

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



## Felsőbíróvági Jogesetek

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

I.a.)

**Az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő ügyei:<sup>1</sup>  
 BÍRÓSÁG**

**C-98/14 Berlington Hungary és társai  
 (Letelepedés szabadsága)**

Magyarországon 2012. október 11-e előtt a pénznyerő automatákat játékkaszinóban és játéktermekben lehetett üzemeltetni. 2011-től kezdve a magyar jogalkotó egyre szigorította a játéktermekre vonatkozó szabályozást, ennek keretében pedig 2011. november 1-jétől kezdődően a játéktermekben működtetett pénznyerő automaták után gépenként fizetendő játékadó mértékét 100 000 Ft-ról 500 000 Ft-ra emelte fel, illetve e tételes játékadó mellé bevezetett egy százalékos mértékű játékadót is.

2012. október 1-jén a magyar kormány törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűléshez a pénznyerő automaták játéktermekben és elektronikus kaszinókban történő működtetésének megtiltása céljából. Az így elfogadott törvény 2012. október 10-én hatályba is lépett, aminek eredményeképpen a játéktermek, illetve pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozóan korábban kiadott engedélyek a következő naptól automatikusan hatályukat veszítették. Ezen időponttól fogva pénznyerő automaták csak játékkaszinókban működtethetők. A jogalkotó a tiltást a játékfüggőséggel, az annak megelőzéséhez fűződő közegészségügyi érdekekkel, illetve bűnmegelőzési okokkal indokolta.

A szigorúbb szabályok bevezetése előtt játéktermekben pénznyerő automatákat üzemeltető vállalkozások a magyar bíróságok előtt vitatják a működésüket ellehetetlenítő intézkedéseknek az uniós alapszabadságokkal való összhangját, illetve kártérítést kérnek az uniós jog állítólagos megsértése miatt elszenvedett kárukért. Az ügyben eljáró Fővárosi Tör-

vényszék lényegében arra a kérdésre vár választ a Bíróságtól, hogy a játéktermekben üzemeltett pénznyerő automaták tekintetében a játékadó mértékének egyik napról a másikra történő drasztikus felemelése, majd az ilyen üzemeltetés azonnali hatályú, teljes megtiltása összhangban van-e az uniós joggal.

**C-179/14 Bizottság kontra Magyarország  
 (Letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága)**

A magyarországi adójogszabályok lehetővé teszik a munkaadóknak, hogy előnyös adózási feltételek mellett béren kívüli juttatásokban részesítsék a munkavállalókat. 2011. december 31-ig a vállalkozások aránylag széles körének lehetősége volt arra, hogy béren kívüli juttatás nyújtására alkalmas elektronikus vagy papíralapú eszközöket bocsássanak ki.

2012. január 1-jétől azonban a béren kívüli juttatások rendszere jelentősen átalakult. Ettől az időponttól kezdve egyrészt a fogyasztásra kész étel vásárlása csak Erzsébet-utalvány, míg vendéglátó-ipari szolgáltatás igénybevétele csak SZÉP kártya felhasználása esetén minősül béren kívüli juttatásnak. Erzsébet-utalványt csak a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány, SZÉP kártyát pedig az erősen korlátozó szabályozási feltételek miatt ténylegesen csak három bankcsoport (OTP, MKB és K&H) bocsáthat ki.

A Bizottság szerint az Erzsébet-utalvány kibocsátása tekintetében létesített monopólium indokolatlanul korlátozza az Unió belső piacán a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

A Bizottság emellett úgy véli, hogy a SZÉP kártya kibocsátásának feltételei is korlátozzák ezen alapszabadságokat. A brüsszeli szerv szerint e feltételek – legalább 100 000 darab saját kibocsátású készpénz-helyettesítő fizetési eszköz megléte; minden 35 000 főnél több lakosú magyarországi településen való fizikai jelenlét; legalább két éves magyarországi tapasztalat a béren kívüli juttatások igénybevételeire szolgáló elektronikus utalványok kibocsátásában; az utolsó üzleti évben legalább 25 000 ilyen utalvány kibocsátása – csak olyan vállalkozások által teljesíthetők, amelyek korábban már jelen voltak a magyar piacon.

<sup>1</sup> A folyamatban lévő ügyekről az összeállítást Lehóczki Balázs (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály – Magyar, cseh és szlovák ügyek csoportja Luxembourg) készítette.

Mindezek miatt a Bizottság úgy döntött, hogy kötelezettségességi eljárást indít hazánk ellen.

I.b.)

### Az Európai Unió Bíróságának döntései:<sup>2</sup>

1.

**Ügyszám:** *A Bíróság 2014. július 1-jei ítélete a C-573/12. sz. Ålands Vindkraft AB ügyben*

**Tárgy:** Nemzeti támogatási mechanizmus, amely átruházható zöld bizonyítványok kiadását írja elő a megújuló energiaforrásokból villamos energiát előállító erőművek számára – A villamosenergia-szolgáltatók és egyes felhasználók azon kötelezettsége, hogy a zöld bizonyítványok meghatározott részét évente visszaadják az illetékes hatóságnak – A zöld bizonyítványok kiadásának megtagadása az érintett tagállam területén kívül található erőművek esetén – 2009/28/EK irányelv – Áruk szabad mozgása

#### A döntés:

**Az uniós joggal összeegyeztethető a zöld energia belföldi előállítását támogató svéd támogatási rendszer.**

**A tagállamok nem kötelesek az Unió más tagállamaiban támogatni a megújuló energiaforrásból előállított energia termelését.**

#### Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdése:

A zöld energia felhasználásának támogatásáról szóló irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára a zöld energia előállításának támogatását. Kimondja, hogy azok a tagállamok, amelyek támogatást nyújtanak a termelőknek, a más tagállamban előállított zöld energia felhasználását nem kötelesek támogatni.

Svédországban a belföldön található, zöld villamos energiát előállító erőművek kaphatnak villamosenergia-bizonyítványt. Ezt a későbbiekben eladhatják a villamosenergia-szolgáltatóknak vagy egyes felhasználóknak, amelyek különdíj megfizetésére irányuló kötelezettség terhe mellett kötelesek a teljes villamosenergia-értékesítésük vagy -fogyasztásuk meghatározott részének megfelelő bizonyítvány-mennyiséggel rendelkezni (kvótakötelezettség). A zöld villamos energia termelői e bizonyítványok értékesítése révén a villamosenergia-értékesítésből származó további jövedelemként többletbevételre tehetnek szert. Így a zöld villamos energia – amelynek előállítási költsége mindig magasabb, mint a nem megújuló energiaforrásból előállított villamos energiáé – előállításával összefüggő többletköltséget a szolgáltatók és a fogyasztók fedezik.

Az Ålands Vindkraft társaság villamosenergia-bizonyítványok kiadását kérte a svéd hatóságtól az Åland-szigeteken (Finnország) található szélerőműparkjához. E kérelmet azzal az indokkal elutasították el, hogy kizárólag a Svédországban található erőművek üzemeltetői számára adhatók ki ilyen bizonyítványok.

Az Ålands Vindkraft a svéd bíróságok előtt megtámadta ezt a közigazgatási határozatot arra hivatkozva, hogy az áruk szabad mozgásának elvével ellentétes a villamosenergia-bizonyítványok svéd rendszere. E társaság szerint e rendszernek az a hatása, hogy a villamosenergia-fogyasztás svéd piacának közel 18%-át a zöld villamos energia Svédországbeli termelői számára tartja fenn, mégpedig a más tagállamokból származó villamosenergia-behozatal hátrányára.

Az ügyben eljáró förvaltningsrätten i Linköping (a linköpingi közigazgatási bíróság, Svédország) azt a kérdést teszi fel a Bíróságnak, hogy a villamosenergia-bizonyítványok svéd rendszere megfelel-e az uniós jognak.

#### A Bíróság döntése és annak indokolása:

A Bíróság ítéletében először is megállapítja, hogy a zöld villamosenergia-bizonyítványok svéd rendszere az irányelv hatálya alá tartozó támogatási rendszer, amennyiben a zöld villamos energia termelését támogatja. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az irányelv nem kötelezi a valamely támogatási rendszer választott tagállamokat arra, hogy kiterjesszék e rendszer előnyeit a más tagállamok területén előállított zöld villamos energiára. Következésképpen a **svéd támogatási rendszer összeegyeztethető az irányelvvvel.**

Másodsorban a Bíróság megjegyzi, hogy a szóban forgó támogatási rendszer **akadályozhatja a villamos energia, különösen a zöld villamos energia más tagállamokból való behozatalát.** Egyrészt a szolgáltatók és felhasználók kötelesek az általuk behozott villamos energiának megfelelő mennyiségű bizonyítványt vásárolni, ha el akarják kerülni a különdíj megfizetésére irányuló kötelezettséget. Másrészt a Svédországból származó zöld villamos energia termelőinek azon lehetősége, hogy a bizonyítványokat az általuk termelt villamos energiával együttesen értékesítsék, elősegíti a belföldi villamos energiának a villamosenergia-szolgáltatók vagy felhasználók számára történő szolgáltatására vonatkozó ügyletek megkezdését és szerződéses kapcsolatok kialakulását. Ebből következően **e rendszer az áruk szabad mozgása korlátozásának minősül.**

A Bíróság mindazonáltal úgy ítéli meg, hogy **e korlátozást igazolja azon közérdekű cél, amely a környezet védelme és a klímaváltozások elleni küzdelem céljából a megújuló energiaforrások felhasználásának támogatására irányul.** A Bíróság ezzel összefüggésben elismeri, hogy a kitűzött cél elérése érdekében igazolt, hogy a zöld energiára való áttérést támogató intézkedések a fogyasztás szakasza helyett inkább az előállítás szakaszát célozzák. Ehhez hasonlóan a Bíróság elismeri azt is, hogy az uniós jog jelen állapotában Svédország jogszerűen tekinthette úgy, hogy ugyanezen cél érdekében a nemzeti támogatási rendszer igénybevételét

<sup>2</sup> A jogeseteket (1.) LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály – Magyar, cseh és szlovák ügyek csoportja Luxembourg) és (2., 3.) SZÉPLAKI-NAGY GÁBOR (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

a belföldön előállított zöld villamos energiára kell korlátozni. A Bíróság különösen kiemeli, hogy e támogatási rendszer szükséges a zöld energiával kapcsolatos beruházások hosszú távú támogatásához.

E körülmények között a Bíróság kimondja, hogy a **svéd támogatási rendszer megfelel az áruk szabad mozgása elvének is.**

2.

**Ügyszám:** *Az Európai Unió Bírósága 2014. január 16-ai ítélete a C-400/12. sz. ügyben*

**Tárgy:** Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 2004/38/EK irányelv – A 28. cikk (3) bekezdésének a) pontja – Kiutasítással szembeni védelem – A tízéves időtartam számításának módja – A szabadságvesztés időtartamainak figyelembevétele

### Az ügy:

G. portugál állampolgár. 1998. április 12-én szintén portugál állampolgár házastársával utazott be az Egyesült Királyság területére. 1998 májusa és 1999 márciusa között G. alkalmazásban állt. Ebben a hónapban első gyermekének vállalása miatt abbahagyta a munkát, a gyermek ugyanezen év júniusában született meg. 2001-ben és 2004-ben G.-nek és férjének további két gyermeke született. G.-t munkanélküliségének ideje alatt a férje támogatta anyagilag 2006 decemberében történt különválásukig. G. és a férje különválásuk ellenére házasság maradtak.

2008 áprilisában G. gyermekeit befogadó szülőknél helyezték el a kórházi személyzet arról szóló jelzését követően, hogy az egyik gyermek sérülései nem balesetből származtak. 2008. november 21-én a családjogi ügyekben eljáró bíróság megállapította G. felelősségét az egyik gyermeke számára okozott sérülésekért. G.-t a bíróság egy rendbeli bántalmazás és 16. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett három rendbeli testi sértés vádjában bűnösnek találta, és 2009. augusztus 27-én huszonegy hónap szabadságvesztés-büntetésre ítélte.

G. elítélését követően a gyermekek feletti szülői felügyeleti jogot férjére ruházták. Bár G. börtönben volt, engedélyezték számára a gyermekek felügyelet mellett és nyilvános helyen gyakorolt láthatásának jogát. 2010 áprilisában azonban a helyi hatóságok megszakították ezeket a látogatásokat, és 2010 augusztusában kérték e jog felfüggesztését. 2011. július 5-én a családjogi ügyekben eljáró bíróság határozatában fenntartotta a felügyeletet, közvetett kapcsolattartási formákra korlátozta a látogatásokat és bizonyos cselekményeket megtiltott, megállapítva, hogy G.-nek bizonyítania kell, hogy képes a stabil és kábítószer-fogyasztástól mentes életvitelre.

