

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



Felsőbíróági Jogesetek

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

I.a.)

Az Európai Unió Bíróságának folyamatban lévő ügyei:¹

BÍRÓSÁG

C-83/14 CHEZ Razpredelenie Bulgaria (Hátrányos megkülönböztetés)

Ezen ügy háttere lényegében megegyezik a Bulgáriában a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelemért felelős bizottság által 2011-ben a Bíróság elé utalt C-394/11. sz. Belov ügy tényállásával, de abban az ügyben végül nem hoztak érdemi döntést a luxembourgi bírúk, mivel kiderült, hogy az említett bizottság az uniós jog értelmében nem volt jogosult a Bírósághoz fordulni. A mostani ügy egy szófiai közigazgatási bíróságtól érkezett, így feltehetőleg nem lesz formai akadálya annak, hogy a Bíróság érdemben is válaszoljon a neki feltett kérdésekre.

A villamosenergia-szolgáltatók Bulgária több városának főként romák által lakott városrészeiben a fogyasztásmérőket 7 méteres magasságban, villanyoszlopokon helyezték el, míg e kerületeken kívül a fogyasztásmérők 1,70 méteres magasságban vannak elhelyezve, mégpedig többnyire a fogyasztó lakásában, illetve a házának homlokzatán vagy kerítésen. Az áramszolgáltatók ezen intézkedéseket azzal indokolták, hogy az érintett városrészekben elszaporodott a vezetékhálózatra való illegális rácsatlakozás, a fogyasztásmérők manipulálása, valamint a berendezések megrongálása.

Egy az érintett kerületek egyikében lakó, magát romának valló bolttulajdonos nő úgy vélte, hogy a számára az áramszolgáltató által küldött számla összege nem tükrözi reálisan az általa fogyasztott áram mennyiségét. Mivel a fogyasztásmérőjét 7 méteres magasságban helyezték el, ezért nem tudta ellenőrizni, hogy annak állása összhangban van-e a számla összegével. A nő szerint a fogyasztásmérőjét roma származá-

sa miatt helyezték számára elérhetetlen magasságba, ezért a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelemért felelős bizottsághoz fordult azt állítva, hogy nemzetiségi alapon történő diszkrimináció érte.

A bizottság meg is állapította a nemzetiségi alapon történő hátrányos megkülönböztetés megvalósulását, határozatát azonban az energiaszolgáltató megtámadta a bolgár bíróságok előtt. Az eljáró szófiai bíróság lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a jelen esetben a faji- vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt tiltó uniós irányelv szerinti, „etnikai származáson” alapuló hátrányos megkülönböztetésről van-e szó, illetve, hogy az áramszolgáltató gyakorlata igazolható-e villamosenergia-hálózat biztonságának biztosítására, valamint a fogyasztott villamos energia megfelelő megállapítására irányuló célkitűzésekkel.

C-424/14 Balogh (Adózás)

A NAV ellenőrei egy internetes adatgyűjtés alapján megállapították, hogy egy magánszemély egy internetes portálon rendszeresen értékesít gyermekruházati termékeket. Az ellenőrök álnéven egy tolltartót rendeltek az érintett férfitől, majd a termék átvételére találkoztak szerveztek, amelynek során az eladó nem adott a részükre nyugtát vagy számlát.

Az ellenőrzés eredményeként a NAV megállapította, hogy az illető adószám nélkül végzett gazdasági tevékenységet, amiért mulasztási bírság megfizetésére kötelezték. A férfi azonban vitatja az adóhatóság határozatát, azt állítva, hogy nem követett el jogsértést.

A felek között nem vitatott, hogy a férfit az értékesítési tekintetében nem terheli személyi jövedelemadó-fizetési kötelezettség, mivel azok összértéke nem haladja meg az adókötelezettség keletkezéséhez szükséges 600 000 forintot.

A NAV viszont úgy véli, hogy az áfára és az adózás rendjére vonatkozó szabályok alapján a férfinak, mint gazdasági tevékenységet folytatónak adószámot kellett volna kérnie. A megbírságot eladó szerint viszont őt a magyar áfa-szabályok alapján is adómentesség illeti meg, mivel termékértékesi-

¹ A folyamatban lévő ügyekről az összeállítást LEHÓCZKI BALÁZS (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) készítette.

teési ellenértékének összege nem haladja meg a 6 000 000 forintot. A magyar áfa-törvény alapján ezen értékhatár alatt adómenetességet – más feltételek teljesülése mellett – akkor lehet kérni, ha a kérelmező előzetesen felszámított adó levonására nem jogosult.

Az ügyet tárgyaló Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt szeretné megtudni az Európai Bíróságtól, hogy a magyar áfa-szabályok alapjául szolgáló uniós héa- (hozzáadottérték-adó) irányelv értelmében megkövetelhető-e az adószám kiváltása egy, az adólevonási jog gyakorlására nem jogosult személytől.

I.b.)

Az Európai Unió Bíróságának döntései:²

1.

Ügyszám: *A Bíróság 2014. december 11-i ítélete a C-212/13. sz. Rynes ügyben*

Tárgy: 95/46/EK irányelv – Természetes személyek védelme – Személyes adatok kezelése – A kizárólag személyes, illetve otthoni tevékenységek gyakorlásának fogalma

A döntés:

A személyes adatok védelméről szóló irányelvet alkalmazni kell a magánszemély által a családi házára szerelt térfelnyelő kamerával rögzített, közterületre irányuló videofelvételre.

Az irányelv lehetővé teszi mindazonáltal annak értékelését is, hogy ennek a személynek jogos érdeke fűződik saját maga és családja tulajdonának, testi épségének és életének védelméhez.

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdése:

A személyes adatok védelméről szóló 95/46/EK irányelv főszabály szerint csak abban az esetben engedi meg a személyes adatok kezelését, ha az érintett ahhoz hozzájárulását adta. Az irányelv mindazonáltal nem alkalmazandó a természetes személy által kizárólag személyes, illetve otthoni tevékenységek gyakorlása céljából végzett adatkezelésre.

F. Rynes és családját ismeretlen személyek több ízben megtámadták, házuk ablakait pedig többször betörték. A támadásokra válaszul F. Rynes térfelnyelő kamerát szerelt fel a családi házukra, amely a ház bejáratáról, az utcáról és a szemközti ház bejáratáról készített felvételeket.

A 2007. október 6-áról 7-ére virradó éjjel a ház ablakát csúzlival betörték. A térfelnyelő kamerával rögzített és a rendőrségnek átadott felvételek segítségével azonosítottak két gyanúsítottat, akikkel szemben büntetőeljárás indult.

Az egyik gyanúsított azonban a cseh Személyesadat-védelmi Hivatal előtt vitatta azt, hogy F. Rynes jogszerűen kezelte volna a térfelnyelő kamerával rögzített adatokat. A Hivatal megállapította, hogy F. Rynes valóban megsértette a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat, és vele szemben bírságot szabott ki. A Hivatal e tekintetben többek között rámutat arra, hogy a gyanúsított adatait hozzájárulása nélkül rögzítették, pedig ő a közúton, azaz az F. Rynes háza előtti utcán tartózkodott.

A cseh legfelsőbb közigazgatási bíróság az F. Rynes és a Hivatal között folyamatban levő jogvitában másodfokon eljárva azt a kérdést terjesztette a Bíróság elé, hogy az F. Rynes által élete, testi épsége és tulajdona védelmében végzett adatrögzítés (nevezetesen az utca felől a házára támadó egyének személyes adatainak rögzítése) olyan adatkezelésnek minősül-e, amelyre az irányelv hatálya azért nem terjed ki, mert az adatrögzítést természetes személy kizárólag személyes, illetve otthoni tevékenységek gyakorlása céljából végezte.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

A Bíróság ítéletében elsőként arra emlékeztet, hogy a „személyes adat” irányelv szerinti fogalma magában foglalja az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információt. Azonosíthatónak az a személy minősül, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, a személy fizikai identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén. Következésképpen a személyekről kamerával felvett kép személyes adatnak minősül, mivel lehetővé teszi az érintett személy azonosítását.

Az irányelv hatálya alá tartozik a videókamerás megfigyelés is, amely személyes adatok rögzítésére és tárolására terjed ki, mivel automatizált módon történő személyesadat-kezelésnek minősül.

A Bíróság másodikként azt állapítja meg, hogy a természetes személyek által kizárólag személyes, illetve otthoni tevékenységek gyakorlása céljából végzett adatkezelésre vonatkozóan az irányelvben megfogalmazott kivételt szigorúan kell értelmezni. Ezért az olyan videókamerás megfigyelés, amely kiterjed a közterületre, és ebből fakadóan az adatkezelést végző személy magánszféráján kívülre irányul, nem tekinthető „kizárólag személyes, illetve otthoni tevékenységnek”.

A nemzeti bíróságnak az irányelv alkalmazása során ugyanakkor figyelembe kell vennie, hogy az irányelv rendelkezései megengedik az adatkezelő ahhoz fűződő jogos érdekének mérlegelését, hogy saját maga és családja tulajdonát, testi épségét és életét megvédje.

Közelebről, először is sor kerülhet a személyes adatok kezelésére az érintett hozzájárulása nélkül különösen akkor, ha az adatkezelés az adatkezelő jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges. Másodszor, az érintettet nem kell tájékoztatni adatai kezeléséről, ha az információk rendelkezésre bocsátása lehetetlennek bizonyul vagy aránytalanul nagy erőfeszítést igényel. Harmadszor, a tagállamok korlátozhatják az irányelvben foglalt kötelezettségek és jogok mértékét, ha a korlátozás bűncselekmények megelőzése, vizsgálata, felderítése és

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

büntetőeljárás lefolytatása, illetve mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2014. március 12-ei ítélete a C-456/12. és C-457/12. sz. ügyekben*

Tárgy: A tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog – Kedvezményezettek – Uniós polgár harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagjának tartózkodási joga az e polgár állampolgársága szerinti tagállamban – Az uniós polgár e tagállamba való visszatérése valamely másik tagállamban való rövid idejű tartózkodásokat követően – A 2004/38/EK irányelv – Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése.

Az ügy: A 2004/38/EK irányelv az Unió polgárainak és családtagjaiknak jogot biztosít a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.³ Erre vonatkozóan a holland Raad van State (államtanács) két külön előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz négy olyan ügyben, amelyek tárgya az, hogy a holland hatóságok megtagadták tartózkodási jog biztosítását holland állampolgárságú uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjától.

C-456/12. sz. ügy: O. és B. helyzete

A C-456/12. sz. ügy tárgya tartózkodási jog biztosításának megtagadása olyan helyzetben, amikor az uniós polgár visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba azt követően, hogy érintett családtagjával rövid ideig több ízben egy másik tagállamban tartózkodott.

A nigériai állampolgár O. 2006-ban egy holland állampolgárral kötött házasságot, és Spanyolországban élt 2007. és 2010. áprilisa között. Ugyanezen időszak folyamán O. házastársa két hónapig tartózkodott férjével Spanyolországban, és rendszeresen együtt töltötte vele a szünidőket ebben az országban.

A marokkói állampolgárságú B. 2002-től kezdve együtt lakott Hollandiában holland állampolgárságú élettársával. 2005-ben Belgiumba költözött egy, élettársa által bérelt lakásba. Élettársa B.-vel Belgiumban töltött minden hétvégét. 2007. áprilisában B. visszatért Marokkóba, és 2007. júliusában házasságot kötött az érintett holland állampolgárral.

Mivel O. és B. uniós polgárok családtagjai, a kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy az uniós jog, különösen az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv tartózkodási jogot biztosít-e harmadik országok ezen állampolgárai számára az adott uniós polgárok állampolgársága szerinti tagállamban.

