

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-491/19 Szent Borbála Kórház (közbeszerzések)

A tatabányai Szent Borbála Kórház felújítására részben uniós forrásokból került sor, aminek céljából a kórház és egy, az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) képviseletében eljáró nonprofit szervezet támogatási szerződést kötöttek. Miután a projekttel összefüggésben lefolytatott egyes közbeszerzésekkel kapcsolatban szabálytalanságok gyanúja merült fel, az EMMI szabálytalansági eljárást folytatott le, amelynek eredményeként megállapította a közbeszerzési szabályok megsértését és pénzügyi korrekciót is alkalmazott (az EMMI határozatát az ügyben eljáró másodfokú hatóság is helybenhagyta).

A kórház szerint azonban a támogatási szerződéssel összefüggésben lefolytatott közbeszerzési eljárások keretében állítólagosan elkövetett szabálytalanságok értékelésére a

magyar jog szerint kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik jogosultsággal, erre az uniós támogatásokkal kapcsolatos szabálytalansági eljárást lefolytató hatóságnak nincs lehetősége, hanem e hatóságnak ilyen szabálytalanságok gyanúja esetén fel kell függesztenie a szabálytalansági eljárást, és a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz kell fordulnia. A kórház ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság bevonásának elmaradásában álló állítólagos jogszabálysértésből adódóan, a vele szemben alkalmazott pénzügyi korrekció formájában megjelenő kárának megtérítésére irányuló keresetet nyújtott be a magyar bíróságokhoz.

Az ügyben eljáró Kúria azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy az uniós támogatásokra vonatkozó rendelet⁷ értelmében a szabálytalansági eljárást lefolytató hatóságok és az azok eljárásához kapcsolódó polgári jogi igényeket elbíráló bíróságok az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében annak ellenére jogosultak-e a támogatási szerződéshez kapcsolódó közbeszerzési szabálytalanságot értékelni, hogy a magyar jog szerint ez utóbbi szabálytalanság megállapítása főszabály szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt kezdeményezhető.

¹ Jogi tanulmányait a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte, ahol 2002-ben „cum laude” minősítésű jogászdiplo-mát 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 nyel-ven beszél.

² 1984-ben végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jog- tudományi Karán, majd fogalmazó lett. 1997-től a Fővárosi Bíróság Köz- igazgatási Kollégiumának tagja. 2010 áprilisától a Legfőbb Ügyészség Nem- zetközi 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 Alkotmány- bíróságon dolgozott, ahol az Indítványelemzési Osztály vezetője volt, majd tanácsadó, főtanácsadó, 2003 és 2005 között az elnöki kabinet vezetője. 2012 áprilisától a Kúria bírója, 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, igazgatótanácsi tagja az „International Association of tax judges” nemzetközi szervezetnek, vezeti a Pázmány Péter Tudományegyetem Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézete ingatlanforgalmi szakjogász képzését. Közigazgatási bíró, részt vett a Ket. és a Prk. kodifikációjában, előkészítette a Pp. XX. fejezetének 2005. évi átfogó módosítását. Kiemelten foglalkozik a közigazgatási, pénzügyi bí- ráskodás, a közigazgatási eljárásjog, a környezetvédelem és ingatlanforgalom elemleti és joggyakorlati kérdéseivel.

⁵ Jogász, PhD, az Alkotmánybíróság Hivatala tanácsadója. 2009-ben szer- zett 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 ok- tató. Az Új Magyar Közigazgatás szakmai-tudományos folyóirat szerkesztője.

⁶ A folyamatban levő ügyekről az összeállítást LEHÓCZKI Balázs (Euró- pai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

⁷ 1083/2206/EK.

C-292/19 Porr Építési Kft. (adózás)

Az uniós héa-irányelv⁸ (a héa az áfa uniós jogi megfelelője) értelmében elállás, a teljesítés meghiúsulása, teljes vagy részleges nemfizetés, illetve az értékesítés bekövetkezte utáni árengedmény esetén az eladó által fizetendő adó alapját megfelelő mértékben csökkenteni kell. Az irányelv ugyanakkor megengedi, hogy a tagállamok teljes vagy részleges nemfizetés esetén eltérjenek ettől a szabálytól, mivel – amint azt a Bíróság a Kúria által kezdeményezett Almos ügyben meghozott ítéletében⁹ hangsúlyozta – ilyen esetekben a vevő továbbra is köteles lehet a tartozásának a megfizetésére, aminek kikényszerítése adott esetben bírósági úton is lehetséges. Az említett ítéletében a Bíróság azt is megállapította, hogy Magyarország élt a héa-irányelv által a tagállamoknak a teljes vagy részleges nemfizetés esetére biztosított eltérés lehetőségével.

A Porr Építési Kft. jogelődje generálkivitelezői szerződést kötött egy másik céggel egy szálloda kivitelezésére, amely szerződés alapján olyan számlákat állított ki a megrendelőnek, amelyeket ez utóbbi nem egyenlített ki. A nemfizetés miatt a kivitelező kezdeményezte a megrendelő felszámolását, amelyre sor is került, viszont a kivitelezőnek a felszámolás során nem sikerült a generálkivitelezői szerződésből eredő valamennyi követelése tekintetében kielégítést nyerni.

Mivel a kivitelező a generálkivitelezői szerződéshez kapcsolódóan a megrendelő számára kiállított valamennyi számla tekintetében megfizette az áfát az adóhatóság számára, ezért a felszámolási eljárás lezárulást követően kérte az adóhatóságtól az azon összegekhez kapcsolódó áfa visszatérítését, amelyeket számára a megrendelő sosem fizetett meg, amelyek tekintetében a felszámolási eljárás nem vezetett eredményre, és amelyek így már biztosan behajthatatlanok maradtak. A Porr szerint ugyanis ilyen esetben már nem áll fenn az Almos ügyben említett és a ki nem egyenlített számlák utáni adócsökkentés kizárását megalapozó azon elméleti lehetőség, amely szerint az adós tartozásának behajtására később még bírósági úton sor kerülhet. Az adóhatóság azonban az Almos ügyben meghozott ítéletre hivatkozva megtagadta a Porr kérelmében megjelölt áfa visszatérítését.

A Porr és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogvitájában eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a héa-irányelv értelmében a tagállamoknak lehetővé kell-e tenniük az adóalap-csökkentést akkor, ha az adóalany az általa teljesített ügylet ellenértékének egy részét, vagy egészét bizonyíthatóan és véglegesen nem kapta meg.

I.b.)
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK
DÖNTÉSEI¹⁰

I.

Ügyszám: *Az Európai Unió Törvényszékének 2019. június 27-i ítélete a T-20/17. sz. Magyarország kontra Bizottság ügyben*

Tárgy: Állami támogatások – A reklám közzétételéből származó bevételre kivetett magyar adó – Az adókulcsok progresszivitása – A 2013-ban nyereséget nem termelő vállalkozások elhatárolt veszteségei 50%-ának az adóalapból való levonása – A támogatási intézkedéseket a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító és azok visszatérítését elrendelő határozat – Az állami támogatás fogalma – A szelektivitásra vonatkozó feltétel

Jogi háttér és tényállás:

2014 júniusában Magyarország bevezette a reklámadót, amely egy a reklámok Magyarországon való közzétételéből származó bevételre kivetett különadó. Ezen adó alanyai azok a gazdasági szereplők, akik reklámot tesznek közzé, vagyis többek között az újságok, az audiovizuális médiumok és a reklám kihelyezői. Az adó alapja a reklám közzétételéből származó adóévi nettó árbevétel, amelyre árbevétel-sávonként 0%-tól 50%-ig terjedő adókulcsokat alkalmaznak, és az első adóköteles sáv 500 millió magyar forintnál (hőzavetőleg 1 562 000 eurónál) kezdődik. Magyarország ezt követően a hat kulcsból álló e progresszív adóáblát a következő két adómértékből álló táblával váltotta fel: az adóalap 100 millió magyar forintot (hőzavetőleg 312 000 euró) meg nem haladó része után 0%-os adókulcsot, az ezen összeget meghaladó rész után pedig egy másik, 5,3%-os adókulcsot vezetett be.

A reklámadó azon adóalanyai, amelyeknek az adózás előtti eredménye a 2013-as évben nulla vagy negatív volt, ezen adó címén csökkenthették 2014. évi adóalapjukat az előző évek elhatárolt veszteségének 50%-ával.

2016. november 4-i határozatával a Bizottság megállapította, hogy a reklámadóra vonatkozó, egyrészt a progresszív adókulcsokon, másrészt ezen adónak – a 2013-ban nyereséget nem termelő vállalkozások elhatárolt veszteségeinek a levonása formájában megvalósuló – csökkentésére vonatkozó rendelkezéseken alapuló adózási rendszer a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, amelyet Magyarország ráadásul jogellenesen vezetett be. Ebben az összefüggésben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a progresszív adókulcsok különbséget tesznek a magas reklámbevételű vállalkozások (tehát a nagyobb méretű vállalkozások) és az alacsony reklámbevétellel rendelkező vállalkozások (tehát a kisebb méretű vállalkozások) között, és méretük alapján szelektív előnyt biztosítanak az utóbbiak számára. A Bizottság továbbá megállapította, hogy az elhatárolt veszteségek 50%-ának a levonhatósága állami támogatásnak minősülő

⁸ 2006/112/EK.

⁹ A Bíróságnak a C-337/13. sz. Almos ügyben 2014. május 15-én meghozott ítélete.

¹⁰ A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI Balázs (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3., 4.) SZÉPLAKI-NAGY Gábor (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

szelektív előnyt nyújt. Ilyen körülmények között a Bizottság felszólította Magyarországot, hogy gondoskodjon arról, hogy a vitatott adó miatt egyetlen gazdasági szereplő se részesülhessen a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásból.

Magyarország keresetet indított a Bizottság határozatának a megsemmisítése iránt az Európai Unió Törvényszéke előtt¹¹.

A döntés:

A Törvényszék megsemmisíti a magyar reklámadónak az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal való összeegyeztethetlenségét megállapító bizottsági határozatot.

Sem ezen adó progresszivitása, sem pedig a 2013-ban nyereséget nem termelő vállalkozások azon lehetősége, hogy ezen adó 2014. évi alapjából levonják a korábbi évek elhatárolt veszteségeit, nem minősül bizonyos vállalkozások részére nyújtott szelektív előnynek

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2019. június 27-én meghozott ítéletében a Törvényszék a vitatott progresszív adókulcsok Magyarország általi alkalmazásával kapcsolatban lényegében ugyanazon okokból kifolyólag, mint amelyeket a kiskereskedelmi ágazatban kivetett lengyel adóra¹² vonatkozó, közelmúltban hozott ítéletében előadott, megállapítja, hogy a Bizottságnak nem sikerült a jog által megkövetelt módon bizonyítania, hogy pusztán a reklámadó progresszív szerkezete miatt állami támogatásnak minősülő szelektív előnyök állnak fenn.

Először is a Bizottság a szóban forgó adó esetében egy referencia-adórendszer, az úgynevezett „normál” rendszer annak megállapítása céljából való meghatározásával, hogy bizonyos vállalkozások részesülnek-e szelektív előnyökben, olyan „normál” rendszert azonosított, amely vagy hiányos, mivel nem tartalmaz adókulcsot, vagy pedig hipotetikus, mivel egységes adókulcsot tartalmaz. A Törvényszék szerint ugyanis a szóban forgó adó progresszív jellegére és bizonyos vállalkozások vonatkozásában a differenciált adósávok hiányára tekintettel a jelen ügyben „normál” rendszerként kizárólag magát a reklámadót lehetett volna figyelembe venni a progresszív adókulcsokat és adósávokat magában foglaló egységes szerkezetével együtt.

