

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-28/16 MVM (Adózás)

A Magyar Villamos Művek Zrt. (MVM) vállalatcsoport anyavállalata a jelen ügyben vizsgált időszakban ún. aktív holding társaságként működött, azaz a tevékenysége nem korlátozódott a leányvállalatok által termelt osztalék begyűjtésére, hanem az ellenőrzött társaságok egyes ügyeinek viteleiben tevőleges szerepet vállalt, aminek keretében jogi, üzleti és reklámszolgáltatásokat vett igénybe. Az anyavállalat az aktív holding társaságként végzett menedzsment-tevékenysége alapján azonban nem bocsátott ki számlákat az ellenőrzött társaságok felé, azaz a kérdéses tevékenységet gyakorlatilag ingyenesen végezte.

Az anyavállalat az említett szolgáltatások igénybevételével összefüggésben megfizetett áfát levonta az egyéb tevékenységeiből származó bevételeihez kapcsolódó adóból, ami miatt jogvitába került a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal (NAV), amely szerint az adólevonásra csak akkor kerülhetett volna sor, ha e szolgáltatások ellenértékét továbbszámolta volna a leányvállalatok részére, ami a jelen esetben nem történt meg. A NAV ezért megállapította, hogy az adólevonási jog gyakorlására jogszabálysértően került sor.

A jogvitából bíróági per lett, és az ügyet vizsgáló Kúria azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a jelen esetben az uniós héa-irányelv (a héa magyar jogi megfelelője az áfa) értelmében az anyavállalat levonhatja-e az általa igénybe vett azon szolgáltatásokhoz kapcsolódó áfát, amelyek közvetlenül kötődnek egyes leányvállalatok áfa köteles gazdasági tevékenységéhez, illetve amelyek a vállalatcsoport egészének érdekét szolgálják, de amelyeket nem hárított át a leányvállalatokra.

C-52/16 SEGRO és C-113/16 Horváth (Mezőgazdaság és uniós alapszabadságok)

2013 decemberében az Országgyűlés egy törvényt fogadott el, amely 2014. május 1-jei hatállyal vagyoni kompenzáció nélkül megszüntette a gazdálkodó szervezetek és az ingatlan-tulajdonos közeli hozzátartozójának nem minősülő természetes személyek javára mezőgazdasági ingatlanokat terhelően bejegyzett haszonélvezeti és használati jogokat.

Egy német állampolgárok tulajdonában álló magyar cég, illetve egy osztrák állampolgár, amelynek, illetve akinek magyarországi szántókon állt fenn haszonélvezeti joga, a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt vitatják az említett szabályozásnak az uniós joggal való összhangját.

A magyar bíróság azt szeretné megtudni az Európai Bíróságtól, hogy a haszonélvezeti és használati jogok megszüntetése és/vagy e jogok vagyoni kompenzáció nélküli törlése sérti-e az uniós alapszabadságokat, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájának a tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezéseit.

I.b.) Az Európai Unió Bíróságának döntései:²

I.
 Ügyszám: A Bíróság 2016. február 23-i ítélete a C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben

Tárgy: Tagállami kötelezettségzegés – 2006/123/EK irányelv – EUMSZ 49. cikk – Letelepedés szabadsága – EUMSZ 56. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – A munkáltató által az alkalmazottainak juttatott, szálláshelyre, szabadidős tevékenységre és/vagy érkezésre felhasználható, kedvező adózású utalványok kibocsátási feltételei – Korlátozások – Monopólium

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

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

A döntés:

Nem egyeztethetők össze az uniós joggal a SZÉP-kártya rendszer és az „Erzsébet étkezési utalvány” rendszer egyes elemei, amely rendszerek Magyarországon lehetővé teszik a munkáltatók számára, hogy a munkavállalóiknak kedvező adózási feltételek mellett biztosítsanak béren kívüli juttatást

Ezen elemek akadályozzák a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát

Jogi háttér és tényállás:

A magyar adójogi szabályozás lehetőséget ad a munkáltatóknak, hogy kedvező adózási feltételek mellett olyan eszközöket biztosítsanak a munkavállalóik számára, amelyek révén ez utóbbiak harmadik személyek részéről bizonyos szolgáltatások és termékek formájában különböző természetbeni juttatásokat vehetnek igénybe anélkül, hogy ezért díjazást fizetnének. Mindazonáltal ugyanezen jogi szabályozás azt is előírja, hogy kizárólag a SZÉP-kártya (szálláshely-, szabadidős és/vagy étkezési szolgáltatások esetén) és az Erzsébet-utalvány (fogyasztásra kész étel vásárlása esetén) biztosíthat hozzáférést ezen adókedvezményekhez.