A döntés:

Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy olyan helyzetben, amikor az uniós polgár harmadik állam állampolgárával családi életet alakított ki vagy szilárdított meg valamely, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban az Unió polgárainak és családtag-

jaiknak 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-ei 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdésében vagy 16. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott feltételek szerint és azokkal összhangban történő tényleges tartózkodás folyamán, ugyanezen irányelv rendelkezései alkalmazandók analógia útján, amikor az említett uniós polgár visszatér származási tagállamba az érintett családtagjával. Következésképpen a származékos tartózkodási jog uniós polgár harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagja részére, ezen uniós polgár származási tagállamban történő biztosításának feltételei főszabály szerint nem lehetnek szigorúbbak azon feltételeknél, amelyeket az említett irányelv a származékos tartózkodási jog olyan uniós polgár harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagja részére történő biztosítása tekintetében előír, aki a szabad mozgáshoz való jogát valamely, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban való letelepedés útján gyakorolta.

A döntés indokolása:

A Bíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv rendelkezései nem biztosítanak önálló tartózkodási jogot harmadik országok állampolgárai számára. Az ezen állampolgárokra ruházott esetleges jogok az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásából származtatott jogok.

A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy a 2004/38 irányelv nem biztosít származékos tartózkodási jogot olyan uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjának, aki abban a tagállamban tartózkodik, amelynek állampolgára. A 2004/38 irányelv ugyanis kizárólag valamely uniós polgár olyan tagállamba való belépésének és tartózkodásának feltételeit szabályozza, amelynek e személy nem állampolgára.

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az EUMSZ 21. cikk ilyen származékos tartózkodási jogot biztosít-e, a Bíróság kifejti, hogy a származékos tartózkodási jog valamely uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja javára történő elismerésének megtagadása sértheti az említett uniós polgárnak a Szerződés e rendelkezése által biztosított szabad mozgáshoz való jogát. Az uniós polgárt ugyanis visszatarthatná származási tagállamának elhagyásától az, ha nem lehetne biztos abban, hogy az e tagállamba való visszatérésekor folytathatja egy másik tagállamban kialakított vagy megszilárdított családi életét. Mindazonáltal ilyen akadály kizárólag akkor jön létre, ha az uniós polgár fogadó tagállamban való tartózkodása tényleges jellegű, azaz megfelel a 2004/38 irányelv három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseinek.

Következésképpen ha a 2004/38 irányelv három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezé-

³ A 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

seinek értelmében és azokkal összhangban az uniós polgár ténylegesen egy másik tagállamban tartózkodott, és ennek folyamán családi életét e tagállamban alakította ki vagy szilárdította meg, az EUMSZ 21. cikk hatékony érvényesülése megköveteli, hogy e polgár a fogadó tagállamban vitt családi életét folytathassa a származási tagállamába való visszatérésekor. Ez azt jelenti, hogy ilyen helyzetben a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag számára származékos tartózkodási jogot kell elismerni.

Az ilyen származékos tartózkodási jog EUMSZ 21. cikk alapján történő biztosításának feltételei főszabály szerint nem lehetnek szigorúbbak azon feltételeknél, amelyeket a 2004/38 irányelv származékos tartózkodási jognak olyan uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja részére történő biztosítása tekintetében előír, aki szabad mozgáshoz való jogát valamely, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban való letelepedés útján gyakorolta. Ugyanis, noha a 2004/38 irányelv nem szabályozza az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamba való visszatéréseinek eseteit, azt analógia útján alkalmazni kell, tekintve, hogy ebben az esetben ugyancsak az uniós polgár tekinthető referenciaszemélynek ahhoz, hogy ezen uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja származékos tartózkodási jogban részesülhessen.

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a fogadó tagállamban történő egyes rövid idejű tartózkodások kumulatív hatása származékos tartózkodási jogot nyithat-e uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja számára ezen uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamba való visszatérésekor, a Bíróság emlékeztet arra, hogy kizárólag a 2004/38 irányelv három hónapot meghaladó tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő tartózkodás nyithat ilyen tartózkodási jogot a visszatérésekor. A Bíróság kiemeli, hogy a rövid idejű tartózkodások (mint az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban töltött hétvégék vagy szünidők) együttesen tekintve sem felelnek meg e feltételnek.

A Bíróság megállapítja egyebekben, hogy B. uniós polgár családtagjának minőségét élettársa fogadó tagállamban való tartózkodását követően szerezte. Márpedig harmadik ország olyan állampolgáraként, aki – legalább a fogadó tagállamban való tartózkodásának egy része folyamán – nem rendelkezett uniós polgár családtagjának minőségével, nem élvezhetett e tagállamban származékos tartózkodási jogot a 2004/38 irányelv értelmében. Ilyen körülmények között e külföldi állampolgár nem hivatkozhat az EUMSZ 21. cikkre a célból, hogy származékos tartózkodási jogot szerezzen az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamba való visszatérésekor.

A fenti megfontolások összességének fényében a Bíróság megállapítja, hogy olyan helyzetben, amikor az uniós polgár, a 2004/38 irányelv három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezései értelmében és azokkal összhangban, harmadik ország állampolgárával családi életet alakított ki vagy szilárdított meg valamely, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban, ugyanezen irányelv rendelkezései alkalmazandók analógia útján, amikor az említett uniós polgár visszatér származási tagállamába érintett családtagjával.

C-457/12. sz. ügy: S. és G. helyzete

A C-457/12. sz. ügy tárgya, a C-456/12. sz. ügyéhez hasonlóan, az, hogy a holland hatóságok megtagadták tartózkodási jog biztosítását holland állampolgárok családtagjai számára. Ám, a C-456/12. sz. ügytől eltérően, az érintett uniós polgárok családtagjukkal nem az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő valamely tagállamban tartózkodtak.

S. ukrán állampolgár. Szeretne holland állampolgárságú vejenél tartózkodni. S. arra hivatkozik, hogy ő gondolja unokáját. Vejenék lakóhelye Hollandiában van, de holland munkáltatójánál végzett keresőtevékenysége keretében legalább hetente egyszer Belgiumba utazik.

A perui állampolgár G. 2009-ben egy holland állampolgárral kötött házasságot. Ez utóbbinak lakóhelye Hollandiában van, de egy belga vállalkozás alkalmazásában áll. E keresőtevékenység keretében naponta ingázik Hollandia és Belgium között.

Ezzel kapcsolatban a Raad van State lényegében arra keres választ, hogy az uniós jog származékos tartózkodási jogot biztosít-e uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja számára, amennyiben ezen uniós polgár az állampolgársága szerinti tagállamban rendelkezik lakóhellyel, de szakmai tevékenységének keretében rendszeresen egy másik tagállamba utazik.

A Bíróság megerősíti, hogy a C-457/12. sz. ügyben érintett helyzetekben az uniós polgárok a munkavállalók EUMSZ 45. cikk által biztosított szabad mozgásának hatálya alá tartoznak. Ugyanis a munkaszerződés keretében a lakóhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban szakmai tevékenységet folytató minden uniós polgár e rendelkezés hatálya alá tartozik.

A Bíróság ezt követően kifejti, hogy a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának hatékony érvényesülése megkövetelheti, hogy az EUMSZ 45. cikk alapján tartózkodási jog illesse meg uniós polgár munkavállaló harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagját az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamban.

Tehát a kérdést előterjesztő bíróság feladata lesz az vizsgálata, hogy a C-457/12. sz. ügy tárgyát képező helyzetekben a származékos tartózkodási jog uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező érintett családtagjának való biztosítása szükséges-e ezen uniós polgár EUMSZ 45. cikkből eredő alapvető szabadságai tényleges gyakorlásának biztosításához. A Bíróság szerint az a körülmény, hogy az érintett, harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy viseli gondját az uniós polgár gyermekének, tekinthető releváns tényezőnek annak vizsgálata során, hogy a tartózkodási jognak ezen, harmadik ország állampolgárságával rendelkező személytől való megtagadása visszatartó hatással lehet-e az érintett uniós polgár EUMSZ 45. cikkből eredő jogainak tényleges gyakorlására. Mindazonáltal önmagában az a tény, hogy kívánatosnak tűnhet, hogy a gyermek ellátását a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy biztosítsa, aki az uniós polgár házastársának egyenes ági felmenője, önmagában nem elegendő e visszatartó jelleg megállapításához.

Az EUMSZ 45. cikk tehát az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjának származékos tartózkodási jogot biztosít az uniós polgár állampolgársága

szerinti tagállamban, ha az említett uniós polgár ezen utóbbi államban rendelkezik lakóhellyel, de az ugyanezen rendelkezés értelmében vett munkavállalóként rendszeresen egy másik tagállamba utazik, amennyiben e jog biztosításának megtagadása visszatartó hatással van az érintett uniós polgár EUMSZ 45. cikkéből eredő jogainak tényleges gyakorlására, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2014. április 1-ei ítélete a C-80/12. sz. ügyben*

Tárgy: Letelepedés szabadsága – Társasági adó – Adókedvezmény – Cégcsoportok és konzorciumok – Olyan nemzeti jogszabály, amely lehetővé teszi a veszteségek átadását egy konzorciumhoz tartozó társaság és egy cégcsoporthoz tartozó társaság között, amelyeket a cégcsoporthoz és a konzorciumhoz egyaránt tartozó »kapocstársaság« köt össze – A »kapocstársaság« illetősége vonatkozó feltétel – Székhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetés – Harmadik államban illetőséggel rendelkező és azon cégeket birtokló cégcsoport legfelső szintű anyavállalata, amelyek harmadik államokban illetőséggel rendelkező társaságokon keresztül kívánják egymásnak átadni a veszteségeiket

Az ügy:

A Hutchison Whampoa Ltd (a továbbiakban: legfelső szintű anyavállalat) hongkongi székhelyű társaság.

Az átvevő társaságok az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező társaságok. Mint a legfelső szintű anyavállalat legalább 75%-os irányítása alatt álló közvetett leányvállalatok az ICTA 413. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében egy cégcsoporthoz tartoznak.

A Hutchison 3G UK Ltd (a továbbiakban: veszteséget átadó társaság) szintén az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező társaság. Közvetlenül egy konzorcium irányítása alatt áll, és ez alapján az ICTA 406. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében konzorciumhoz tartozó társaságnak minősül.

A fent hivatkozott konzorcium többek között magában foglalja a Hutchison 3G UK Investment Sàrl-t (a továbbiakban: kapocstársaság), amely Luxemburgban rendelkezik székhellyel. Mivel e társaság a jelen ítélet 7. és 8. pontjában hivatkozott cégcsoportnak és konzorciumnak egyaránt tagja, az ICTA 406. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében kapocstársaságnak minősül. Más szóval a veszteség elszámolása tekintetében biztosított cégcsoportkedvezmények egyesült királysági adójogi szabályozása értelmében az átvevő társaságok az e fent hivatkozott társaságon keresztül kapcsolódnak egymáshoz.

A kapocstársaság teljes egészében egy másik társaság, a Hutchison Europe Telecommunications Sàrl irányítása alatt áll, amelynek székhelye Luxemburgban van.

Maga a Hutchison Europe Telecommunications Sàrl különböző társaságon keresztül, amelyek közül néhány harmadik államban rendelkezik székhellyel, közvetve a legfelső szintű anyavállalat irányítása alatt áll.

Mivel a veszteséget átadó társaság mobiltelefonhálózat-kiépítéssel és -működtetéssel foglalkozik, jelentős befektetéseket hajtott végre, amelyek megterhelték a 2002 és 2005 közötti évekre vonatkozó működési eredményét.

