arra is hivatkozott, hogy a kincstár kizárólag a Kvtv.-ben előírt jogosultsági feltételek fennállását vizsgálhatja, a szolgáltatói nyilvántartás adattartalmának ellenőrzése a működést engedélyező szerv hatáskörébe tartozik.

Az alperes védíratában a határozatban foglalt indokok alapján a kereset elutasítását kérte.

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

Az elsőfokú ítélet:

Az elsőfokú bíróság ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására „utasította”.

Az elsőfokú bíróság jogértelmezése szerint a támogatás feltétele a Szoc. tv. 60. §-ának és az SzCsM rendelet szabályainak való megfelelés. A Korm. rendelet a szolgáltatói nyilvántartás adattartalmáról és ellenőrzéséről, illetve a szociális ellátások szolgáltatásának ellenőrzéséről tartalmaz szabályokat, ezért nem minősül szakmai szabálynak. Mindezek alapján nem sértett szakmai szabályt a felperes azzal, hogy a vizsgált időszak egy részében olyan gépjárművel látta el a falugondnoki szolgáltatást, amelynek adatait a szolgáltatói nyilvántartásba nem jelentette be.

Az alperes a Szoc. tv. 60. §-ában foglalt megsértését nem állapította meg, továbbá nem vitatta, hogy a felperes az SzCsM rendelet 8. sz. mellékletének megfelelő nyilvántartást vezetett. A szolgáltatói nyilvántartás adattartalmának ellenőrzése és annak szankcionálása a működést engedélyező szerv hatáskörébe tartozik.

A Kúria egyedi ügyekben hozott döntéseire hivatkozással rögzítette az elsőfokú bíróság, hogy az állami támogatás felhasználásának átláthatónak kell lennie, a felhasználás jogszerűségének elbírálásánál azonban mindig a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit kell figyelembe venni. A perbeli esetben a felperes a szakmai szabályoknak megfelelt, ezért a megismételt eljárásban az állami támogatás igénybevétele a határozatban foglalt okból nem minősíthető jogszerűtlennek.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem:

Az ügyben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben kérte az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az eljáró bíróság új, a felperes keresetét elutasító határozat hozatalára utasítását. Az alperes álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a Kvtv. 2. sz. melléklet III. 3. e) pontjának és Kiegészítő szabályainak falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás jogcím vonatkozásában meghatározott rendelkezéseit.

Az alperes hangsúlyozta, hogy a falugondnoki szolgáltatást nyilvántartásba kell venni, a szolgáltatás egyik adata pedig a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmánya, típusa és rendszáma. A Szoc. tv. 92/K. § (4c) bekezdése szerint a szociális szolgáltatót a jogszabályokban és szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően kell működtetni. A normatív állami hozzájárulásnak nem csak a jogerős működési engedély a feltétele, hanem a szolgáltatónak meg kell felelnie a külön jogszabályban előírt feltételeknek is, melybe a Korm. rendelet előírásai is beletartoznak.

A Korm. rendelet 8. § (2) bekezdését és 27. § (1) bekezdését is figyelembe véve a szolgáltatáshoz használt gépjármű forgalmi engedélyének bemutatása a bejegyzéshez elengedhetetlen, így az abban foglalt adatok (mint a gépjármű forgalmi rendszáma), a szolgáltatás működésének jogszerűsége – és így a támogatás igénybevételeinek jogszerűsége – szempontjából

is jelentőséggel bírnak. A Korm. rendelet egyértelmű kötelezést tartalmaz a szolgáltatás fenntartója számára nem csak a szolgáltatás bejegyzésére, hanem a bejegyzett adatok megváltozása esetén az adatmódosítás kezdeményezésére is. A Kvtv. 2. sz. melléklet Kiegészítő szabályai nem hagynak kétséget afelől, hogy a támogatások igénybevétele és a nyilvántartásba történő bejegyzés között szoros összefüggés áll fenn. A perbeli esetben a ténylegesen használt járműre vonatkozó jogerős bejegyző határozat nem állt rendelkezésre. Mindezek alapján álláspontja szerint nem fogadható el az az elsőfokú bírósági álláspont, amely a támogatásra való jogosultságot, a támogatás felhasználását és a működési engedély szerinti szolgáltatás jogszerű működtetését különválasztja.

Kifejtette, hogy a Kúria joggyakorlata alapján a szolgáltatás tényleges nyújtása még nem elegendő a támogatásra való jogosultság megszerzéséhez, ehhez valamennyi jogszabályi rendelkezés betartása szükséges. A költségvetési források felhasználásának transzparenciája, ellenőrizhetősége egy legitim és elengedhetetlen cél, ezért a fenntartóknak az adminisztratív kötelezettségeknek is meg kell felelniük. Az alperes utalt arra is, hogy a vitatott jogkérdés megítélésében a bírói gyakorlat nem egységes.

A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte. Hangsúlyozta, hogy a vizsgált időszakban mind a Szoc. tv.-ben, mind az SzCsM rendeletben foglaltaknak megfelelt, a falugondnoki tevékenységet a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyezték, a tényleges szolgáltatási kötelezettségének eleget tett, a normatíva elszámolása átlátható volt. A szolgáltatói nyilvántartás ellenőrzésére a működést engedélyező szerv jogosult, így az ezzel kapcsolatos kötelezettségek megsértése esetén a jogkövetkezményeket is csak e hatáskör címzettje gyakorolhatja.

A Kúria döntése és jogi indokai:

A Kúria a rendelkező részben foglalt döntését a felülvizsgálati kérelemben és az ellenkérelemben kifejtettek vonatkozásában a következőkkel indokolja:

A Kúria rögzíti, hogy a hasonló tényállás mellett 2019. január 22-én – mintaperben – hozott Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítéletében kifejtett jogi álláspontjától jelen ügyben nem kíván eltérni.

A Kúria elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az alperes vizsgálhatta-e a falugondnoki szolgáltatás azon adminisztratív – konkrétan a Korm. rendelet 1. melléklet 3.1.1. pontjában foglalt – feltételét, hogy a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmányának, típusának és rendszámának szerepelnie kell a szolgáltatói nyilvántartásban.