G. 2010. május 11-én, szabadságvesztésének ideje alatt az Egyesült Királyságban való huzamos tartózkodásra jogosító tartózkodási kártya iránti kérelmet terjesztett elő a Secretary of State-nél. E kérelmet a Secretary of State 2010. július 8-án elutasította, és a bevándorlásról (Európai Gazdasági Térség) szóló 2006. évi rendelet 21. cikke alapján közrendi és közbiztonsági okból elrendelte G. kiutasítását.

G. 2010. július 11-én, jöllehet büntetését már letöltötte, a Secretary of State kiutasítást elrendelő határozata folytán továbbra is őrizetben maradt. E határozatában a Secretary of State először is megállapította, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti, kiutasítással szembeni fokozott védelem az uniós polgárnak a fogadó tagállamba való beilleszkedésén alapul, és ez a beilleszkedés nem történhetett meg azalatt, míg a polgár szabadságvesztés-büntetését töltötte. Másodszor megállapította, hogy G.-t nem illeti meg a kiutasítással szembeni védelem közbülső szintje sem, mivel egyrészt nem bizonyította, hogy huzamos tartózkodási jogot szerzett, másrészt a közrenden és közbiztonságon alapuló nyomós indokok mindenképpen igazolták az érintett kiutasítását. Harmadszor a Secretary of State megállapította, hogy G.-t *a fortiori* a kiutasítással szembeni alapszintű védelem sem illeti meg.

G. bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet terjesztett elő a First-tier Tribunalnál (Immigration and Asylum Chamber). Ez a bíróság 2011. január 10-én helyt adott a keresetnek és megállapította, hogy G. a kiutasítási határozatot megelőzően tíz évet meghaladóan az Egyesült Királyságban tartózkodott, és hogy a Secretary of State nem bizonyította kényszerítő közbiztonsági okok fennállását. A First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) ugyanakkor megállapította, hogy G. nem bizonyította, hogy a 2004/38 irányelv értelmében huzamos tartózkodási jogot szerzett, mivel nem adott elő arra vonatkozó bizonyítékot, hogy férjének állása volt, vagy hogy más módon gyakorolta az EUMSZ-ből eredő jogokat.

A Secretary of State a First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) határozata ellen fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. Ez utóbbi bíróság 2011. augusztus 13-án közölt határozatában hatályon kívül helyezte a First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) határozatát, azzal az indokkal, hogy az a nemzeti ítélkezési gyakorlattal ellentétes.

A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban a Secretary of State elismerte, hogy G. a 2004/38 irányelv értelmében 2003 májusában huzamos tartózkodási jogot szerzett, és azt a későbbiekben nem veszítette el. Az alapügyben részt vevő felek álláspontja ugyanakkor továbbra is eltér mind a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves időtartam számításának módját illetően, mind a tekintetben, hogy a jelen ügyben miként kell értékelni az ezen irányelv 28. cikke (1) és (2) bekezdésének értelmében vett, közrenddel és közbiztonsággal összefüggő nyomós okokat, illetve indokokat.

A családjogi ügyekben indított eljárások a First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) előtt, illetve a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárások során befejeződtek, miután G. férje 2011 szeptemberében Manchesterbe (Egyesült Királyság) költözött. G. fogva tartása 2012. március 20-ig tartott.

E körülmények között az Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

**A döntés:**

- 1) Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés szerinti tízéves tartózkodási időnek főszabály szerint folyamatosnak kell lennie, és azt az érintett személy kiutasításáról szóló határozat meghozatalától visszafelé kell számítani.
- 2) A 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az érintett személy szabadságvesztésének időtartama főszabály szerint megszakítja az e rendelkezés értelmében vett folyamatos tartózkodást, továbbá kihat az e rendelkezés alapján nyújtott fokozott védelem biztosítására, ideértve azt az esetet is, ha az érintett személy a szabadságvesztést megelőzően tíz évig a fogadó tagállamban tartózkodott. Mindazonáltal ezt a körülményt figyelembe lehet venni az annak meghatározása céljából végzett átfogó értékelés során, hogy a fogadó tagállammal előzetesen kialakult beilleszkedési kapcsolatok megszakadtak-e.

**A döntés indokolása:****Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről***A második és a harmadik kérdéstről*

A kérdést előterjesztő bíróság a második és harmadik kérdésével, amelyeket elsőként indokolt megvizsgálni, lényegében egyrészt arra keresi a választ, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti tízéves időtartamot az érintett személy kiutasításáról szóló határozat meghozatalától visszafelé, vagy ellenkezőleg, e személy tartózkodásának kezdetétől kell-e számítani, másrészt hogy ennek az időtartamnak folyamatosnak kell-e lennie.

E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak már alkalma nyílt megállapítani, hogy jöllehet a 2004/38 irányelv (23) és (24) preambulumbekzdése azon személyek fokozott védelmét írja elő, akik ténylegesen beilleszkedtek a fogadó tagállamba, különösen akkor, ha ott születtek és ott töltötték egész életüket, mindazonáltal a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének megfogalmazására tekintettel a meghatározó feltétel annak vizsgálata, hogy az uniós polgár ebben a tagállamban tartózkodott-e a kiutasító határozatot megelőző tíz évben.

Ebből következően a huzamos tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges időtartammal ellentétben, ami az érintett személynek a fogadó tagállamban való jogszerű tartózkodásával kezdődik, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem nyújtásához szükséges tízéves tartózkodási időt az érintett személy kiutasításáról

szóló határozat meghozatalának időpontjától visszafelé kell számítani.

Másodsor, a Bíróság azt is megállapította, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy annak meghatározása érdekében, hogy valamely uniós polgár a kiutasító határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállamban tartózkodott-e – ami az e rendelkezés szerinti fokozott védelem nyújtásának meghatározó feltétele –, minden egyes esetben a releváns körülmények egészét kell figyelembe venni, különösen az érintett személynek a fogadó tagállamtól való egyes távollétei időtartamát, e távollétek összes időtartamát és gyakoriságát, valamint azokat az indokokat, amelyek az érintett személyt a fogadó tagállam elhagyására indították, és amelyek alkalmasak annak megállapítására, hogy e távollétekből az érintett személy személyi, családi vagy szakmai érdekközpontjának egy másik államba történő áthelyezése következik-e.

E megfontolások alapján lehet megválaszolni azt a kérdést, hogy a fogadó tagállam területéről a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában említett időszak alatti távollétek milyen mértékben akadályozzák, hogy az érintett személy részesüljön az e rendelkezés szerinti fokozott védelemben, és e megfontolások azon az előzetes ténymegállapításon alapulnak, hogy ez a rendelkezés semmilyen módon nem utal azokra a körülményekre, amelyek a szóban forgó védelemhez való jog megszerzése tekintetében a tízéves tartózkodási idő megszakadását vonhatják maguk után.

Márpedig mivel a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem megszerzésének meghatározó feltétele azon a tényen alapul, hogy az érintett személy a kiutasítási határozatot megelőző tíz évben a fogadó tagállamban tartózkodott, és mivel az ezen államtól való távollétei kihathatnak erre a védelemre, meg kell állapítani, hogy az e rendelkezésben foglalt tartózkodási időnek főszabály szerint folyamatosnak kell lennie.

Tekintettel a fenti megfontolások összességére, a második és harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés szerinti tízéves tartózkodási időnek főszabály szerint folyamatosnak kell lennie, és azt az érintett személy kiutasításáról szóló határozat meghozatalától visszafelé kell számítani.

*Az első és a negyedik kérdéstről*

Első és negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját, hogy az érintett személy szabadságvesztésének időtartama megszakítja az e rendelkezés értelmében vett folyamatos tartózkodást, és ebből következően kihat az e rendelkezés szerinti fokozott védelem biztosítására, ideértve azt az esetet is, ha az érintett személy a szabadságvesztést megelőzően tíz évig a tagállamban tartózkodott.

E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy a 2004/38 irányelv által a kiutasítási intézkedésekkel szemben létrehozott védelmi rendszer az érintett személyeknek a fogadó tagállamban való integrációján alapul, oly módon, hogy minél inkább beilleszkedtek az uni-

ós polgárok és családtagjaik a fogadó tagállamban, annál nagyobb mértékű védelemben kell részesülniük a kiutasítással szemben, tekintettel arra, hogy az ilyen kiutasítás olyan intézkedés, amely súlyosan sértheti azokat a személyeket, akik élve az EUM-Szerződés által rájuk ruházott jogokkal és szabadságokkal, már ténylegesen beilleszkedtek a fogadó tagállamban.

A 2004/38 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének értelmezése során a Bíróságnak már alkalma nyílt megállapítani, hogy a nemzeti bíróság által kiszabott szabadságvesztés-büntetés azt bizonyítja, hogy az érintett személy nem tartja tiszteletben azokat az értékeket, amelyeket a fogadó tagállam társadalmi büntetőjogában is kifejezett, és így nyilvánvalóan ellentétes lenne a 2004/38 irányelv által követett, a huzamos tartózkodási jog létrehozásával szolgált céllal, hogy figyelembe vegyék a szabadságvesztés időtartamait a huzamos tartózkodási jognak az irányelv 16. cikkének (2) bekezdése értelmében az uniós polgár olyan családtagjai által történő megszerzése szempontjából, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai.

Mivel mind a huzamos tartózkodási jogot, mind a 2004/38 irányelv szerinti, a kiutasítási intézkedések elleni védelem rendszerét alapvetően az érintett személyek beilleszkedésének mértéke alapozza meg, azokat az indokokat, amelyek igazolják, hogy a szabadságvesztés időtartamait a huzamos tartózkodási jog megszerzése szempontjából ne vegyék figyelembe, illetve amelyek alapján az ilyen időtartamok megszakítják az e jog megszerzéséhez szükséges folyamatos tartózkodást, az irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának értelmezése során is irányadónak kell tekinteni.

Következésképpen a szabadságvesztés időtartamait nem lehet figyelembe venni a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem megszerzése érdekében, és az ilyen időtartamok főszabály szerint megszakítják az e rendelkezés szerinti folyamatos tartózkodást.

A tartózkodás folyamatosságát illetően a jelen ítélet 28. pontjában a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján a fokozott védelem nyújtásához szükséges tízéves tartózkodási időnek főszabály szerint folyamatosnak kell lennie.

Márpedig azt a kérdést illetően, hogy az érintett személyt kiutasító határozatot megelőző tíz év során a tartózkodás folyamatosságának megszakadása milyen mértékben akadályozza, hogy az érintett személy részesülhet-e a fokozott védelemben, az érintett személy helyzetének átfogó értékelését kell elvégezni, minden egyes alkalommal azon időpontban, amikor felmerül a kiutasítás kérdése.

Ezzel összefüggésben, mivel a szabadságvesztés időtartamai főszabály szerint megszakítják a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti folyamatos tartózkodást, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdését alkalmazó nemzeti hatóságok ezeket az időtartamokat figyelembe vehetik az egyes egyedi ügyekben releváns körülmények összességét kitevő többi körülménnyel együtt az annak meghatározása céljából végzett átfogó értékelés során, hogy a fogadó tagállammal előzetesen kialakult beilleszkedési kapcsolatok megszakadtak-e, és így biztosítják-e az említett rendelkezés szerinti fokozott védelmet, vagy sem.

Végül ami annak a körülménynek a hatását illeti, hogy az érintett személy a szabadságvesztést megelőzően tíz évig a fo-

gadó tagállamban tartózkodott, emlékeztetni kell arra, hogy bár a jelen ítélet 24. és 25. pontjában a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti fokozott védelem nyújtásához szükséges tízéves tartózkodási időt az érintett személy kiutasításáról szóló határozat meghozatalának időpontjától visszafelé kell számítani, mivel az e rendelkezés alapján végzett számítás eltér a huzamos tartózkodási jog nyújtása érdekében végzett számításoktól, ezt a körülményt az előző pontban említett átfogó értékelés során figyelembe lehet venni.