Az e tevékenységből származó veszteségek az ICTA 402–413. cikk alapján elszámolhatók a cégcsoport vagy konzorcium tagjai közé tartozó másik társaságok adózási eredményével szemben.

Az ugyanezen adóévekben nyereséges átvevő társaságok élni kívántak e lehetőséggel, és ezért az ICTA 402. cikkének (3) bekezdése és 406. cikke alapján kérelmezték az Egyesült Királyság adóhatóságánál a konzorciumok keretében biztosított cégcsoportkedvezményt.

Kérelmüket azzal az indokkal utasították el, hogy a kapocstársaság adóilletősége nem az Egyesült Királyságban van, illetve ott nem folytat kereskedelmi tevékenységet állandó telephely útján. Ezt az indokot vitatták a First-tier Tribunal (Tax Chamber) előtt, amely felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesztette a Bíróság elé.

A döntés:

Az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 54. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely elismeri a valamely cégcsoporthoz tartozó belföldi illetőségű társaság számára annak lehetőségét, hogy átvegye a valamely konzorciumhoz tartozó másik belföldi illetékességű társaság által elszendvedett veszteségeket, amennyiben egy mind ehhez a cégcsoporthoz, mind pedig a konzorciumhoz tartozó »kapocstársaság« szintén a fenti tagállamban rendelkezik illetőséggel, függetlenül azon társaságok illetőségétől, amelyek közvetlenül vagy közvetítő társaságokon keresztül részesedéssel rendelkeznek azon kapocstársaságban és más társaságokban, amelyek érintettek a veszteségek átadásában, míg kizárja ezt a lehetőséget, amennyiben a kapocstársaság más tagállamban rendelkezik székhellyel.

A döntés indokolása:

Kérdéseivel, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 54. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely elismeri a valamely cégcsoporthoz tartozó belföldi illetőségű társaság számára annak lehetőségét, hogy átvegye a valamely konzorciumhoz tartozó másik belföldi illetékességű társaság által elszendvedett veszteségeket, amennyiben egy mind ehhez a cégcsoporthoz, mind pedig a konzorciumhoz tartozó »kapocstársaság« szintén a fenti tagállamban rendelkezik illetőséggel, függetlenül azon társaságok illetőségétől, amelyek közvetlenül vagy közvetítő társaságokon keresztül részesedéssel rendelkeznek azon kapocstársaságban és más társaságokban, amelyek érintettek a vesztesé-

gek átadásában, míg kizárja ezt a lehetőséget, amennyiben a kapcsolattársaság más tagállamban rendelkezik székhellyel.

A letelepedés szabadsága, amelyet az EUMSZ 49. cikk elismer az uniós polgároknak, magában foglalja a jogot a gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások alapítására és irányítására a letelepedés országának joga által a saját állampolgáiraire előírtakkal azonos feltételek szerint. Az EUMSZ 54. cikknek megfelelően magában foglalja, hogy a valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaságok, amelyek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Európai Unió területén van, jogosultak tevékenységüket az érintett tagállamban leányvállalat, fióktelep vagy képviselő útján gyakorolni.

Márpedig az alapügyben szereplőhöz hasonló szabályozás azon feltételhez köti annak lehetőségét, hogy a valamely tagállamban illetőséggel rendelkező és valamely konzorciumhoz tartozó társaságok által elszenvedett veszteséget cégcsoportkedvezmény útján átadják az ugyanezen tagállamban illetékességgel rendelkező és valamely cégcsoporthoz tartozó társaságnak, hogy a kapcsolattársaság, amely mind a konzorciumnak, mind pedig a cégcsoportnak tagja, a fenti tagállamban rendelkezzen illetőséggel, vagy ott állandó telephely útján kereskedelmi tevékenységet folytasson.

Az alapügyben szereplőhöz hasonló cégcsoportkedvezmény adóelőnyt jelent az érintett társaságok számára. A kedvezmény pénzügyi előnyt biztosít a cégcsoport számára azáltal, hogy a cégcsoportba tartozó más társaság nyereségébe történő azonnali beszámítással felgyorsítja a deficitese társaságok veszteségének elszámolását (Marks & Spencer ítélet, EU:C:2005:763, 32. pont).

A kapcsolattársaság tekintetében előírt illetőségre vonatkozó feltétel ily módon eltérően bánik egyrészt a nemzeti adószabályozás alapján az Egyesült Királyságban letelepedett kapcsolattársaság által összekapcsolt azon belföldi illetékességű társaságokkal, amelyek részesülnek a szóban forgó adóelőnyből, másrészt pedig a más tagállamban letelepedett kapcsolattársaság által összekapcsolt belföldi illetékességű társaságokkal, amelyek nem részesülnek ezen előnyből.

Ez az eltérő bánásmód a kapcsolattársaságok más tagállamban való alapítását adózási szempontból kevésbé vonzóvá teszi, mivel az alkalmazandó nemzeti szabályozás csak abban az esetben biztosítja a szóban forgó adóelőnyt, ha a kapcsolattársaságok az Egyesült Királyságban rendelkeznek székhellyel.

Az a körülmény, hogy az alapügyben nem az Egyesült Királyságban letelepedett átvevő társaságoknak korlátozták a letelepedési szabadságát, nem befolyásolja az előző pontban arra vonatkozóan tett megállapítást, hogy eltérő bánásmód áll fenn az Egyesült Királyságban letelepedett kapcsolattársaság által összekapcsolt belföldi illetékességű társaságok és a valamely harmadik országban letelepedett kapcsolattársaság által összekapcsolt belföldi illetékességű társaságok között.

A Bíróság ugyanis már kimondta, hogy a társaságok adójogi szempontból hivatkozhatnak arra, hogy korlátozzák valamely olyan másik társaság letelepedési szabadságát, amellyel kapcsolódnak egymáshoz, amennyiben az ilyen korlátozás a saját adóztatásukat befolyásolja.

Következésképpen ahhoz, hogy hatékony lehessen, a letelepedési szabadságnak az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben is biztosítani kell az átvevő társaságok számára annak lehetőségét, hogy arra hivatkozassanak, amikor adózási szempontból kevésbé előnyös elbírálás alá esnének, mint ha a veszteséget átadó társasággal az Egyesült Királyságban letelepedett társaságon keresztül kapcsolódnának egymáshoz.

Ahhoz, hogy az ilyen eltérő bánásmód összeegyeztethető legyen a EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel, az szükséges, hogy az vagy olyan helyzetekre vonatkozzék, amelyek objektíve nem hasonlíthatók össze, mivel akkor a határokon átnyúló helyzetek belső helyzetekkel való összehasonlíthatóságának a vizsgálata során figyelembe kell venni a kérdéses nemzeti rendelkezések célját, vagy hogy azt közérdeken alapuló nyomós ok indokolja.

Az összehasonlíthatóságot illetően nem vitatott, hogy az Egyesült Királyságban letelepedett kapcsolattársasággal összekapcsolt, illetve a nem az Egyesült Királyságban letelepedett kapcsolattársasággal összekapcsolt adóalany társaságok az alapügyben szereplőhöz hasonló adószabályozás céljára tekintettel objektíve összehasonlítható helyzetben vannak azon lehetőség szempontjából, hogy a konzorciumok keretében biztosított cégcsoportkedvezmény útján átadhatják egymásnak az Egyesült Királyságban elszenvedett veszteségeiket.

Ami a letelepedési szabadság korlátozásának igazolására alkalmas közérdeken alapuló nyomós okokat illeti, meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Királyság Kormánya sem az írásbeli észrevételeiben, sem pedig a tárgyaláson nem hivatkozott ilyenekre.

Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy melyek az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás által követett célok.

Ennélfogva, és annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hasznos választ kapjon, amely lehetővé teszi számára az előtte folyó jogvita eldöntését, meg kell jegyezni, hogy az ilyen rendszer igazolása érdekében nem lehet hivatkozni sem az adóztatási joghatóság tagállamok közötti megosztásának fenntartására, sem pedig az adóelkerülés elleni küzdelemre.

Ugyanis, jóllehet a Bíróság jogszerűnek ismerte el az adóztatási joghatóság tagállamok közötti megosztása fenntartásának célját, hogy megőrizhető legyen a nyereség adóztatásához való jog és a veszteséglevonás lehetősége közötti szimmetria, meg kell állapítani, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben a fogadó tagállam – amelynek területén a konzorciumhoz tartozó társaság veszteségeit eredményező gazdasági tevékenységet folytatják – adóztatási joghatóságát nem befolyásolja azon lehetőség, hogy cégcsoportkedvezmény útján valamely belföldi illetékességű társaság részére átadják a valamely másik társaság által elszenvedett veszteségeket, mivel e vállalkozás szintén ugyanebben a tagállamban rendelkezik adóilletőséggel.

A letelepedés szabadságát korlátozó nemzeti intézkedés akkor is igazolható, ha az kifejezetten olyan mesterséges megállapodásokkal szembeni küzdelemre irányul, amelyek célja az érintett tagállam jogszabályainak megkerülése.

Az ilyen intézkedés ugyancsak igazolható az adóparadicsomok elleni küzdelem céljával is.

Azonban a Bíróság kimondta, hogy a letelepedés szabadsága ilyen indokok alapján történő korlátozásának igazolásához, e korlátozásnak kifejezetten arra kell irányulnia, hogy megakadályozza a valós gazdasági tartalmat nélkülöző, olyan egyértelműen mesterséges képződmények létrehozására irányuló magatartásokat, amelyek a belföldön folytatott tevékenységből származó nyereség után általában fizetendő adó kijátszására irányulnak.

Márpedig nyilvánvalóan nem ez a helyzet az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás esetében, amely semmilyen módon nem követ egyetlen, az egyértelműen mesterséges képződmények elleni küzdelmet szolgáló célt sem, hanem arra irányul, hogy általánosan adóelőnyt biztosítson a cégcsoportokhoz, különösen pedig a konzorciumokhoz tartozó társaságoknak.

A fentiekből következik, hogy a letelepedés szabadságának korlátozása, amelyet az átvevő társaságok kifogásolnak, sem az adóztatási joghatóság tagállamok közötti kiegyensúlyozott megosztásával, sem pedig az egyértelműen mesterséges képződmények elleni küzdelemmel kapcsolatos nyomós közérdeken alapuló indokkal nem igazolható.

Következésképpen az alapügyben szóban forgó szabályozás az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 54. cikk által tiltott korlátozásnak minősül.

E következtetést a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott azon körülmény sem teszi vitathatóvá, amely szerint a cégcsoport és a konzorcium legfelső szintű anyavállalata, valamint néhány, a tagok láncolatához tartozó közvetítő társaság harmadik államokban rendelkezik székhellyel.

Ugyanis az ilyen körülmények nincsenek hatással a letelepedési szabadság azon társaságokra való alkalmazására, amelyek az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozásban előírt adóelőnyben részesülhetnek.

Kétségtelen, a Szerződésnek a letelepedés szabadságáról szóló fejezete, eltérően a tőke szabad mozgásáról szóló fejezettől, egyáltalán nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely e rendelkezések tárgyi hatályát kiterjesztené olyan esetre, amelyben harmadik állambeli illetőségű, az Európai Unió kívül letelepedett személy érintett. Harmadik államban letelepedett társaság tehát nem hivatkozhat annak rendelkezéseire.

Azonban az uniós jog egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy az Unió területén illetőséggel rendelkező társaságok természetes vagy jogi személy részvényeseinek származása befolyással lenne a társaságok azon jogára, hogy a letelepedés szabadságára hivatkozzanak. Ahogyan arra a főtanácsnok az indítványának 60. pontjában hivatkozott, az EUMSZ 54. cikk értelmében az uniós társaságok jogállásának alapja a társaság székhelye, és az a jogrend, amelyben a társaságot alapították, nem pedig részvényeseinek állampolgársága.