Az Áht. 57. § (1) bekezdése értelmében „[a] helyi önkormányzat az általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat (e Fejezet alkalmazásában a továbbiakban: támogatás) a kincstár útján igényli, azok módosítását a kincstár útján kezdeményezi, azokról a kincstár útján mond le, és az éves költségvetési beszámolót megalapozó végleges adatszolgáltatást a kincstár útján teljesíti”. Az Áht. 57. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „[a] kincstár a rendelkezésére álló adatok alapján, illetve helyszíni ellenőrzés

során ellenőrzi a támogatások igénylésének és módosításának megalapozottságát”.

Jelen esetben nem kétséges, hogy helyi önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó támogatásról van szó, a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás után a támogatás a Kvtv. 2. melléklet III. pont (A települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekékeztetési feladatainak ellátása cím) 3. (Egyes szociális és gyermekjóléti feladatok támogatása alcím) e) alpontja alapján illeti meg a települési önkormányzatot. Az Áht. 59. § (1) bekezdése szerint „[a] kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján a [közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL.törvény] Ket. szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását”.

Megállapítható, hogy a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás vonatkozásában a kincstár ellenőrzési hatáskörét az Áht. fent idézett 57. § (2) bekezdése és 59. § (1) bekezdése teremti meg. Az alperes hatósági ellenőrzési jogköre kiterjed az önkormányzatok éves költségvetési beszámolója alapján az állami támogatások elszámolására, felhasználására és a beszámoló alapjául szolgáló dokumentumok ellenőrzésére is.

A következő kérdés, hogy a kincstár ellenőrzési hatásköre csak a szakmai szabályok megsértésére terjed ki, vagy kiterjed a nyilvántartás vezetésére vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére is.

Az Áht. 60/A. § (1) bekezdése értelmében: „Ha a helyi önkormányzat támogatáshoz valótlán adatot szolgáltatott, az igénybe vett támogatást nem a megjelölt célra használta fel, a jogszabályban meghatározott arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, illetve a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett [e Fejezet alkalmazásában az a)-d) pont a továbbiakban együtt: jogosulatlan igénybevétel], a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haldéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni.”

Az Áht. fent idézett 60/A. § (1) bekezdés a) pontja az adat-szolgáltatási tevékenységre vonatkozik (amelybe nyilvánvalóan beletartoznak a Korm. rendelet 1. mellékletben szereplő szolgáltatói nyilvántartás adatai), míg a b), c) és d) pontjai vonatkozhatnak a szakmai szabályok megszegésére, azaz az Áht. rendszerében a kincstár ellenőrzési jogosítványa mind az adminisztratív, mind pedig a szakmai szabályok betartásának ellenőrzésére kiterjed. Ezt erősíti a Kvtv. 2. melléklet III. 3. e) pontja, amely szerint „[a] támogatásra az a települési önkormányzat jogosult, amely a falugondnoki vagy a tanyagondnoki szolgáltatást a Szoc. tv. 60. §-a és a külön jogszabályban foglalt szakmai szabályoknak megfelelően tartja fenn”. (A Szoc. tv. 60. §-a a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás célját, feltételeit határozza meg.)

A Kúria megítélése szerint az Áht. és a Kvtv. fenti rendelkezéseiből az következik, hogy nem megalapozott az elsőfokú bíróság azon álláspontja, amely elkülöníti a nyilvántartás vezetésére vonatkozó (adminisztratív) szabályok megsértését a szakmai szabályok megsértésétől. A szociális szolgáltatásra vonatkozó szabályok – finanszírozási szempontból – nem választhatók külön a szolgáltatás tartalmát meghatározó szakmai, valamint egyéb, adminisztratív jellegű szabályokra úgy, hogy az előbbiekké kihatással vannak a

szolgáltató normatív támogatásra való jogosultságára, míg az utóbbiak nem.

Abból a tényből továbbá, hogy a működést engedélyező szerv jogosult a szolgáltatói nyilvántartás tartalmának az ellenőrzésére, nem következik, hogy a kincstár ugyanezen kérdések ellenőrzésére ne lett volna jogosult a költségvetési támogatás igénylése megalapozottságának felülvizsgálata során. A működést engedélyező szerv és a kincstár a jogsértés megállapítása esetén egymástól eltérő jogkövetkezményeket alkalmazhatnak, ebből tehát szintén nem következik, hogy az alperes ellenőrzési jogköre ne terjedne ki a Korm. rendelet szerinti szabályok megsértésének vizsgálatára. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság alperesi hatáskör hiányára alapított érvelése alaptalan.

A szolgáltatói nyilvántartás körébe tartozó adatok vonatkozásában az alperesi határozat meghozatalakor hatályos Korm. rendelet 1. számú melléklete a következőképpen rendelkezett:

„3.1.1. falugondnoki szolgáltatás: a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmánya, típusa és rendszáma,

3.1.2. tanyagondnoki szolgáltatás: a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmánya, típusa és rendszáma.”

Megállapítható tehát, hogy jogszabály írja (írta) elő azt, hogy a nyilvántartás adatai közé tartozik a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmánya, típusa és rendszáma, a Korm. rendelet 27. § (1) bekezdése pedig akképpen szól, hogy „[a] fenntartó köteles kérelmezni az adatmódosítást, ha a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok megváltoznak”. A fentiekből következően releváns az adatok nyilvántartásba történő, a valóságnak megfelelő bejegyzése. A jogszerű működésnek ez a feltétele, önmagában a szolgáltatás tényleges nyújtása – az elsőfokú bíróság álláspontjával ellentétben – még nem elegendő, a támogatás igénybevételéhez előírt valamennyi jogszabályi rendelkezés betartása szükséges.

Mindezek mellett – a Kúria megítélése szerint – az alperes által alkalmazott visszafizetési kötelezettség aránytalan, ezért sérti az Áht. 60/A. § (1) bekezdését. A Kvtv. 2. melléklet 3. e) pontja értelmében a falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás fajlagos összege 2 500 000 forint/szolgálat. Jelen ügyben az alperes által helybenhagyott határozat a felperesi önkormányzat terhére a 2 291 667 Ft támogatás és kamatai visszafizetési kötelezettségéről rendelkezett. A Kúria álláspontja szerint nem vitatható a perbeli támogatási források hatékony, átlátható és jogszerű felhasználására irányuló közérdekű cél, erre az alperes alappal hivatkozott. A költségvetési források felhasználásának transzparenciája, ellenőrizhetősége és jogszerűsége körében alkalmazandó szigorú jogszabályi követelmények érvényesítésekor is figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a visszatérítési kötelezettségnek arányban kell állnia a jogsértés súlyával. Nem érvényesül az arányosság követelménye akkor, ha a visszatérítés mértéke azonos a támogatás ellenére egyáltalán nem teljesített szolgáltatás, és a valamely adminisztratív kötelezettség megsértésével ugyan, de a támogatás célja szerint teljesített tanyagondnoki szolgáltatás esetén.