Másodszor a Bizottság a szóban forgó adó esetében nem állapíthatott volna meg attól eltérő célkitűzést sem, mint amelyet a magyar hatóságok alapul vettek, vagyis azt, hogy az újraelosztási logikát tiszteletben tartva árbevétel alapuló ágazati adót vezessenek be, azzal az indokkal, hogy a vitatott adó felépítése, amelyet a progresszív adózási szerkezet jellemez, nem volt koherens ez utóbbi célkitűzéssel. Ésszerűen feltételezhető ugyanis, hogy a magasabb forgalmat elérő

vállalkozásnak a különböző méretgazdaságossági szempontokból adódóan arányosan kisebb költségei lehetnek, mint a szerényebb forgalmat bonyolító vállalkozásnak. Ily módon az első vállalkozás arányosan magasabb jövedelmet érhet el, tehát képessé válik arra, hogy forgalma alapján arányosan magasabb adót fizessen. Következésképpen az olyan újraelosztási cél, mint amelyet a jelen ügyben követnek, összeegyeztethető egy árbevétel alapuló adóval.

Harmadszor a magyar hatóságok által kitűzött célra tekintettel a Bizottság nem bizonyította, hogy az adó választott modulációja szelektív előnyöket nyújt. A forgalomra kivetett olyan adót illetően ugyanis, mint a vitatott adó, a bizonyos, akár magas küszöbértéktől kezdődően progresszív adóztatás formáját öltő modulációs kritérium, amely azon kívánságnak felel meg, hogy a vállalkozás tevékenységét csak akkor adóztassák, ha e tevékenység elér egy bizonyos jelentőséget, önmagában nem jelenti szelektív előny fennállását. Ennélfogva megalapozatlan a Bizottság általi azon minősítés, amely szerint a reklámadó pusztán progresszív szerkezete miatt olyan intézkedésnek minősül, amely szelektív előnyt nyújt. Ezenfelül a Bizottság nem bizonyította, hogy a konkrétan elfogadott progresszív adózási szerkezetet úgy alkották meg, hogy az a szóban forgó adó céljának lényegét nagymértékben kiüresítette.

A 2013-ban nyereséget nem termelő vállalkozások esetében a veszteségek 50%-a levonhatóságának belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően a Törvényszék megjegyzi, hogy az adóalapból való e levonást az érintett vállalkozások választásától független objektív kritériumok alapján állapították meg, tehát nem szelektív jellegű. Ezenkívül az a törekvés, amelynek a magyar jogalkotó e levonás lehetőségével eleget kívánt tenni, megfelel a reklámadó célkitűzésének. E célkitűzés ugyanis olyan újraelosztási logikát foglal magában, amellyel koherens az azon vállalkozások adóterhének a csökkentése érdekében elfogadott adóalap-csökkentés, amelyek az adózás évét megelőző adóévben veszteségesek voltak.

Egyébiránt a Törvényszék megállapítja, hogy objektív a Magyarország általi különbségtétel azon szempontja, hogy az érintett vállalkozások 2013-ban termeltek-e vagy sem nyereséget, és hogy az olyan vállalkozások között teremt eltérő bánásmódot, amelyek nincsenek hasonló helyzetben: egyrészt azon vállalkozások, amelyek 2013-ban nyereséget termeltek, másrészt pedig azok között, amelyek ugyanabban az évben nem termeltek nyereséget.

A Törvényszék megállapítja, hogy az elhatárolt veszteségek 50%-ának a levonhatósága nem tartalmaz olyan hátrányosan megkülönböztető elemet, amely ellentétes a vitatott adó célkitűzésével, és ezért nem minősül állami támogatásra jellemző szelektív előnynek.

Ilyen körülmények között a Törvényszék a megtámadott határozatot teljes egészében megsemmisíti.

Emlékeztető:

A Törvényszék határozata ellen annak közlésétől számított két hónap és tíz napon belül kizárólag jogkérdésekre vonatkozó fellebbezést lehet benyújtani az Európai Bírósághoz.

¹¹ 2017. május 16-án Magyarország visszaható hatállyal eltörölte a reklámadót.

¹² A Törvényszék 2019. május 16-i Lengyelország kontra Bizottság ítélete (T-836/16. sz. és T-624/17. sz. egyesített ügyek).

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2018. március 6-ai ítélete a C-52/16. és C-113/16. sz. egyesített ügyekben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 63. cikk – A tőke szabad mozgása – Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok – Olyan nemzeti szabályozás, amely a jövőre nézve az ilyen jogok megszerzésének lehetőségét a földterület tulajdonosának közeli hozzátartozói számára tartja fenn, és úgy írja elő a jogi személyek és az említett tulajdonossal közeli hozzátartozói viszonyt igazolni nem tudó magánszemélyek által korábban megszerzett jogok törlését, hogy nem rendelkezik a vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről.

Az ügy:

A „SEGRO” magyar társaság, amelynek tagjai németországi lakóhellyel rendelkező személyek, Günther Horváth pedig osztrák állampolgár, akik haszonélvezeti joggal rendelkeznek Magyarországon található mezőgazdasági földterületek felett. 2014-ben és 2015-ben a magyar hatóságok kártalanítás nélkül megszüntették a SEGRO és G. Horváth haszonélvezeti jogát a nemzeti jogszabályok új rendelkezéseire hivatkozva. A magyar jog ugyanis előírja, hogy ilyen jog a továbbiakban csak az érintett mezőgazdasági földterület tulajdonosának közeli hozzátartozója javára létesíthető, illetve tartható fenn.

Mivel úgy vélték, hogy ezen új rendelkezések ellentétesek a tőke szabad mozgásának elvével, a SEGRO és G. Horváth keresettel fordultak a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (Magyarország) a magyar hatóságok határozatainak hatályon kívül helyezése iránt. E bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a szóban forgó szabályozás valóban ellentétes-e az uniós joggal¹³.

A döntés:

Az EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek, és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében a mindenekelőtt megállapítja, hogy a vitatott szabályozás a tőke szabad mozgásának korlátozását képezi, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e a haszonélvezeti joguktól megfosztott személyek kártalanításáról. Ugyanis a szóban forgó szabályozás megfosztja a Magyarországtól eltérő

rő tagállamokból származó személyeket annak lehetőségétől, hogy továbbra is élvezzék haszonélvezeti jogukat, és azt más személyekre átruházzák.

Ezenfelül a Bíróság megállapítja, hogy azon követelmény, hogy közeli hozzátartozói viszonynak kell fennállnia a haszonélvezet jogosultja és a földterület tulajdonosa között, állampolgárságon, illetve a tőke eredetén alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek tűnik.

E tekintetben a Bíróság hangsúlyozza, hogy a magyarországi mezőgazdasági földterületeken tulajdonjogot szerezni kívánó külföldi állampolgárokat több éven keresztül korlátozásoknak vetették alá, illetve meg is tiltották számukra az ilyen jogok szerzésének lehetőségét, aminek következtében a más tagállamok állampolgárai számára az egyetlen lehetőség arra, hogy ezen évek során Magyarországon mezőgazdasági földterületekbe befektessenek, abban állt, hogy haszonélvezeti jogot szereznek. Ekképpen a haszonélvezet jogosultjai között magasabb az ilyen állampolgárok aránya a magyar állampolgároknál, és ennek következtében a vitatott szabályozás nagyobb mértékben sújtja az előbbieket.

Ami azt illeti, hogy a kérdéses korlátozás igazolható-e azáltal, hogy Magyarország arra törekszik, hogy a termőföldeket fenntartsa azon személyek számára, akik azokat megművelik, és hogy megakadályozza e földek spekulatív célú megszerzését, a Bíróság szerint a vitatott korlátozás nem mutat semmilyen kapcsolatot e célkitűzésekkel, és ennek megfelelően nem alkalmas azok elérésére. A megkövetelt hozzátartozói viszony ugyanis nem garantálja azt, hogy a haszonélvező maga fogja megművelni az érintett földet, és nem spekulatív szándékkal szerezte meg a haszonélvezeti jogot. Hasonlóképpen az ilyen hozzátartozónak nem minősülő személy maga is megművelheti a földet anélkül, hogy szándéka annak spekulatív célból való megszerzésére irányulna. Végül a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a vitatott korlátozás nem arányos a fent említett célokkal, mivel kevésbé szélsőséges intézkedéseket is el lehetett volna fogadni azok elérésére.

Ami a korlátozás azzal való igazolását illeti, hogy a magyar jogalkotó állítólagos szándéka a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályok – a haszonélvezeti jogok külföldi megszerzői által elkövetett – megsértésének szankcionálására irányul, a Bíróság megállapítja, hogy nem tűnik úgy, hogy a szóban forgó korlátozás ezt a célt szolgálja, és az túlmegegy azon, ami annak eléréséhez szükséges.

Végül, ami Magyarország azon érvét illeti, amely szerint a szóban forgó korlátozást igazolja az az ellen való küzdelemre irányuló szándék, hogy a mezőgazdasági földterületek tulajdonjoga külföldi állampolgárok és jogi személyek általi megszerzésének tilalmát leplezett szerződésekkel („zsebszerződésekkel”) megkerüljék, a Bíróság megállapítja, hogy az érintett haszonélvezeti jogok létrehozása idején az ilyen jogok létesítését nem tiltották a magyar jogszabályok.

Ezenfelül annak feltételezésével, hogy minden, a tulajdonossal nem közeli hozzátartozói viszonyban álló személy visszaélészerűen járt el a haszonélvezeti jog megszerzésekor, a magyar szabályozás a visszaélészerű gyakorlat általános vélelmét állítja fel. Márpedig az ilyen vélelem alkalmazása nem arányos az ilyen gyakorlatokkal szembeni küzdelemre irányuló célkitűzéssel.

¹³E tárgykörben a Bíróság előtt Magyarországgal szemben kötelezettségsegzési eljárás is folyamatban van (lásd: C-235/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy).

Ilyen feltételek mellett a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a vitatott nemzeti jogszabályok nem egyeztethetők össze a tőke szabad mozgásának elvével.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2019. április 11-ei ítélete a C-691/17. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Adózás – Közös hozzáadottértékadó-rendszer – 2006/112/EK irányelv – Előzetesen felszámított hozzáadottérték-adó (héta) levonásához való jog – A 199. cikk (1) bekezdésének a) pontja – 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 kérelmet elutasító adóhatósági határozat – Az adó visszatérítésének a lehetőségére vonatkozó adóhatósági vizsgálat hiánya.

Az ügy:

A C-564/15. sz. Farkas ügyben 2017. április 26-án kelt ítéletében az Európai Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes a héairányelvvel¹⁴ [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 fizetési képtelensége 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.