### 3.

**Ügyszám:** *Az Európai Unió Bírósága 2013. december 5-ei ítélete a C-561/12. sz. ügyben*

**Tárgy:** Közbeszerzés – Hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás – Az ajánlatkérő szerv azon lehetősége, hogy tárgyalást folytasson az olyan ajánlatokról, amelyek nem felelnek meg a szerződés dokumentációjában rögzített kötelező követelményeknek

### Az ügy:

A Maanteeamet (az országotakért felelős hivatal) 2008. szeptember 25-én „Az E263 Aruvalla-Kose útszakaszának tervezése és kivitelezése” című, hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárást indított.

A szóban forgó alapeljárás tárgyát képező szerződés dokumentációja III. mellékletének 4.3.1. és 4.7.1. pontja értelmében ezen útszakasz sávelválasztó területének a 26,6. és a 32. kilométer között 13,5 méter szélesnek, a 32. és a 40. kilométer között viszont 6 méter szélesnek kellett lennie.

A Maanteeamet 2010. január 20-án mind a négy ajánlatot – vagyis a Lemminkäinen- és Merko-csoport ajánlatát, az Ehitusfirma Rand ja Tuulberg, a SIA Binders és a SIA Insenerbuve közös ajánlatát, valamint AS Nordecon Infrából és a Ramboll Eesti AS-ből álló Nordecon-csoport ajánlatát – a követelményeknek megfelelőnek minősítette annak ellenére, hogy az utóbbi csoport a sávelválasztó terület szélességét az útszakasz teljes hossza tekintetében 6 méterben határozta meg.

Az ajánlatok benyújtását követő tárgyalások során a Maanteeamet 2010. április 26-i levelében a Nordecon-csoport kivételével azt javasolta az ajánlattevőknek, hogy az eredeti ajánlatokban szereplő sávelválasztó terület szélességét a Nordecon-csoport által javasoltaknak megfelelően módosítsák, és azt az érintett útszakasz teljes hossza tekintetében 6 méterben határozzák meg. Az egyes ajánlattevőkkel folytatott tárgyalásokat követően az ajánlatkérő szerv által meghatározott határidőre, vagyis 2010. május 27-ére valamennyi ajánlattevő – miután a kért módosítás miatt kiigazította az árakat – benyújtotta ajánlatát.

A Maanteeamet két 2010. június 10-i határozatával valamennyi ajánlatot a követelményeknek megfelelőnek, a Lemminkäinen-csoport közös ajánlatát – amely az új ajánlatok közül a legalacsonyabb árat tartalmazta – pedig nyertesnek nyilvánította.

A Nordecon Infra AS panasza nyomán a Rahandusministeerium panaszbizottsága e két határozatot 2010. július 21-i határozatával megsemmisítette, mivel e bizottság úgy vélte, hogy az ajánlatkérő szerv a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárás esetében nem folytathat tárgyalásokat az ajánlatok olyan részeiről, amelyek megfelelnek az olyan, a szerződés alapjául szolgáló dokumentumokban világosan és egyértelműen rögzített követelményeknek, mint például az adott útszakasz sávelválasztó területének szélessége tekintetében rögzített követelmények. A Maanteeamet főigazgatója 2010. szeptember 27-i határozatával elutasította a Lemminkäinen-csoport közös ajánlatát, és a Nordecon-csoport ajánlatát nyilvánította nyertesnek, mivel e csoportok közül a legalacsonyabb árajánlatot tevő csoportot követően ő tette a második legalacsonyabb ajánlatot..

A Merko-csoport által érvénytelenítés iránt benyújtott kérelem alapján a Rahandusministeerium 2010. október 26-i határozata érvénytelennek nyilvánította az alapeljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárást, többek között azon indokból, hogy az ajánlatkérő szerv jogellenesen nyilvánította a Nordecon-csoport azon ajánlatát a követelményeknek megfelelőnek, illetve nyertesnek, amely olyan alternatív megoldást tartalmazott, amely az ajánlati felhívás alapján nem volt engedélyezett, továbbá az ajánlatkérő szerv által folytatott tárgyalás nem vonatkozhatott olyan tényezőkre, amelyek a közbeszerzési szerződés alapjául szolgáló dokumentumokban olyan világosan és egyértelműen rögzített követelményeknek feleltek meg, mint például az adott útszakasz sávelválasztó területének szélessége tekintetében rögzített követelmények.

A Nordecon AS – amely időközben az AS Nordecon Infra jogutódjaként annak helyébe lépett – és a Ramboll Eesti AS keresetet indított e határozat ellen a Tallinna halduskohus (tallini közigazgatási bíróság) előtt, amely 2011. március 2-i ítéletével elutasította e keresetet. E bíróság véleménye szerint az alapeljárás felpereseinek ajánlatát elfogadhatatlannak kellett volna nyilvánítani, mivel az ajánlati felhívás az RHS 31. cikke (5) bekezdésének, valamint 52. cikke (1) és (2) bekezdésének megsértésével nem arról rendelkezett, hogy lehetőség van alternatív megoldások benyújtására, illetve a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot tevőnek ítéli oda a szerződést, hanem arról, hogy figyelembe veszi a legalacsonyabb árat. Egyébiránt a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárások keretében a tárgyalások csak olyan szempontokra vonatkozhatnak, amelyek az ajánlattétel időpontjában nincsenek meghatározva, vagy nem szerepelnek a szerződés dokumentumaiban.

E két társaság fellebbezést nyújtott be az elsőfokú ítélettel szemben a Tallinna Ringkonnakohushoz (tallinni fellebbviteli bíróság). E bíróság 2011. december 21-i ítéletével helybenhagyta az elsőfokú ítéletet.

Az alapeljárás tárgyát képező szerződés dokumentációjának 8.1. pontjával kapcsolatosan – amelyben a Maanteeamet a főútvonal útburkolata (és különösen a bekötő utak) megépítésének kivételével engedélyezte az alternatív megoldásokat – a Tallinna Ringkonnakohus megállapította, hogy az ajánlati felhívás nem rendelkezett sem alternatív megoldások benyújtásának lehetőségéről, sem arról, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot tevőnek ítéli oda a szerződést.

A Maanteeamet tehát az RHS 31. cikke (5) bekezdésének és 52. cikke (1) bekezdésének megsértésével engedélyezte alternatív megoldások benyújtását. Ezért már az alapeljárás felpereseinek eredeti ajánlatát is el kellett volna utasítani.

A Nordecon AS és a Ramboll Eesti AS felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) elé, azt kérve, hogy az helyezze hatályon kívül a Tallinna Ringkonnakohus ítéletét, hozzon új ítéletet, és állapítsa meg, hogy a Rahandusministeerium 2010. október 26-i határozata jogellenes volt.

A kérdést előterjesztő bíróság szerint nem vitatott, hogy az ajánlati felhívás nem engedélyezte alternatív megoldások benyújtását, és hogy az ajánlatok értékelése nem a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kritériumán alapult.

A kérdést előterjesztő bíróság – miközben elismeri, hogy a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárások keretében vannak a szerződés odaítélését meghatározó feltételekre vonatkozó olyan kérdések, amelyek legalábbis részben tárgyalás tárgyát képezhetik anélkül, hogy alternatív megoldások elfogadását elő kellene írni – arra vár választ, hogy az ajánlatkérő szerv a dokumentáció kötelező követelményeinek meg nem felelő ajánlatok esetében is folytathat-e tárgyalást, és hogy az így folytatott tárgyalásoknak legalább azzal az eredménnyel kell-e járniuk, hogy a nyertes ajánlatnak meg kell felelnie e kötelező követelményeknek.

E tekintetben rámutat, hogy a 2004/18 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy az ajánlatok a tárgyalások során a műszaki leírás kötelező követelményeihez is hozzáigazíthatók-e. Ha e kiigazítás lehetséges, akkor az a kérdés, hogy olyan ajánlatokról is folytathatók-e tárgyalások, amelyek eredeti formájukban nem felelnek meg teljes mértékben a szóban forgó kötelező követelményeknek. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a hivatkozott irányelv arra a kérdésre sem ad egyértelmű választ, hogy a tárgyalások során történő hozzáigazításnak azzal az eredménnyel kell-e járnia, hogy az ajánlatoknak teljes mértékben meg kell felelniük a műszaki leírásnak, és hogy a megfelelés eléréséhez a műszaki leírásnak az ajánlatkérő szerv általi módosítására is lehetőség van-e.

E körülmények között a Riigikohus úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé.

#### A döntés:

**Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 30. cikkének (2) bekezdése nem teszi lehetővé az ajánlatkérő szerv számára, hogy olyan ajánlatokról folytasson tárgyalást az ajánlattevőkkel, amelyek nem felelnek meg a szerződés műszaki leírásában rögzített kötelező követelményeknek.**

#### A döntés indokolása:

A Nordecon – anélkül, hogy elfogadhatatlansági kifogást hozna fel – vitatja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett

kérdések relevanciáját arra hivatkozva, hogy az alapeljárás kimenetele nem függ az e kérdésekre esetlegesen adandó válaszoktól. Így különösen úgy véli, hogy a Riigikohus által előterjesztett első és egyben fő kérdés – amellyel az összes többi kérdés összefügg – irreleváns, mivel az ajánlatkérő szerv nem a szabálytalan ajánlatokat benyújtó ajánlattevőkkel folytatott tárgyalásokat. Ennélfogva e kérdések téves előfeltételezésen alapulnak.

E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat kimondja, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás során a Bíróság kizárólag a nemzeti bíróság által rendelkezésére bocsátott tények alapján ítélt meg az uniós jogi rendelkezés értelmezését vagy érvényességét.

Ezen eljárás keretében – amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul – az ügy konkrét tényállásának megítélése a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik. Ugyancsak kizárólag az ügyben eljáró és a bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje mind az előzetes döntéshozatal szükségességét ítéletének meghozatala szempontjából, mind pedig a Bíróság elé terjesztendő kérdések jelentőségét. Tehát, ha az előterjesztett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles azokról érdemben határozni.

A nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, és a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdéseket hasznosan megválaszolja.

A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság abból a megállapításból indul ki, hogy az ajánlatkérő szerv a dokumentáció kötelező követelményeinek meg nem felelő ajánlatokról folytatott tárgyalást, amely kérdést a Bíróság nem jogosult vitatni. Egyébiránt a jelen ítélet 30. pontjában hivatkozott, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elutasítását lehetővé tévő esetek egyike sem merült fel a jelen ügyben.

Ezért az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatónak kell tekinteni.

#### *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről*

Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi-e az ajánlatkérő szerv számára, hogy tárgyalást folytasson az ajánlattevőkkel az olyan ajánlatokról, amelyek nem felelnek meg a szerződés műszaki leírásában rögzített kötelező követelményeknek.

E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/18 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése meghatározott esetekben lehetőséget biztosít arra, hogy tárgyalásos eljárást folytasson az ajánlattevőkkel az általuk benyújtott ajánlatokról, azoknak a hirdetményben, a dokumentációban, és adott esetben a kiegészítő iratokban meghatározott követelményekhez történő hozzáigazítása érdekében, valamint a legjobb ajánlat kiválasztása végett.

Az irányelv 2. cikke szerint az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódban részesítik, valamint átlátható módon járnak el.

A Bíróság megállapította, hogy az átláthatóság kötelezettségének alapvető célja az ajánlatkérő szerv részéről a részrehajlás és az önkényesség kockázata hiányának biztosítása.

Ezért, ugyan az ajánlatkérő szerve a tárgyalásos eljárások során jogosult tárgyalásokat folytatni, ám mindig köteles gondoskodni a közbeszerzési szerződés azon követelményeinek betartásáról, amelyeknek kötelező jelleget tulajdonított. Amennyiben ez nem így lenne, azon elv sérülne, miszerint az ajánlatkérő szervek átláthatóan járnak el, és így a jelen ítélet előző pontjában hivatkozott cél nem lenne elérhető.

Egyébiránt a kötelező feltételeknek meg nem felelő ajánlat elfogadhatóságának a tárgyalás lefolytatása céljából való elismerése szükségtelenné tenné a kötelező követelmények ajánlati felhívásban történő rögzítését, és nem lenne lehetőség arra, hogy az ajánlatkérő szerv a hivatkozott feltételekből álló, az ajánlattevőkre vonatkozó közös kiindulási alapnak megfelelően folytasson tárgyalásokat, és így őket egyenlő bánásmódban részesítse.

A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 30. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé az ajánlatkérő szerv számára, hogy olyan ajánlatokról folytasson tárgyalást az ajánlattevőkkel, amelyek nem felelnek meg a szerződés műszaki leírásában rögzített kötelező követelményeknek.