Az Áht. 60/A. § (1) bekezdése szerint jogosulatlan igénybevétel esetén lehetőség van a támogatás teljes, de lehetőség van a támogatás részleges visszavonására is: a visszafizetési kötele-

zettség a jogosulatlan igénybevétellel érintett részre terjedhet ki. E jogszabályhely alapján, a jogosulatlan igénybevétellel érintett támogatásrész meghatározásánál a Kúria megítélése szerint értékelhető, hogy a felperes a szolgáltatást valójában nyújtotta, a nem megfelelő bejelentésen túl a további jogszabályi feltételeknek – legyen az a Szoc. tv.-ben, Kvtv.-ben, vagy a Korm. rendeletben foglalt szabály – eleget tett. A támogatás teljes visszavonása akkor lett volna arányos jogkövetkezmény, ha a szolgáltatást a felperes nem nyújtja, vagy pl. a gépjárművet nem pótolja, vagy olyan gépjárművet vett volna igénybe, amely alkalmatlan a falugondnoki feladatok ellátására stb. Ilyen körülményt a hatóság nem tárt fel. Kiemelendő továbbá, hogy a szolgáltatói nyilvántartásban folyamatosan szerepelt bejelentett és alkalmas gépjármű, továbbá értékelésre szorul az is, hogy az újabb gépjárművet a felperes – ugyan a perbeli esetben jelentős késedelemmel – de mégis bejelentette.

Mindezeket figyelembe véve a Kúria azt állapította meg, hogy sérti az Áht. 60/A. § (1) bekezdését az a hatósági határozat, amely nem a tényálláshoz igazodó arányos visszafizetési kötelezettséget ír elő.

Az arányosítás kötelezettsége az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes ügyintézéshez való jogból is következik az alábbiak szerint:

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, a 28. cikk pedig a bíróságok számára előírja, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. A Kúria megítélése szerint ezek az alaptörvényi kötelezések a közigazgatási perben eljáró bírót – figyelembe véve a közigazgatási per azon sajátosságát is, hogy a bíróság az objektív jogrend védelme érdekében is eljár – arra kötelezik, hogy a nyilvánvaló alaptörvényi összefüggéseket vegye figyelembe akkor is, ha alaptörvényi hivatkozást a beadványok nem tartalmaznak. A jogrendszer Alaptörvénnyel összhangban való fenntartása a jogalkalmazói jogszabály-értelmezés révén a bíróságok feladata, ez pedig feltételezi, hogy a jogalkalmazás során az Alaptörvényben foglalt jogok és alkotmányos értékek érvényesülnek. Ahogy a tagállami közigazgatási bíróságok az Európai Unió jogát kötelesek figyelembe venni ítélezésük során, függetlenül attól, hogy arra a felek hivatkoztak-e (lásd pl. EuB C–240/98–C–244/98. sz. Océano Grupo Editorial és Salvat Editores egyesített ügyekben hozott ítélet, C–473/00. sz. Cofidis ügyben hozott ítélet), úgy – a Kúria megítélése szerint – a nemzeti jogot egységbe fogó alaptörvényi összefüggések sem maradhatnak háttérben.

A fentiekre tekintettel jelen ügyben a Kúria úgy ítélte meg, hogy az alperes eljárása – az ügy tárgyát képező arányosítás hiánya – nincs összhangban az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő tisztességes ügyintézéshez való joggal. Tisztességes eljárás mellett, önmagában a késedelmes adatközlés – azon túl, hogy a támogatás célja megvalósult, és a felperes valamennyi más jogszabályi feltételnek eleget tett – nyilvánvaló, hogy nem járhat a támogatás közel teljes egészének visszavonásával.

A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog, az Alaptörvényben foglalt eljárási alapjogok. Jelen ügyben ezen alapjogi sérelmet a felperesi önkormányzat szenvedte el. Az alapjogsérelem megállapításához elengedhe-

tetlen az önkormányzat alapjogi jogképességének vizsgálata az adott tényállás alapján. A Kúria a Knk.IV.37.944/2018/2. számú határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”. Az Alaptörvény tehát kiterjeszti az alapjogok alanyainak körét a törvény által létrehozott jogalanyok, jellemzően a jogi személyek körére. A magyar jogrendszer nem különböztet meg közjogi jogi személy és magánjogi jogi személyek között, tehát alapjogi jogképessége elvileg a törvény alapján létrehozott valamennyi jogalanyra van. Az alapjogi jogképességtől meg kell különböztetni az alapjog gyakorlásához való jogot. Ezt maga az Alaptörvény is korlátok közé állítja, amikor megfogalmazza, hogy csak azokat a jogokat gyakorolhatják, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

A Kúria jelen ügyben is fenntartja a Knk.IV.37.944/2018/2. számú határozatában kifejtett azon álláspontját, hogy „[a] z állam esetében azonban nem az a kérdés, hogy az alapjog gyakorlásához való jog alapján mely jogok illetik meg, s melyek nem, hanem az, hogy rendelkezik-e alapjogi jogképességgel. Hagyományos alkotmányjogi alapelv, hogy az alapjogok az állammal, az állam hatalmával szemben fogalmazódtak meg, az állami hatalom korlátait jelentik, ezért alapvetően az állammal szemben érvényesítendőek. Ebből következően az államnak nincsenek alapjogai, alapjogok nem illetik meg az állam közhatalmat gyakorló szerveit sem. Mindez következik az Alaptörvényből is, mivel a »Szabadság és felelősség« fejezeti cím alatt foglalkozik az alapjogokkal, és ezt követi külön fejezeti cím alatt »Az állam«-ról szóló rész, szerkezetileg is demonstrálva, hogy az alapjogok az állami cselekvés korlátaiként jelennek meg. Alapjog hiányában pedig fogalmilag elképzelhetetlen az alapjogsérelem.”