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:

A 2010. július 13-i 2010/45/EU tanácsi irányelvvel módosított, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelvet, valamint az adósemlégesség és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan adóhatósági gyakorlat, amely szerint ezen adóhatóság – úgy, hogy nem merül fel adócsalás gyanúja – megtagadja valamely vállalkozástól a levonási jogot azon hozzáadottérték-adó (héta) tekintetében, amelyet e vállalkozás mint szolgáltatást igénybe vevő jogalap nélkül fizetett meg e szolgáltatások nyújtója részére valamely olyan számla alapján, amelyet ez utóbbi az általános héarendszerre vonatkozó szabályok alapján állított ki, jóllehet a releváns ügylet a fordított adózás hatálya alá tartozott, anélkül hogy az adóhatóság

- az adólevonás megtagadását megelőzően megvizsgálná, hogy ezen hibás számla kibocsátója vissza tudja-e téríteni e számla címzettjének a jogalap nélkül megfizetett héa összegét, és hogy a vonatkozó nemzeti szabályozásnak megfelelően önrevízió keretében helyesbítenni tudja-e az említett számlát a költségvetés részére jogalap nélkül megfizetett adó visszatérítése érdekében, vagy
- úgy határozná, hogy maga téríti vissza ugyanezen számla címzettje részére az e számla kiállítója részére jogalap nélkül megfizetett, ebből következően az ez utóbbi számlakibocsátó által a költségvetés részére jogalap nélkül megfizetett adót.

Ezen elvek ugyanakkor megkövetelik, hogy – amennyiben a jogalap nélkül felszámított héának a szolgáltatásnyújtó által a szolgáltatás igénybe vevője részére való visszatérítése lehetetlenné vagy rendkívül nehézé válik, különösen az értékesítő fizetési képtelensége esetén – a szolgáltatás igénybe vevője közvetlenül az adóhatóságtól kérhesse a visszatérítést.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében 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 elveivel¹⁵ összhangban az áfa levonhatósága kérdéskör-

¹⁴ A 2006/112/EK irányelv.

¹⁵ Az egyenértékűség elve alapján a jogalanyok az uniós jogból származó jogainak a védelmét biztosító nemzeti eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőlenebbek 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.

rétől 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 fizetési képtelensége esetén (amivel kapcsolatban a jelen ügyben is merültek fel információk), úgy a beszerző közvetlenül az adóhatóságtól kérheti a visszatérítést.

4.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2019. július 10-ei ítélete a C-649/17. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Fogyasztóvédelem – 2011/83/EU irányelv – A 6. cikk (1) bekezdésének c) pontja – A távollevők között kötött szerződésekre és az üzlethelyiségen kívül kötött szerződésekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségek – A kereskedőt terhelő azon kötelezettség, hogy feltüntesse telefon- és faxszámát, »ha van« – Terjedelem.

Az ügy:

Az Amazon EU társaság kizárólag egy internetes oldalon értékesít különféle termékeket többek között Németországban, a www.amazon.de honlapon. A Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (fogyasztói központok és szervezetek országos szövetsége, Németország; a továbbiakban: országos szövetség) pert indított vele szemben a német bíróságok előtt. Az országos szövetség annak megállapítását kéri, hogy az Amazon nem tartotta tiszteletben azt a törvényes kötelezettségét, hogy a fogyasztó számára hatékony eszközöket biztosítson a vele való kapcsolatfelvételhez, mivel nem tájékoztatta a fogyasztókat egyértelműen és érthető módon telefon- és faxszámairól. Az országos szövetség állítása szerint az Amazon visszahívási szolgáltatása esetében nem teljesültek a tájékoztatási követelmények, mivel a fogyasztónak számos lépést kellett ahhoz megtennie, hogy kapcsolatba léphessen e társaság valamely kapcsolattartójával. A német törvény ugyanis arra kötelezi a kereskedőt, hogy az üzlethelyiségen kívül és távollevők között kötött szerződés valamely fogyasztóval való megkötése előtt minden körülmények között adja meg telefonszámát.

E körülmények között a jogvitában a végső fokon eljáró Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország) arra kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy ellentétes-e a fogyasztók jogairól szóló irányelvvel¹⁶ egy ilyen nemzeti

szabályozás, valamint hogy a kereskedő köteles-e telefon- vagy faxvonalat, illetve új e-mail-címet létesíteni azzal a céllal, hogy lehetővé tegye a fogyasztók számára, hogy vele kapcsolatba lépjenek. A Bundesgerichtshof arra is választ kíván kapni, hogy az Amazonhoz hasonló kereskedők alkalmazhatnak-e más kommunikációs eszközöket, például azonnali üzenetküldést vagy telefonos visszahívást biztosító rendszert.

A döntés:

A fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. október 25-i 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének c) pontját akként kell értelmezni egyrészt, hogy azzal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló azon nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a kereskedőt, hogy az ezen irányelv 2. cikkének 7. és 8. pontjában említett, távollevők között vagy üzlethelyiségen kívül kötött szerződés fogyasztóval való megkötése előtt minden körülmények között közölje telefonszámát. Másrészt, az említett rendelkezés nem von maga után olyan kötelezettséget a kereskedő számára, hogy telefon- vagy faxvonalat, illetve új e-mail-címet létesítsen azzal a céllal, hogy lehetővé tegye a fogyasztók számára, hogy vele kapcsolatba lépjenek, továbbá az csak abban az esetben teszi kötelezővé e telefon- vagy faxszám, illetve e-mail-cím közlését, ha ez a kereskedő már rendelkezik a fogyasztókkal folytatott kommunikáció ezen eszközeivel.

A 2011/83 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének c) pontját akként kell értelmezni, hogy noha ez a rendelkezés arra kötelezi a kereskedőt, hogy a fogyasztó rendelkezésére bocsásson egy, a közvetlen és hatékony kommunikációval kapcsolatos kritériumoknak megfelelő kommunikációs eszközt, azzal nem ellentétes az, hogy az említett kereskedő – az e kritériumoknak való megfelelés céljából – az említett rendelkezésben felsoroltaktól eltérő kommunikációs eszközöket biztosítson.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében azt a választ adja, hogy az irányelvvel ellentétes az ilyen nemzeti szabályozás, és hangsúlyozza, hogy ez az irányelv nem kötelezi a kereskedőt hogy telefonvonalat vagy faxvonalat, illetve új e-mail-címet létesítsen azzal a céllal, hogy lehetővé tegye a fogyasztók számára, hogy vele minden körülmények között kapcsolatba lépjenek, valamint hogy ez az irányelv csak abban az esetben teszi kötelezővé e telefon- vagy faxszám, illetve e-mail-cím közlését, ha ez a

¹⁶ A fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

hatályon kívül helyezéséről szóló, 2011. október 25-i 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv.

kereskedő már rendelkezik a fogyasztókkal folytatott kommunikáció ezen eszközeivel. A Bíróság ugyanakkor megállapítja, hogy az irányelv arra kötelezi a kereskedőt, hogy a fogyasztó rendelkezésére bocsásson egy, a közvetlen és hatékony kommunikációt garantáló kommunikációs eszközt, amellyel, hogy ez a kereskedő – az e követelményeknek való megfelelés céljából – az ezen irányelvben előírtaktól eltérő kommunikációs eszközöket is alkalmazhat.

A Bíróság megállapítja, hogy az irányelv célja a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása, a kereskedőkkel kötött ügyleteik során a tájékoztatásuk és a biztonságuk garantálása révén. E célból, a fogyasztó azon lehetősége, hogy gyorsan és hatékonyan kapcsolatba tud lépni a kereskedővel alapvető fontossággal bír a fogyasztók jogainak, különösen az elállási jognak a védelme és hatékony végrehajtása tekintetében. Mindemellett megfelelő egyensúlyt kell biztosítani a fogyasztóvédelem magas szintje és a vállalkozások versenyképessége között, amint azt ugyanezen irányelv kimondja, a vállalkozó – az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkében rögzített – vállalkozási szabadságának tiszteletben tartása mellett.

A Bíróság úgy véli, hogy aránytalanak tűnik egy, a kereskedőt terhelő olyan feltétel nélküli kötelezettség, hogy minden körülmények között a fogyasztó rendelkezésére kell bocsátani egy telefonszámot, sőt, hogy telefon- vagy faxvonalat, illetve új e-mail-címet kell létesíteni, hogy a fogyasztók kapcsolatba léphessenek a kereskedővel. Ami az irányelvben szereplő, a fogyasztó és a kereskedő közötti kommunikáció három jelenlegi eszközére (a telefonra, a faxra és az e-mailre) utaló „*ha van*” kifejezés jelentését illeti – az e nyelvi változatok közötti eltérések ellenére –, a Bíróság úgy véli, hogy ez a kifejezés azokra az esetekre vonatkozik, amikor a kereskedő rendelkezik ilyen eszközzel, és azt a fogyasztó rendelkezésére bocsátja.

Egyebekben az irányelvvel nem ellentétes az, hogy a kereskedő más kommunikációs eszközöket (például elektronikus kapcsolatfelvő adatlapot vagy az azonnali üzenetküldést vagy telefonos visszahívást biztosító rendszert) biztosítson, feltéve, hogy ezek az eszközök lehetővé teszik a fogyasztó és a kereskedő közötti közvetlen és hatékony kommunikációt, ami feltételezi, hogy az ezen eszközökkel kapcsolatos információk világosan és érthetően legyenek hozzáférhetők a fogyasztó számára.

A Bíróság megjegyzi, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata értékelni azt, hogy a kereskedő által a fogyasztó rendelkezésére bocsátott kommunikációs eszközök lehetővé teszik-e a fogyasztó számára, hogy a kereskedővel gyorsan és hatékonyan kapcsolatba tudjon lépni, és hogy az e kommunikációs eszközökkel kapcsolatos információkat világosan és érthetően tette-e hozzáférhetővé a fogyasztó számára. Ezen utóbbit illetően a Bíróság megjegyzi, hogy az, hogy a telefonszám csak az internetes oldalon végzett sorozatos kattintások után áll rendelkezésre, önmagában nem jelenti azt, hogy a fogyasztó tájékoztatására alkalmazott módszer nem világos és nem érthető.

II. A KÚRIA DÖNTÉSEI

II.a.) A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK DÖNTÉSE¹⁷

Ügyszám: *Köf.5009/2019/4.*

Tárgy: rendeletalkotási szabályok betartása

Vizsgált jogszabály: Aba Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közútkezelői hatáskörök átruházásáról szóló 7/2018. (VII. 12.) önkormányzati rendelete.

Törvényességi probléma:

Aba Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2018. július 10-én rendes ülést tartott, melyen – egyebek mellett – elfogadta a közútkezelői hatáskörök átruházásáról szóló 7/2018. (VII. 12.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör.). Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 8/2017. (V. 31.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: SZMSZ) 16. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület rendes üléseinek időpontját a képviselő-testület 2018. évi munkatervének elfogadásáról szóló 50/2018. (V. 30.) határozata (a továbbiakban: Munkaterv) tartalmazza. Az SZMSZ 16. § (4) bekezdése szerint a képviselő-testület az év júliusára és augusztusára nem tervez rendes ülést, ülésszünetet tart. Ennek megfelelően a Munkaterv sem tervezett 2018. július és augusztus hónapokra rendes ülést. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása során megállapította, hogy – a fentiekre tekintettel – a képviselő-testület rendes ülésének összehívására, valamint az ülés napirendjének elfogadására, az SZMSZ hivatkozott rendelkezésébe, a Munkatervbe, illetve az Alaptörvény *R) cikk* (2) bekezdésébe, *T) cikk* (2) bekezdésébe, *32. cikk* (3) bekezdésébe továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (2) bekezdésébe, 44. §-ába, 45. §-ába, 48. § (1) bekezdésébe, 52. § (1) bekezdés *e)* pontjába és az 53. § (1) bekezdésébe ütköző módon került sor. A kormányhivatal törvényességi felhívásával a képviselő-testület nem értett egyet. Az ismételt törvényességi felhívást követően a képviselő-testület 2019. február 15-én megtartott ülésén újra úgy döntött, hogy nem ért egyet a törvényességi felhívással, a 27/2019. (II. 15.) határozatával ismétletlen elfogadta és megerősítette a képviselő-testület 2018. július 10. napi rendes ülésének napirendjéről szóló határozatát, továbbá a 63/2019. (II. 15.) határozatában döntött arról, hogy ismétletlen elfogadja és megerősíti az Ör.-t.