Tekintettel az első kérdésre adott válaszra, a második és negyedik kérdésre nem szükséges válaszolni.

## II.

### A Kúria döntései:

#### II.a.)

#### A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:<sup>4</sup>

**Ügyszám:** *Köf.5018/2014/6.*

**Tárgy:** érvényes parkolójegy utólagos bemutatása a fővárosban

#### Tényállás:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az ügyben bírói kezdeményezés alapján járt el. Az indítvány értelmében a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) 48. § (3) bekezdése a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 198. §-ába, 201. §-ába, a 277. §-ába és a 246. § (1) bekezdésébe ütközött.

A Kgyr. 48. § (3) bekezdése a következőképpen rendelkezett: „Amennyiben a gépjármű üzemben tartója az ellenőrzés

<sup>4</sup> A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

*időpontjában érvényes parkolójeggyel rendelkezett, de azt nem jelen rendelet előírásai szerint helyezte el, vagy a parkolójegy (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetés) érvényességének kezdő időpontja és az ellenőrzés időpontja között nem telt el 5 percnél hosszabb idő, az ellenőrzés napjától számított 5 naptári napon belül a parkolásüzemeltető ügyfélszolgálati irodájában a parkolójegy bemutatható (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetés igazolható). Amennyiben a bemutatott parkolójegy (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetési igazolás) jelen bekezdésben foglaltaknak megfelel, a parkolásüzemeltető a várakozási díj és pótdíj tartozást törli a nyilvántartásból. A parkolójegy bemutatás lehetőségével (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetés igazolásával) naptári hónaponként legfeljebb egy alkalommal élhet a gépjármű üzemben tartója, ha a bemutatás időpontjában az adott gépjárműre nincs 30 napnál régebbi jogosulatlan parkolási esemény miatt kiszabott és nem vitatott várakozási díj és pótdíj tartozás.”*

Az indítványozó szerint a Kgyr. támadott rendelkezése – a teljesítés igazolásának önapos határidőhöz kötése, a teljesítésigazolás lehetőségének további korlátozása, a teljesítésigazoláshoz kapcsolódó határidők eltelte esetén a parkolási díj és kötbér követelés feléléde, valamint a mellékkötelezettség nem teljesítése esetére a főkövetelés ismételt teljesítésének követelhetősége – ellentétes a polgári jogi szerződés Ptk.-beli szabályaival.

Az érintett önkormányzat állásfoglalásában kifejtette, hogy a Kgyr. megalkotására a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) és a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) hatalmazta fel. Következésképpen a Kgyr. az Ötv. és a Kkt. rendelkezései által megállapított keretek között szabályozza a nyugvó közlekedéssel összefüggő valamennyi kérdést. Álláspontja értelmében a jogkövetkezmények alóli mentesülés szabályai nem tehetik működésképtelenné a parkolási rendszert, nem legalizálhatják a díjfizetés megkerülését. A parkolási események tömeges számára tekintettel a mentesítés kereteinek szabályozása is erős korlátokat indokol. Ennek az igénynek felel meg az öt munkanapos jogvesztő igazolási szabály, illetve a díjfizetési hajlandóságot elősegítő havi igazolási lehetőség korlátozása.

### A döntés:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Kgyr. 48. § (3) bekezdésének „*számított 5 naptári napon belül*” szövegrésze, valamint utolsó mondata a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15/D. § (4) bekezdésébe, valamint 48. § (5) bekezdés *e*) pontjába ütközően törvénysértő volt. Az Önkormányzati Tanács elrendelte a törvénysértő szövegrésznek a kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben, továbbá valamennyi, a törvénysértés megállapításának időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő perben ügben való alkalmazási tilalmát.

### A döntés indokolása:

A Kúria Önkormányzati tanácsa megállapította, hogy a parkolással kapcsolatos szabályozás alkotmányosan elfogadható

alapjainak kialakításában az Alkotmánybíróság gyakorlata döntő szerepet kapott. Az Alkotmánybíróság a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította a Kkt. korábbi 15. § (3) bekezdésének, az Ötv. korábbi 63/A. § *h*) pontjának, valamint a 24/2009. (V. 11.) Föv. Kgy. rendelet alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében a parkolással közigazgatási jogviszony jön létre a véges javakkal gazdálkodó közútkezelő, azaz a tulajdonos önkormányzat képviselő testülete és a közlekedő között. Ugyanakkor a közút kezelő tulajdonosi helyzete nem teszi eleve alkotmányellenessé a nyugvó közlekedés [1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3176.] szerződéses viszonykénti kezelését sem. Ez utóbbi okfejtés tűnik ki a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatainak [az azóta hatályon kívül helyezett 2/2005. KPJE és a jelenleg is alkalmazandó 2/2006. PJE] indoklásából is. A közutak közlekedési célú használatának szabályait a Kkt. rendezte, amelynek 15. § (3) bekezdése felhatalmazta a közút kezelőjét a közút területén vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhelyen díj és pótdíj szedésére. Az önkormányzat képviselő testülete, mint a közút kezelője tehát a nyugvó közlekedés feltételeit a Kkt. felhatalmazása alapján elfogadott rendeletben állapíthatta meg.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy amennyiben a törvényalkotó a parkolást közszolgáltatásnak tekinti, amelyet a közút kezelője szerződéses keretek között nyújt a közlekedőknek, abban az esetben az önkormányzati rendelet lényegében e szerződés feltételeit határozza meg. A személyek vagyoni viszonyait ugyanakkora a Ptk. szabályozza. Ezért az önkormányzati rendelet azon túl, hogy nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, a szerződéses viszonyok tekintetében a Ptk. 685. § a) pontja értelmében csak abban az esetben tekinthető jogszabálynak, amennyiben törvényi felhatalmazás alapján és annak keretei között alkotja azt meg az önkormányzat képviselő testülete. Így a Ptk. 226. § (1) bekezdésének megfelelően, a szerződés egyes tartalmi elemeit csak olyan önkormányzati rendelet (jogszabály) határozhatja meg, amely törvényi felhatalmazás alapján és a törvényi felhatalmazás adta keretek között szabályoz.

Az Abh. a jövőre nézve és a jogalkotásra határidő tűzésével megsemmisítette a Kkt. és az Ötv. parkolási díj és pótdíj szedésének elrendelésére felhatalmazó törvényi rendelkezéseket. A megsemmisítés okát a törvényi rendelkezések hiányosságai jelölték meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis a magánjogi keretek között nyújtott közszolgáltatások esetében a törvényi szabályozás a szükséges felhatalmazó jellegén túl garanciális jelentőségű is. Az önkormányzat a magánjogi keretek között nyújtott közszolgáltatás biztosítása tekintetében kettős feladatot lát el: helyi közhatalomként rendeletében szabályozza a közszolgáltatás nyújtásának és igénybevételeinek feltételeit, ugyanakkor gazdasági érdeke fűződik e feltételrendszer kialakításához. A magánjogi viszonyok között jellemző szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának biztosíthatósága, illetve a szolgáltatást szükségképpen igénybe vevő, kiszolgáltató helyzetben lévő fogyasztók érdekeit a semleges törvényalkotó által megszabott törvényi keretek biztosíthatják csupán. Ezért az Abh. értelmében törvénynek kell szabályoznia nem csak a szolgáltató és a fogyasztó között



ti szerződés ellenszolgáltatásra vonatkozó elemét, de e szerződéses viszony lényeges elemén túl a közfeladat gazdája (a Kkt. alapján a közútkezelő önkormányzat képviselő testülete) és a szolgáltatást nyújtó, adott esetben gazdasági társaság közötti szerződéses viszony lényeges elemeit is. Ebben a törvényi keretben alkothat végrehajtási jellegű rendeletet az önkormányzat [az Abh. összefoglalását tartalmazza a későbbiekben elfogadott több alkotmánybírói döntés is, elsőként a 137/2010. (VII. 8.) AB határozat. ABH 2010.]

Az Abh.-ban foglaltak törvényi konzekvenciáit vontak le az Országgyűlés a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVI. törvényben, és a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVII. törvényben.

A Kkt. 2010-ben módosított és a Kgyr. törvényi alapját képező szabálynak „*előtörténetéből*” a Kúria megállapította, hogy a parkolással kapcsolatos közszolgáltatási szerződéses viszony törvényi alapja az Ötv. – hatályos szabályként a Möt. – és a Kkt. E két törvény és az általuk meghatározott keretek között megalkotott önkormányzati rendelet adja a parkolásüzemeltető és a közszolgáltatást igénybe vevő közötti szerződés tartalmi elemeit. A Ptk. mint a személyek közötti vagyoni viszonyokat szabályozó törvény a közszolgáltatási szerződéses jogviszonyok tartalmának megítélés szempontjából csupán szubszidiárius jellegű. Következésképpen a Kgyr. támadott rendelkezésének törvényességét vizsgálva referenciaként nem a Ptk., hanem a Kkt. szabályai szolgálnak.

Az önkormányzatokat – az érintett önkormányzattal együttesen – a Kkt. 48. § (5) bekezdése hatalmazza fel a rendeletalkotásra. A rendeletalkotás kereteit részben a felhatalmazás kifejezett rendelkezései, részben pedig a Kkt. 15/A. és 15/E. §-ai együttesen jelölik ki.

A Kkt. 48. § (5) bekezdése értelmében „*[f]elhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés – hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében*

- az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját,*
- várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot,*
- a fizetendő várakozási díj mértékét,*
- a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,*
- a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.”*

A Kkt. 15/C. §-a rendezi a jogosulatlan parkolás tényállását [15/C. § (1) bekezdés], valamint a várakozási díjjal és a pótdíjjal kapcsolatos alaprendelkezéseket [15/C. § (2) – (4) bekezdések]. A 15/D. § a várakozási díj és a pótdíj meg nem fizetése esetére rögzíti a az igényérvényesítés szabályait. Ezek

között a várakozási díj és pótdíj megfizetése alóli mentesülés azon esetét, amikor a jármű a díjfizetés nélkül történt várakozást megelőzően jogellenesen került ki a az üzembentartó birtokából, és ezt az üzembentartó megfelelően tudja igazolni. A Kkt. további, 15/E. §-ai a várakozási díjakból befolyt bevételek felhasználását és adatkezelési szabályokat tartalmaz.

A Kúria a fenti szabályok alapján megállapította, hogy a Kkt. által kialakított törvényi keret a várakozási díj és pótdíj megfizetése alóli mentesítést két esetkörben teszi lehetővé: részben a 15/D. §-ában, amely a parkírozó gépjármű üzemben tartójának várakozási díjért és pótdíjért fennálló – mögöttes – felelősségét oldja fel igazolt helyzetben. Részben a 48. § (5) bekezdés e) pontjában, amely a mentesített és a kedvezményezett személyi kör meghatározására ad az önkormányzatnak felhatalmazást.

Az indítványozó által vizsgálni kért Kgyr. a pótdíj – és a várakozási díj ismételt – megfizetése alóli mentesülést több feltétel együttes fennállásához köti: az üzembentartó érvényes parkolójegyének az ellenőrzéstől számított öt naptári napon belüli bemutatásával havonként egy alkalommal és akkor mentesül, ha „*nincs 30 napnál régebbi jogosulatlan parkolási esemény miatt kiszabott és nem vitatott várakozási díj és pótdíj tartozás*”. A szabályozás jelentősége tehát az, hogy akárhányszor veszi igénybe a gépjármű üzemben tartója az érintett önkormányzat által biztosított közszolgáltatást, – jön létre parkolási közszolgáltatási szerződés a parkolásüzemeltető és a fogyasztó között – a Kgyr. havonként csupán egy alkalommal és az ellenőrzéstől számított 5 napon belül teszi lehetővé annak igazolását, hogy a közszolgáltatás ellenértékét megfizette.

A Kúria megállapította, hogy a közterület, így a közút is főszabályként ellenszolgáltatás nélkül vehető igénybe. A díjfizetés oka az urbanizáltság, az a körülmény, hogy a városias környezetben elkerülhetetlen a járművel való közlekedés és azon belül a nyugvó közlekedés, a parkolás. Ilyen körülmények között a parkolás díjfizetéséhez kötése az egyik lehetséges „*készlető eszköz*” a közutak mint véges javak megfontolt, gazdaságos használatának. A díj és pótdíjfizetési kötelezettség tehát a közlekedő felelős magatartásra szorításának egyik lehetséges eszköze.