A Bizottság kötelezettségzegés megállapítása iránti keresetet indított Magyarországgal szemben a Bíróság előtt. A Bizottság szerint Magyarország megsértette a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (valamint SZÉP-kártya tekintetében a 2006/123/EK sz., ún. szolgáltatási irányelvet) azáltal, hogy a szóban forgó adókedvezmények kizárólag SZÉP-kártya és Erzsébet-utalvány használata esetén vehetők igénybe, amelyek kibocsátási feltételeit a Bizottság túlságosan megszorítóknak tartja.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

Ítéletében a Bíróság kimondja, hogy a SZÉP-kártya rendszer és az „Erzsébet étkezési utalvány” rendszer több eleme ellentetes az uniós joggal.

Először is az a tény, hogy a más tagállamban letelepedett vállalkozások magyarországi fióktelepei nem bocsáthatnak ki SZÉP-kártyát sérti az irányelvet, mivel a tagállamok nem akadályozhatják a szolgáltatókat a letelepedési formájuk megválasztásában.

Másodszor a magyar jog bizonyos körülmények között arra kötelezi a SZÉP-kártya kibocsátóit, hogy a magyar jog szerint létrejött gazdasági társaság (részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság) formájában működjenek. Ráadásul továbbra is a magyar jog szerint e kibocsátók kötelesek olyan gazdasági társaság leányvállalataként működni, amely maga is a magyar jog szerint jött létre. A Bíróság megállapítja, hogy a magyar jogi szabályozás nem egyeztethető össze az irányelvvél, mivel a szolgáltatók jogi formájára vonatkozó követelmények nem lehetnek a székhely tekintetében hátrányosan megkülönböztetőek. A jelen ügyben az a tény, hogy mind a leányvállalatnak, mind az anyavállalatnak a magyar jog szerint kell létrejönnie, magában foglalja, hogy a székhely-

lyüknek Magyarországon kell lennie, ami az irányelv értelmében vett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

Harmadszor a Bíróság rámutat, hogy a jelen ügyben kizárólag a magyarországi székhellyel rendelkező pénzintézetek képesek eleget tenni azon feltételnek, amely szerint a SZÉP-kártya kibocsátóinak minden 35 000 főnél több lakosú magyarországi településen ügyfelek számára nyitva álló helyiséget kell fenntartaniuk. E tekintetben a Bíróság emlékeztet arra, hogy az irányelv kizárólag akkor teszi lehetővé valamely szolgáltatás nyújtásának meghatározott szolgáltatók számára való fenntartását, ha az ilyen korlátozás nem jár a szolgáltatók székhelyének helyén alapuló hátrányos megkülönböztetéssel. A Bíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben ilyen hátrányos megkülönböztetés történt.

Negyedszer a magyar jogi szabályozás azáltal is megsérti az irányelvet, hogy a kibocsátók minden 35 000 főnél több lakosú magyarországi településen való jelenlétének megkövetelésével magyarországi telephely meglétét írja elő számukra, ezzel megfosztva a más tagállamokban letelepedett szolgáltatókat azon joguktól, hogy magyarországi letelepedés nélküli, határon átnyúló szolgáltatásnyújtás mellett döntsének. Ezzel összefüggésben a Bíróság arra is rámutat, hogy az ilyen kötelezettség nem áll arányban a követett céllal, vagyis a fogyasztók és a hitelezők védelmével, mivel e cél elérésére többek között kevésbé korlátozó intézkedések is rendelkezésre állnak.

Ötödször a Bíróság rámutat, hogy a szerződések értelmében vett gazdasági tevékenységnek minősül olyan utalványok díjazás ellenében történő kibocsátása, amelyek lehetővé teszik a munkáltatók számára, hogy kedvező adózási feltételek mellett biztosítsanak a munkavállalóiknak fogyasztásra kész étel formájában természetbeni juttatást, és hogy a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (MNÜA) számára e tevékenység tekintetében fenntartott monopólium mind a letelepedés szabadsága, mind a szolgáltatásnyújtás szabadsága megsértésének minősül. A Bíróság szerint az ilyen monopólium létrehozása nem indokolható önmagában azzal, hogy a szóban forgó gazdasági tevékenységből származó bevételeket a jelen ügyben az MNÜA szociális tevékenység vagy munka finanszírozására fordítja.