Mivel az ismételt törvényességi felhívás is eredménytelennek bizonyult, a kormányhivatal a Mötv. 136. § (2) bekezdésében foglalt lehetőségével élve a Kúriához fordult, kezdeményezte az Ör. törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését.

A kormányhivatal a törvényességi felhívásban megjelölt jogszabályhelyeken kívül az Alaptörvény *32. cikkében* foglal-

¹⁷ A döntést BALOGH Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

takra, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdésére, illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) 52-58/A. §-aira és 100-125. §-aira hivatkozva kifejtette, hogy az önkormányzati rendelet kizárólag önkormányzati rendelettel módosítható, illetve jogszabálysértő önkormányzati rendelet önkormányzati határozattal történő megerősítése, ismételt elfogadása a hatályos jogszabályi környezet alapján nem lehetséges. Álláspontja szerint az Ör. egy későbbi határozattal történő megerősítése nem eredményezi a rendelet közjogi érvényességét, tekintettel arra, hogy a nevezett rendeletet a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával, ismételt meg kellett volna alkotni.

A kormányhivatal fenntartotta a törvényességi felhívásban kifejtett álláspontját, amely szerint a 2018. július 10-ére összehívott rendes ülés az alábbiak szerint ellentétes a törvényességi felhívásban megjelölt jogszabályokkal: A Munkaterv – az SZMSZ 16. § (4) bekezdésében július és augusztus hónapra ülésszünetet megállapító rendelkezéseinek megfelelően – az év júliusára és augusztusára nem tartalmaz rendes ülés tartására vonatkozó időpontot. Ebből következően és az SZMSZ 20. § (1) bekezdésére figyelemmel a képviselő-testület szükség esetén csak és kizárólag rendkívüli ülést tarthat. A Kormányhivatal megítélése szerint – amennyiben ebben az időszakban rendes ülés megtartásra kerül sor – az ülésen hozott valamennyi döntés jogszabálysértő, mert a döntéshozatali eljárás során sérülnek az eljárás garanciális szabályai (képviseleti jogok és kötelezettségek gyakorlása). Mindez a megalkotott jogszabályok közjogi érvénytelenségét is maga után vonja. Nem jelent e szabályok alóli „mentességet” az a tény sem, hogy a képviselő-testület július 10-én a Munkatervben június hónapra meghatározott napirendeket tárgyalta, minthogy a júniusi ülés időpontja „csúszott át július hónapra”.

A kormányhivatal sérelmezte azt is, hogy a képviselő-testület az Mötv. 134. §-ába ütköző módon nem a törvényességi felhívásban foglaltakat vizsgálta meg, hanem kizárólag a törvényességi felhívás alapján készült előterjesztésben foglaltakat tárgyalta meg az ülésen, a törvényességi felhívás nem képezte sem az előterjesztés, sem a jegyzőkönyv mellékletét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján a 42. § (1) bekezdése értelmében hívta fel az érintett önkormányzatot az indítványra vonatkozó nyilatkozata előterjesztésére. Az önkormányzat védíratában előadta, hogy sem jogszabály, sem az SZMSZ explicite nem mondja ki, hogy a képviselő-testület július és augusztus hónapokban nem tarthat rendes ülést. Az SZMSZ szövege szerint a testület nem „tervez” ülést tartani, jelen esetben a tervezettel ellentétben mégis rendes ülést tartott, melyre a jogszabály és az SZMSZ alapján lehetősége van. Az Mötv. 9. §-ára hivatkozva előadta, hogy az önkormányzat rendeletalkotási jogát jóhiszeműen, a köz érdekben gyakorolta, azzal a céllal, hogy a helyi közösség javát szolgálja.

A kormányhivatal azon felvetésére, mely szerint a testületi ülésen nem ismerhették meg a törvényességi felügyelet teljes szövegét, az önkormányzat arra hivatkozott, hogy a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletének részletes szabá-

lyairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 7. §-a nem kötelezi a polgármestert arra, hogy szó szerint ismertesse a felhívást, csupán annak tartalmáról kell a képviselő-testületet tájékoztatni.

A döntés:

A Kúria megállapította, hogy Aba Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közútkezelői hatáskörök átruházásáról szóló 7/2018. (VII. 12.) önkormányzati rendelete törvényellenes (közjogilag érvénytelen) ezért azt kihirdetése napjára visszamenőleg, 2018. július 13-i hatállyal megsemmisítette. A Kúria kiemelte, hogy a helyi önkormányzati rendeletben foglaltak a képviselő-testületet is kötik. Az SZMSZ-ben ülésszünetként jelzett időszakra – amennyiben a szabályozás ezt tartalmazza – rendes ülés nem hívható össze.

A döntés indoka:

1. A Kúriának először abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az SZMSZ rendelkezéseibe ütközően összehívott képviselő-testületi ülésnek minősül-e az SZMSZ által „ülésszünet”-nek nyilvánított időszakban összehívott rendes ülés. Az ülésszünetről jogszabály, a testület által alkotott SZMSZ 16. § (4) bekezdése rendelkezik. E szerint a képviselő-testület az év júliusára és augusztusára rendes ülést nem tervez, ülésszünetet tart.

Jogállami mérce, hogy a jogalkotó nemcsak megalkotni, hanem betartani is köteles az általa alkotott jogszabályban foglaltakat. Ha attól el kíván térni, a jogszabályt először módosítani kell. A képviselő-testület (és szervei) nem hozhat(nak) olyan döntést, ami ellentétes az általa megalkotott rendelettel. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási szabályok érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Ennek része – többek között – a képviselő-testületi ülés összehívására vonatkozó szabályok betartása (lásd pl. a Köf.5036/2012/6. számú határozatot). Ebből következően ülésszünet idejére – a munkatervben nem tervezett – rendes ülés nem hívható össze, akkor sem, ha a korábbra – a konkrét esetben júniusra – tervezett testületi ülés elmaradt. Rendkívüli ülés összehívására azonban lehetőség van (lett volna) az SZMSZ 20. §-a szerint. Ez a gyakorlatot egyébiránt nem volt idegen az önkormányzattól, hiszen 2018 júliusában még két alkalommal (július 5-én és 26-án), augusztusban szintén két alkalommal (augusztus 17-én és 30-án) tartottak testületi ülést, mind a négy esetben rendkívüli ülést nevesít a jegyzőkönyv. Jelen ügy tárgyát képező Ör. megalkotására azonban nem hívtak össze rendkívüli ülést.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsának ezt követően abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az SZMSZ rendelkezéseibe ütközően összehívott képviselő-testületi ülésen elfogadott önkormányzati rendelet érvényesnek tekinthető-e.

Az Alkotmánybíróság már ítélezési gyakorlatának kezdetén rögzítette, hogy „Csak a formalizált eljárás szabályainak a

betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV. 29.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogszabályalkotás garanciális szabályainak a megsértése a jogszabály megsemmisítését eredményezi [Lásd pl. a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatot].

A Kúria Önkormányzati Tanácsa követte az Alkotmánybíróság ez irányú gyakorlatát, s olyan esetekben, amikor az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak megsértéséről volt szó – mert pl. a képviselő-testület ülésének az összehívására nem az Ötv.-ben és az SZMSZ-ben meghatározott módon került sor – az adott testületi ülésen elfogadott rendeletről megállapította annak közjogi érvénytelenségét és megsemmisítette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően – már az ítékezése kezdetén, a Köf.5045/2012/5. számú határozatában rámutatott, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése. A rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után. (Összefoglalva lásd Köf. 5046/2016/8. számú határozat, Indokolás [13].)

A fentiekből következően az önkormányzati rendeletalkotási eljárás során nemcsak a törvényi rendelkezéseket, de a törvényi keretek között megalkotott rendeletalkotási vonatkozó helyi szabályokat is be kell tartania a képviselő-testületnek. Az önkormányzatoknak a saját maguk által elfogadott és hatályos szervezeti és működési szabályzat betartására kötelezettségük van a jogállami mérce szerint (annak ellenére, hogy azt a törvény keretei között módosíthatják).

A fentiekre tekintettel jelen ügyben helytálló az indítványozó azon érve, hogy ha az SZMSZ 16. § (4) bekezdése szerint az önkormányzat az év júliusára és augusztusára rendes ülést nem tervezett (ülésszünetet tartott), akkor a képviselő-testület erre az időszakra csak és kizárólag rendkívüli ülést hívhat össze, az SZMSZ 20. §-a szerint. Így amennyiben ebben az időszakban rendes ülés megtartásra kerül sor, az ülésen hozott valamennyi döntés jogszabálysértő, az eljárási szabályok betartásának hiánya miatt közjogilag érvénytelen.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsának végül abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy az önkormányzati rendelet – fentiekből következő – közjogi érvénytelensége hogyan orvosolható.

A Jat. 2. § (4) bekezdése értelmében a jogszabályok megalkotáskor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az

Alaptörvényből eredő formai és tartalmi feltételeknek és a jogalkotás szakmai követelményeinek. Sem az Alaptörvény, sem a Jat, sem a Jszt. hivatkozott rendelkezései nem teszik lehetővé az önkormányzati rendeletek (és általában a jogszabályok) utólagos megerősítését. Így az önkormányzati rendelet közjogi érvénytelenségének megszüntetése utólagos megerősítéssel nem lehetséges önkormányzati rendelettel sem, a rendeletet a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával ismételtelen meg kell alkotni.

Jelen ügy tényállása szerint az önkormányzat rendeletét önkormányzati határozattal „erősítette meg”. A Kúria rámutat, hogy egy önkormányzati határozat semmilyen módon nem érintheti egy önkormányzati rendelet hatályát. A Jat. 23. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat által meghozható normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz. A Kúria a Köf.5025/2015/4. számú határozatában rámutatott: a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alaptörvény kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok legfontosabb közhatalmi jogosítványa a rendeletalkotás. A helyi önkormányzati képviselő-testület a helyi közügyek intézése során közhatalom birtokában rendeletet alkot. Az Alaptörvény 32. cikkében felsorolt jogosítványok – így a rendeletalkotás – az önkormányzatok relatív államszervezeti autonómiáját védik. Az Alaptörvény a jogszabályalkotás, mint közhatalmi tevékenység tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való viszonyokról. E rendelkezések alapján – amit a Jat. 8. § (1) bekezdése meg is fogalmaz –, az önkormányzati rendeletet csak önkormányzati rendelettel lehet módosítani. Az önkormányzat határozata nem jogszabály, az önkormányzat határozata tartalmától függetlenül nem járhat olyan joghatással, amely az önkormányzati rendelet módosításához vagy kiegészítéséhez vezet. (Indokolás [12])

Tehát azon túl, hogy egy jogszabály más jogszabállyal történő megerősítését a jogrendszer nem ismeri, egy önkormányzati rendelet önkormányzati határozattal történő „megerősítése” közjogi értelemben értékelhetetlen helyzetet teremt.