Mindazonáltal a tárgykör szabályozása nem közigazgatási, hanem szerződéses irányt vett. A szabályozási koncepció ezért nem nélkülözheti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének garantálását, elsődlegesen a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő fogyasztó védelmét.

A Kúria mindezen indokok alapján megállapította, hogy a Kgyr. szabályozásának módja – törvényi felhatalmazás nélkül – normatív alapon teremt meg a kétszeres közszolgáltatási ellenérték megszerzésének lehetőségét, és ezzel megbontja a szolgáltatás – ellenszolgáltatás közötti arányosság szerződési viszonyokban szokásos rendjét. Törvényi háttér nélkül arra jogosítja a parkolásüzemeltetőt – és mögötte a közszolgáltatás biztosítására kötelezett önkormányzatot –, hogy egyoldalúan érvényesítve gazdasági érdekeit kétszeresen is hozzájusson a várakozás díjához, illetve jogosulatlan várakozás hiányában is pótdíjbevetelhez.

A Kúria a kifejtettek alapján – és figyelemmel a Bszi. 55. § (2) a) pontjára is – megállapította, hogy a Kgyr. perben alkal-

mazandó 48. § (3) bekezdésének ötnapos határidőt megállapító, valamint a parkolási díj megfizetésének igazolhatóságát havi egy alkalomra korlátozó rendelkezése a Kkt. 15/D. § (4) bekezdésébe, valamint a 48. § (5) bekezdésébe ütközően törvénysértő volt, mert túllépett a felhatalmazó Kkt. törvényi környezetén, megsértve ezzel a közszolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságának követelményét.

## II.b.)

### A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:<sup>5</sup>

**Ügyszám:** *Kfv.III.37.052/2014/4.számKfv.III.37.052/2014/4.szám*

#### Tényállás:

A felperes tulajdonában lévő közvetlenül Balaton vízparti, B., 4836/1 hrsz. ingatlanon a vízparthoz közel épület áll. A vízsodrás, illetve a téli jégzajlás miatti esetleges épületben bekövetkezendő károsodás elhárítása céljából a felperes partvédelem megerősítését tervezte. Ennek keretében az ingatlan előtti közvetlen területen, az ingatlanhoz kapcsolódó 02/55 hrsz., a Balaton tó medrébe benyúló ingatlant érintően is a partvédelem érdekében 2 méter széles járólemez kialakításával, vasalt betonba rakott kőburkolatú falat és a Balaton medrébe mintegy 2,58 méterre 3,5 méter hosszú lábazati kőpótlást tervezett. A 02/55 hrsz. ingatlan tulajdonosa a Magyar Állam és az ingatlan kezelője a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság. A Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: igazgatóság) 2011. április 5. napján arról értesítette a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: felügyelőség), hogy a Természetvédelmi Őrszolgálat és a Balatoni Vízrendészeti Rendőrkapitányság munkatársai a nyílt vízről történt közös terület bejárás alkalmával észlelték a B. 02/55 hrsz. ingatlan „M” alrészletén lévő partvédőmű építését. A hivatkozott helyrajzi számú ingatlan az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM. rendelet szerint a Balaton Natura 2000 terület része. A felperes tulajdonában lévő B., 4836/1 hrsz. ingatlan kivett üdülőépület, az ingatlannyilvántartás szerint udvar, két egyéb épület és hajótároló épület megjelöléssel. Az ingatlan összterülete 1 ha 1346 nm.

Az igazgatóság értesítését követően a felügyelőség 2011. július 19-én helyszíni ellenőrzést tartott, ahol megállapították, hogy az ingatlan víz felőli oldalán a térkő burkolatú parthoz egy L alakú lépcsős acélváz szerkezet készült, az építmény 3,6 méter széles, és 63,3 méter hosszú. A szerkezethez T alakú víziállás csatlakozik, amely két lejáróval rendelkezik. A víziállás 1,98 méter széles és 21,85 méter hosszú. A szerkezet part felőli végében függőleges falú „hajódaruzó hely”, továbbá hajó sója található. Az ingatlan tulajdonosa, a felperes a helyszíni szemle során a létesítményről engedélyt bemutatni nem tudott. A vízügyi igazgatóság nyilatkozott arról, hogy a partvédőmű kialakításához mederkezelői hozzájárulást nem

adott. A szakvélemények beérkezését követően a felügyelőség a 2011. december 22-én kelt határozatával az ingatlan tulajdonosait, a felperest és B. H.-t a B., 02/55 hrsz. „M” alrészletű, Natura 2000 területen a természet védelme érdekében egyetemlegesen a beavatkozási terv benyújtására kötelezte. A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2013. január 28. napján kelt másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperes keresetében az alperesi határozatok felülvizsgálatát, és hatályon kívül helyezését, új eljárás elrendelését kérte. Hangsúlyozta, hogy ingatlana milyen jelentős rongálódásnak volt kitéve, és a jég feltorlódása az épület állapotát veszélyeztette. Az engedélyezési tervdokumentáció részletesen ábrázolta azt, hogy milyen felújítást terveztek. Jogszabálysértésként a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról valamint a kármentesítés szabályairól szóló 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5. § (1) és (2) bekezdésének megsértésére hivatkozott. Álláspontja szerint a hatóság nem folytatta le a szükséges vizsgálatot és az előírt szakvéleményt sem szerezte be. Utalt arra, hogy ingatlana B. belterületén helyezkedik el, amely szállás és sportolás céljára alkalmas területen van és csak feltételezésen alapul az a hatósági megállapítás, hogy újabb vízfelületet, mederrészt hódított el az építési tevékenység során. Hangsúlyozta, hogy korábban is megvolt ez a védelmi rész. A felperes a tárgyaláson utalt arra is, hogy álláspontja szerint az ingatlannyilvántartási adatok hibásak, és erre figyelemmel a földhivatali eljárást, illetve a tulajdoni kérdések rendezése érdekében a tulajdonjog megállapítása iránti per indítását tervezi a jövőben, erre figyelemmel kérte a per tárgyalásának felfüggesztését. Hangsúlyozta, hogy a hatóság nem bizonyította, hogy a természetben milyen károsodás történt, amelynek tisztázása szakértő kirendelése útján lehetséges, erre vonatkozóan bizonyítási indítványt is tett.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte és elutasította azt. Ítéletének indokolásában elsődlegesen leszögezte, hogy irreleváns volt az a felperesi hivatkozás, hogy máshol, akár engedéllyel, akár engedély hiányában milyen építési tevékenységet folytatnak, mint ahogy annak sem volt jelentősége, hogy a felperes a jövőben kezdeményezni szándékozik az ingatlannyilvántartási adatok módosítását, illetve a jelenlegi Magyar Állam tulajdonában lévő Balaton-parti területet érintően tulajdonjogának megállapítását.

Hivatkozott az elsőfokú bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1), (4), (5) és (6) bekezdésében foglaltakra, továbbá a Pp. 339/A. §-ára. Ezen jogszabályi rendelkezésekkel támasztotta alá azt az álláspontját, hogy a határozathozatalt követően a felperes a jövőben milyen eljárást kíván indítani, és az miként érinti a tulajdonjogi kérdéseket, visszamenőlegesen a határozathozatal időpontjára jelentőséggel nem bírt, következésképpen a keresettel támadott határozat jogszerűségének megítélése szempontjából ezen eljárások nem minősülnek előkérdésnek, ezért elutasította az elsőfokú bíróság a Pp. 152. § (1) bekezdésének alapján a felperes tárgyalás felfüggesztésére irányuló indítványát.

Megjegyezte az elsőfokú bíróság, hogy a felperes mint építető megbízása alapján a tervező által benyújtott tervdoku-

<sup>5</sup> A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

mentáció műszaki leírásából az is megállapítható volt, hogy a felperes az eljárás előzményeként utalt arra, hogy a környezetvédelmi felügyelőség helyszíni szemle során állapította meg azt, hogy az ingatlanhoz kapcsolódóan engedély nélküli vízi létesítmény építése folyik, part menti víziállással, valamint három engedély nélküli vízi állás csatlakozással. Felszólította a hatóság arra is az építetöt, hogy azonnali hatállyal szüntesse meg az építési munkálatokat, és az engedély nélkül létesített építkezésre nyújtsa be a fennmaradási engedély kérelmet és szerezzé be a szükséges engedélyt. Megállapítható tehát, hogy a felperesnek több mint három év állt rendelkezésére arra, hogy amennyiben kételyei voltak az ingatlannyilvántartási állapotot, és a tulajdoni helyzetet illetően, úgy a szükséges eljárást megindítsa.

Hangsúlyozta az elsőfokú bíróság, hogy az építési tevékenységgel érintett ingatlan a Natura 2000 területén helyezkedik el, és a felperes építési tevékenysége a Balaton fel-vízét is érintette, mégpedig olyan területet, amelynek nem a felperes a tulajdonosa, és ahol az építési tevékenységhez illetve az építmény fennmaradásához az ingatlan tulajdonosa nevében eljáró kezelő nem járult hozzá. Ezen speciális és különösen védett értékekre figyelemmel nem csak az általános építésügyi előírásoknak, de a környezetvédelmi és szigorú természetvédelmi előírásoknak is teljesülnie kell ahhoz, hogy beavatkozás történhessen. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 22. § (1) bekezdés *b*) pontjára, (2) bekezdésére, és 1. számú melléklet 4. pontjára hivatkozással megállapította a bíróság, hogy a felperesnek mint az ingatlan tulajdonosának valóban lehetősége van arra, hogy az ingatlanát megvédje az esetleges károsodástól, azonban ez a jogosítványa nem önkényes, hanem kizárólag engedély alapján történhet. A felperes tevékenységének jogszerűsége szempontjából annak van jelentősége, hogy az építési tevékenysége engedély köteles volt-e, ha igen, volt-e engedélye, és ha nem, megkapta-e a fennmaradási engedélyt. A bizonyítási eljárás adatai alapján azt rögzítette az elsőfokú bíróság, hogy az engedélyköteles tevékenységhez a felperes vízjogi engedéllyel nem rendelkezett. Az építési tevékenység nem csak a saját tulajdonában álló területrezt érintette. Az idegen ingatlanra történt építési tevékenységhez a tulajdonostól a hozzájárulást nem kapta meg. Az engedélyköteles tevékenységhez tehát engedéllyel nem rendelkezett, és a fennmaradási engedély iránti kérelmét is elutasította a hatóság. A rendelkezésre állt iratokból azt állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a hatóság tisztázta a tényállást, a szükséges és a jogszabály által előírt szakhatóságok bevonására és a szakvélemény beszerzésére is sor került, a felperesi érveléssel szemben a döntés nem feltételezéseken, hanem tényszerű megállapításokon és jogszabályi hivatkozásokon alapult. A felperes az engedély kérelem benyújtását követően alaptalanul, az engedély hiányában kezdte meg a természetvédelem alatt álló területet érintően az építési tevékenységet, amely így jogszabálysértő volt.

A Korm. rendelet 1. § d) pontjára, 4. § (1) bekezdésére, 5. § (1), (2) bekezdésére, és 6. § (1) bekezdésére hivatkozással kifejtette az elsőfokú bíróság, hogy a hatóság kivizsgálási kötelezettsége fennáll minden olyan esetben, amikor a természetben okozott károsodás valószínűségről tudomást szerez. A felperesi érveléssel szemben nincs szükség arra, hogy

tényleges károsodás bekövetkezzen, önmagában, a károsodás bekövetkeztének „valószínűsége” megalapozza a hatósági eljárási kötelezettséget. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetési területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: EU rendelet) 1. §-a, és 4. § (1) bekezdése továbbá a 4. számú mellékletében foglaltakra utalással leszögezte az elsőfokú bíróság, hogy a fennálló természetvédelmi állapotok maradéktalan megőrzésére kell a felügyelőségnek törekedni, azaz ha a Balaton fel-vízét és területét bármilyen beavatkozás érinti, az csak engedély alapján végezhető. Megjegyezte azt is az elsőfokú bíróság, hogy a jelen eljárásra irányadó és a hatósági határozatban is felhívott jogszabályi rendelkezések nem jogosítják fel arra a környezetvédelmi hatóságot, hogy méltányossági jogkört gyakoroljon, tehát az igazgatóság értesítését követően – amely szerint a nyílt vízen engedély nélküli építési tevékenységet tapasztaltak – a hatósági eljárás lefolytatásától illetve a fenn hivatkozott jogszabályi rendelkezések alkalmazásától eltekinteni nem lehetett.