Ezenkívül és mindenesetre a konzorciumok keretében biztosított cégcsoportkezdmény egyesült királysági rendszere, ahogyan az az alapügyben szóban forgó szabályozásból következik, közömbös a legfelső szintű anyavállalat és az azon társaságokat ellenőrző közvetítő társaságok székhelyével szemben, amelyek egymás között át kívánják adni veszteségeiket. Ugyanis, nem számítva a kapocstársaság székhelyére vonatkozó feltételt, az ICTA rendelkezései az alapügy idő-

pontjában hatályos változatukban nem tartalmaznak előírást a veszteséget átadó és átvevő társaságok között fennálló tagi láncolatba beékelődő vagy arra ráépülő bármely másik társaság székhelyére nézve. Így, ahogyan azt az Egyesült Királyság is elismerte a tárgyalás során, az alapügyben kérelmezethez hasonló cégcsoportkezdményt ugyanezen rendelkezések alapján abban az esetben is nyújthatnák, ha a kapocstársaság az Egyesült Királyságban rendelkezne székhellyel, anélkül hogy akadályt képezne az, hogy a cégcsoport legfelső szintű anyavállalata és közvetítő társaságai valamely harmadik államban rendelkezik székhellyel.

II.

A Kúria döntései:

II.a.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:⁴

Ügyszám: *Köf.5.047/2013/3.*

Tárgy: önkormányzati vagyon hasznosítása

Vizsgált jogszabály: Soponya Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének az Önkormányzat vagyonáról, a vagyonhasznosítás rendjéről és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásának szabályairól szóló 16/2012. (IX. 28.) önkormányzati rendelet (Ör.)

Törvényességi probléma:

A Fejér Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) kérte az Ör. több rendelkezése törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését, valamint törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását a következők szerint:

Az Ör. 1. melléklet a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó vagyonelemeket rögzíti. E körbe tartozik a 134. pontban jelölt „*Vízvezető csatorna*” és a 135. pontban jelölt „*Csatorna*”. Az Ör. 2. melléklete a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyontárgyakat tartalmazza, az 1. sor szerint ide tartozik a „*Községháza*”. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (a továbbiakban: Vagyontörvény) módosító 2012. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) által megállapított Vagyontörvény 5. § (5) bekezdése meghatározza az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körét, a (6) és (7) bekezdés e vagyontárgyak tekintetében határoz meg feltételeket. A Módtv. által megállapított Vagyontörvény 18. § (12) bekezdése értelmében az 5. § (5)-(7) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles 2012. október 31-ig módosítani rendeletét. Az indítványozó szerint e kötelezettségének az érintett önkormányzat nem tett eleget, nem hozta összhangba a Vagyontörvény 5. § (5) bekezdés *a)* és *b)* pontjával. Az Ör. 1. melléklet 134. és 135. sorában, illetve a 2. melléklet 1. sorában szereplő vagyontárgyak a Vagyontörvény szerint korlátozottan forgalomképesek, így az Ör. e tekintetben törvénytört.

⁴ A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

Az Ör. 3. melléklet 4. sora rögzíti, hogy korlátozottan forgalomképes vagyon az „Általános Iskola és udvar”. Ezen vagyontárgy tekintetében sem az Ör. 8. §-a, sem az Ör. más rendelkezései nem tartalmaznak rendelkezést a vagyontárgy kezelését, kezelőjét és hasznosítását illetően. Az indítványozó szerint erre vonatkozóan az érintett önkormányzatnak rendelkeznie kellett volna nemcsak a Vagyontörvény 18. § (12) bekezdése alapján, hanem a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Köznevelési törvény) 76. § (5) és (6) bekezdésére, valamint a 76/A. §-ára, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 109. § (2) bekezdésére is figyelemmel. Ebben a tekintetben mulasztásban megnyilvánuló törvényellenesség megállapítását kezdeményezte.

Az indítványozó az Ör. 4. melléklet – üzleti vagyonra vonatkozó – 28. és 29. sora tekintetében a következőket fogalmazta meg. Az Ör. 4. melléklet 28. sora a 0238/2 helyrajzi számú „saját utat”, míg a 29. sora a 0241 helyrajzi számú „saját utat”, mint üzleti vagyont tünteti fel. Ennek előzménye, hogy Soponya Nagyközség Önkormányzata a 29/2012. (VI. 28.) számú határozatában a jelölt két utat kétfélmillió forint vételáron elvben értékesítette. A Vagyontörvény 5. § (3) bekezdés a) pontja szerint a helyi közutak és műtárgyaik a forgalomképtelen törzsvagyonba tartoznak. A Vagyontörvény 3. § (1) bekezdés 3. pontja és a 6. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon nem idegeníthető el. Álláspontja alátámasztására az indítványozó a Kúria Önkormányzati Tanácsának korábban meghozott határozatára, a Legfelsőbb Bíróság korábban közzétett elvi döntéseire is hivatkozott. Az indítványozó e körben a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 32. § (3) bekezdését hívta fel, amely ugyan bizonyos feltételek fennállása esetén lehetővé teszi a helyi közút magánúttá történő átminősítését, ha a forgalom jellege megváltozik, de ezt hatósági eljárás kell, hogy megelőzze, s ezt követően lehet az önkormányzati rendeletet módosítani. Az indítványozó előadta, hogy a Fejér Megyei Kormányhivatal Közlekedési Főfelügyelősége a FE/ÚT/NS/A/417/1/2013. számú állásfoglalása szerint az Ör. 4. számú mellékletében átsorolt két út esetén átminősítéssel illetve közforgalom előli elzárással kapcsolatos eljárást a hatóság nem folytat, az önkormányzat a Kkt. 32. § (3) bekezdés szerinti eljárást nem kezdeményezett. A fentiek alapján az indítványozó megállapította, hogy az Ör. 4. számú melléklet 28. és 29. sora törvénytörtő módon sorolta a saját használatú utat az üzleti vagyon körébe.

A döntés:

Törvénytörtő

- a vízelvezető csatorna és csatorna forgalomképtelen törzsvagyonba sorolása;
- saját használatú út üzleti vagyon körébe sorolása.

Nem törvénytörtő:

- a községháza korlátozottan forgalomképes vagyontárgynak minősítése;
- az általános iskola és udvar, mint korlátozottan forgalomképes vagyontárgy tekintetében a szabályozás (nincs mulasztás).

A döntés indokolása:

I. Hatásköri kérdések

Az Alaptörvényt megelőzően normakontroll monopóliummal az Alkotmánybíróság rendelkezett, így az Alkotmánybíróság látta el az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát is. Az Alkotmánybíróság a normakontroll során nem az elnevezése, hanem a tartalma alapján döntötte el, hogy az adott aktus normának minősül-e, s fennáll-e a hatásköre az alkotmányossági-és törvényességi vizsgálatra. Így pl. a 17/1997. (II. 28.) AB határozat visszautasított önkormányzati rendeletbe foglalt olyan rendelkezés vizsgálatát, amely tartalmában egyedi képviselő-testületi határozatnak minősült (ABH 1997, 468, 469). Az önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés alkotmányossági-és törvényességi vizsgálatának hatáskör hiányában történő megtagadása mögött az az alkotmányos feladatmegosztás állt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik minden normatív és a bíróságok hatáskörébe tartozik minden egyedi döntés vizsgálata.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a fenti feladatmegosztás megváltozott, a bíróságok is ellátnak normakontroll feladatokat (és az Alkotmánybíróság is vizsgálhat egyedi bírói döntéseket). Az alkotmányos feladatmegosztás ezen új rendszerében a Kúria – a normakontroll keretében – az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát végzi, önálló törvényértelmezés keretében. **A Kúria normakontroll eljárása során fennállónak tekinti hatáskörét a normába foglalt egyedi döntések törvényességi vizsgálatára is.** Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába foglalt hatáskör, azaz az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata kiterjed az önkormányzati rendeletbe és azok mellékleteibe foglalt valamennyi rendelkezés vizsgálatára, függetlenül attól, hogy azok normatív vagy – tartalmában – egyedi döntést tartalmaznak. Ha nem így lenne, akkor a törvényességi vizsgálat – és egyben mindenfajta bírói felülvizsgálat – alól kikerülnének a rendeletbe foglalt egyedi döntések. Mindez – azon túl, hogy jogorvoslati problémákat is felvet – az önkormányzati működés törvényességi vizsgálatával kapcsolatos bírósági feladatokról is idegen lenne.

II. Részletes indokolás

Jelen ügyben az Ör. mellékletei, a mellékletekben szereplő egyes vagyontárgyak besorolása képezi a törvényességi vizsgálat tárgyát, amelyre a Kúriának az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján hatásköre van. Az érintett önkormányzat a törvényeknek megfelelően járt el, amikor helyi rendeletbe foglalta e vagyontárgyakat. Rendeleti formát ír elő e tekintetben a Vagyontörvény, de figyelembe lehet venni a Mötv.-t is, amelynek 143. § (4) bekezdés i) pontja jogalkotási kötelezettséget ír elő az önkormányzatoknak, hogy rendeletben határozzák meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet (továbbá a vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének szabályait).

1. Az Ör. 1. melléklet 134. és 135. sorait érintő törvényességi probléma kapcsán a Kúria a következőket állapította meg:

Az Ör. 1. melléklet 134. sora a 0204 helyrajzi számmal jelölt „*vízvezető csatornát*”, a 135. sora a 0207 helyrajzi számmal jelölt „*csatornát*” forgalomképtelen törzsvagyonná minősíti. A forgalomképtelen törzsvagyon fogalmát a Vagyontörvény határozza meg. A Vagyontörvény 5. §-a szerint a (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjai szerinti vagyon a forgalomképtelen törzsvagyon, azaz „*[a] helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet*

- a) e törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít,*
- b) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (az a) és b) pont a továbbiakban együtt: forgalomképtelen törzsvagyon),*
- c) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.”*

A csatornát a törvény nem minősíti kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak. A Vagyontörvény 5. § (2) bekezdés *b)* pontja felhatalmazást ad az önkormányzatnak, hogy rendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősítsen egyes vagyontárgyakat (s azok ezen az úton váljanak forgalomképtelen törzsvagyonná), azonban az Ör. 1. melléklete nem a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyont határozza meg (azt az Ör. 2. számú melléklete tartalmazza), így a Ör. 1. melléklet 134. és 135. pontjaiban jelölt csatorna ezen az ágon nem válhatott forgalomképtelen törzsvagyonná.

A Vagyontörvény azonban meghatározza a közművek besorolását. A Vagyontörvény 5. § (5) bekezdésének *a)* pontja szerint a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű.

A Vagyontörvény 5. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjaiból, illetve az (5) bekezdés *a)* pontjából következően az Ör. 1. melléklet 134. és 135. soráiban szereplő „*vízvezető csatorna*” és „*csatorna*” korlátozottan forgalomképes vagyontárgynak minősül. Mivel a Vagyontörvény fenti rendelkezéseivel ellentétben az Ör. 1. melléklet 134. és 135. soráiban szereplő vagyontárgyak forgalomképtelen törzsvagyonként kerültek besorolásra, ezért az Ör. fenti rendelkezései a Vagyontörvény 5. § (5) bekezdés *a)* pontját sértik.