Jelen ügy tényállása szerint az eljárási jog sérelmét – az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének nem megfelelő alkalmazását – a felperesi önkormányzat szenvedte el. A felperes ebben a jogviszonyban, mint szolgáltatásszervező vett részt: állami finanszírozás mellett biztosította a falugondnoki (tanyagondnoki) szolgáltatást. E feladat önkormányzati ellátása során nem a közhatalmi jellege dominál, hiszen a köz érdekében szolgáltatást – állami támogatás fejében – alapítványok, egyházak és más magánjogi szerveződések is nyújtanak. Jelen ügyben tehát az önkormányzat nem a közhatalmi jogosítványai védelmében lépett fel, hanem épp ellenkezőleg. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy az ügyben a helyi önkormányzat felperesi pozícióban van a Magyar Államkincstárral szemben, azaz közhatalmi jogosítványokat az alperes gyakorol (kötelezi a támogatás visszafizetésére). Az alperesi eljárásban a felperes ügyfél volt, ez az eljárási pozíció – az ügy fentebb bemutatott sajátosságaival együtt – igazolja a jogérvényesítés alapjogra kiterjedő jellegét. A Kúria álláspontja tehát, hogy ebben az összefüggésben felhívható a tisztességes ügyintézéshez való jog a helyi önkormányzat oldalán, s annak sérelme is megállapítható.

Végül megjegyzi a Kúria, hogy 2018. január 1. napjától a Korm. rendelet 1. számú melléklet 3.1.1. pontja akként módosult, hogy a falugondnoki szolgáltatás nyilvántartási adatai között nem szerepel a szolgáltatáshoz használt gép-

jármű gyártmánya, típusa és rendszáma. Ekként a gépjármű-adatváltozás már nem esik adatomódosítási kötelezettség alá. E tény a perbeli közigazgatási cselekmény jogszerűségére – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (2) bekezdése alapján – kihatással nem volt, azonban a megváltozott jogszabályi rendelkezés is jelzi, hogy a jogalkotó ezen adminisztrációs kötelezettségnek a támogatás igénybevétele szempontjából milyen súlyt/jelentőséget tulajdonított.

A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság nem volt jogosult a teljes alperesi és elsőfokú határozat megsemmisítésére, mert a fent kifejtettek szerint az első- és másodfokú közigazgatási határozatok olyan jogcímekre vonatkozóan is tartalmaznak megállapításokat, melyeket a felperes a keresetében nem támadott. Mindezek alapján a Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdése, valamint a Kp. 115. § (2) bekezdésére tekintettel alkalmazandó 92. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és az alperes határozatát részben – a felperes által támadott, a falugondnoki szolgáltatásra vonatkozó megállapítások tekintetében – az elsőfokú hatóság határozatának e megállapításaira is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú bíróságot e körben új eljárás lefolytatására kötelezte.

A Kúria – a fenti indokok alapján – az új eljárásra a következő iránymutatást adja: az elsőfokú hatóság a tényállás alapján köteles mérlegelni a visszafizetési kötelezettség előírását és amennyiben úgy dönt, hogy a feltárt jogszabálysértés miatt a felperest visszafizetési kötelezettség terheli, azt arányosan kell meghatározni. A hatóság azonban nem kötelezheti a felperest az irányadó, a bejelentés elmulasztásával érintett támogatás egészének visszafizetésére. A mérlegelésbe be kell vonni azt is, hogy a támogatás Szoc. tv. 60. §-ában foglalt célja megvalósult, a felperes a további szakmai és egyéb feltételeket is megtartotta. Amennyiben a hatóság úgy dönt, hogy visszafizetési kötelezettséget nem ír elő, lehetősége van jelezni a jogszabálysértést a működést engedélyező szerv felé, amely a Szoc. tv. 92/K. § (4c) bekezdés *a*) pontja szerint szociális igazgatási bíróságot szabhat ki a törvényben meghatározott keretek között. Azonban a Szoc. tv. 92/M. § (4) bekezdése ebben az esetben is arányosítást ír elő, nevezetesen: „[a] bíróság összegét az eset összes körülményeire, így különösen a jogsértés súlyára, a jogsértéssel okozott érdeksérelem nagyságára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és – fenntartóra kiszabott bírság esetén – a bírság megfizetésének az ellátás színvonalára gyakorolt hatására tekintettel kell meghatározni”.

A Kúria rámutat, hogy a Kp. 97. § (4) bekezdése szerint a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti az eljáró közigazgatási szerveket. A Kúria a falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatással összefüggő, a mintaper alapját képező Kfv. IV.35.496/2018/12. határozatában, valamint az azt követően meghozott több tucat határozatában az arányosítás kötelezettségét (vagy a jelzés lehetőségét a működést engedélyező szerv felé) írta elő a hatóság számára, amely a Kp. fent idézett rendelkezései alapján köti a bíróságot. E lehetőségeket a Kúria nemcsak az Áht. rendelkezéseiből, hanem az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből is levezette, az Alaptörvény-

nyel összhangban történő jogszabály-értelmezés a bíróságokra és a hatóságokra egyaránt vonatkozik. A Kúria e tárgyban hozott határozataiban összegezte az ügyvel kapcsolatos valamennyi álláspontját, és egységes döntéseket hozott, amelyekről a hatóság nem térhet el. A Kúria határozatai alapján a hatóság nem követelheti vissza az adott időszakra vonatkozó támogatás egészét, ha pusztán az új gépjármű szolgáltatási nyilvántartásba történő bejelentésének késedelmissége a jogsértés tárgya.

Végezetül utal arra a Kúria, hogy a jelen bírósági eljárások már a Kp. hatálya alá tartoznak. A Kp. 152. §-a új jogintézményként bevezette a teljesítési bíróságot. A 152. § (1) bekezdése értelmében ha a közigazgatási szerv a teljesítés elmaradására nem ad magyarázatot vagy az nem alapos, a bíróság a közigazgatási szervet – a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezése mellett – teljesítési bírsággal sújtja, a 152. § (3) bekezdése alapján pedig a bíróság – a teljesítési bírság ismételt kiszabása helyett vagy mellett – a közigazgatási szerv vezetőjét az ügy körülményeihez és a kötelezettségesség súlyához igazodó mértékű pénzbírsággal sújthatja. A teljesítési bírság mértéke a Kp. 152. § (2) bekezdése alapján százezer és tízmillió forint között állapítható meg, amely ismételten is kiszabható, ha a teljesítésre észszerű időn belül nem került sor.

III.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE¹⁷

1. **Ügyszám** 4/2019. (III. 7.) AB határozat (belső ügyszám: II/2092/2017.)