2.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2016. február 15-ei ítélete a C-601/15. PPU. sz. ügyben

Tárgy: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – A határok ellenőrzése.

Az ügy:

J. N. 1995-ben nyújtotta be menedékjog iránti első kérelmét Hollandiában. Ezt a kérelmet 1996-ban elutasították. 2012-ben és 2013-ban J. N. menedékjog iránti újabb kérelmeket nyújtott be. 2014-ben az államtitkár elutasította e kérelmek közül az utóbbit, valamint J. N.-t az Európai Unió területének azonnali elhagyására kötelezte, és tíz évre szóló beutazási tilalmat rendelt el vele szemben. Az e határozattal szemben indított keresetet jogerős ítélet elutasította.

J. N.-nel szemben 1999 és 2015 között különböző bűncselekmények (többségében lopások) miatt huszonegy alkalommal szabtak ki pénz-, illetve szabadságvesztés-büntetést. Legutóbb 2015-ben J. N.-t lopás bűncselekményének elkövetése és a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megsértése miatt tartóztatták le. J. N.-t újabb szabadságvesztés-büntetésre ítélték, ezt követően pedig menedékkérőként őrizetbe vették. Miközben ugyanis a szabadságvesztés-büntetését töltötte, benyújtotta a menedékkérő iránti negyedik kérelmét.

Ebben az összefüggésben a Raad van State (államtanács, Hollandia) a J. N. által indított kereset keretében kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra. E bíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának különösen az azon esetekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amelyek fennállása esetén elrendelhető a menedékkérő őrizetbe vétele. A nemzeti bíróság ilyen feltételek mellett keres választ a 2013/33 irányelv érvényességével kapcsolatos kérdésre, amely irányelv engedélyezi a menedékkérő őrizetbe vételét, amikor azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi.³

A döntés:

A Bíróság megállapítja, hogy nem kérdőjelezhető meg a 2013/33 irányelv érvényessége, amennyiben az engedélyezi az ilyen őrizetbe vételi intézkedéseket, amelyek hatálya az arányosság követelményeinek teljesítése érdekében szigorúan körülhatárolt.

A döntés indokolása:

A Bíróság sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozta meg ítéletét. Mindenekelőtt megállapítja, hogy az irányelv által előírt őrizetbe vételi intézkedés ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzésnek felel meg. Emlékeztet arra, hogy a nemzetbiztonság és a közrend védelme hozzájárul mások jogainak és szabadságainak védelméhez is. E tekintetben az Európai Unió Alapjogi Chartája kifejti, hogy mindenkinek joga van nemcsak a szabadsághoz, hanem a személyi biztonságához is.

A Bíróság ezt követően azt vizsgálja, hogy az uniós jogalkotó a kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges korlátokon belül maradt-e, és hogy tiszteletben tartotta-e a menedékkérő szabadsághoz való joga, valamint a nemzetbiztonság vagy a közrend védelméhez kapcsolódó követelmények közötti megfelelő egyensúlyt.

Tekintettel a szabadsághoz való jog jelentőségére, valamint azon beavatkozás súlyosságára, amelyet az őrizetbe vételi intézkedés jelent, a Bíróság hangsúlyozza, hogy az e jog gyakorlásával kapcsolatos korlátozások a feltétlenül szükséges határokon belül kell, hogy maradjanak.

A Bíróság megállapítja, hogy a menedékkérő őrizetbe vételének lehetősége azon feltételek összességének a betartásától függ, amelyek különösen az őrizet időtartamához kapcsolódnak (az őrizetnek a lehető legrövidebb ideig kell tartania).

A Bíróság hozzáteszi, hogy azt a szigorú keretet, amely a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak ebben az összefüggésben elismert jogkört behatárolja, a „nemzetbiztonság” és a „közrend” fogalmainak értelmezése is biztosítja.

Ezért a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a „közrend” fogalma mindenképpen – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását feltételezi, amely a társadalom valamely alapvető érdekére kihatással jár.

A „közbiztonság” fogalmát illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e fogalom magában foglalja a tagállam belső és külső biztonságát. Következésképpen az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság fennmaradása, akár csak a külkapcsolatok vagy a népek békés együttélése súlyos megzavarásának a kockázata, vagy a katonai érdekek veszélyeztetése hatással lehet a közbiztonságra.