4. A Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja szerint, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti. A Kp. 146. § (4) bekezdése értelmében a bíróság az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját a (3) bekezdéstől eltérően állapíthatja meg, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményeként jelen ügyben – élve a Kp. 146. § (4) bekezdésben foglalt lehetőséggel – a rendeletet kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal semmisítette meg. Az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenséget eredményező jogalkotási eljárás jogkövetkezményeként – a jogállamiságra, jogbiztonságra tekintettel – általában az adott jogszabály kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését jelölte meg [29/1997. (IV. 29.) AB határozat].

A 145/2011. (XII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is ezt a jogkövetkezményt, azaz a kihirdetése napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítést alkalmazta önkormányzati rendelet közjogi érvénytelensége esetén olyankor, amikor a képviselő-testület ülésének összehívására nem az Ötv.-ben és az adott SZMSZ-ben meghatározott módon került sor. Ezt a gyakorlatot a Kúria is követte (Lásd: Köf. 5.045/2012/5. számú határozat).

Minderre tekintettel a Kúria jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy a rendeletalkotás érvényességéhez fűződő jogbiztonság követelménye a rendelet visszamenő hatályú megsemmisítését vonja maga után.

A döntés elvi tartalma:

A helyi önkormányzati rendeletben foglaltak a képviselő-testületet is kötik. Az SZMSZ-ben ülésszünetként jelzett időszakra – amennyiben a szabályozás ezt tartalmazza – rendes ülés nem hívható össze.

II.b.)

A KÚRIA, MINT FELÜLVIZSGÁLATI BÍRÓSÁG DÖNTÉSE¹⁸

Az ügy száma: *Kfv.IV.35.167/2019/8. szám*

A per tárgya: beruházási támogatási ügyben hozott határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

2014. január 15. napján a felperes a 104/2013. (XI. 14.) VM rendelet (a továbbiakban VM rendelet) alapján turisztikai tevékenységek ösztönzéséhez támogatás iránti kérelmet nyújtott be a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) jogelődjéhez, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz. E támogatási kérelem Főlapjának 14. pontjában a beruházás megvalósítási helyeként az Sz. 029/3 hrsz.-ű ingatlant tüntette fel.

Az elsőfokú hatóság 2014. március 12. napján kelt határozatával elutasította a felperes kérelmét. A felperes fellebbezésére eljáró másodfokú hatóság 2015. augusztus 3. napján kelt végzésével az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az eljáró hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Az elsőfokú hatóság 2015. november 12. napján kelt határozatával a felperes támogatási kérelmének helyt adott 11.100.960 forint támogatási összeg erejéig. 2015. november 13. napján a felperes kifizetési kérelmet nyújtott be az elsőfokú hatósághoz, melynek az a 2015. december 18. napján kelt határozatával 10.970.960 forint támogatási összeg vonatkozásában részben helyt adott. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes jogelődje 2016. április 29. napján kelt végzésével az elsőfokú

hatóság határozatát megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az elsőfokú hatóság 2017. február 09. napján kelt határozatával a felperes kifizetési kérelmét elutasította és a felperest 10.970.960 forint jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg visszafizetésére kötelezte.

A felperes 2016. április 27. napján a beruházás megvalósításának helyének módosítására irányuló kérelmet nyújtott be az elsőfokú hatósághoz. Előadta, hogy vagyonszükséglet okok miatt a beruházáshoz kapcsolódó üzemeltetési kötelezettség fenntartása az eredeti megvalósítási helyen veszélybe került, tekintettel arra, hogy a projekthez tartozó eszközök egy részét eltulajdonították, ezért kérte az elsőfokú hatóságot, hogy engedélyezze a beruházás megvalósítási helyének az L. alatti ingatlanra történő módosítását. A felperes e kérelméhez mellékelte az Sz. Közös Önkormányzati Hivatal által kiállított hatósági bizonyítványt, amely szerint ezen ingatlan az állandó jellegű kiállítás és időnyellegű workshop megrendezésére vagyonszükséglet okok miatt nem alkalmas. Az elsőfokú hatóság 2016. június 8. napján kelt végzésével hiánypótlásra szólította fel a felperest kérve, hogy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevitelének általános szabályairól szóló 23/2007. (IV.17.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet) 25/A. § (1) bekezdésének a) pontja alapján nyújtson be olyan bírósági vagy közigazgatási határozatot, amely igazolja a megvalósítási hely módosításának szükségességét. Továbbá kérte az ügyfelet, hogy nyilatkozzon arról, hogy a támogatással érintett eszközök közül melyeket tulajdonították el, mikor és milyen ingatlanról, az eltulajdonításról tett-e rendőrségi feljelentést, valamint sor került-e rendőri intézkedésre, illetve a támogatással érintett, el nem tulajdonított eszközök jelenleg hol találhatóak. A felperes 2016. június 23. napján kelt nyilatkozatában előadta, hogy módosítási kérelméhez csatolta már a hatósági bizonyítványt, rendőrségi feljelentést nem tett, az eltulajdonított eszközök nem a támogatással érintett eszközök. A felperes előadta azt is, hogy a támogatással érintett eszközök rendelkezésre állnak az L. alatti ingatlanon, a kültéri állandó kiállítás pedig a Sz. alatt található. Az x számú, „*Feljegyzés az ügyféllel történt telefonos megbeszélésről*” dokumentum szerint, az elsőfokú hatóság 2016. november 30. napján kérte az ügyfelet, hogy nyújtsa be az L. alatti ingatlan tulajdonosainak a beruházás megvalósításához és üzemeltetéséhez szükséges hozzájáruló nyilatkozatát. A felperes 2016. december 1. napján kelt nyilatkozatában jelezte, hogy a módosítási kérelmében adminisztrációs hiba okán tévesen jelölte meg a L. alatti ingatlant, a helyes helyrajzi szám L. y szám. A felperes csatolta az L. y ingatlan tulajdoni lapjának másolatát, valamint az ingatlan tulajdonosának a 2016. november 30. napján kelt tulajdonosi hozzájáruló nyilatkozatát.

Az elsőfokú hatóság 2017. február 8. napján kelt 2114419066. számú határozatával elutasította a felperes beruházás megvalósítási helyének módosítására irányuló kérelmét az FVM rendelet 25/A. §, valamint 23. § (1) bekezdés d) pontjára hivatkozással.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes jogelődje a 2017. szeptember 1. napján kelt határozatában az elsőfokú

¹⁸ A döntést DARÁK Péter (a Kúria elnöke) szerkesztette.

határozatot helybenhagyta. A határozat indokolása szerint a VM rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében az üzemeltetési kötelezettség az utolsó kifizetési kérelem benyújtásától számított öt évig tart. Tekintettel arra, hogy az ügyfél utolsó kifizetési kérelmét 2015. november 13. napján nyújtotta be, így az üzemeltetési kötelezettsége ezen a napon kezdődött. Az FVM rendelet 23. § (1) bekezdésének *d*) pontja értelmében az ügyfélnek az üzemeltetési kötelezettség idejére rendelkeznie kell a támogatással megvalósuló létesítmény üzemeltetésének lehetőségét biztosító joggal, az FVM rendelet 25/A. §-a pedig rögzíti, hogy a beruházás helyének a támogatási kérelem benyújtási időszakot követő módosítása abban az esetben lehetséges, ha teljesülnek az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *d*)-*e*) pontjában foglalt feltételek. Ezek alapján megállapította az alperes jogelődje, hogy a felperes 2015. november 13. napja és 2016. november 30. napja közötti időszakban nem tett eleget az FVM rendelet 23. § (1) bekezdésének *d*) pontjában foglalt előírásnak tekintettel arra, hogy a tulajdonosi hozzájáruló nyilatkozat kiállítására 2016. november 30. napján került sor. Az alperes jogelődje hangsúlyozta, hogy az elsőfokú hatóság 2016. november 30. napján felhívta a felperest, hogy csatolja a tulajdonosi hozzájárulási nyilatkozatot, így az elsőfokú hatóság eleget tett tényállás-tisztázási kötelezettségének. Az alperes jogelődje kiemelte továbbá, hogy az ügyfél által benyújtott tulajdonosi hozzájárulás nem bír visszamenőleges hatállyal.

A felperes keresete és az alperes védekezése:

Az alperes jogelődjének határozatával szemben a felperes keresettel élt, amelyben kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 339. § (1) bekezdés alapján az alperes jogelődje határozatainak hatályon kívül helyezését és az alperes – illetőleg az elsőfokú közigazgatási szerv – új eljárás lefolytatására és újabb határozat meghozatalára kötelezését.

A felperes keresetében – jelen üggyel kapcsolatban – előadta, hogy álláspontja szerint téves az az eljáró szerveknek azon értelmezése, hogy a tulajdonosi hozzájárulási nyilatkozatnak már 2015. november 13-án rendelkezésre kellett volna állnia, egyrészt azért, mert maga az elsőfokú hatóság ismerte el a helyszíni ellenőrzések során tapasztaltak alapján, hogy a felperes tulajdonában álló Sz. településen megvalósult a beruházás. Másrészt a tulajdonosi hozzájárulást a beruházási hely módosítási kérelméhez benyújtotta, amelyhez a keltezés is igazodik, ez azonban nem jelenti azt a felperes szerint, hogy ne rendelkezne más olyan dokumentummal, amely az új ingatlan üzemeltetésének lehetőségét biztosító kizárólagos jogot igazolná.

Álláspontja szerint a tárolási nyilatkozaton is szerepel a tulajdonos hozzájárulása, amely az ingatlanhasználatra való jogosultságát a később tett nyilatkozatával összevetve is igazolja. A felperes szerint az elsőfokú hatóságnak írásban hiánypótlási felhívást kellett volna küldenie részére a megfelelő tájékoztatással és az elmulasztás jogkövetkezményeire történő hivatkozással a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a további-

akban: Ket.) 37. § (3) bekezdése és (5) bekezdése alapján, melyet az alperes jogelődje elmulasztott, erre tekintettel az alperes jogelődjének és az elsőfokú hatóságnak a határozata jogszabálysértő.

Az alperes jogelődje ellenkérelmében a határozatában foglalt indokok alapján a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú bíróság ítélete:

A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. november 6. napján kelt ítéletével a felperes keresetét elutasította.

A bíróság a perben azt vizsgálta, hogy a felperes által 2016. december 01. napján benyújtott tulajdonosi hozzájárulás bír-e visszamenőleges hatállyal.

Megállapította, hogy a felperes a pályázat tárgyát képező beruházás első ellenőrzésekor, azaz 2015. december 14. napján a beruházás által beszerzett eszközöket már nem az eredeti beruházás helyszínén, hanem L. alatt tárolta. A felperes által a helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyvhöz csatolt tárolási nyilatkozat tartalmában nem felelt meg az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglaltaknak. A bíróság álláspontja szerint a támogatással megvalósuló létesítmény üzemeltetésének lehetőségét biztosító kizárólagos jog nem azonos a támogatásból beszerzett eszközök tárolására vonatkozó joggal. A bíróság szerint a felperes nem bizonyította, hogy a beruházás állandó és mozgó részei 2015. november 13. és 2015. december 14. napja között az eredeti helyszínén megvalósultak.