Tárgy: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § *a*) pont *ae*) alpontja és *b*) pont *bb*) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. §-a, 39. § (1) bekezdése és 85. § (1) bekezdés 13. pontja, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény (a továbbiakban: Tászm.) 24. § (5) és (6) bekezdései, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Korm.R.] 9. § (1) bekezdés *b*) és *d*) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés *a*) és *b*) pontja, 13. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés *a*) és *b*) pontja, 17. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontja, 20. § (1) bekezdés *c*) és *d*) pontja és (2) bekezdése, 22. § *b*) pontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontja és (2) bekezdése, 11–14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdése, 39. §-a és 3–4. mellékletei, végül az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény (a továbbiakban: Kttm.) 29. § *a*)–*b*) és *d*)–*i*) pontjai alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

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

Alkotmányossági probléma:

Az indítvány benyújtása során a fenti jogszabályokkal összefüggésben elsősorban az Alaptörvény *P) cikkének* és *XXI. cikkének* sérelmét jelölte meg az indítványozó.

A Kttm. és a Tászm. álláspontja szerint úgy alakította át 2015. április 1-jei hatálybalépéssel a területi közigazgatási szervezetrendszer, hogy az alapvetően kihatott az addig önállóan működő környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságokra. Az indítványozó fő érve, hogy a jogalkotó felszámolta azokat a garanciákat, amelyek korábban a környezethasználat önálló hatósági eljárásban való engedélyezéséhez kapcsolódtak, megszüntette továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket (ún. zöldhatóságokat) mint speciális szakértelemmel rendelkező önálló, különös hatáskörű szakigazgatási szerveket. Helyettük elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként azt a kormányhivatalt jelölték ki, amely éppen ebben az időpontban vált közjogi értelemben véve teljesen egységes, szakmai alapon elkülönült, önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységek nélküli hivatallá. Ebből következően indítványozó szerint a jövőben a kijelölt környezetvédelmi hatóság hatósági döntése nélkül is lehetővé válik a környezethasználat megkezdése és folytatása akkor, ha a zöldhatóság a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy tájvédelmi szempontok érvényesülését más hatóság eljárásában szakkérdésként vizsgálja. A közigazgatási szervezetrendszer ilyen módon történő átrendezése indítványozó szerint a védetség elért szintjét csökkentette, ezért sériül az Alaptörvény *P) cikk (1) bekezdése* és *XXI. cikke*.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatának első rendelkező részi pontjában alkotmányos követelményt fűzött a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésének, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésének alkalmazásához, amely szerint: „*az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá*”.

Az Alkotmánybíróság határozatának második rendelkező részi pontjában hivataltól eljárva mulasztást állapított meg a következők szerint: „*az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról*”.

Az Alkotmánybíróság az indítvány további részeit határozatával elutasította és visszautasította.

A döntés indokolása:

Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtása után jogszabályváltozás következett be, az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában elsőként e változások alkotmányossági értékelésére tért ki.

A 2015. április 1-jén bekövetkező támadott módosítások a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek helyett – „*általános*” elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként – a kormányhivatalt jelölték ki. A 10 környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a székhelyük alapján 10 megyei kormányhivatalba (Pest megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár, Vas) került integrálásra, majd a Békés Megyei Kormányhivatalban is kialakítottak egy környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályt. Összességében tehát 11 kormányhivatalban jött létre környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti egység. Országos hatóságként másodfokon az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) járt el továbbra is, azaz az integráció az országos szervet eredetileg nem érintette.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Korm.R., amely különösen a feladat- és hatáskörök telepítéséről rendelkezik, ezt követően már nem intézményesíti az OKTF-et. Helyébe országos illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként a Pest Megyei Kormányhivatal lépett. Ezzel egyidejűleg a területi illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatósággá megyei illetékességgel a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatalát emelték azzal, hogy Budapest főváros és Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró Érdi Járási Hivatala jár el. Főszabály szerint első fokon a területi, másodfokon az országos környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatóság jár el. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy ezek a változások nem szüntették meg a környezet- és természetvédelmi hatóságok integrált szervezeti rendszerben való működését, nem állították vissza a szakigazgatási szerveket a környezetvédelem és természetvédelem területén. Éppen ellenkezőleg: teljessé tették az integrációt az OKTF megszüntetésével és a Pest Megyei Kormányhivatal országos hatósággá emelésével, valamint azzal, hogy ezeknek megfelelően – számos korrekciós jogalkotással egyetemben – leképezték a szükségessé vált feladat- és hatásköri változásokat. Ezek a módosítások tehát nem erodáltak az indítványban felvetett alkotmányossági aggályokat. Szól az Alkotmánybíróság érvelése.

Az Alkotmánybíróság ezt követően elsőként azt vizsgálta, hogy a szakhatósági eljárás mellett bevezetett szakkérdés hatósági vizsgálata összeegyeztethető-e az Alaptörvény *P) cikk (1) bekezdésével*, valamint *XXI. cikkével*.

E körben arról kellett a testületnek állást foglalnia, hogy a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszer átalakítása, azaz a szakigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása a visszalépés tilalmának a tárgyi hatálya alá

tartozik-e; vagyis a környezet- és természetvédelem területén is kiterjed-e az alkotmányos védőháló a szervezeti jogra és az eljárási kérdésekre? Az Alkotmánybíróság döntésében megerősítette, hogy „a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tesztjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél. Természetesen a zöldhatóságok rendszerét érintő jogszabályoknak az Alaptörvény egyéb vonatkozó rendelkezéseit is tiszteletben kell tartaniuk, mint amilyenek például a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] fakadó elvárások”.