A Raad van State jelezte a Bíróságnak, hogy a saját ítélkezési gyakorlata értelmében menedékkérő iránti kérelemnek a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló személy általi benyújtása azzal a hatással jár, hogy a korábbi kiutasítási határozatot hatálytalanná teszi. E tekintetben a Bíróság hangsúlyozza, hogy a 2008/115 irányelv⁴ hatékony érvényesülése mindenképpen megköveteli, hogy az olyan megindított eljárást, amely az adott esetben beutazási tilalommal járó kiutasítási határozatot eredményezte, folytatni lehessen abban a szakaszban, ahol azt a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása miatt felfüggesztették, amennyiben ezt a kérelmet első fokon elutasították. A tagállamok ugyanis nem veszélyeztethetik a 2008/115 irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának a megvalósítását.

A Bíróság emlékeztet továbbá arra, hogy a tagállamok együttműködési kötelezettségéből, valamint a hatékonysági követelményekből az következik, hogy a tagállamoknak rövid időn belül teljesíteni kell azon kötelezettségüket, hogy az irányelvben foglalt esetekben kitoloncolást foganatosítsanak. Ezt a kötelezettséget nem tartanák tiszteletben akkor, ha a kiutasítási határozat végrehajtása amiatt késlekedne, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem első fokon történő elutasítását követően az eljárást nem lehetne abban a szakaszban folytatni, amelyben az felfüggesztésre került, hanem azt újra kellene kezdeni.

A Bíróság végül rámutat arra, hogy a 2013/33 irányelv azzal, hogy felhatalmazza a tagállamokat a nemzetbiztonsággal vagy a közrenddel kapcsolatos indokok miatt őrizetbe vételi intézkedések foganatosítására, nem sérti az Emberi Jogok

³ A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének e) pontja.

⁴ A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

Európai Egyezménye (EJEE)⁵ által biztosított védelmi szintet, amely Egyezmény lehetővé teszi olyan személy őrizetbe vételét, akivel szemben kiutasítási eljárás „van folyamatban”.

Összegzőképpen a Bíróság megállapítja, hogy nem kérdőjelezhető meg a 2013/33 irányelv érvényessége, amennyiben az engedélyezi az ilyen őrizetbe vételi intézkedéseket, amelyek hatálya az arányosság követelményeinek teljesítése érdekében szigorúan körülhatárolt.

3.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2016. március 17-ei ítélete a C-695/15. PPU. sz. ügyben⁶

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás – 604/2013/EU rendelet – A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok – A 3. cikk (3) bekezdése – A tagállamok joga a kérelmező biztonságos harmadik országba küldésére – 18. cikk – A kérelmező visszavétele esetén a tagállamnak a kérelem megvizsgálására vonatkozó kötelezettségei – 2013/32/EU irányelv – A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások – A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálása.

Az ügy:

A pakisztáni állampolgárságú Shiraz Baig Mirza 2015 augusztusában jogellenesen lépett be Szerbia irányából Magyarország területére. 2015. augusztus 7-én előterjesztette nemzetközi védelem iránti első kérelmét Magyarországon. Ezen eljárás alatt S. B. Mirza elhagyta a magyar hatóságok által számára kijelölt tartózkodási helyet. Egy 2015. október 9-i határozatban e hatóságok azzal az indokkal szüntették meg e kérelem vizsgálatát, hogy azt a kérelmező hallgatólagosan visszavonta.

Ezt követően S. B. Mirzát a Cseh Köztársaságban feltartóztatták, miközben Ausztriába szándékozott beutazni. A cseh hatóságok kérték Magyarországtól az érintett visszavételét, amely kérésnek Magyarország eleget tett. S. B. Mirza ezt követően nemzetközi védelem iránti második kérelmet terjesztett elő Magyarországon. 2015. november 19-én a magyar hatóságok mint elfogadhatatlant elutasították S. B. Mirza kérelmét, annak érdemi vizsgálata nélkül. Úgy ítélték meg ugyanis, hogy a kérelmező vonatkozásában Szerbia biztonságos harmadik országnak tekintendő.

S. B. Mirza keresetet nyújtott be e határozat ellen a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (Magyarország). E bíróság azt a kérdést teszi fel a Bíróságnak, hogy S. B. Mirza biztonságos harmadik országba küldhető-e annak ellenére, hogy a cseh hatóságokat feltehetően nem tájékoztatták a nemzetközi védelmet kérelmező személyek biztonságos harmadik országnak való átadására vonatkozó magyar szabályozásról és gyakorlatról.

⁵ Az EJEE 5. cikke (1) bekezdése f) pontjának második tagmondata.