Az indítványozó a vizsgálni kért rendelkezések megsemmisítésével párhuzamosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kezdeményezte, mert az érintett önkormányzat nem tett eleget a Vagyontörvény – Módtv. által megállapított – 18. § (12) bekezdésében szereplő felülvizsgálati kötelezettségének. A Bszi. 56. § (3) bekezdése értelmében az Önkormányzati Tanács a főszabályként meghatározott ex nunc megsemmisítéshez képest eltérően is meghatározhatja az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztését, ha azt a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja. Így az Önkormányzati Tanácsnak lehetősége van az önkormányzati rendelet jövőre nézve történő megsemmisítésére is. A pro futuro megsemmisítéssel az Önkormányzati Tanács akkor él,

ha az azonnali hatályú megsemmisítés joghézagot (vagy más módon jogbizonytalanságot) eredményez. A jövőre nézve történő megsemmisítés így joghatásában hasonlít a törvénytől mulasztás megállapításához, amennyiben a jövőre nézve történő időpont azért került megállapításra, hogy addig az önkormányzat a törvényeknek megfelelően pótolja jogalkotási kötelezettségét (korrigálja, vagy egészítse ki a szabályozást). Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 1. melléklet 134. és 135. sorait a jövőre nézve – 2013. december 31-ei – hatállyal semmisítette meg, kellő időt biztosítva az önkormányzatnak a forgalomképtelen törzsvagyonból a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek közé történő átsorolásra.

2. Az Ör. 2. melléklet 1. sorát érintő törvényességi probléma kapcsán a Kúria a következőket állapította meg:
A Vagyontörvény 5. § (5) bekezdés *b)* pontja értelmében a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes vagyontárgyai közé tartozik a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész.

A Vagyontörvény e szabálya alapján az Ör. 2. melléklet 1. sorában szereplő „*Községháza*” korlátozottan forgalomképes vagyontárgynak minősül.

Ugyanakkor megállapítható, hogy az Ör. 2. melléklete a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyontárgyakat határozza meg. A Vagyontörvény 5. § (2) bekezdés *b)* pontja és (4) bekezdése azonban – a törvény keretei között – felhatalmazást ad a helyi önkormányzatnak, hogy rendeletben határozza meg, hogy mi minősül a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak.

A törvényi kereteket a Vagyontörvény fogalom-meghatározása adja meg. A Vagyontörvény 3. § (1) bekezdés 12. pontja értelmében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon – többek között – az a vagyon amelynek a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt.

A Kúria megítélése szerint nem vitatható, hogy a helyi önkormányzatok működése során a „*Községháza*” olyan vagyontárgynak minősül, amelynek az önkormányzat tulajdonában való megőrzése hosszú távon indokolt. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon a törvényen kívül – a Vagyontörvény 5. § (2) bekezdés *b)* pontja és (4) bekezdése alapján – önkormányzati rendelet is meghatározhat, így az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján a törvény keretei között döntött, amikor a 2. mellékletbe felvette a községházát.

A fentiekre tekintettel a Kúria az Ör. 2. melléklet 1. sora törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az Ör. 3. melléklet 4. sorát érintő törvényességi probléma kapcsán a Kúria a következőket állapította meg:

Az Ör. 3. melléklet 4. sora szerint korlátozottan forgalomképes vagyon a 399/1 helyrajzi számon szereplő „*Általános iskola és udvar*”. Az indítványozó szerint az Ör. nem tartalmaz rendelkezést ezen vagyontárgy kezelését, kezelőjét és hasznosítását illetően. Az indítványozó álláspontja, hogy e tekintetben az önkormányzatnak rendelkeznie kellett volna

nemcsak a Vagyontörvény 18. § (12) bekezdése alapján, hanem a Köznevelési törvény 76. § (5) és (6) bekezdésére, valamint a 76/A. §-ára, továbbá a Mötv. 109. § (2) bekezdésére is figyelemmel.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa e kérelemmel összefüggésben azt állapította meg, hogy az – tartalma alapján – jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányul.

A Köznevelési törvény 76. § értelmében:

„(5) Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyonra vonatkozóan az állami intézményfenntartó központot

a) ingyenes vagyonkezelői jog illeti meg, ha a köznevelési intézményt települési önkormányzat nem működteti,

b) ingyenes használati jog illeti meg, ha a köznevelési intézményt települési önkormányzat működteti,

mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat állami intézményfenntartó központ részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik.

(6) Az állami intézményfenntartó központ ingyenes vagyonkezelői vagy ingyenes használati jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe csak abban az esetben adhatja, ha a köznevelési intézményt működteti és a bérbeadás a köznevelési feladat ellátását nem veszélyezteti. A bérbeadás az érintett köznevelési intézményben folyó köznevelési feladatellátást akkor nem veszélyezteti, ha nem gátolja a pedagógiai programban, az SZMSZ-ben vagy a házirendben meghatározott feladatok végrehajtását.”

A Köznevelési törvény 76/A. §-a szerint: „A Központ együttműködik a települési önkormányzattal a helyi közösségi és kulturális élet feltételeinek biztosítása érdekében oly módon, hogy a használatában vagy vagyonkezelésében lévő önkormányzati tulajdonú ingatlan használatát tanítási időn kívül és a pedagógiai programban, továbbá egyéb jogszabályban meghatározott feladatok végrehajtásának veszélyeztetése nélkül külön megállapodás alapján biztosítja a tulajdonos települési önkormányzat számára.”

A Mötv. 109. § (2) bekezdése értelmében „[a] képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést”.

A Kúria megítélése szerint a Bszi. 59. §-ában és a Mötv. 137. §-ában foglalt helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotói kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg. A Vagyontörvény 5. § (5) bekezdés b) pontja értelmében az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi a tulajdonában álló, közfeladatot ellátó intézmény, a feladat ellátását szolgáló épület, épületrész. Nem kétséges, hogy ennek hatálya alá tartozik az Ör. 3. melléklet 4. pontjában meghatározott általános iskola és udvar is, amely az Ör. szerint is korlátozottan forgalomképes. Így a törvényi és önkormányzati szabályozás e tekintetben összhangban van.

Az Ör. 2. § (4) bekezdése általános szabályt tartalmaz a korlátozottan forgalomképes vagyonelemeket érintően. Az Ör. 2. § (4) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek hasznosítása rendeltetésük sérelmét nem eredményezheti, a 4. § (2) bekezdés b) pontja ér-

telmében elidegenítésre – e rendelet keretei között – akkor van lehetőség, ha a vagyonelem a közfeladat ellátásához feleslegesség válik, vagy annak a közfeladatnak, melyre tekintettel jogszabály vagy a tulajdonosi joggyakorló a korlátozott forgalomképeséget megállapította, megszűnik az ellátási kötelezettség. Az Ör. 8. §-a az önkormányzat vagyonának kezelői között a Polgármesteri Hivatal mellett felsorolja az Önkormányzat intézményeit, az Ör. egyéb rendelkezései a vagyontárgyak kezelését, hasznosítását illetően részletes szabályokat tartalmaz.

A Kúria a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy a Vagyontörvény 18. § (12) bekezdésből az Ör. 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgy tekintetében speciális szabályozást érintő kötelezettség nem következik. Az Ör. 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgyra – mint minden más e körbe tartozó vagyontárgy vonatkozásában – az Ör. tartalmaz vagyonkezelési szabályokat. Megállapítható továbbá, hogy az Ör. nem zárja ki a köznevelési törvény indítványozó által jelölt szabályainak érvényesülését. A Köznevelési törvény 76. § (5) és (6) bekezdése és a 76/A. §-a, csakúgy mint a Mötv. 109. § (2) bekezdése kifejezett törvényi felhatalmazást nem ad önkormányzati rendeletalkotásra, így az Ör. 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgyra nézve jogszabályon alapuló jogalkotási feladat elmulasztása nem állapítható meg.

4. Az Ör. 4. számú melléklet 28. és 29. sorát érintő törvényességi probléma kapcsán a Kúria a következőket állapította meg:

Az Ör. 4. melléklete az „Üzleti vagyon”-t határozza meg. A 4. melléklet 28. sor a 0238/2 helyrajzi számú, a 29. sor pedig a 0241 helyrajzi számú „saját út”-at jelöli. A Vagyontörvény 5. § (3) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a helyi közutak és műtárgyaik a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak, így azok forgalomképtelen törzsvagyonnak minősülnek. A kizárólagos tulajdonban álló nemzeti vagyont érintően a Vagyontörvény 3. § (1) bekezdés 3. pontja és a 6. § (1) bekezdése nem teszi lehetővé az elidegenítést, így az Ör. 4. mellékletében szerepeltetett saját út nem sorolható az üzleti vagyon körébe, elvi értékesítésének jogszabályi alapját a rendelet nem adhatja meg. Minderre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 4. melléklet 28. és 29. sora törvényt sértő, ezért azt a Kúria ex nunc hatállyal megsemmisítette.

II.b.)

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:⁵

Ügyszám: Kfv.II.37.627/2014/4.szám

Tényállás:

A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezésfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI), mint a felperes fenntartója, 2013. március 5. napján kapacitás átcsoportosítási kérelemmel fordult az alpereshez.

Az alperes eljárása során megkereste az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Területi Hivatalát, az Emberi Erőforrások

⁵ A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

Minisztériumát a Szakmai Kollégium Pathológiai Tagozata véleményének beszerzése céljából, majd az ügyvel kapcsolatos fejleményekre tekintettel ismételtén kérte a Kollégium véleményét. Az alperes 2013. július 11. napján kelt határozatával a kapacitás átcsoportosítása iránti kérelmet elutasította.

I. fokú ítélet: Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott, az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra, új határozat hozatalára kötelezte. Ítéletének indokolása szerint nem fogadható el az alperesi érvelés, miszerint a felperes nem rendelkezik perindítási jogosultsággal, ezért a keresetlevelet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. § (1) bekezdés g) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a felperes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint ügyfél. Ezt támasztja alá az is, hogy az alperes eljárásában is annak tekintette, minden döntését kézbesítette a felperesnek, továbbá a felperest jelölte meg a határozat rendelkező részében, mint kérelmezőt annak ellenére, hogy a kérelmet valójában a GYEMSZI nyújtotta be.

Az elsőfokú bíróság a határozat érdemi felülvizsgálata során azt állapította meg, hogy az alperes határozata nem felel meg a Ket. 72. §-ában előírtaknak, a határozat oly mértékben hiányos, hogy az már sérti a Ket. 1. §-ában előírt jogszerűséget és a 4. § (1) bekezdésében rögzített tisztességes ügyintézéshez való jogot, mint alapelvet. Az elsőfokú bíróság a fentiekben körülírt eljárási jogszabálysértéseket olyan súlyúnak értékelte, amely már az ügy érdemi eldöntésére is kihatott, és amely miatt az anyagi jogszabályoknak való megfelelés vizsgálata kizárt.

Felülvizsgálat: A jogerős ítélet ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelmében az alperes elsődlegesen az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint a jogerős ítélet jogsértő, mindenekelőtt azért, mert az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a Pp. 130. §-ában foglalt jogintézmény alkalmazhatóságát. Az alperes a kereseti ellenkérelmével egyezően kifejtette, hogy az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.) 7. § (1), (3) és (4) bekezdései kifejezetten kimondják, hogy a fenntartó kezdeményezheti az átcsoportosítást, azaz a felperes nem lehet fél egy olyan eljárásban, amelyet nem is kezdeményezhet. Miután a közigazgatási eljárásban nem lehet fél, nyilvánvalóan perindítási joga sincsen.

Az ügy érdeméhez kapcsolódóan az alperes hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság nem tárta fel teljes körűen a tényállást, továbbá teljesen figyelmen kívül hagyta az Eftv.-hez fűzött jogalkotói indokolást.

A felülvizsgálati döntés:

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen megállapított tényállásból téves következtetésre jutott az

alperesi határozat jogszerűségével kapcsolatban, döntésével és indokaival a felülvizsgálati bíróság nem ért egyet.