Az elsőfokú bíróság a felperesnek a szakértő kirendelésre irányuló bizonyítási indítványát a Pp. 3. § (4) bekezdés alapján elutasította, azon hivatkozással, hogy a határozat jogszerűségének elbírálásához a tényleges károsodás felmérése szükségtelen volt.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését kérte, a keresetében foglaltakat fenntartotta. Kifejtette, hogy a bíróság és az alperes is kiemelt jelentőséget tulajdonított annak az általa vitatott ténynek, hogy az átépítéssel érintett terület Natura 2000 területen fekszik. A bírósági eljárás során megkérdőjelezte ezt a tényt, ugyanis ezen kérdés eldöntése azért előkérdés, mivel amennyiben a terület a felperesi ingatlanhoz kapcsolódik, értelemszerűen nem tartozhat a Natura 2000 területhez, aminek okán szükségtelen az alperes hatósági eljárása, így a beavatkozási terv benyújtása is. Ezen előkérdés tisztázására vonatkozó indítványát elutasította a bíróság, ezért megsértette a Pp. 152. §-ában foglalt szabályt. Továbbra is fenntartotta, hogy az alperes teljes körűen nem tisztázta a Ket. 50. §-ában megfelelően a tényállást. Véleménye szerint jogszabálysértően került sor a Korm. rendelet 5. § (1) és (2) bekezdésének alkalmazására, figyelemmel az 5. § (3) bekezdés *a*) pontjában foglaltakra is, ugyanis a kármentesítés szakaszát képező úgynevezett beavatkozás elrendelése, jelen esetben úgynevezett tényfeltárás nélkül nem lehetséges. Hivatkozott a felperes a Vtv. 22. § (2) bekezdésére, amelyben foglalt felhatalmazás alapján a parti ingatlan tulajdonosa jogosult az elhabolás elleni védelemre. Véleménye szerint a bíróság, és az alperes is jogszabálysértően járt el, amikor ezt a jogszabályhelyet egyoldalúan értelmezte, és az eljárás során a felperesi magánérdeket nem vetette össze a természetvédelmi érdekekkel, mely utóbbi jelen esetben – megítélése szerint – csupán csak másodlagos, hiszen az ingatlanon levő felépítmény jégzajlás elleni védelme fontosabb annál a természetvédelmi érdeknél, amelynek mielenlétét az alperesi hatóság sem tudta körülhatárolni.

### A felülvizsgálati döntés:

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

### A felülvizsgálati döntés indokai:

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossgal feltárta és rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást, és abból az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával helytálló jogi következtetést vont le, azzal a Kúria is egyetértett.

Kiemeli a Kúria, hogy a Pp. 270. § (2) bekezdése és 272. § (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárás során kizárólag a jogerős ítélet jogszerűsége vizsgálható, a Pp. 275. § (2) bekezdésének megfelelően a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben.

A felperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítéletet a tárgyalás felfüggesztésének elmaradása, és a felperesi magánérdek és a természetvédelmi érdek összevetésének elmaradása miatt kifogásolta.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen alkalmazta a Pp. 152. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat. Az eljárás felfüggesztésének nem volt helye, az alperesi határozatok jogszerűségének felülvizsgálata szempontjából nem minősült előkérdésnek az, hogy a felperes a jövőben tervezi kezdeményezni az ingatlannyilvántartási adatok módosítását illetve a Magyar Állam tulajdonában lévő Balaton-parti területet érintően tulajdonjogának megállapítását. A hatósági eljárások során a felperesnek évek álltak rendelkezésre arra, hogy amennyiben kétségei voltak az ingatlannyilvántartási állapot és tulajdoni viszonyokat illetően, úgy a szükséges hatósági-bíróági eljárást megindítsa. Erre nem került sor, az utólagos hatósági illetve bírósági eljárás indítás a perben felülvizsgált határozatok jogszerűségére visszamenőleg nem hathat ki. Megjegyzi ugyanakkor a Kúria, hogy téves a felperes azon érvelése, miszerint magánszemély tulajdonában levő ingatlan nem tartozhat Natura 2000 területhez és így szükségtelenné válna az alperes eljárása. A felperes engedély nélküli tevékenysége következtében a természetben okozott károsodás valószínűsége továbbra is fennáll, mivel a partvédelem a Natura 2000 élőhely területének rovására került kiépítésre, amely ellentétes az EU rendelet 4. § (1) bekezdésében foglalt célokkal. Hangsúlyozza a Kúria – mint ahogy arra az elsőfokú bíróság is helyesen rámutatott – a felperes az engedélyköteles tevékenységhez vízjogi engedéllyel nem rendelkezett, és az építési tevékenység nem csak a saját tulajdonában álló területrezt érintette, az idegen ingatlan tulajdonosától hozzájárulást nem kapott a tevékenység végzéséhez.

Helyesen, logikusan és következetesen vezette le azt is az elsőfokú bíróság, hogy a hatóságok a tényállás teljes körű feltárás alapján hozták meg döntésüket, amely nem feltételezéseken – mint ahogy a felperes állította – hanem tényszerű megállapításokon, és jogszabályi hivatkozásokon alapult.

A felperes felülvizsgálati kérelembeli hivatkozása a felperesi magánérdek és a természetvédelmi érdek ütközésére a perbeli ügy elbírálása szempontjából azért nem bírt jelentőséggel, mert az elsőfokú bíróság által is helyesen hivatkozott jogszabályi rendelkezések a perbeli ügyre vonatkozóan a konkrét eljárási rendet, kötelezően betartandó előírásokat határoznak meg. Az attól való eltérés semmiféle magánérdekre hivatkozással nem megengedett. Természetesen a felperesnek joga van ingatlana megvédéséhez, erre azonban kizárólag az ide

vonatkozó jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartásával kerülhet sor.

### III.

#### Az Alkotmánybíróság döntései:<sup>6</sup>

##### 1.

**Ügyszám:** 15/2014. (V. 13.) AB határozat (belső ügyszám: IV/1452/2013.)

**Tárgy:** A Kúria Kfv.III.37.765/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének vizsgálata, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapítása.

#### Alkotmányossági probléma:

Az indítványozó (mint lízingbevevő) pénzügyi lízingszerződést kötött egy pilisvörösvári ingatlan lízingbeviteléről. A lízing tárgya egy több mint tízezer m<sup>2</sup> alapterületű, udvar és üzemsarnok rendeltetésű ingatlan volt. Pilisvörösvár Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 95/2006. számú határozatával az érintett ingatlant belterületbe vonta, majd 15/2004. (XII. 17.) Kt. számú rendelettel elfogadott Helyi Építési Szabályzatot (a továbbiakban: régi HÉSZ) felváltó, a Pilisvörösvár Város Önkormányzatának 16/2007. (VII. 16.) számú rendeletével elfogadott Pilisvörösvár Szabadidő-központ Helyi Építési Szabályzata (a továbbiakban: új HÉSZ) Vt-3 övezetből Vt-8 övezetbe sorolta az ingatlant, amely utóbbi övezetben a telekmeosztási lehetőségek korlátozottak, valamint csak a közérdekű célú építés a megengedett, a régi HÉSZ szerinti lakóépületek, illetve kereskedelmi és szolgáltatási jellegű építmények építése már nem (ugyanakkor az építhető épületek maximális magassága 5,5 m helyett 7,5 m lett). Az indítványozó emiatt 2007. november 20-án kártalanítási igénnyel, illetve eladási ajánlattal fordult az önkormányzathoz. Ezt követően az indítványozó 2008. február 20-án korlátozási kártalanítás megállapítása iránti kérelemmel fordult a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatalhoz (Hivatal), és kérte, hogy állapítson meg számára meghatározott pénzbeli kártalanítást, valamint annak késedelmi kamatait. A Hivatal 2010. január 11-én meghozott, 40-419/2/2010. számú határozatában az indítványozó, az államigazgatási eljárás kérelmezője kérelmét a jogalap tekintetében alaposnak találta, az összességében azonban – szakértői vélemény alapján – a kérttől eltérő összeget ítelt meg a kérelmező lízingbevevőnek. Megállapította továbbá, hogy az új HÉSZ a lízingszerződés tárgyául szolgáló ingatlan rendeltetését, illetőleg használati módját jelentősen korlátozta, amely miatt a lízingbe vevőt az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti korlátozási kártalanítás illeti meg. Mivel a

<sup>6</sup> A döntéseket SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

kár Pilisvörösvár Város Önkormányzata által alkotott jogszabály (az új HÉSZ) hatályba lépésével következett be, ezért a kártalanítást az önkormányzatnak kell megfizetnie a lízingbevevő részére. A Kúria szerint mivel az értékcsökkenést eredményező új HÉSZ hatályba lépése akkor történt meg, amikor a lízingbevevő még nem volt tulajdonos, így őt az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján kártalanítás nem illeti meg. A panaszos szerint az Étv. 30. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot deklaráló *XIII. cikk* (1) bekezdésével; a tulajdon kisajátítása esetére előírt feltételeket rögzítő, így a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítási kötelezettséget előíró *XIII. cikkének* (2) bekezdésével; továbbá a törvény előtti egyenlőséget deklaráló *XV. cikkének* (1), illetve az alapvető jogok tekintetében történő bármiféle megkülönböztetést tiltó *XV. cikkének* (2) bekezdésével. Az indítványozó érvelése szerint a lízingbeadóval kötött lízingszerződés alapján ő az új HÉSZ hatályba lépésének időpontjában az ingatlanra vonatkozó vagyoni értékű joggal rendelkezett, amely, csakúgy, mint az Étv. 30. § (1) bekezdése által ténylegesen is védett haszonélvezeti jog, a tulajdonjoggal azonos védelem alá eső jog.

#### A döntés:

**Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Kfv. III.37.765/2012/7. számú ítélete – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközése miatt – alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapította, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése alkalmazása során az ott szabályozott korlátozási kártalanítás a tulajdonosokkal azonos feltételekkel tulajdoni várományosként a pénzügyi lízingbe vevőt is megilleti.**

#### A döntés indokolása:

A Kúria az indítványozó-felperes kereseti követeléséről úgy foglalt állást, hogy az Étv. 30. § (1) bekezdése egyértelmű: annak nyelvtani értelme alapján a felperest, a későbbi indítványozót mint pénzügyi lízingbe vevőt a korlátozási kártalanítás nem illeti meg, tekintve hogy az bekövetkezett kár esetén is csak a tulajdonosnak és a haszonélvezőnek jár, másnak nem. Alkotmányjogilag releváns kérdés volt, hogy a polgári jogilag nem tulajdonos, de tulajdoni várományos lízingbevevőt megilleti-e ebben a körben az Alaptörvény *XIII. cikk* (1) és (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény *XV. cikk* (1) és (2) bekezdése alapján ugyanaz a jogvédelem, mint a hasonló gazdasági helyzetben levő, más jogviszonybeli valódi tulajdonos, illetve a haszonélvezőt.

Az alapügy sajátossága, hogy vagyoni hátrány okozásáért semmilyen esetben nem kellene fizetnie annak (jelen esetben az önkormányzatnak), akinek az érdekében a korlátozás történt. A még tulajdonos lízingbeadó számára azért nem jár kártalanítás, mert pénzügyi lízing alapján a kárveszély már a lízingbevevőre szállt át, és az értékcsökkenést a lízingbevevő viseli, tehát a pénzügyi lízing alapján a lízingbevevő visel-

kedik kvázi tulajdonosként, és a pénzügyi lízingszerződés szerződésszerű teljesítése esetén a még az ingatlan-nyilvántartás szerint tulajdonos lízingbeadó a tulajdonával már nem rendelkezhet; ugyanakkor a lízingbevevőnek pedig az Étv. szövege alapján azért nem jár kártalanítás, mert az csak az ingatlan-nyilvántartás szerinti, bár kárveszélyt már nem viselő, így vagyoni hátrányt el nem szenvedő tulajdonost, valamint a korlátozással ténylegesen kárt elszenvedő nem tulajdonosok közül csak a haszonélvezőt illeti meg, más, ténylegesen kárt elszenvedőt nem.

A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog a korábban kifejtettek értelmében kiterjed nemcsak a polgári jogi értelemben vett tulajdonosok, hanem a polgári jogi értelemben vett egyes birtokosok védelmére is. Az, hogy mely birtokos kaphat az Alaptörvény alapján ilyen védelmet, esetről esetre, a konkrét ügy egyedi jellegzetességei fényében állapítható meg.