„A jelen ügy alapját képező jogszabályi rendelkezések nem szakítják ki az államigazgatás szervezeti rendszeréből a környezet- és természetvédelmi hatósági hatásköröket, feladatokat és az ebben a körben alkalmazandó eljárási szabályok is azonosak a hatósági eljárásra vonatkozó általános eljárási szabályokkal. Feladat- és hatáskör tehát nem vészett el, nem került ki az államigazgatásból, hiszen azon belüli átrendezés következett be. A módosítások arra irányultak, hogy a szakigazgatási szervek helyett integrált igazgatási rendszerben jussanak érvényre az általános eljárási szabályok alkalmazásával a szinte változatlan tartalmú anyagi jogi rendelkezések a környezet- és természetvédelem területén is. A magyar közigazgatási jogban a szakhatóságnak nevezett jogintézmény lényege az, hogy ha az érdemi döntésre jogosult hatóság – amely az ügy ura –, a szakkérdés vizsgálatára nem rendelkezik hatásköri felhatalmazással és ahhoz igazított erőforrással, mint például a szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitással, továbbá jogszabály előírja számára, a szakkérdés elbírálása érdekében hivatalból a kompetens másik hatósághoz, azaz a szakhatósághoz fordul. Különböző hatáskörrel rendelkező hatóságok együttdöntéséről van tehát szó. A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek rendszerén belül a szakhatóság nem a megkereső hatóság hatalmának, azaz feladat- és hatáskörének a korlátozására hivatott. A szakhatósági eljárás a hatóság és a szakhatóság együttdöntésének a speciális rendjét jelöli. Sajátossága, hogy a szakhatóság közhatalmi jogosítványával élve kötelező állásfoglalást ad a hatóságnak, amely azt változatlan tartalommal beépíti döntésébe. A szakhatósági eljárás funkciója az, hogy a végrehajtott hatalmi ágba tartozó szakigazgatási, illetve általános igazgatási szervek kötelező együttműködésében szülessen egyetlen határozatba foglalt döntés. Másként fogalmazva: a szakhatósági eljárás az ügyfelek kényelmét szolgálja, mert nem kell különböző hatósági döntéseket beszerezniük egyetlen ügy elintézéséhez. A szakhatósági eljárást tehát a praktikum hívta életre. Ebből az következik, hogy a szakhatósági eljárás elveszíti a funkcióját, amint az érdemi döntésre jogosult hatóság szert tesz a szakkérdés elbírálásához szükséges hatáskörre és erőforrásra. Ekkor ugyanis a szakhatóság megkeresése okafogyottá válik. A szakhatóság közreműködését tehát a szakmai alapon elkülönült hatósági szervezeti rendszert leképező szervezeti és eljárási szabályozás tartja életben. A támadott módosítások hatálybalépését követően is így van ez például akkor, amikor a jegyző előtt indult építési hatósági

ügyben a kormányhivatalt kell megkeresni környezet- és természetvédelmi szakhatóságként. Nincs viszont lehetőség (és szükség sem) szakhatóság megkeresésére akkor, amikor maga a kormányhivatal kompetens a szakismeretet igénylő döntés meghozatalában. A támadott módosításokkal kialakított rendszerben a környezet- és természetvédelmi szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitást a hatáskörrel együtt integrálták a kormányhivatalokba vagy kormányhivatalokon belüli megkeresések lehetővé tétele útján biztosították, hogy a megkereső szerv hozzáférjen a vele azonos hatáskörrel rendelkező megkeresett szerv előbbi erőforrásaihoz.”

Az Alkotmánybíróság fenti érvelésének következtetése, hogy az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseiből nem vezethető le az a tartalmi követelmény, amely szerint kizárólag a szakhatósági modellben megvalósuló eljárás jelentené a környezet- és természetvédelmi érdekek érvényre juttatását. A jogszerű döntés meghozatala alól azonban az általános igazgatási szerv sem mentesül azon oknál fogva, hogy nem kényszerül szakhatósági állásfoglalást igényelni.

Ezzel összefüggésben ki kellett térnie annak megítélésre is a Testületnek, hogy az integrált rendszerben megvalósuló hatósági tevékenység kevesebb garanciát jelent-e a környezet- és természetvédelem elemire nézve. „Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem alapozható az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve. Épp ellenkezőleg: míg az integrált modellbe illesztett területi államigazgatásnak van kifejezetten nevesített alaptörvényi szervezeti háttere, addig a tagolt rendszernek nincs. Az alkotmányossági felülvizsgálat tehát nem támaszkodhat arra, hogy a kormányhivatal megszegi a jogszabályokat feladat- és hatáskörei gyakorlása során”.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikke alapján a támadott rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság nem mondta ki a visszalépés tilalmának megsértését, alkotmányos követelmény kimondásával garanciákat fogalmazott meg a környezet- és természetvédelem eleminek hatósági (jogalkalmazói) védelme érdekében: „az integrált szervezeti rendszerben a hatáskör egyszemélyes címzettje egyszerre köteles számtalan ágazati előírásnak, illetve elvárásnak megfelelni, ha a hatósági eljárásban a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontok érvényesülését nem szakhatósági közreműködés keretében, hanem szakkérdésként vizsgálja. Ezzel szemben a környezet- és természetvédelmi (szak)hatóság vezetője a korábbiakban homogén szempontrendszerhez volt kötve döntése meghozatalakor. Számára fel sem merülhetett az a jogkérdés, hogy miként lehet összeegyeztetni az egymással konkuráló környezet- és természetvédelmi, illetve más ágazati előírásokat. Az általános területi államigazgatási szervbe integrált zöldhatóság esetében azonban nem zárható ki teljes bizonyossággal az előbbi jogkérdés felmerülése, amelynek a megválaszolásakor figyelemmel kell lenni az Alaptörvény továbbfejlesztett értékrendszerére is az egészséges környezethez való jog területén. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése ugyanis szilárd igazodási pontokat rögzít a mindenkori jogszabályi környezet számára”.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában ösz-
szevetette a szakhatósági közreműködés és a szakkérdés szer-
ven belüli (vagy azonos hatáskörrel rendelkező szervek közti)
megválaszolásának lehetőségét, amelynek során négy elté-
résre mutatott rá döntésében: „Egyrészt a szakhatóság állás-
foglalása a kérelmező hatóság vezetője számára jogi kötőerővel
rendelkezik [lásd: az általános közigazgatási rendtartásról szóló
2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 55. § (1) bekez-
dése]. Szakhatósági eljárásban továbbá nincs jogszerű lehetőség
arra, hogy a kérelmező hatóság munkatársa utasítsa a szakha-
tóság munkatársát. A szakkérdésre adott »belső« válasz ettől el-
térően nem köti a kormány megbízottat akkor sem, ha hivatala
egyik szervezeti egysége (osztálya, főosztálya) adta és akkor sem,
ha kompetens szervezeti egység hiányában egy másik kormány-
hivatal megfelelő egységét keresték meg annak beszerzése érdeké-
ben. Utóbbi esetben a szakkérdést megkeresésre vizsgáló állami
tisztviselő a vizsgálatot kérő kormányhivatal feladatellátásért
felelős szervezeti egysége vezetőjének utasításai szerint köteles el-
járni [lásd: a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és
működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítá-
s 24. § (1)–(3) bekezdései és 25. § (1)–(3) bekezdései].