A felülvizsgálati döntés indokai:

Kúria vizsgálta a felperes perindítási jogát a Pp. 327. § (1) bekezdésének alapján. Eszerint közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél és a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. Tekintettel arra, hogy a felperes nem tartozik a résztvevők csoportjába, perindítási joga ezen az alapon kizárt. A felperes valójában egyértelműen a kapacitásbővítés elutasítását, ezzel az érdemi döntést támadja, ezáltal az ügyféli minőséget vindikálja magának, amely azonban a közigazgatási eljárás során nem volt vitatott, az eljárásban nem a felperes, hanem a fenntartó volt az ügyfél. Az eljárást ugyanis ügyféli minőségben a fenntartó kezdeményezte, azt az ő kérelmére folytatta le a hatóság. Ezt a ténytet nem írja felül az a sajnálatos ügykezelési hiba, amely abban nyilvánult meg, hogy a határozat fejrésében a felperest tüntették fel. Ez az eljáró hatóság felületes ügyintézésének következménye, egy elírás – amely kijavítással korrigálható lett volna (Ket. 81/A. §) – önmagában nem teremt ügyféli minőséget a felperes számára. Ugyancsak nem válik ügyfélle a felperes annak következtében, hogy számára is kézbesítették az iratokat, feltehetően tájékoztatási céllal. Az eljárás kezdeményezésére való jogosultságot ugyanis a jogalkotó egyértelműen rögzítette, egyúttal kizárólagos ügyféli minőséget biztosított a fenntartó számára, hozzá kapcsolva az ügyfelet minősítő jog, jogos érdek fogalmát. Egyetért a Kúria az alperessel abban, hogy e tudatos jogalkotói akaratot alátámasztja az a tény, hogy az Eftv. 7. §-a a 2011. évi CLXXVI. törvénnyel módosításra került. A módosító szabályhoz (148. §) fűzött indokolás szerint miután a kapacitás mértéke, szakmai összetétele meghatározó a fenntartó feladatkörének ellátásához, a jogszabályban előírt kötelezettségének teljesítéséhez, indokolt, hogy – a korábbi szabályozással ellentétben, amikor a szolgáltatót illetve a kezdeményezés joga – a kapacitás megváltoztatását (átcsoportosítását) is csak a fenntartó kezdeményezhesse. Mindezzel a jogalkotó választ adott arra, kinek a jogát, jogos érdekét érinti a kapacitás átcsoportosítása, ki tekinthető ügyfélnek. A fenntartó kizárólagos ügyféli minőségét támasztja alá az is, ahogy a jogalkotó a fenntartót meghatározta az Eftv. 1. § (2) bekezdés c) pontjában. Ezen túlmenően az Eftv. 5/B. § (7) bekezdése egyértelműen meghatározza az ügyféli minőséget az ellátási terület meghatározása, illetőleg megváltoztatása tekintetében, ügyfélnek tekintve a szolgáltatót is. Az Eftv. 7. §-a a szolgáltatót nem említi, a kapacitásváltoztatás tekintetében egyedül a fenntartót nevesítette a jogalkotó. Az a felperesi felvetés, hogy az eljárás kezdeményezője valóban a fenntartó, ugyanakkor a felperes, mint szolgáltató jogát, jogos érdekét a döntés érinti, ezért megilleti az ügyféli minőség téves. Az ügyféli minőséget a Ket. 15. § (1) bekezdése meghatározza, annak értelmezése azonban a jogalkotó mellett a jogalkalmazó feladata is. Amint ez a jogtudomány oldaláról is többször megfogalmazásra került, a jogos érdek ügyfél-definíción belüli fogalmát mindig valamely jogszabályban nevesített módon megjelenő

érdekhez kell kötni, ellenkező esetben a „jogos” érdek helyére a „méltánylást érdemlő” érdek kerülne. Ebben az esetben a jogalkotó tudatosan kötötte a fenntartói feladatokra tekintettel a fenntartóhoz az ügyféli minőséget, egyúttal kizárva ebből a körből a szolgáltatót.

A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a felperes nem tekinthető a Pp. 327. § (1) bekezdése szerint közigazgatási per indítására jogosultnak. Tévedett az elsőfokú bíróság akkor, amikor a felperest e körbe tartozónak értékelte, és kereseti kérelmének helyt adott, azt eljárásjogi alapon elbírálta. Az elsőfokú bíróság akkor járt volna el helyesen, ha alkalmazza a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontját, és miután a felperes nem a jogszabályban perindításra feljogosított személy, keresetlelét idézés kibocsátása nélkül elutasítja. Ez esetben fel sem merülhetett volna az alperesi határozat jogszerűségének sem eljárásjogi, sem anyagi jogi vizsgálata.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és a pert a Pp. 157. § a) pontja alapján – figyelemmel a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontjára – megszüntette.

III.

Az Alkotmánybíróság döntései:⁵

1.

Ügyszám: 33/2014. (XI. 7.) AB határozat (belső ügyszám: III/1273/2014.)

Tárgy: a felszámoló névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet vizsgálata bírói kezdeményezés alapján.

Alkotmányossági probléma:

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felfüggesztve az előtte folyamatban levő ügyet kezdeményezte a felszámoló névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Korm. rendelet] egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatát, valamint a támadott rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítését. A bíróság hivatkozott arra, hogy a felszámoló névjegyzékbe vételére irányuló közigazgatási határozathozatal pályázati eljárás alapul. Kifogásolta ennek kapcsán, hogy a felszámoló névjegyzékbe vételére irányuló „közigazgatási eljárás részét képezi” a felszámoló pályázati kérelmét értékelő bizottság (bizottság) eljárása. Felvetette továbbá, hogy nem tisztázott a Korm. rendelet támadott szabályai alapján az említett értékelést elvégző bizottság és az érdemi döntést meghozó Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) közötti hatáskörmegosztás. Nem egyértelmű, hogy mi a bizottság eljárásjogi szerepe, és az sem, hogy elvégzett értékelése mennyiben köti az érdemi döntést hozó Hivatalt. A bíróság szerint a Korm. rendelet által létrehozott eljárásjogi konstrukció azt eredményezi, hogy „a jogalkotó a közigazgatási hatóság (...) tényállástisztázási kötelezettségét »kiszervezi«

attól a hatósági döntést hozó közigazgatási hatóságtól, amelynek döntését a közigazgatási bíróság felülvizsgál(hat)ja”. Ezt az indítványozó a jogbiztonság (normavilágosság) követelményébe ütközőnek tartotta.

Az indítványozó bíróság kifogásolta, hogy előnyt élvez a felszámoló névjegyzékbe vételére irányuló eljárásban, ha a pályázó a normatív formában meghatározott feltételeken túl a pályázati felhívásban részletezett követelményeknek is megfelel. Az indítványozó szerint e rendelkezés a pályázati kiírásban foglalt „szubjektív elemek mérlegelésének lehetővé tételével” sérti a jogbiztonságot.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések a korábban felszámolóként nem működő szervezetekre nézve kedvezőbb feltételeket állítanak fel.

Az indítványozó bíróság vitatta továbbá azt a rendelkezést is, amelynek értelmében a Kormány a pályázati felhívást tartalmazó személyügyi közleményében a pályázat elbírálásához keretszámot határoz meg. Ebben a formában a keretszám meghatározását az indítványozó a jogbiztonság követelményével, illetve „az abból folyó, közigazgatás joghoz kötöttségének elvével” ellentétesnek tartotta.

Az indítványozó végül a Korm. rendelet sorsolásra vonatkozó rendelkezését sem tartotta összeegyeztethetőnek „a tisztességes ügyintézés és eljárás, valamint az egyenlő bánásmód követelményével”. Álláspontja szerint e „szerencseelem” bevezetésével a hatósági ügy érdemét nem kizárólag a benyújtott pályázat értékelése dönti el.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatában a Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket részben elutasította, részben visszautasította.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság a bizottság a nyilvántartásba vételi hatósági eljárásban betöltött szerepéről a következőket állapította meg. „A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján a nyilvántartásba vételi eljárás lefolytatására, majd annak vezetésére a jogalkotó a Hivatalt jelölte ki, amely szerv a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében központi hivatalként, egyfokú eljárást folytatott le. A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés második mondata a Hivatal jelen ügyben vizsgált nyilvántartásba vételi eljárása során háttérjogszabályként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályait rendelte alkalmazni. A Ket. általános rendelkezéseitől eltérő eljárási szabályokat a támadott Korm. rendelet határozott meg.

A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés második mondata értelmében a nyilvántartásba vételi eljárásban a Ket. szerinti kérelemnek minősül a kiírt pályázatra benyújtott pályázat, amelyet a Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése alapján a nyilvántartásba vételi eljárást lefolytató Hivatalnak kellett megküldeni.

⁵ A döntéseket SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

A Ket. hatósági eljárás során (alapeljárásban), konkrétan a bizonyítás lefolytatása céljából szakértő bevonását teszi lehetővé, amelyre általában akkor kerül sor, ha az eljáró hatóságnak nincs az ügy elbírálására megfelelő szakértelemmel rendelkező munkatársa. Lehetőség van ugyanakkor arra is a Ket. 58. § (3) bekezdése alapján, hogy jogszabály írja elő meghatározott hatósági eljárás során szakértő megkeresését, ebben az esetben a jogalkotó speciális eljárási normában (Korm. rendelet) azt is meghatározhatja, hogy a kötelező szakértő alkalmazása során mely szervet, vagy szervezetet kell szakértőként kirendelni.

A szakértő ezekben az esetekben is véleményt, és nem szakhatósági állásfoglalást bocsát ki, amely a tényállás tisztázásához szükséges bizonyítási eszköz. A Ket. 58. § (1) bekezdése lehetővé teszi egyrészt a szakértő meghallgatását, másrészt azt is, hogy írásban készítse el véleményét.

A Korm. rendelet támadott 3. § (4) bekezdése alapján a Hivatal által lefolytatott nyilvántartásba vételi eljárás során a jogalkotó kötelezővé tette a bizottság, mint szakértő megkeresését. A Korm. rendelet 3. § (5) bekezdése alapján az értékelő bizottság részletes jegyzőkönyvet készített értékeléséről és ezt juttatatta el az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező Hivatalnak, amely ez alapján hozta meg érdemi döntését, amelynek indokolásában tételesen megjelölte a pályázó által kapott pontokat.

Jelen ügyben a Hivatal döntései mérlegelési jogkörben meghozott határozatoknak minősülnek, a nyilvántartásba vételi eljárás során e mérlegelési feladatokat látta/látja el a bizottság.

Tekintettel a Ket. 100. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakra a Hivatal döntése ellen bírósági felülvizsgálatnak volt helye.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 324. § (3) bekezdése határozza meg a közigazgatási szerv, valamint a közigazgatási eljárás fogalmát, a b) pontja alapján »közigazgatási eljárás: a közigazgatási szerv által hozott közigazgatási határozat meghozatalát megelőző eljárás«.

A bíróság e kereseti kérelem alapján a Hivatal által meghozott közigazgatási határozat – amelynek részét képezi a bizottság által megállapított, kapott pont – törvényességét ellenőrzi, a meghozatalakor fennálló tényállás és az akkor hatályos jogszabályok alapján. Eljárása során azt kell vizsgálnia, hogy az ügyben eljáró szerv a jogszabályoknak megfelelően döntött-e. (...) A Korm. rendelet támadott rendelkezései részletes eljárási szabályokat tartalmaztak a nyilvántartásba vételi eljárásra, valamint lehetőséget adtak az érdemi döntés elleni jogorvoslatra. A névjegyzékbe vételi eljárás a Korm. rendelet és a Ket. alapján lefolytatandó hatósági eljárás, amelynek eredményeként hatósági döntés született és a sikeresen pályázót a Hivatal hatósági nyilvántartásba vette.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a támadott Korm. rendelettel összefüggésben így nem talált olyan, az indítványozó által vélt ellentmondást, amely a jogalkalmazás során jogértelmezéssel nem lenne feloldható. Önmagában azért, mert egy jogszabály értelmezésre szorul, a jogbiztonság sérelme nem állapítható meg.»