Az Étv. 30. § (1) bekezdése esetében a tulajdonosnak és a haszonélvezőnek járó korlátozási kártalanítás fizetése kötelezővé tételének indoka az volt, hogy a korlátozással, jelesül az övezeti előírások önkormányzat általi megváltoztatásával a tulajdonost és a haszonélvezőt pénzben kifejezhető hátrány, kár éri, amelyért kártalanítás jár. Kárt azonban nemcsak a tulajdonos szenvedhet el. Attól, hogy a kárt elszenvedő polgári jogi értelemben nem tulajdonos, számára nem okozható vagyoni hátrány anélkül, hogy ennek pénzbeli ellenértékét a károkozónak ne kelljen neki megfizetnie. A pénzügyi lízingbe vevő ráadásul nem egyszerűen – kárt elszenvedő – birtokos, hanem tulajdoni várományos. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a lízingbevevő olyan tulajdoni várományos, aki a kárveszélyt egyedül viseli, és az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni korlátozás az ő –később, a függő jogi helyzet megszűnésekor, azaz a tulajdonossá válásakor realizálódó – kárának elkerülhetetlen bekövetkezésével jár, vagyis a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog alapján mint tényleges – bár csak jövőbeni – károsultat ugyanúgy megilleti a korlátozási kártalanítás (jövőben realizálódó, de már a jelenben kimutatható kárának tényleges megtérítése), mint a tulajdonost vagy a pénzügyi lízingbe vevőnél kevésbé jelentős kárt elszenvedő (mert rendelkezési joggal sem most, sem a jövőben nem rendelkező) haszonélvezőt.

A pénzügyi lízingbe vevő tehát – bizonyítható kárának bekövetkezése esetén – az Étv. 30. § (1) bekezdésében írott feltételek megvalósulásakor az Alaptörvény *XIII. cikke* alapján épp úgy jogosult a korlátozási kártalanításra, mint a haszonélvező. Jelen esetben ezért az Alkotmánybíróság megállapítja: a pénzügyi lízingbevevőnek az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott korlátozási kártalanításhoz való joga az Alaptörvény *XIII. cikk* (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény.

Az Alkotmánybíróság szerint az Étv. 30. § (1) bekezdésének megsemmisítésére, vagy akár jogalkotói mulasztás megállapítására nem volt szükség.

#### Eltérő vélemények:

Dr. Balsai István alkotmánybíró szerint a Kúria helyesen foglalt állást a tekintetben, hogy a lízingbe vevő nem rendelkezik

ugyanazon jogosultsággal, mint a tulajdonos, valamint szerinte az is helytálló, hogy amennyiben a lízingszerződés fennállása alatt a lízingbe vevőt hasonló természetű kár éri, azt nem az Étv. alapján közvetlenül követelheti megtéríteni, hanem a tulajdonossal (lízingbeadóval) szemben kell fellépnie. (Hiszen a tulajdonos van abban a pozícióban, hogy a kárigényt érvényesítse, és adott esetben akár a szerződés módosításával a változott jogi környezethez igazítsa a megállapodást.). Veszélyesnek ítéli a tulajdonosi jogkör összemérését, hiszen komoly problémákat vethet fel a nem szerződészerű megszűnés esetén, a tulajdonjog átszállását megelőzően gyakorolt quasi tulajdonosi kárigény-érvényesítések, különösen azok utólagos, az eredeti tulajdonost (lízingbeadót) már nem védő tulajdoni garanciák nélküli elszámolásának kérdése. Álláspontja szerint a többségi döntés gyakorlatilag a lízingbeadót fosztja meg a polgári jogi tulajdonvédelem garanciális kereteitől. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a polgári jogi tulajdonjog, illetve annak részjogosítványai nem azonosak az alkotmányjogi tulajdon védelemmel. A rendelkező részben szereplő alkotmányos követelménnyel pedig alkotmányjogi aspektust nem tartalmazó kérdésben foglalt úgy állást az Alkotmánybíróság, hogy azzal súlyos jogbizonytalanságot előidéző elvárás fogalmazott meg a joggyakorlat felé.

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró, *Dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró, *Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró és *Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró szerint az alkotmányjogi panaszt el kellett volna utasítani, mert a Kúria ítélete nem alaptörvény-ellenes, és megfelelt az elbíráláskor hatályos jogszabályoknak. Az Étv.-ben szabályozott korlátozási kártalanítás iránti igényre – a tulajdonosokkal azonos feltételekkel megillető joggal – nem lehet alkotmányos követelmény útján feljogosítani a pénzügyi lízingbe vevőt, mert ezzel az Alkotmánybíróság valójában hatáskörén túlterjeszkedve jogalkotást végez. A jogalkotó alaposan és körültekintően szabályozta a lízingszerződésben résztvevők jogait és kötelezettségeit. A lízingszerződés megkötése kapcsán is érvényesül az alapelv, hogy a törvény keretei között a felek szabadon rendelkezhetnek bármilyen kérdésben. A jogalkotót a polgári jogviszonyok szabályozása során a jogok és a kötelezettségek elosztása során nagyfokú szabadság illeti meg. A jogalkotó a magánjogi rendelkezések kapcsán elő kívánja segíteni a gazdasági élet kibontakozását, biztosítani kívánja a forgalom biztonságát, ezért – a felek mellérendeltségét is szem előtt tartva – szabályozza a szerződésben résztvevők jogosítványait. Alkotmányjogi szempontból megfelelő a szabályozás, ha az nincs ellentétben az Alaptörvény rendelkezéseivel. Jelen eset eldöntése során az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia: a közjogi és magánjogi korlátok biztosítják-e azt a jogi környezetet és azt az intézményi garanciát, amelyek az Étv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott esetekben működőképessé teszik a tulajdonhoz való jog védelmét. Törvényi szinten az intézményi garancia biztosított, ugyanis az Étv. rögzíti a kártalanítási kötelezettséget, egyben rendelkezik arról is, hogy ki köteles megfizetni a kártalanítást, ki jogosult a kártalanításra, valamint a jogalap és az összegszerűség tekintetében a végső döntést a bíróságra bízta. Az Étv. szerint a tulajdonos, hasznélvező jogosult a kártalanításra. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság csak növelte

a jogszabály alkalmazhatóságával kapcsolatos nehézségeket. A jogállam és a jogbiztonság követelményével nem egyeztethető össze, ha ilyen fontos kérdésben nem a jogszabályok rendezik a kérdést, hanem az Alkotmánybíróság esetről-esetre kívánja rögzíteni, hogy kinek jár alapjogi védelem, és kinek nem. Ez a bizonytalanság komoly kihatással van a gazdasági életre, a forgalom biztonsága került veszélybe azzal, hogy az Alkotmánybíróság majd esetről-esetre fogja eldönteni, hogy a birtokost mikor illeti meg a tulajdonos jogosítványa. Téves a többségi határozat azon következtetése, hogy pénzügyi lízing esetén „*semmilyen esetben nem kellene fizetnie annak (jelen esetben az önkormányzatnak), akinek érdekében a korlátozás történt*”. Az Étv. 30. § (6) bekezdése alapján megállapítható, hogy az értékcsökkenéssel bekövetkezett kárért ki a felelős, valamint az is, hogy ki jogosult a kártalanításra. Ha a tulajdonos nem kívánja a kártalanítás iránti igényét érvényesíteni, ez nem zárja ki, hogy a lízingbevevő – a szerződéses jogviszony alapján – az ingatlan értékcsökkenése miatt a tulajdonossal szemben fellépjen. Ez ugyanis nem az a kár, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni, hanem egyértelműen olyan kár, amelynek bekövetkezése esetén törvény írja elő a helytállási kötelezettséget és az azért felelős személyt is. A törvényi szabályozás tehát zárt és hézagmentes. Mivel a jogszabályok lehetőséget adtak az érintett feleknek jogvitájuk eldöntésére, ezért indokolatlan volt a Kúria ítéletének megsemmisítése és olyan alkotmányos követelmény megfogalmazása, amely tartalmilag jogalkotásnak minősül.

2.

**Ügyszám:** 14/2014. (V. 13.) AB határozat (belső ügyszám: II/3013/2012.)

**Tárgy:** A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek (a továbbiakban: Cst.) a családi pótlékról szóló szabályainak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XVI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben történő vizsgálata.

### Alkotmányossági probléma:

Az alapvető jogok biztosa kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörben semmisítse meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés *a*) pontját, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés *a*) pontját, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye), a XVI. cikk (1) bekezdésével (a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga), valamint a *B) cikk* (1) bekezdésével (a jogállamiság elve).

Az indítványozó szerint a családok, a családban nevelkedés segítése és támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A családtámogatási rendszer kialakítása során ezért elsődlegesen a „*gyermekek mindenképp felett álló érdekét, mint az egész jogrendszert átható elvet*” kell a jogalkotónak szem előtt tartania.

A hatóság a családtámogatási ellátások jogosultságáról az ügyfelek adatszolgáltatása alapján dönt, és mind a kérelem

formanyomtatványában, mind a határozatban felhívja a figyelmet arra, hogy a jogosultságot érintő változást be kell jelenteni, ennek elmulasztása miatt a jogosulatlanul felvett ellátást pedig kamattal növelve kell visszafizetni. Az életjárási kapcsolat bejelentését követően a jogkövető szülők abba a helyzetbe kerülnek, hogy az ellentmondásos szabályozási környezet miatt a támogatás szempontjából nem tekintik őket egyedülállóknak, hanem úgy tekintenek rájuk, mint akik házasságban élnek és csak saját gyermekeiket nevelnék, ugyanakkor nem veszik figyelembe, hogy további más tagjai is vannak annak a családnak, amelynek a tagjai lettek. A törvényi szabályozás, családtámogatási szempontból, nem engedi egy családnak tekinteni az élettársakat és gyermekeiket, hanem az egyik szülőt és leszármazóit tekinti egy, illetve a másik szülőt és leszármazóit egy másik családnak. Az életjárási kapcsolatban közösen több gyermeket nevelők emiatt bizonytalan helyzetbe kerülnek, sem egyedülállóknak, sem közös családnak nem tekinthetők, az indítványozó érvei szerint ez sérti az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét.

Az indítványozó az Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdésében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azzal érvelt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Az indítványozó szerint a Cst. azzal, hogy nem engedi az összeszámítást az élettársak és egymás gyermekei tekintetében, közvetett módon a házasság megkötése felé kívánja terelni a szülőket. Márpedig a családtámogatási ellátás folyósításának célja elsődlegesen a családban nevelkedő gyermek helyzetének a javítása. A Cst. egyértelműen különbséget tesz a gyermekek között aszerint, hogy az őket nevelő szülők egymással házasságban vagy életjárási kapcsolatban élnek-e.

### A döntés:

**Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azért, hogy a Cst. a családi pótlékról szóló szabályaiban nem alakította ki az Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdésének és *XVI. cikk* (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha életjárási kapcsolatban élnek egymással. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2014. december 31-ig tegyen eleget.**

### A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Cst. támadott rendelkezései sértik-e az Alaptörvény *XV. cikk* (2) beke-

désében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve ezen keresztül a gyermek – Alaptörvény *XVI. cikk* (1) bekezdésében foglalt – védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

A családi pótlék intézménye – mint arra az Alkotmánybíróság több korábbi határozata is rámutatott már [különösen: 559/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1458, 1467.; 1007/B/2006. AB határozat, ABH 2009, 2019, 2023-2024.] – a családtámogatási ellátási formák egyikeként az állam által nyújtott, hagyományosan a gyermekneveléshez, iskolázathoz kapcsolódó pénzügyi támogatások rendszeréhez kapcsolódik, s ennek keretében a jelenleg hatályos szabályozás szerint az intézmény részletes szabályait, így a jogosultak körét, az ellátás jogosultsági feltételeit, annak mértékét a Cst. II. Fejezete tartalmazza. A családi pótlék szociális juttatás, amely az Alaptörvény *XIX. cikk* (1)-(2) bekezdésein alapuló állami kötelezettségvállalásból származik.