A bíróság rámutatott, hogy a felperes állításaival ellentétes előírásokat tartalmaz a jogszabályi környezet [FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *b*) és *d*) pontjai és a VM rendelet 8. §-a] a kizárólagos jogot biztosító tulajdonosi hozzájárulással összefüggésben, hiszen amennyiben ilyen joggal nem rendelkezik a támogatást kérő, úgy magára a beruházási támogatásra sem jogosult. A beruházás helyének a támogatási kérelem benyújtási időszakot követő módosítási feltétele az, hogy az új beruházási helyszínre is rendelkezzen annak üzemeltetési lehetőségét biztosító kizárólagos joggal a kérelmező, mely a bíróság álláspontja szerint azt jelenti, hogy a beruházási helyszín módosítására irányuló kérelem benyújtásának időpontjában is teljesülnie kell ennek a feltételnek. A bíróság kiemelte, hogy az iratokból megállapítható, hogy a felperes 2016. április 25. napján kelt kérelméhez nem csatolta az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *d*) pontjában meghatározott igazolást.

A bíróság nem találta továbbá alaposnak a felperes azon hivatkozását sem, hogy az alperes jogelődje és az elsőfokú hatóság nem tett volna eleget a tényállás-feltárási kötelezettségének, hisz két alkalommal is felhívta hiánypótlásra a felperest.

A bíróság megjegyezte, hogy a tulajdonos nyilatkozatát nem visszamenőlegesen, hanem 2016. november 30. napjával kezdődően adta meg az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *b*) pontjában megjelölt jogosultságra vonatkozóan, holott a felperes beruházás helyének módosítására irányuló kérelme visszamenőleges hatályú volt: a kérelmének benyújtási időpontja (2016. április 25.) és a beruházás helyszínének tényleges megváltoztatása (2015. december 14. napján kelt jegyzőkönyvben a felperes előadta, hogy a beruházásból megvalósi-

tott, beszerzett eszközöket nem az eredeti helyszínen tárolja időben elválik egymástól.

A bíróság mellőzte a felperes által indítványozott helyszíni szemle megtartását, amely a jogkérdés eldöntésére nem alkalmas, illetve a tulajdonos tanúként történő kihallgatását, amely vonatkozásában a bíróság nézete szerint egyértelmű az általa kiállított tulajdonosi hozzájárulás.

Mindezekre tekintettel a bíróság álláspontja szerint az alperes jogelődje helytállóan rendelkezett, amikor megállapította, hogy a felperes nem tett eleget 2015. november 13. és 2016. november 30. napja között az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglalt előírásoknak.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem:

Az ügyben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. november 6. napján kelt ítéletének hatályon kívül helyezését és kereseti kérelmének helyt adva, új ítélet hozatalát, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezését kérte.

A felperes szerint az elsőfokú- és másodfokú hatóság, illetve a bíróság is megsértette az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *b*) és *d*) pontjában foglaltakat, mert tévesen értelmezte annak rendeltetését. A felperes álláspontja szerint továbbá a Ket. 37. § (3) és (5) bekezdéseiben foglaltak is megsértésre kerültek, tekintettel arra, hogy az elsőfokú hatóság nem tett eleget a tényállás-tisztázási kötelezettségének.

A felperes előadta, hogy a kifizetési kérelem benyújtásakor nem volt vitatott, hogy Sz. helyszínre a felperes kizárólagos üzemeltetési joggal rendelkezik. Álláspontja szerint a beruházási hely módosítása és ennek keretében a kizárólagos használat igazolása, továbbá az eredetileg megjelölt megvalósítási helyre vonatkozó kizárólagos üzemeltetési jog igazolása elválik egymástól. A felperes álláspontja szerint addig nem beszélhetünk beruházási hely módosításáról, amíg azt a hatóság nem engedélyezi. A hatóság határozata nem visszaható hatályú, az a jövőre vonatkoztatva engedélyezi a beruházási hely módosítását, ha annak feltételei fennállnak, vagy elutasítja a kérelmet.

A felperes kiemelte, hogy a hatóság részére benyújtásra került a tulajdonos hozzájáruló nyilatkozata a beruházási hely módosítása iránti kérelem benyújtását követő dátummal. A felperes álláspontja az, hogy ha a hatóságnak bármilyen aggálya merült volna fel ezzel kapcsolatban, a Ket. 37. § (5) bekezdés alapján fel kellett volna hívnia a felperest a szükséges dokumentumok csatolására. A felperes hangsúlyozta, hogy maga a bíróság is megállapította, hogy az elsőfokú hatóság hiánypótlásra szólította fel a felperest, mely hiánypótlási végzésből megállapítható, hogy nem tartalmazta az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglaltakra való felhívást.

A felperes utalt arra, hogy kereseti kérelmében részletesen kifejtette azon tényeket, amelyek alátámasztják, hogy a beruházás Sz.-en megkezdődött. Erre vonatkozóan a felperes többször felajánlotta, hogy a hatóság jelenlétében ellenőrizze a beruházás megvalósulását, mert korábban az ellenőrök nem

tudtak a helyszínre bejutni, de a hatóság ezzel a lehetőséggel nem kívánt élni. A felperes álláspontja szerint 2015. november 13. és 2016. november 30. közötti időszakban az Sz. helyszínre igazolásra került a kizárólagos üzemeltetési jog, azt követően pedig a tulajdonos nyilatkozata alapján szintén igazolásra került, L. vonatkozásában.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte a korábbi álláspontjának fenntartása mellett. Álláspontja szerint a jogerős ítélet nem sérti az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *b*) és *d*) pontjait, valamint a Ket. 37. § (3) és (5) bekezdéseiben foglaltakat. Az alperes szerint téves azon felperesi hivatkozás, hogy a beruházási hely módosítása és ennek keretében a kizárólagos használat igazolása, továbbá az eredetileg megjelölt megvalósítási helyre vonatkozó kizárólagos üzemeltetési jog igazolása elválik egymástól.

A Kúria döntése és jogi indokai:

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A felperes állandó jellegű kiállítás keretében, egész évben működő agroturisztikai tevékenység végzését vállalta a támogatási kérelemben megjelölt ingatlanban, melynek használatára kizárólagos jogosultságot igazolt a támogatási kérelem benyújtásakor. Az FVM rendelet a beruházási támogatásokra való jogosultságot több általános feltétel egyidejű teljesüléséhez köti, annak egyikeként – az üzemeltetési kötelezettség előírása mellett – a 23. § (1) bekezdés *d*) pontjában megköveteli, hogy „[ü]gyfélnek az üzemeltetési kötelezettség idejére rendelkeznie kell a támogatással megvalósuló létesítmény üzemeltetésének lehetőségét biztosító kizárólagos joggal”. Az üzemeltetési kötelezettség időtartamát a VM rendelet 8. § (1) bekezdése az FVM rendelet 23. § (1) bekezdés *b*) pontjától eltérően az utolsó kifizetési kérelem benyújtásától számított öt évben határozza meg.

A felperes 2015. november 13-án nyújtotta be a kifizetési kérelmét, mely időponttól kezdődően köteles volt a beruházást az engedélyezett helyszínen, az Sz.-i ingatlanban a pályázatában foglaltak szerint, állandó jelleggel, rendeltetésének megfelelően működtetni. Ennek teljesítését a felperes szerint közbiztonsági okok akadályozták, melyre hivatkozással kérte a beruházás helyének módosítását.

Az FVM rendelet 25/A. § (1) bekezdése alapján: „A beruházás helyének a támogatási kérelem benyújtási időszakot követő módosítása az alábbi feltételekkel lehetséges:

- a) bírósági vagy közigazgatási határozattal igazoltan, az ügyfélnek fel nem róható okból a beruházás a kérelemben megjelölt helyen nem megvalósítható, vagy nem folytatható;
- b) e rendelet 23. § (1) bekezdés *d*)-*e*) pontjában meghatározott feltételek teljesülnek;
- c) az eredeti támogatási kérelem alapján elért pontszám legalább a megvalósítási hely területi besorolása alapján kapott pontszámmal meghaladja az IH által meghatározott minimális pontszámot, kivéve, ha az eredeti megvalósítási hely és az új megvalósítási hely is hátrányos helyzetű területre esik.”

A felülvizsgálati kérelem kapcsán a Kúriának lényegében két kérdésben kellett állást foglalnia:

- A beruházási hely módosítása iránti kérelem egyik feltételének, az új beruházási helyszínre vonatkozó üzemeltetési lehetőséget biztosító kizárólagos jognak a kérelem benyújtása vagy a kérelem elbírálása időpontjában kell fennállnia;(I.)
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) finanszírozott támogatások esetében milyen körben van lehetőség hiánypótlási felhívásra, meddig terjed a hatóság tényállás tisztázási kötelezettsége. (II.)

I.

Az elsőfokú bíróság az ügy körülményeit helyesen mérlegelve jutott arra a következtetésre, hogy az üzemeltetési kötelezettség időtartama alatt mindvégig rendelkezni kell az ügyfélnek a támogatással megvalósuló létesítmény üzemeltetésének lehetőségét biztosító kizárólagos joggal, melynek a beruházási hely módosítása iránti kérelemben megjelölt ingatlan vonatkozásában is igazoltan fenn kell állnia az FVM rendelet 25/A. § (1) bekezdése *b)* pontja alapján, ellenben megszűnik az ügyfél támogatásra való jogosultsága. A Kúria egyetért a jogerős ítélet azon megállapításával is, hogy ennek a feltételnek már a támogatási kérelem benyújtásakor fenn kell állnia. Ez következik az FVM rendelet 27. § (1) bekezdésből, mely a következőkről rendelkezik: „*[a] támogatási kérelemhez mellékelni kell*

- b) ha a beruházás nem saját tulajdonú, vagy más személy olyan jogával terhelt ingatlanon valósul meg, mely a beruházás megvalósítását, illetve az üzemeltetési kötelezettség lejártáig annak használatát korlátozza vagy kizárja, azt a teljes bizonyító erejű okiratot, amely igazolja, hogy az ügyfél jogosult a beruházást az okiratban feltüntetett ingatlanon megvalósítani és az ingatlant az üzemeltetési kötelezettsége lejártáig használni;”*

A Kúria a hasonló tényállás mellett meghozott Kfv. 35.813/2012/10. számú döntésében rámutatott, hogy az FVM rendelet – üzemeltetési kötelezettséget előíró – 23. § (1) bekezdés *b)* pontja szabályából nem következik, hogy a támogatási feltételeknek a támogatási kérelem benyújtásakor nem kell fennállniuk, holott a felhívott rendelkezés alapján az üzemeltetési kötelezettség is csak a támogatási határozat közlésével és nem a kérelem benyújtása napjára visszamenőleges hatállyal kezdődik. Ennek következtében téves a felülvizsgálati kérelemben kifejtett azon jogértelmezés, hogy az FVM rendelet 25/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti feltételnek elegendő a kérelem elbírálása időpontjáig teljesülnie. A mezőgazdasági, agrárvidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) csak a támogatási kérelem kötelező mellékletét képező kizárólagos jogot igazoló okirat utólagos benyújtására ad lehetőséget, de nem a jogosultság kérelem benyújtását követő megszerzésére.

Mindez azt jelenti, hogy a beruházási helyszín módosítása csak a működés folyamatosságát biztosító kizárólagos

jogosultság új helyszínre történő megszerzését követően kezdeményezhető jogszerűen, melyhez az ügyfélnek a módosítás iránti kérelem benyújtásának időpontjában rendelkeznie kell ezt igazoló okirattal. A felperes ilyen dokumentumot a hatóság felhívására sem tudott bemutatni. A támogatásból beszerzett eszközök tárolásához való jog nem azonos a kizárólagos használat jogával, ezért a felperes által benyújtott tulajdonosi hozzájárulás tartalmi vizsgálata alapján helyesen állapította meg az alperes és az elsőfokú bíróság, hogy az csak a keletkezés napjától (2016. november 30.), azaz a jövőre nézve biztosította a beruházás működtetéséhez szükséges helyszínt, azt is a módosítási kérelemben eltérő helyrajzi számú ingatlanra vonatkozóan. Ennek következtében az FVM rendelet 25/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti feltétel a módosítás iránti kérelem és az igazolás benyújtása között eltelt időszakban (2016. április 25. – 2016. november 30.) nem teljesült.