Másrészt a szakhatóság kötelező állásfoglalása a hatósági
döntés rendelkező részében szerepel, annak egyik kötelező eleme
kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1)
bekezdése]. Ezzel szemben a szakkérdésre adott válaszra nem
vonatkozik hasonló követelmény. A szakhatósági állásfoglalás
indokolását a kérelmező hatóság köteles a saját döntése indoko-
lásába illeszteni kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd:
Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ez a követelmény sem érvényesül a
szakkérdésre adott válasz esetében. Ezzel összefüggésben arra is
szükséges rámutatni, hogy az Ákr. szabályai szerint a hatóság
a tényállást köteles tisztázni a szabad bizonyítás elve szerint
(Ákr. 62. §). Az így megállapított tényállást értelemszerűen
nem a döntés rendelkező része, hanem az indokolás tartalmazza
[Ákr. 81. § (1) bekezdés]. (...) Az Alaptörvény P) cikk (1)
bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése részét képező elővigyázato-
sság és megelőzés elve tükrében a hatályos szabályozás azért
vet fel alkotmányossági aggályokat, mert nem szól arról, hogy
a kormányhivatalnak a természetet és a környezetet érintő en-
gedélyező határozata rendelkező részében kötelező kifejezetten
megállapítania, hogy a határozatban foglaltak teljesítése – en-
gedélyezés esetén – nem veszélyeztet vagy nem károsít természeti
értéket, illetve környezeti elemet. A rendelkező részi megjelenítés
nem keletkeztet új hatáskört a hatóság számára, csupán a meg-
lévő hatáskör gyakorlásának ad nyomatékot a környezet- és ter-
mészetvédelemmel érintett ügyekben a tényállás megállapítása
során. E megállapításra vonatkozó döntési elemnek azonban ki
kell tűnnie a rendelkező részből.

Utalni kell arra, hogy a szakkérdés nem jelent egyúttal szak-
értői kérdést is. Ezért a hatóság környezet- és természetvédelem-
mel foglalkozó szervezeti egysége nem szakértői véleményt bocsát
ki akkor, amikor a hatóság határozatának meghozatalában
közreműködik. A tényállás-megállapítás részeként értékelendő
tehát az adott szervezeti egység belső feljegyzése, ami nem zárja
ki, hogy a hatóság szükség esetén az Ákr. által felkínált bármely
bizonyítási eszközt igénybe vegyen.

A hatósági döntés indokolásának a minősége elemi összefüg-
gésben áll a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, amelyet

az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése foglal magában. (...) A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jogállami követelmény-
rendszerben való érvényesülése azt követeli meg, hogy kifejezett
törvényi rendelkezés tisztázza, mit és miként kell hatósági dön-
tésbe foglalni a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szak-
kérdés vizsgálata körében.

Harmadrészt önálló pontban nevesített semmisségi ok, ha a
döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakha-
tóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg
[lásd: Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont]. A szakhatóság kötelező
állásfoglalása ugyanis az állami akarat hordozója. A szakkérdés
vizsgálatának a mellőzését *expressis verbis* nem minősíti az eljá-
rási kódex semmisségre okot adó súlyos eljárási szabálysértésnek.
A szakkérdés vizsgálata ugyanis nem más, és nem is több mint
a tényállás tisztázásának egyik eljárási eszköze. A szakkérdésre
adott válasz nem fejez ki önálló állami akaratot.

Végül azt szükséges kiemelni, hogy a szakhatóság kötelező ál-
lásfoglalása a jogszerűség biztosítása szempontjából is jelentősen
különbözik a szakkérdésre adott választól.

A környezet és a természet passzív alanyként elszennvedi a
károkozó avagy veszélyeztető emberi beavatkozás következmé-
nyeit. Ezért rendkívül jelentős, hogy a környezeti elemet vagy
természeti értéket érintő hatósági döntés világosan kifejezésre
jutassa a vonatkozó szakkérdésre adott választ és annak indo-
kait. A környezet és a természet – végső fokon az életfeltételek
fenntarthatósága – érdekében jogorvoslatot keresők – például
a környezetvédő szervezetek – csak így tudják azonosítani az
esetleges sérelmes pontokat, vagy azok bekövetkezésének a veszé-
lyét. Ehhez megfelelő szabályokra van szükség, különben senki
sem lesz képes a hatósági döntés által okozott jogsértés hatékony
vitatására és a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy meg-
alapozott döntést hozzon a kereseti kérelemről, amely egyfelől
mindenki jogát, másfelől az állam és mindenki kötelezettségét
érinti alapjogi értelemben.”

Mindezek alapján a hivatalból megállapított mulasztás
végső oka a következő: „Az egészséges környezethez való jog
érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal,
a jogorvoslatihoz való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is
szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása. Ezek ugyanis
együttesen, egymást erősítve követelik meg azt, hogy a jogalkotó
töltse ki tartalommal azokat a hézagokat, amelyek azáltal ke-
letkeztek a közigazgatási eljárásjog szövetén, hogy a zöldható-
ságokat a kormányhivatalokba integrálták. A mulasztás tehát
abban áll, hogy az anyagi jog érvényesülését a jelenlegi szerve-
zeti rendszerben nem szolgálja kielégítő módon az eljárási jog
a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásokban, amikor
a hatóság szakkérdést vizsgál. Ez a hiány kétségessé teszi, hogy
a rendelkező rész 1. pontjában előírt alkotmányos követelmény
teljesülése számon kérhető legyen végső fokon a közigazgatási bí-
róság előtt.”