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a sorsolás jellegét is a nyilvántartásba vételi eljárásban. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy »[a] Hivatal érdemi döntését nem befolyásolta közvetlenül a sorsolás következtében született végeredmény, hiszen azt már megelőzte a kérelmek (pályázati anyagok) benyújtása, valamint a bizottság szakértő eljárása. A jogalkotó

kettős célzattal vezette be a nyilvántartásba vételi eljárásba a sorsolás jogintézményét: 1. a keretszám betartása érdekében; 2. az azonos pontszámot elért pályázók esélyegyenlőségének biztosítása érdekében. Az esélyegyenlőségek kiküszöbölésére szolgáló szabályozási mód kiválasztása alapvetően a jogalkotó szabad mérlegelésére tartozik. (422/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 471, 472.; 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 554, 557.; 581/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 645, 646.; 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 512.) Önmagában a sorsolás során „megjelenő” véletlenszerűség miatt hátrányos megkülönböztetés nem állapítható meg.»

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy »a nyilvántartásba vételi eljárást a Korm. rendelet és a Ket. szabályai alapján jogszabályban meghatározott hatáskörrel rendelkező hatóság folytatta le, amely eljárásnak szerves részét képezhette az azonos pontszámot elért pályázók közötti sorsolás alkalmazása. A sorsolás cselekménye azonban nem vizsgálható önállóan, kiragadva a nyilvántartásba vételi eljárásból, hiszen azt – az indítványozó állításától eltérően – megelőzte a pályázatok értékelése, valamint az értékelő bizottság pontszámokat tartalmazó jegyzőkönyvének elkészítése. A nyilvántartásba vételi eljárás végső szakaszában a sorsolás lehetőségének esetleges alkalmazása önmagában nem hozható közvetlen összefüggésbe a tisztességes eljáráshoz való jog követelményével.»

A felszámolói tevékenységgel kapcsolatos feltételrendszer vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy »[a] Korm. rendelet támadott 3. § (6) bekezdés d) pont da)-di) alpontjai, valamint 3. § (8) és (8a) bekezdései határozzák meg a pályázati követelményeket, részletezik, hogy a pályázatok elbírálása során milyen feltételeket kell vizsgálni. A Korm. rendelet e rendelkezéseiben meghatározott feltételek garanciát jelentenek a pályázók számára. A pályázatok elbíráló bizottság nem diszkrecionális jogkörben döntött, tehát nem rendelkezett teljes szabadsággal a bírálat során. Egyebekben pedig a pályázat elbírálása során mérlegelési jogkörben hozott döntés, a bizottság által megállapított pontok, amennyiben a Hivatal ezt alapul veszi, a közigazgatási határozat részét képezik. A fentiekre figyelemmel megállapítható: nem sérti a jogbiztonság elvét, hogy a pályázatok megítéléséhez szükséges főbb elemeket jogszabály, a támadott Korm. rendelet tartalmazza, s a Korm. rendelet értelmében a felszámolói tevékenységre való jogosultság megállapítására – bíróság által felülvizsgálható – pályázat alapján került sor. (...) A Korm. rendelet kifogásolt 3. § (6) bekezdés d) pont dc)-dh) alpontjaiban foglaltak minden pályázóra egyaránt vonatkoznak, objektív szempontok alapján csoportképzés nem állapítható meg. E rendelkezésekből tehát nem következik a „régóta felszámolóként működő” szervezetek hátrányos megkülönböztetése, hiszen e rendelkezések feltételeket, adott esetben hátrányos feltételeket nem a szervezetek fennállására, működési idejére tekintettel írják elő. A támadott rendelkezések tehát nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében deklarált jogegyenlőség követelményével, sem pedig a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmával. Ezért az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó indítványt elutasította.»

Az indítványozó bíróság vitatta továbbá, hogy a Kormány a pályázati felhívást tartalmazó személyügyi közleményben a pályázat elbírálásához keretszámot határoz meg. A keret-

szám pályázati felhívásban történő meghatározását az indítványozó a jogbiztonság követelményével, illetve „*az abból folyó, közigazgatás joghoz kötöttségének elvével*” ellentétesnek tartotta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „*[j]ogszabályon alapult tehát a konkrét keretszám pályázati felhívásban történő meghatározása, így az indítványozó állításától eltérően a közigazgatás joghoz kötöttségének elve, illetve ezzel összefüggésben a jogbiztonság sérelme nem állapítható meg*”.

2.

Ügyszám: 36/2014. (XII. 8.) AB határozat (belső ügyszám: III/1344/2014.)

Tárgy: a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. tvr. 5. § (1) bekezdés második mondatának alkotmányossági vizsgálata a Kúria kezdeményezése alapján.

Alkotmányossági probléma:

Az alapügy lényege:

Az Alkotmánybíróság eljárásának alapját a REC nevű nemzetközi szervezet és egyik munkavállalója közötti munkaügyi per adta, a REC ugyanis átszervezésre hivatkozva (a munkavállaló munkakörének megszűnése) megszüntette a munkaviszonyt rendes felmondással.

A munkavállaló ezt az indokot nem fogadta el, szerint nem valós, nem okszerű és ezért munkaügyi bírósághoz fordult, kérte a perben a munkaviszony megszüntetése jogellenességének megállapítását, valamint eredeti munkakörbe történő visszahelyezését. Az első fokon eljáró Pest Megyei Munkaügyi Bíróság a munkavállaló kérelmének adott helyt, a REC e döntés ellen fellebbezést nyújtott be. A REC arra hivatkozott, hogy őt mentesség illeti meg, tehát a magyar munkaügyi bíróságnak nincs joghatósága az ügy elbírálására. A másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) alapján megkereste a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot és a Külügyminisztériumot, hogy foglaljanak állást a REC mentességének kérdésében. Mindkét szerv megállapította, hogy a REC-et mentesség illeti meg a Magyar Köztársaság Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa közötti, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 90/1996. (VI. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr1.) 6. cikke alapján. Ezek alapján az eljáró bíróságnak meg kell állapítania joghatóságának hiányát, ugyanakkor a munkavállaló számára ez irányú igényének érvényesítésére nincs más fórum biztosítva. A Külügyminisztérium közreműködésére a REC felajánlotta, hogy a jogvitát választott bíróság előtt rendezzék. Mindezek alapján a Budapest Környéki Törvényszék végzéssel szüntette meg az előtte folyamatban levő eljárást.

E döntés ellen fordult a munkavállaló a Kúriához felülvizsgálati kérelemmel. A Kúria a pert felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult, mert a perben alkalmazandó

Kr1. 6. cikk 1. pont első mondata, valamint a Tvr. 5. § (1) bekezdése alaptörvény ellenes.

A Kúria indítványa:

A Kr1. 6. cikk 1. pontja sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését (tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslati jogot), mivel ez alapján kizárt, hogy a munkavállaló munkaviszonyának megszüntetésével összefüggésben jogorvoslatban részesüljön. Ezért kérte a Kúria a fenti cikk „*valamint annak*” szövegrészének megsemmisítését.

A Kúria szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sérti a Kr1. szabályozási szintje is, lévén, hogy kormányrendelet, ám számos alapjogra vonatkozó szabályt tartalmaz. Bár az időközben hatályba lépett Magyarország Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ közötti Székhely-megállapodás kihirdetéséről szóló 2014. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) e problémát megoldotta, az eljáró bíróságnak a Kr1.-et kell alkalmaznia.

A Kr1. 6. cikk 1. pontjának „*valamint annak*” fordulata az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950 november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkét is sérti, ugyanis az általános joghatóság alóli mentesség megállapítása sérti az Egyezményben deklarált tisztességes eljáráshoz való jogot.

A Kúria szerint a Tvr. 5. § (1) bekezdése „*bíróságra vagy más*” szövegrésze sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését (bírósághoz fordulás joga), valamint a 26. cikk (1) bekezdését (bírák függetlensége). A kúria szerint mivel az eljáró bíróságot köti az igazságügy-miniszter külügyminisztériummal egyetértésben kiadott határozata, kiüresedik a bírósághoz fordulás joga. Sérelmesnek véli, hogy nem a bíróság dönt a joghatóság kérdésében.

A Kúria javasolta továbbá, hogy az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében biztosított hatáskörben, szoros összefüggés okán az Alkotmánybíróság vizsgálja a Kr1. egészét, valamint a Tv. rendelkezéseit is.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. tvr. 5. § (1) bekezdés második mondatának „bíróságra vagy más” szövegrésze, valamint (2) bekezdésének „bíróság vagy más” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt határozatával megsemmisítette.

A diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükséges eljárásról szóló 1973. évi 7. tvr. 5. § (1) bekezdés második mondata, valamint (2) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„5. § (1) A bíróság vagy más hatóság jelentése alapján a mentesség kérdésében a felügyeletet ellátó szerv a külpolitikaért felelős miniszterrel egyetértésben határoz. E határozat a hatóságra kötelező.

(2) Ha a felügyeletet ellátó szerv a mentesség fennállását állapította meg, a hatóság az 1. és a 4. § esetében a joghatóság hiányára vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza, a 3. §

esetében pedig az említett személyre nézve intézkedést nem tesz, illetőleg határozatot nem hoz.”

A diplomáciai vagy egyéb mentesség esetében szükségessé eljárásról szóló 1973. évi 7. tvr. 5. § (1) bekezdés második mondatának „bírószágra vagy más” szövegrésze, valamint (2) bekezdésének „bírószágra vagy más” szövegrésze a Kúria előtt folyamatban lévő, valamint a jogerősen még le nem zárt ügyekben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a 2014. április 13-ig hatályos, a Magyar Köztársaság Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa közötti, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 90/1996. (VI. 21.) Korm. rendelet 6. cikk 1. pont első mondata első fordulatában a Regionális Központ részére biztosított joghatóság alóli mentesség az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére tekintettel nem vezethet arra az eredményre, hogy az alkalmazott számára semmilyen lehetőség nincs vélt vagy valós munkajogi igényeinek érvényesítésére. Ha tehát a munkajogi vitában a Regionális Központ kifejezetten nem mondott le a joghatóság alóli mentességéről, úgy a bíróságnak e rendelkezés alkalmazása során meg kell vizsgálnia, hogy a Regionális Központ alkalmazottja részére biztosított-e más, hatékony eljárás, amit igénybe vehet munkajogi igénye érvényesítésére. A bíróság joghatósága akkor kizárt, és ennek eljárásjogi következményét akkor alkalmazhatja, ha van olyan hatékony eljárás, amelyet az alkalmazott igénybe vehet.”

A döntés indokolása:

„A nemzetközi szervezeteknek biztosított immunitás a bírósághoz fordulás jogát korlátozza. E korlátozást éppen az indokolja, hogy a nemzetközi szervezetek funkciójának biztosítására szolgál, s védi a nemzetközi szervezetet feladata ellátásában az állami beavatkozással szemben. Az alkalmazottak körének meghatározása általában közvetlenül szolgálja a nemzetközi szervezet céljainak elérését, funkcionálását. Ezért ebben a körben a nemzetközi szervezet részére garantált immunitás – figyelemmel az Alaptörvény Q) cikkére is – szükséges korláta a bírósághoz fordulás jogának.”

A korlátozás arányossága tekintetében azt kellett az Alkotmánybíróságnak megvizsgálnia, hogy a bírósághoz fordulás jogának korlátozása arányban áll-e az immunitás céljával, vagyis a nemzetközi szervezet függetlenségének és zavarásmentes működésének biztosításával.