A felperes felülvizsgálati kérelmében indokolatlanul választja ketté a módosítás keretében fennálló kizárólagos jogra vonatkozó igazolási kötelezettséget és az eredeti helyszínen fennálló üzemeltetési jog igazolását.

Nyilvánvaló, hogy az engedélyezés a jövőre nézve történik meg, feltéve, ha annak jogszabályi feltételeit a fél az előírt módon és a megfelelő tartalmú okirattal igazolta. Megjegyzi a Kúria, hogy a beruházás megvalósítása is az új helyszínen csak az ügyfél saját felelősségre kezdhető meg a módosítás engedélyezését megelőzően az FVM rendelet 25/A. § (3) bekezdése alapján. Az eredeti helyszínen igazolt kizárólagos jog és a működési kötelezettség azonban nem jelentheti azt, hogy a módosítás iránti kérelem benyújtása időpontjában az új beruházási helyszín tekintetében a kizárólagos jogosultságnak nem kell fennállnia, vagyis ez a feltétel a későbbi időpontban, az elbírálás napjáig bármikor joghatályosan teljesülhet. Jelen tényállás mellett a projekt az eredetileg megjelölt megvalósítási helyen 2015. november 13. – 2016. november 30. napja között sem működött állandó jelleggel. Azt a helyszíni ellenőrzések megállapításai kétséget kizáróan alátámasztották.

II.

A felperes álláspontja szerint sérült az eljárásban a Ket. 37. § (3) és (5) bekezdése, amikor az alperesi hatóság a tulajdonosi hozzájáruló nyilatkozat kapcsán nem rendelt el újabb hiánypótlást. A felülvizsgálati kérelem szerint a Ket. 37. § (5) alapján fel kellett volna hívnia további dokumentumok csatolására, amennyiben aggálya merült fel a kizárólagos jog keletkezési időpontját illetően.

A Ket. akkor hatályos 37. § (3) és (5) bekezdései a következők szerint rendelkezett:

- „(3) *Ha a kérelem nem felel meg a 35. §-ban, továbbá a 36. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül – a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – legfeljebb negyvenöt napos határidővel hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet. Nem bocsátható ki hiánypótlási felhívás olyan adat igazolására vagy melléklet csatolására, amelyet a 36. § (2) bekezdése alapján a hatóságnak kell beszereznie.”*

„(5) Hiánypótlási felhívás az eljárás során akkor is kibocsátható, ha a kérelem megfelelt a 35. §-ban, továbbá a 36. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, de a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges.”

A mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos eljárásokra 2018. január 1. napjáig – az Eljárási tv. rendelkezései szerinti eltérésekkel – a Ket. rendelkezéseit kellett alkalmazni. Az Eljárási tv. [12. § (2) bekezdése] ugyanakkor eltérést engedett a Ket. hiánypótlási felhívás tekintetében „az ügyféltől be nem kérhető adatok és mellékletek körére”, emellett az Eljárási tv. IV. fejezete a határozat meghozatala idején is szabályozta a kérelem benyújtásához, az elbírálás módjához, a kérelemhez kapcsolódó hiánypótláshoz, a bizonyítási eljáráshoz, a döntéshez, valamint az ellenőrzéshez kapcsolódó legfontosabb, az EMVA támogatásokhoz kapcsolódó specifikus szabályokat. (Kfv.IV.35.358/2012/4.)

A hiánypótlási felhívás szabályai is speciálisak az EMVA támogatási kérelmek esetében. Az Eljárási tv. 41.§ (2) bekezdése fő szabályként tiltja „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában” hiánypótlási, nyilatkozattételre való felhívás azonos tárgyban történő ismételt kibocsátását, mely szigorú szabályozás sok esetben megnehezítette a tényállás tisztázását, ezért a jogalkotó 2015. március 30-tól az új (2a) bekezdés beiktatásával az EMVA és az EHA terhére nyújtott támogatások esetében enyhítette a hiánypótlási szabályokat. A (2) bekezdéstől eltérően az EMVA és az EHA terhére nyújtott támogatások esetében lehetővé teszi az egyszeri ismételt hiánypótlást, vagy ismételt nyilatkozattételre történő felszólítást, amennyiben a tényállás további tisztázása indokoltá teszi azt egy felhívásra adott nem megfelelő válasz esetében, mely rendelkezéstől eltérést e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben nem enged.

A felperes EMVA alapból nyújtott támogatásban részesült, ezért ügyében nem a Ket. 35. § (5) bekezdése, hanem az Eljárási tv. módosított 41. § (2a) bekezdése fenti rendelkezése az irányadó jogszabály, melyből az a következtetés adódik, hogy módosítás iránti kérelme esetében lehetőség volt akár egy újabb hiánypótlási felhívás kibocsátásának.

A tényállás tisztázásának megkönnyítése végett a Ket. 50. § (1) bekezdése értelmében a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Jelen ügyben a felperes beruházási helyi módosítása iránti kérelmet nyújtott be, mellyel kapcsolatos a jogosultsági feltételek meglétét az Eljárási tv. 38. § (8) bekezdése alapján a felperesnek kellett bizonyítania.

Az elsőfokú hatóság a beruházási hely módosítása hiányzó előfeltételei vonatkozásában hiánypótlási felhívást adott ki. A kizárólagos jog igazolása körében rövid úton elrendelt hiánypótlás kétségtelenül nem volt szabályos, de a csatolt okirat egyértelmű tartalmára figyelemmel tisztázásra váró új adat nem merült fel. A Kúria a Kfv.IV.35.813/2012/10. szám alatti döntésében hangsúlyozta, hogy a Ket. 50. § (1) bekezdése nem azt a célt szolgálja, hogy a hatóság átvegye az ügyféltől az Eljárási tv. 38 § (8) bekezdésében az ügyfélre rótt bizonyítási kötelezettséget, amennyiben ennek az ügyfél nem megfelelő módon tesz eleget.

A csatolt nyilatkozat tartalma alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a felperes mely időponttól kezdődően rendelkezik a kérelmezett új beruházási helyszínre kizárólagos használati joggal, ezért a módosítás iránti kérelemben megjelölt időpont tekintetben a tényállás további tisztázására nem volt szükség. Nem merült fel olyan új adat, amely indokolta volna a felperes felhívását az FGVM rendelet 23. § (1) bekezdés d) pontja szerinti alapfeltétel kapcsán további hiánypótlásra. A felperes a hiányzó dokumentumot benyújtotta, így azonos tárgykörben az ismételt hiánypótlást az Eljárási tv. 41. § (2) bekezdése csak akkor engedi, ha a tényállás további tisztázása azt indokolja.

A már kifejtettek alapján a Kúria azt állapította meg, hogy az alperes határozatában tévesen hivatkozott az alkalmazott jogszabályok körében a Ket. szabályaira, így a 37. § (5) bekezdését nem kellett alkalmaznia, ezért azt nem is sérthette meg. Mindebből az is következik, hogy a jogerős ítélet sem ütközhet a Ket. 37. § (5) bekezdésébe.

Jelen felülvizsgálat tárgyát kizárólag a beruházási hely módosítása tárgyában hozott határozat képezte, ezért a Kúria érdemben nem vizsgálta azt a felperesi hivatkozást, hogy 2015. november 13. – 2016. november 30. közötti időszakban felperes eleget tett-e az üzemeltetési kötelezettségének, megkezdte-e a beruházást, illetve a támogatási célokkal összhangban működtette-e azt, annak ellenére, hogy erre vonatkozóan is tartalmazott megállapításokat a jogerős ítélet. Habár ezen körülmények vizsgálata a kifizetési kérelem elbírálása és az alperes ellenőrzési jogkörébe tartozó olyan kérdések, melyek a támogatás jogszerű felhasználásának kapcsolódtak és arra vonatkozóan az alperes külön határozatot hozott.

A fentiek alapján eljárva a Kúria a Közigazgatási és Munkügyi Bíróság döntését a régi Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta, mivel az nem sértette a felülvizsgálati kérelem által megjelölt jogszabályokat.

A döntés elvi tartalma:

A beruházási hely módosítására csak a működés folyamatosságát biztosító kizárólagos jogosultság új helyszínre történő megszerzését követően van törvényes lehetőség. Az ügyfélnek a módosítás iránti kérelem benyújtásának időpontjában rendelkeznie kell a kizárólagos jog fennállását igazoló okirattal.

III. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE¹⁹

1. **Ügyszám** 17/2019. (V. 30.) AB határozat (belső ügyszám: IV/282/2018.)

Tárgy: a Kúria Kfv.I.35.760/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének vizsgálata

¹⁹A döntést SZABÓ Annamária Eszter (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

Alkotmányossági probléma:

Határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztása adóigazgatási eljárásban.

Az alapügy lényege:

Egy áruház tereprendezési munkákat rendelt meg egy gazdasági társaságtól, amely alvállalkozóként vonta be az ügylet teljesítésébe az indítványozót. Indítványozó a gazdasági esemény kapcsán 547 200 000 Ft + 136 800 000 Ft általános forgalmi adó összegben állított ki számlákat a fővállalkozó irányába és 526 095 000 Ft + 131 524 000 Ft áfa összegben fogadott be számlákat. Utóbbiak tekintetében a számla kiállítói nem tettek eleget az áfával kapcsolatos kötelezettségeiknek. Az elsőfokú adóhatóság áfa adónemben 2011. január – február – március (első negyedéves) adómegállapítási időszakban bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést folytatott le indítványozónál. Az ellenőrzésről készített jegyzőkönyvet 2014. október 17-én kézbesítették az indítványozónak. Az elsőfokú adóhatóság a 2015. május 11-én kelt határozatával az ellenőrzési időszakra 131 328 000 Ft adóhiánynak minősülő áfakülönbözetet állapított meg, 75%-os mérték alkalmazásával adóbírságot szabott ki és a 2011. április 21-től (az áfa eredeti esedékességét követő naptól) a 2014. április 19-ig terjedő időszakra késedelmi pótlékot számított fel. A másodfokú adóhatóság fellebbezés alapján helyben hagyta ezt a döntést. Bírósági szakasz: A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a keresetet elutasította. A közigazgatási bíróság indokolásában rögzítette: „*a határozat meghozatalára nyitva álló 60 napos törvényi határidő nem jogvesztő, ezért az elsőfokú határozat határidőn túli kiadmányozása nem hatott ki az ügy érdemére és nem eredményezhette a határozat hatályon kívül helyezését. A hivatkozott törvényhely nyelvtani értelmezéséből sem vezethető le az a felperesi hivatkozás, miszerint az adóhatóság csak a törvényben meghatározott határidőn belül jogosult a határozat meghozatalára*”. A Kúria ítélete szerint az adókülönbözet megállapítása jogszerű volt; rámutatott, hogy a késedelmi pótlék jogszerű volt. Az adóbírsággal összefüggésben megállapította, hogy „*Az Art. 128. § (1) bekezdésében nevesített határidő esetén a határidő elteltét követően az adóhatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben ezen határidők léte veszítené el az értelmét. Ebben az esetben a jogszabály erejénél fogva nincs lehetőség a határidő túllépésére.*”