A családi pótlék intézményének működtetésével tehát az állam az Alaptörvény *XIX. cikk* (1)-(2) bekezdésein, valamint az *L) cikk* (2) bekezdésén és a *XV. cikk* (5) bekezdésén alapuló kötelezettségvállalásainak tesz eleget. Ebből következően a családi pótlékre, mint a családtámogatási ellátórendszer egyik elemére is érvényes az a megállapítás, hogy részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, mivel egy konkrét támogatási forma változatlan működtetésének kötelezettsége, illetve az erre való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le. A jogalkotói beavatkozás, illetve a választott jogi megoldás alkotmányosságának megítélése szempontjából csak a változtatás mértékének, és az Alaptörvényben védett egyéb jogoknak és elveknek – mint korlátoknak – van jelentőségük.

Ilyen korlátnak minősül különösen az indítványban is vizsgálni kért, az Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ennek sérelme az alapján vizsgálható, hogy a szabályozás szempontjából azonos (homogén, egymással összehasonlítható) csoportba tartozó jogalanyok között fennáll-e megkülönböztetés, és amennyiben igen, az nem önkényes-e, vagyis van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka.

A Cst. 4. § *a)* pontját és a 11. § (1) bekezdését értelmezve megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az a szülő, aki életjárási kapcsolatot létesít, a Cst. alkalmazásában már nem minősül egyedülállóknak; és nem a gyermeket egyedülállóként nevelőnek járó (magasabb), hanem a gyermeket családban nevelőknek járó (alacsonyabb) összegű családi pótlékre lesz jogosult. A Cst. 7. és 8. §-ai, valamint a 11. § (1) bekezdése és a 12. § (1) bekezdés *a)* pontja együttes értelmezéséből az is kitűnik, hogy az életjárási kapcsolatban élőknek, ha közös háztartásukba mindketten hoznak nem egymástól, hanem korábbi, külön kapcsolatukból származó gyermeket, nincs lehetőségük a családi pótlék összege szempontjából a gyermekek egybeszámítására, mert a szülővel együtt élő élettárs – a házastárssal szemben – nem jogosult a saját háztartásában nevelt, nem vér szerinti gyermekekre tekintettel családi pótlékre.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a családi pótlék összegének szempontjából fennáll a megkülönböztetés az azonos szabályozási csoportba tartozó gyermekek között; mert ha a szülők közös háztartásukban együtt nevelnek több, nem egymástól, hanem koráb-

bi, külön kapcsolatukból származó gyermeket, akikre tekintettel családi pótlékra jogosultak, akkor magasabb összegű támogatás jár azoknak a gyermekeknek, akiknek a szülei egymással házasságot kötöttek (mivel ebben az esetben lehetőség van a családi pótlék mértékének megállapítása szempontjából a gyermekek egybeszámítására), mint azoknak a gyermekeknek, akiknek a szülei, bár jogszabályi lehetőségük volna rá, nem léptek házasságra, hanem élettársi kapcsolatban élnek (mert esetükben hasonló egybeszámításra nincs lehetőség).

Az államnak az Alaptörvény *L cikk* (1) bekezdéséből fakadó házasságvédelmi kötelezettségét az Alaptörvényben rögzített egyéb alapvető jogokkal és értékekkel összhangban kell ellátnia. Nem valósítható meg az állam házasságvédelmi kötelezettsége a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga ellenében, nem érvényesíthető a gyermekek alaptörvényben biztosított jogainak a kárára, mert ez ellentétben állna a gyermekek mindenképp felett álló érdekének elvével. A családi pótlék, mint a gyermekek nevelését és iskoláztatását támogató ellátás, nem szolgálhat eszközként annak, és alkalmatlan is arra, hogy ezzel az állam a feleket a házasságkötés felé orientálja, mert ez a támogatás a gyermekek jogainak minél teljesebb érvényre juttatását szolgálja (a gyermekekre tekintettel, nekik jár), arra a szülők nem saját jogon, és nem is az általuk választott együttélési forma miatt jogosultak. A szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok – a közös háztartásban nevelt gyermekek, akik egymásnak nem vér szerinti testvérei, és szüleiknek van absztrakt jogi lehetőségük a házasságkötésre – között, a nekik járó támogatás mértékében, nem lehet pusztán az alapján a körülmény alapján alaptörvénytől eltérően különbséget tenni, hogy a szülei jogviszonya, az általuk választott együttélési forma nem egyezik meg; és erre való hivatkozással hátrányosabb helyzetbe hozni azokat, akiknek a szülei az élettársi kapcsolatban élést választották, azokkal szemben, akiknek a szülei a házasságkötést választották. Ez a szempont, vagyis a szülők által választott társkapcsolati forma, a házasság megkötése vagy meg nem kötése, egyébként is a vizsgált támogatás tekintetében irreleváns, az érintett gyermekeken teljesen kívül álló, és általuk jellemzően nem befolyásolható körülménynek tekinthető.

Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva állapította meg, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Cst.-nek a családi pótlékra jogosultakat, a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából figyelembe veendő gyermekek körét, illetőleg az értelmező rendelkezéseket meghatározó szabályaiban nem alakította ki az Alaptörvény *XV cikk* (2) bekezdésének és *XVI cikk* (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy azok után a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után, akik egymásnak nem vér szerinti testvérei, azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással.

### Eltérő vélemények:

*Dr. Bragyova András* alkotmánybíró és *Dr. Lévay Miklós* alkotmánybíró a rendelkező részben megállapították volna,

hogy tilos a családi pótlék tekintetében a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés; különösen tilos a szülő vagy a szülők együttélési formájára vagy a szülők státusára tekintettel különböztetni a gyermekek között. A családtámogatásban tett esetleges különbségek alkotmányosságának kérdését mellőzve, annyi megállapítható, hogy ezek (még ha csak elméletben is) képesek lehetnek a társkapcsolatot létesítők vagy ebben élők magatartását befolyásolni. Erre tekintettel is dönthetnek egyik vagy másik forma mellett vagy ellen. Ugyanez azonban a gyermekekre nem érvényes: ők nem képesek szüleik vagy szülőjük magatartását és döntését befolyásolni. A gyermek nem választja szüleit, és nem is tud rajtuk változtatni, sem viselkedésüket, legalábbis ilyen kérdésekben, meghatározóan befolyásolni. A gyermekek közötti származási megkülönböztetés – mert az ilyen megkülönböztetés ide vezetne – különösen elfogadhatatlan, hiszen olyanokat érint hátrányosan, akiknek a magatartása nem idézte elő a (törvényhozó szerint) kedvezőtlen állapotot. Az ilyen megkülönböztetés csak a házasságon kívül született („*törvénytelen*”) gyermekkel szembeni évszázadokon át tartó, csak nehezen eltörölt megkülönböztetéshez hasonló, hasonlóan elfogadhatatlan, megkülönböztetéshez vezetne.

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró álláspontja szerint az lenne következetes, ha az Alkotmánybíróság nem mulasztást állapít meg, hanem megsemmisíti a családok támogatásról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) 7. § (1) bekezdés *b*) pontját és 12. § (1) bekezdés *a*) pontját. Álláspontja szerint a családtámogatási szabályok – többek között az alapfogalmak – tisztázatlansága okozta probléma nem orvosolható a családi pótlékra vonatkozó szabályok „*kiegészítésével*”. A családtámogatásokról szóló Cst. maga nem ismeri a család fogalmát, azt a tervezet is a törvény értelmező rendelkezéseinek „*egyedülálló*” fogalmából vezeti le. Ezen túlmenően a Cst. a családi pótlékra való jogosultságnál a szülőn kívül ide sorolja az egyéb hozzátartozót vagy más személyt (akinek a gyermek ideiglenes hatállyal elhelyezhető); továbbá a nevelőszülőt, a gyámot, a gyermekotthon és a szociális intézmény vezetőjét (intézményi elhelyezés esetén) is. A jogosultak köre tehát jóval szélesebb, mint akár a jogi, akár a szociológiai értelemben vett család. Téves szerinte a többségi határozat indokolásának egyik alaptétele, miszerint a családi pótlék szociális juttatás, amely az Alaptörvény *XIX cikk* (1)-(2) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik. Valójában a családi pótlék nem rászorultsági alapon, hanem alanyi jogon illeti meg a gyermeket nevelő családokat, azaz nem tekinthető szociális juttatásnak. A Cst. preambuluma valóban utal arra, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben, továbbá nemzetközi egyezményekben rögzített szociális jogok érvényre juttatása érdekében alkotta meg a törvényt. Ugyanakkor az Alaptörvény *L cikkének* (1) bekezdése szerint Magyarország védi a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját, a (2) bekezdése szerint pedig támogatja a gyermekvállalást. A családi pótlék lényegi eleme a gyermekvállalás támogatása, a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás, amely kétséggel szociális színezettel látja el ezt az ellátási formát. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a jogintézmény vizsgálatokor, hogy a családi pótlék jövedelmi, vagyoni viszonyoktól függetlenül illeti meg a jogosultakat.



Az emelt összegű családi pótlékra való jogosultságot sem a vagyoni, jövedelmi helyzet határozza meg, hanem a gyermekek száma, a gyermek tartós betegsége, súlyos fogyatékosága, illetve az a tény, hogy a gyermeket nevelő szülő egyedülálló, vagy a gyermek intézményi elhelyezése vált szükségessé (gyermekotthon, javítóintézet, büntetés-végrehajtási intézet).

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró szerint a támadott törvényi szabályozás a családra vonatkozó *L) cikket* vette alapul, és ezért tett különbséget a családi pótlék vonatkozásában a pusztán élettársi kapcsolatban élők és a házasságon alapuló családban élők között. A többségi határozat ezzel szemben félretolja a rendelkező részi döntés megformálásánál ezt, és az Alaptörvény normahierarchia szempontjából alacsonyabb státusú szociális ellátási rendelkezését emeli a középpontba a *XIX. cikk* (1) bekezdéséből. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény tárgyköreinek sorrendjével egy világos normahierarchiát hozott létre az Alaptörvényben, hogy az alaptörvény-értelmezést orientálja. Itt található a jelen döntésünkben központi szerepet játszó az *L) cikk*, mely a család és a házasság összekapcsoltságát és közös védelmét mondja ki. A sorrendben következő Szabadság és Felelősség című fejezet római számmal jelölt alapvető jogai és kötelezettségei, melyek az egyes emberek felé kerültek rögzítésre, mindig csak az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása és az Alapvetés intézményi keretei között értelmezhetőek ugyanúgy, mint azt ezt követő államszervezeti fejezet arab számmal jelzett rendelkezései is. A többségi határozat félretolta ezt a normahierarchiát és ezen belül a házasságon alapuló család előnyben részesítésére vonatkozó alaptörvényi döntést, és csak így tudta saját döntését állítani ennek helyére – az élettársi közösség és a házasságon alapuló család egyenlőségének meghirdetését –, és ebből vonta le a rendelkező rész 1. pontjának alkotmányos mulasztását.

Ezt a mulasztást csak a határozatot támogató alkotmánybírák többségi akarata hozná létre, de nem az Alaptörvényből ered, így az Alaptörvényhez ragaszkodva nem tudom támogatni.

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró és *Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró álláspontja szerint a család- és gyermektámogatás összetett, különböző együttélési formákat (házasságon alapuló családi, élettársi – ezen belül bejegyzett élettársi – viszonyokat) érintő szabályozási rendszer, mely a családi pótlék mértékét illetően eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Az Alkotmánybíróság a jogalkotói szándék kellően alapos vizsgálatával adós maradt. Az alaptörvény-ellenesség megnyugtató megállapításához szükség lett volna a jogalkotói akarat komplex vizsgálatára (mely megismerésének eszközül szolgálhat a törvényjavaslat indokolása, parlamenti, bizottsági vitája, a jogalkotó, illetve a szociálpolitika ágazati feladatkörét ellátó kormánytag megkeresése, illetve meghallgatása). A Cst.-nek az Alkotmánybíróság határozatában is idézett egyes kitételei (a praambulumban, illetve a törvény céljának meghatározásában) legalábbis különválasztva szólnak a családról, a családok szociális biztonságáról, illetve a gyermek jólétéről és a gyermeknevelés anyagi terheiről. Ha a támadott szabályozás alkotmányellenes lenne, úgy nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani, hanem a szabályozást magát kellene megsemmisíteni. Mulasztásról a jelen esetben azért nem lehet beszélni, mert a jogalkotó kialakította a családi pótlékra vonatkozó szabályozást; az Alkotmánybíróság magával a szabályozással nem ért egyet, azt alaptörvény-ellenesnek ítélve. Annak a problémának a megoldására, hogy a családi pótlék intézménye az új jogi szabályozás kialakításáig se szűnjön meg, a megsemmisítés pro futuro történő kimondása szolgálhatott volna. ■