„Az immunitásra vonatkozó rendelkezés csak akkor tekintendő alkotmányos alapjog-korlátozásnak, ha az immunitás nem vezet arra az eredményre, hogy a munkavállaló számára a jogi igényeinek érvényesítése teljesen kizárt munkáltatójával szemben. Annak vizsgálata, hogy biztosított-e olyan hatékony eljárás, amelynek keretében az alkalmazott jogi igényét érvényesítheti a REC-kel szemben, a bíróság hatáskörébe tartozó kérdés. A bíróság joghatósága hiánya megállapításának feltételeként köteles megvizsgálni, hogy az adott szervezet joghatóság alóli mentességet élvez-e, és a szervezet e mentességéről lemondott-e. Emellett megvizsgálja azt is, hogy amennyiben a mentességéről

nem mondott le a szervezet, úgy az alkalmazottnak biztosítottak-e más olyan eljárást – például a szervezeten belüli hatékony eljárási rendet – amelynek keretében felléphet vélt vagy valós jogi igényének hatékony érvényesítése iránt.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Kr1. 6. cikk 1. pontjában foglalt immunitás-szabály alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy az immunitás a REC-et a saját alkalmazottja által indított munkajogi jogvita esetében azzal a feltétellel illeti meg, hogy a munkavállaló ezáltal nem esik el vélt vagy valós jogi igényének bírói vagy más, hatékony eljárásban történő érvényesítésétől. Amennyiben ez a feltétel nem érvényesül, a bíróság nem állapíthatja meg, hogy joghatósága kizárt.”

Az Alkotmánybíróság végül azt az indítványozói álláspontot kellett megvizsgálnia, miszerint „sérti a bírói függetlenség elvét és a tisztességes eljárásához (bíróhoz való) jogot, hogy a mentesség kérdésében a Tvr. 5. § (1) bekezdés első mondata alapján meghozott miniszteri határozat a bíróságra kötelező”.

„Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése értelmében a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak.

A Tvr. 5. § (1) bekezdése arra kötelezi az eljáró bíróságot (és »más hatóságot«), hogy amennyiben a Tvr. 1. §-ában megjelölt – vagyis akár büntető, akár polgári, akár közigazgatási hatósági – eljárásban valamelyik fél (diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb) mentessége felmerül, – a folyamatban lévő eljárás egyidejű felfüggesztésével – megkeresse az igazságügyért felelős minisztert. Az igazságügyért felelős miniszter a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben határozatot hoz a mentesség kérdésében. A Tvr. 5. § (1) bekezdés második mondata értelmében ez a határozat a bíróságra (és más hatóságra) kötelező. A Tvr. 5. § (2) bekezdése meghatározza a bíróság döntésének tartalmát annak függvényében, hogy az igazságügyért felelős miniszter által meghozott határozat az érintett fél mentességét megállapította-e. Vagyis, ha az igazságügyért felelős miniszter határozata értelmében a fél mentességet élvez, a bíróság a Tvr. értelmében joghatósága hiányából fakadó, az adott eljárási szabályoknak megfelelő jogkövetkezményeket alkalmazni.

A Tvr. ismertetett rendelkezései következtében az igazságügyért felelős miniszter határozata lényegében kitölti a bíróság döntésének tartalmát. Vagyis a bíró nem mérlegelheti, hogy fennáll-e eljárásának akadályát képezve a joghatóság hiánya, hanem ezt a döntést érdemben – a bírói jogértelmezés és mérlegelés lehetőségét kizárva – az igazságügyért felelős miniszter állásfoglalása tartalmazza, s a bíróság csupán bírósági határozatba foglalja az igazságügyért felelős miniszter határozatának tartalmát. Ezt a »pecsételő szerepkört« húzza alá a Tvr. 5. § (2) bekezdése, amely a bíróság döntését illetően további megkötést tartalmaz.

A bíróság, különösen az ítélkezés függetlenségét sérti, hogy a végrehajtó hatalom jogkörében hozott határozat kizárja annak lehetőségét, hogy a bíróság a jogszabályok értelmezése és mérlegelés útján maga állapítsa meg, saját hatáskörében eljárva, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben joghatósága hiánya megállapításának helye van-e vagy sem. (...)

Ez nem zárja ki azt, hogy a mentesség kérdésében az illetékes miniszter más formában állást foglaljon, ám ez az állásfoglalás nem lehet kötelező az ügyben eljáró bíróságra. (...) Az a körülmény, hogy a diplomáciai vagy egyéb mentességek fenn-

állása kérdésében a külpolitikáért felelős miniszter rendelkezik megfelelő szakértelemmel nem indokolja olyan szabályozás kialakítását, amely a bírói függetlenséget sérti. Ez – vagyis hogy a diplomáciai és egyéb nemzetközi jogon alapuló mentességek tekintetében a külpolitikáért felelős miniszter elsősorban mint a kérdésben szakértelemmel rendelkező miniszter nyilvánul meg – irányadó lehet a hatósági eljárásra nézve is.”

„Az igazságügyért felelős miniszter hatásköre alapján két típusú határozatot hozhat. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdése alapján a minisztérium normatív határozatban a szervezetét, működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. Az immunitás kérdésében hozott állásfoglalás nem tartozik ebbe a körbe, ezért az egyedi hatósági határozatnak minősül. A Tvr. 5. § (1) bekezdés második mondata – ugyan kifejezetten nem zárja ki a bírósághoz fordulás lehetőségét a miniszter határozatával szemben – tartalmilag arra a jogkövetkezmenyre vezet, hogy az igazságügyért felelős miniszter határozata a bíróság által semmilyen formában nem bírálható felül. Ez kizárja annak lehetőségét, hogy az alapul fekvő ügyben érdekelt felek bármelyike bírósági úton érdemben vitathassa a miniszter határozatát, valamint az azt magába foglaló bírósági határozatot. Ha a felek számára kizárt, hogy nyilatkozataik bármilyen formában kihatással legyenek a bíróság döntésére, vagy érdemben vitassák azt, a bíróhoz való jog csupán formálisan érvényesül.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tvr. 5. § (1) bekezdés második mondatában »a bíróságra vagy más« kitétel sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.”

Az Alkotmánybíróság határozatában arra is kitért, hogy »a Tvr. 5. § (1) bekezdés második mondatában, valamint a (2) bekezdésben a hatóságra vonatkozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálata nem képezte jelen eljárás tárgyát. Tekintettel arra, hogy e rendelkezéseket a bíróság az eljárása során nem alkalmazza, így indítvány hiányában az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti szoros tartalmi összefüggés alapján volna jogosult az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására. Ennek feltételei azonban e rendelkezések tekintetében nem állnak fenn. Ezért az Alkotmánybíróság a Tvr. 5. § (1) bekezdés második mondatának és (2) bekezdése egészének alkotmányossági vizsgálatát nem folytatta le.

Mindazonáltal indokolt lehet, hogy a jogalkotó a Tvr. 5. § (1) és (2) bekezdésében a hatóságra vonatkozó szövegrészek fenntartásának szükségszerűségét – figyelemmel az Alaptörvényre és a 2. 1. alpontban kifejtettekre – a bíróságra vonatkozó szabályozással együttesen vizsgálná felül.”

Eltérő vélemények:

Dr. Kiss László alkotmánybíró nem értett egyet az alkotmányos követelménnyel, és az azt alátámasztó többségi indokolással. Álláspontja szerint az alkotmánybírósnak az ügy megítélése során az Ügyrend 40. § (1) bekezdése alapján szakértőt kellett volna igénybe vennie.

Nem tudta elfogadni továbbá azt a felfogást, amely »attól teszi függővé az Alkotmánybíróság joghatóságának fennállását, hogy magyar norma (törvény vagy kormányrendelet) kihirdet-

te-e az adott normát. Minden esetben – és ezzel a »csúszós lejtő (slippery slope) érveléssel« a formai nézőpont elégtelenségét bizonyítom – a tartalmi felülvizsgálatot is szükségesnek tartom, hiszen eme formalista érv alapján akár egy kormányrendeletben kihirdetett, az Amerikai Egyesült Államok szövetségi alkotmányát tartalmazó norma is a magyar Alkotmánybíróság szabály-felülvizsgálati hatáskörébe tarthatna, és arról – ad absurdum – megállapíthatná, hogy alaptörvény-ellenes – levonva annak jogkövetkezmenyét is: az Amerikai Egyesült Államok szövetségi alkotmánya kormányrendeletben kihirdetett szövegének megsemmisítését.”

Az alkotmányos követelménnyel kapcsolatos aggályai a következők voltak: »Az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető jogalkotási mulasztással okozott kár megállapíthatóságának elsődleges oka – nézetem szerint – az, hogy a 2014. április 14-ig hatályos a Magyar Köztársaság Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa közötti, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 90/1996. (VI. 21.) Korm. rendelet – az alacsony jogforrási szint és a munkavállalók alanyi (köztük alap-) jogainak nem megfelelő érvényesítősege miatt – alaptörvény-ellenesen rendezte elsősorban a fenti szervezet munkavállalóinak státuszát, de magát a fenti szervezetet megillető jogok és kötelezettségek katalógusát is.”

Véleménye szerint a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani, nem pedig normatartalmú alkotmányos követelmény megfogalmazásával kísérletet tenni a nyilvánvalóan alapjogi probléma rendezésére.

Dr. Salamon László alkotmánybíró nem értett egyet a rendelkező részben foglaltakkal. Álláspontja szerint »annak eldöntése, hogy a konkrét ügygel érintett természetes vagy más személy élvez-e diplomáciai vagy egyéb mentességet olyan speciális, adott esetben rendkívül bonyolult és szerteágazó szakkérdés, amelynek megválaszolásához a külpolitikáért felelős miniszter rendelkezik a megfelelő szaktudással, szakértelemmel. (...) A miniszteri felelősség – többek között – akkor tölti be rendeltetését, ha abban az esetben, amikor valamely más, a végrehajtó hatalomtól független hatalmi ág (így például a bíróság) döntésének a külpolitikát, külkapcsolatokat is érintő kihatásai lehetnek, a külpolitikát érintő ténykérdés tekintetében (mint jelen esetben a mentesség fennállta vagy fenn nem állta) a miniszter nyilatkozata az ügydöntő. Egy, esetlegesen a diplomáciai vagy egyéb mentességet sértő bírósági döntésért a külkapcsolatokban a politikai konzekvenciát nem az adott ügyben eljáró bíróság, hanem a magyar állam viseli. A Kormány – és ezen belül a külkapcsolatokért felelős miniszter – szerepe az ilyen konfliktushelyzet megelőzése.”

Az alkotmányos követelmény kimondásával azért nem értett egyet, mert »[a]z Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság most találkozott először azzal az esetkörrel, amikor nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alaptörvény-ellenességét állítja az indítványozó. Sem az Abtv., sem a korábban hatályos, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény nem tartalmazott expressis verbis hatáskört az Alkotmánybíróság számára nemzetközi szerződés alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára. [Az Abtv. 23. § (3)-(4) bekezdése a nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági

vizsgálatát tartalmazza csak.] Az Alkotmánybíróság a kérdéskörrel először a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában foglalkozott; e határozatban levezette saját hatáskörét a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, valamint az ennek részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést alkotmányellenesnek találja – miközben ennek a nemzetközi kötelezettségvállalásra

nincs hatása – a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Álláspontja szerint figyelemmel a határozatban is ismertetett nemzetközi gyakorlatra a jelen esetben a szerződés újratárgyalása és a bírósághoz fordulás jogának ezúton történő biztosítása a felmerült alkotmányossági probléma megoldásának reális útja lehetne.