Indítványozó szerint a Kúria az Alaptörvény XXIV. cikkbe ütköző módon értelmezte az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 128. §-át, a jogszabályban meghatározott határidőn túl nem szabható ki késedelmi pótlék sem indítványozó terhére. Ez a jogértelmezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére, R) cikk (3) bekezdésére; a Nemzeti Hitvallásra; a XII. cikk (1) bekezdésére és a XV. cikk (2) bekezdésére.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával az indítványt elutasította.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság indítványozó által hivatkozott és sérelmesnek vélt alaptörvényi rendelkezések közül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére [tisztes hatósági eljáráshoz való jog] vonatkozó vizsgálatot folytatott le. Alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként fogalmazta meg a Testület, hogy „*az Art. 128. § (1) bekezdés harmadik mondata szerinti 60 napos határidő túllépésének melyek az alkotmányjogi jogkövetkezményei a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szempontjából. E határidő túllépése esetén lehetősége van-e az adóhatóságnak határozatot hozni, és ha igen, abban az adózó terhére megállapíthatja-e az adókülönbözetet, valamint felszámíthatja-e a késedelmi pótlékot vagy sem?*”

Az Alkotmánybíróságnak mindenek előtt tisztázni kellett, hogy jelen ügyben felvetett alkotmányossági probléma hogyan viszonyul korábban kialakított gyakorlatához. Mind az indítvány, mind az érdemi döntés kitér két korábbi AB határozatra. Az Alkotmánybíróság közigazgatási hatósági eljárás (közelebről ellenőrzés következtében) során kiszabott anyagi típusú (környezetvédelmi) bírságokkal összefüggésben már vizsgált jelen üggyhöz hasonló kérdést az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban; valamint a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban. Az érdemi döntés indokolása önálló pontban kitért arra, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból eltérő követelmények keletkeznek-e a közigazgatási hatósági és az adóigazgatási eljárásokra. „*A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog annyiban különös jelentéstartalmat hordozhat az adóeljárásban mint a közigazgatási hatósági eljárás egyik szakosított változatában, amennyiben azt indokolták teszik az adózás sajátosságai. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem teremt konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot a hatósági döntésekre nézve, továbbá a törvényi határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Ehelyett az Alaptörvény elvi szinten szól az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogról, amely a fair hatósági eljárás egyik Alaptörvényben nevesített részjogosítványát képezi. Ez azonban nem abszolút jog. (...)*” A döntés indokolása rámutat, hogy a két fent említett, korábbi határozat alapját képező hatósági eljárások célja a szankció kiszabása volt, jelen üggyel ellentétben. „*A határozathozatal tehát funkcionálisan alárendelődött a bírságkiszabásnak. Azért született a fenti ügyekben határozat, hogy a közigazgatási bírságot joghatályosan megállapítsák a szennyezők terhére.*” Azt is kiemelte a döntés indokolása, hogy a korábbi alkotmánybírósági döntés a „*határidő túllépését nem úgy kezelte, mint az egyik részjogosítvány megsértését, amely akár igazolható is lehet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A határidő elteltét követő szankcionálás a közigazgatási eljárást egészében és abszolút értelemben fosztotta meg a tisztességes minőségétől az Alkotmánybíróság megítélése szerint.*”

„*Az Art. szerint az utólagos ellenőrzés eredményéről akkor is köteles határozatot hozni az adóhatóság, ha nem tárt fel jogsértést. Amennyiben azt állapítja meg, hogy az adózó jogszerűtlenül teljesítette önadózási kötelezettségét, utólagos adómegállapítást végez, amely arra irányul, hogy az ellenőrzés során feltárt jogsértést, adókülönbözetet és jogkövetkezményeit megállapítsa az adózó terhére. A határozathozatalra irányuló eljárás mind-*

két esetben hivatalból indul. Akkor sem függ az adózó kérelmétől, amikor az ellenőrzés eredménye arra vezet, hogy az adózó jogszerűen teljesítette önadózási kötelezettségét. Az utólagos ellenőrzés lényeges joghatása, hogy ellenőrzéssel lezárt időszakot teremt, ami azt jelenti, hogy – az ismételt ellenőrzés kivételétől eltekintve – adóhatósági ellenőrzés többször nem érintheti az utólagos ellenőrzéssel lefedett időszakot és adónemet. Az ellenőrzés többi típusa nem váltja ezt ki. Ahhoz, hogy az előbbi joghatás beálljon, hatósági határozatot kell hozni az adózó adóügyében, mert az adózó számára jogot vagy kötelezettséget megállapítani kizárólag hatósági határozattal lehet [Art. 87. § (1)–(2) bekezdés, 104–105. §, 115. §, 120. §, 178. § 6. pont]. Az adó megállapításához való jog elévülése tehát az anyagi jogokra és kötelezettségekre vonatkozik. Kezdő időpontját az Art. pontosan meghatározza. Időtartama 5 év [Art. 164. § (1) bekezdés]. Ez az elévülés megfosztja az adóhatóságot attól a lehetőségtől, hogy gyakorolja feladat- és hatáskörét. Elévülési időn túl az adóhatóság nem minősítheti az adózó önadózását. Azt sem állapíthatja meg, hogy az adózó jogszerűen járt el. Lényeges emlékeztetni arra, hogy az önadózás az adózónak nem joga, hanem kötelezettsége. Ezért az adó megállapításához való jog elévülése valójában annak az eljárási cselekménynek szab időbeli korlátot, hogy az adóhatóság – élve feladat- és hatáskörével – akár kedvező, akár kedvezőtlen megállapítást tegyen az adózó javára, vagy terhére. Jogszerűtlen adózói magatartás esetében ez határolja be időben azt a kockázatot, ameddig az adózónak tartania kell az adóhatóság fellépésétől.”

Az adókülönbözetről a határozat megállapítja, hogy az adófizetési kötelezettség nem sorolható az adójogi szankciók közé. Tehát az utólagos adómegállapítás során feltárt azon áfa különbözet, amelyet az adóalany (az indítványozó gazdasági társaság) elmulasztott önadózás során jogszerűen teljesíteni, sem szankció, hanem az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében rögzített köztelherviselési kötelezettség egyik részleme. Nem sérti az Alaptörvényt, ha az adóhatóság annak ellenére gyakorolja határozathozatalra irányuló feladat- és hatáskörét, hogy az aktust nem hozta meg határidőn belül. Az adó megállapításához való jog elévülésével azonban végleg elenyészik a határozathozatal lehetősége.

A késedelmi pótléknak megfelelő jogintézmény a fejlett adójoggal rendelkező nyugati államok bevett megoldása arra, hogy megfelelően kezeljék azt a gazdasági törvényszerűséget, miszerint a pénz használatának ára van, ami a kamatban jelentkezik. A késedelmi pótlék felszámítása hozza olyan helyzetbe az esedékességen túl fizető adózót, mintha időben fizetett volna. A piaci kölcsönkamat színvonalához igazodó késedelmi pótlék joghatása tehát nem több annál, mint hogy reparál, azaz helyreállítja az eredeti állapotot.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kitért annak megítélésre, hogy az ügyintézési határidő elmulasztása mely esetben fosztja meg a hatósági eljárást mint egészet a tisztességes minőségétől. „[A] tisztességes hatósági eljárásához való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése] a korlátozhatóság szempontjából kettős természetű alapjog. Mint egész: nem korlátozható, hiszen már maga is az összes jogilag releváns körülmény együttes mérlegelésének az eredménye. Mint részekből felépülő eljárás: egyes elemeiben korlátozható a szükségesség-arányosság kritériumrendszerében. Jelen alkotmányjogi

panasz egyetlen elemre épült. Nevezetesen arra, hogy a határidő eltelte tisztességtelenné tette az adóigazgatási eljárás egészét. (...) Arra azonban szükséges rámutatni, hogy az ügyintézési határidő elmulasztása más, a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmének az okozásával együtt járva alkalmas lehet arra, hogy összességében értékelve lerontsa az eljárás minőségét. A közigazgatás törvényessége felett örködő bíróság ezért az eljárási szabályok – mint például a kereseti és felülvizsgálati kérelemhez kötöttség – keretei között köteles vizsgálni azt, hogy a határidőt követő időszakban bekövetkezett-e olyan változás az adózót érintő jogi és ténybeli körülményekben, amelyek miatt sérelmesebb számára az adójogi szankció határidőt követő megállapítása, mint a határidőn belüli lett volna. Így különösen azt szükséges vizsgálnia, hogy lehetetlenné vált-e vagy jelentősen elnehezült-e az adózó számára a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog gyakorlása az adóhatóság működési körében bekövetkező okokra visszavezethető módon. Ezek ugyanis olyan sérelmek lehetnek, amelyeket megfelelően értékelnie kell a hatóságnak és a bíróságnak. Ezek sérelmével megvalósuló szankciókiszabás tisztességtelenné teheti az adóigazgatási eljárás egészét, ami igazolhatatlan. A közigazgatási bíróság felelőssége, hogy a közigazgatási perek szabályai szerint orvosolja a hatósági jogsértéseket.”

A Testület döntésének indokolásában kiemelte, „hogy a tisztességes hatósági eljárásához való jog alapjogilag egységként értékelt és védett minőségének a megóvása nem önmagában azon múlik, hogy hány nap telt el az ügyintézési határidőt követően, hanem azon, hogy mekkora a határozathozatali határidő elmulasztásával okozott járulékos adózói jogsérelem mértéke, ami ügyenként azonosítandó be. Ugyanakkor az általánosságban megállapítható, hogy minél hosszabb idő telik el a határidőt követően, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy jelentősnek értékelendő jogsérelem áll elő az adózó oldalán, amit összességében el kell ismernie a határozatot hozó adóhatóságnak és a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint kontrollálnia kell a közigazgatási bíróságnak.”

„[A]lapjogi tartalom ott hatol be az adójogi értelmezésbe, ahol lehetőség van különös méltánylást érdemlő okból mérsékelni vagy elengedni az adójogi szankciót. Erre tere van a törvényértelmezésnek a késedelmi pótléknál és mindkét bírságnál is [Art. 165. § (3) bekezdés első mondata, valamint 171. § (1) bekezdés és 172. § (21) bekezdés utolsó mondatai]. Nyilvánvalóan különös méltánylást érdemlő ok, ha az adóhatóság az ügyintézési határidő elhúzásával terheli az adózót. Ezáltal válik összeegyeztethetővé az alapjogi oldalról támasztott követelmény a hatóság és a bíróság törvényhez kötött értelmezésével. Ez tehát az a méltányos szakjogi értelmezés, amely közelebb visz az Alaptörvényhez, de attól el nem választ azáltal, hogy a hatóságok vagy a bíróságok a törvényhozás terepére tévednének.”

Az elutasítás indoka összegezve: jelen ügyben „nem okozza az indítványban felhívott tisztességes hatósági eljárásához való jog sérelmét az a hatósági és bírósági törvényértelmezés, amely önadózással teljesítendő anyagi jogi adókötelezettség megsértése esetében a határozathozatali határidőn túl is lehetővé teszi a hivatalból indult adóigazgatási eljárás hatósági határozattal, elévülési időn belül való lezárását úgy, hogy abban az adóhatóság adóhiány és reparációs célból késedelmi pótlék fizetésére kötelezi az adózót”.