Eltérő vélemények:

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményt fűzött a
többségi határozathoz, főként a hivatalból megállapított
mulasztás körét szélesítette volna. Álláspontja szerint figye-
lembe kellett venni továbbá az Alkotmánybíróságra beérke-

zett szakmai szervezetek állásfoglalásait. Álláspontja szerint a „szakmai állásfoglalások egyértelműen alátámasztják azt is, hogy a szervezet átalakítás folytán a környezet és a természet védelmének jogszabályi szintjében visszalépés történt. Ennek egyik oka, hogy a jogalkotó nem teremtette meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek a korábbi modellt jellemezték. Ezzel összefüggésben a központi kérdésnek a legtöbb szakmai anyag azt tekinti, hogy az új modell bevezetésével egyidejűleg milyen garanciák vették át a korábbi szervezeti önállóságból következő garanciákat. Ebből következően hangsúlyozandó, hogy a régi szervezeti rendszerben a hatóságok önállósága volt a legfőbb garanciális eleme az egészséges környezethez való jog érvényesülésének. E garanciális elem ugyanakkor a jelenlegi szabályozási rendszerben eltűnt”. Kiemelte, hogy „a környezetvédelmi szabályozás változásának alkotmányosságát a korábban fennálló védelmi szintet biztosító anyagi és eljárási jogi szabályok és az új szabályok összevetésével kell megítélni. Az a jogszabályi környezet, amelyhez alkotmányos követelményt kell megfogalmazni, úgy gondolom, hogy nem tesz eleget ennek az elvárásnak. Ebből következően, véleményem szerint, az Alkotmánybíróságnak ebben a körben is jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és a jogalkotót fel kellett volna hívnia: alakítsa ki annak egyértelmű garanciális szabályait, hogy a hatóság döntéshozatala során a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontokat ne rendelhesse más szempontok alá, illetve, hogy azok a garanciális szempontok, amelyek a korábbi – önálló hatósági – modellt jellemezték, a hatályos szabályozás keretében is biztosítsák az egészséges környezethez való jog érvényesülését”. Álláspontja szerint „az ügyben rendelkezésre álló szakmai anyagok alapján nem kétséges, hogy az a szabályozás, amely a korábbihoz képest már nem minden esetben biztosítja, hogy a környezetvédelmi hatáskörbe tartozó eljárásokat, a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát az arra szakértelemmel rendelkező szervezeti egység végezze, önmagában visszalépést jelent. A korábban meglévő garanciákat ezért a meglévő szervezeti struktúrában is biztosítani kell. Véleményem szerint azonban nem elegendő e probléma kezelésére a határozat 1. rendelkező részi pontja szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazása, hanem a 2. rendelkező részi pontban megállapított jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett a jogalkotó számára szélesebb körben kellett volna jogalkotási feladatot megállapítani. Ennek keretében, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak arra kellett volna felhívnia a jogalkotót, hogy az önálló környezet- és természetvédelmi hatóságok hatásköreinek az integrált igazgatási rendszerbe telepítésével egyidejűleg alakítsa ki annak garanciális szabályait, amelyek – figyelemmel a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalásokra – a környezetvédelem elért védelmi szintjének megtartásához szükségesek.”

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazta, hogy olyan alkotmányos követelményt támogatott volna, „amely az Alaptörvény ezen rendelkezéseivel összefüggésben az eddigi védelmi szinttől való visszalépésnek a tervezet szerint valós kockázat megvalósulásának megelőzését lenne hivatott szolgálni. Egy ilyen alkotmányos követelmény egyrészt konkrétabb formában jelölhette volna meg azt az elvárást, amit a határozat rendelkező részének 1. pontja tartalmaz. Másrészt az alkotmányos követelmény kifejezésre juttathatta

volna azt a szándékot is, amit a határozat rendelkező részének 2. pontja takar, nevezetesen, hogy a hatáskör címzettje egyedi döntésében adjon számot az adott ügyben annak a természetvédelemre, illetőleg a környezetvédelemre gyakorolt várható hatásáról”.

Dr. Salamon László alkotmánybíró a többségi határozatban megállapított mulasztással nem értett egyet: „Azzal eleve nem értek egyet, hogy a mulasztás megállapításának megfogalmazása kifejezetten konkrét jogi rendelkezés megalkotására inspirálja a jogalkotót. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság szerepkörébe nem fér bele, hogy mulasztás kimondásába foglaltan konkrétan határozza meg a megalkotandó jogi rendelkezés tartalmát. Ettől függetlenül is azonban a mulasztás formájában inspirált szabály megalkotását kevésnek tartom az alkotmányjogi probléma kezelésére. Ennél csak lényegesen szélesebb körben megalkotandó garanciák azok, melyek biztosítani tudnák a környezetvédelem korábban elért védelmi szintjének megőrzését. Ezek meghatározásában a megelőzés és az elővigyázatosság elvének volna véleményem szerint kulcsszerepe; olyan döntési mechanizmus kialakításának, ami nem teszi lehetővé a környezet- és természetvédelem szempontjainak háttérbe szorítását, és amely a visszafordíthatatlan károk megelőzésére is alkalmas, hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítja a környezet- és természetvédelem értékeit esetlegesen sértő közigazgatási döntésekkel szemben”.

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében, amelynek második pontjához Dr. Juhász Imre alkotmánybíró csatlakozott, kifejtette, hogy nem ért egyet sem a többségi határozatban megfogalmazott mulasztással, sem pedig az alkotmányos követelménnyel. „A határozat rendelkező részének 1. pontjában deklarált alkotmányos követelmény olyan elvárást fogalmaz meg a hatósági döntéshozatal során, mely a vonatkozó jogszabályokból egyébként is következik, így külön kimondása a jogalkalmazó számára szükségtelen. Tévesnek tartom az alkotmányos követelmény kiindulópontját: ennek értelmében ugyanis a hatósággal szembeni kívánalomként fogalmazódik meg, hogy döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá; vagyis abból a feltevésből indul ki, hogy a hatóság más szempontokat fog előnyben részesíteni a természet- és környezetvédelem – véleményem szerint is kiemelten fontos – szempontjai rovására. Ezzel szemben – többek között – a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése expressis verbis kizárják a hatóság hozzájárulásának megadását (»nem járulhat hozzá«) akkor, ha a tervezett tevékenység környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem; véleményem szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből nem következik a jogalkotónak olyan szabályozási kötelezettsége, melynek értelmében a hatóság a határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról kifejezett megállapítást kellene tennie. Éppen a Kvt. és a Tvt. fentebb már hivatkozott rendelkezései – azaz a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése – rögzítik, hogy a hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana. Véleményem szerint a fenti rendelkezések ér-

telmezéséből az következik, hogy a hatóság eljárása során vizsgálja a veszélyeztetés vagy károkozás lehetőségét, és amennyiben ezek fennállásának reális lehetőségét látja, a kérdéses tevékenység végzéséhez nem járulhat hozzá. E rendelkezések nyelvtani értel-

mezéséből levezethető ennek ellenkezője is; vagyis a hatóság csak abban az esetben járulhat hozzá valamely tevékenységhez, ha meggyőződött arról, hogy az a fenti értékeket nem veszélyezteti vagy károsítja”.