⁶ Előzményt lásd: Új Magyar Közigazgatás 2016. március, 9. évfolyam 1. szám 83. old.

Mivel S. B. Mirza jelenleg őrizetben van, a Bíróság ezen ügyet az eljárási szabályzata szerinti sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálta el.

A döntés:

- 1) Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésére vonatkozó jogot azt követően is gyakorolhatja valamely tagállam, hogy ez utóbbi tagállam – e rendelet alapján, visszavételi eljárás keretében – elismerte az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó érdemi határozat meghozatala előtt elhagyta e tagállamot.
- 2) A 604/2013 rendelet 3. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldése, amennyiben az említett kérelmezőt a felelős tagállamnak átadó tagállamot a visszavételi eljárás során nem tájékoztatták a felelős tagállamnak a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó szabályozásáról és az illetékes hatóságai e területen irányadó gyakorlatáról.
- 3) A 604/2013 rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező visszavétele esetén e rendelkezés nem követeli meg, hogy a kérelme megvizsgálására irányuló eljárást abban a szakaszban folytassák, amelyben az félbeszakadt.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében mindenekelőtt rámutat arra, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésére vonatkozó jogot azt követően is gyakorolhatja valamely tagállam, hogy ez utóbbi – a „Dublin II”-rendelet⁷ alapján, visszavételi eljárás keretében – elismerte az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó érdemi határozat meghozatala előtt elhagyta e tagállamot.

A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező visszavételi eljárása keretében a „Dub-

⁷ Egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

lin III⁸-rendelet nem írja elő a felelős tagállam (Magyarország) számára azon kötelezettséget, hogy tájékoztassa az átadó tagállamot (a Cseh Köztársaság) a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó nemzeti szabályozásának tartalmáról vagy az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról.

A Bíróság azt is hangsúlyozza, hogy a két érintett tagállam közötti, erre vonatkozó információcsere hiánya nem sérti a kérelmező számára az uniós jog által az átadásra vonatkozó határozattal és a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szemben biztosított hatékony jogorvoslat-hoz való jogot.

Végül a Bíróság megállapítja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező azon joga, hogy a jelenlegihez hasonló helyzetben a kérelme tárgyában – akár a félbeszakadt eljárásban, akár egy olyan új eljárásban, amely nem kezelhető ismételt kérelemként – jogerős határozatot hozzanak, nem jelenti a felelős tagállam azon lehetőségétől való megfosztását, hogy a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítsa, sem az arra való kötelezést, hogy a kérelem vizsgálatát az eljárás meghatározott szakaszában folytassa.

3.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2016. március 1-ei ítélete a C-443/14. és a C-444/14. sz. egyesített ügyekben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – A menekültek helyzetére vonatkozó, Genfben 1951. július 28-án aláírt egyezmény – 23. és 26. cikk – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2011/95/EU irányelv – A nemzetközi védelem tartalmára vonatkozó szabályok – A kiegészítő védelem által biztosított jogállás – 29. cikk – Szociális védelem – Jogosultsági feltételek – 33. cikk – A fogadó tagállamon belüli szabad mozgás – Fogalom – Korlátozás – Meghatározott helyen található lakóhelyre vonatkozó kötelezettség – Eltérő bánásmód – A helyzetek összehasonlíthatósága – A költségvetési terhek közigazgatási szervek közötti kiegyensúlyozott megosztása – A migrációs és integrációs politikával kapcsolatos indokok.

Az ügy:

Egy uniós irányelv értelmében⁸ a tagállamok saját területükön az ott jogszerűen tartózkodó más nem uniós polgárokra vonatkozókkal azonos feltételek mellett engedélyezik az általuk kiegészítő védelemben részesített személyek⁹ szabad mozgását.

A német jog előírása szerint a kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban részesülő személyek tartózkodása a lakóhely meghatározott helyen való létesítésére vonatkozó kö-

telezettséghez kötött (a továbbiakban: lakóhelyre vonatkozó kötelezettség). E kötelezettség egyrészt arra irányulhat, hogy biztosítsák ezen ellátások terhének a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti arányos megosztását. Másrészt célja lehet, hogy elősegítse a nem uniós polgárok német társadalomba történő integrációját.

Ibrahim Alo és Amira Osso szír állampolgárok, akik 1998-ban, illetve 2001-ben érkeztek Németországba, és ott kiegészítő védelemben részesültek. Emellett lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg velük szemben, amelyet a német bíróságok előtt vitatnak. A jogvita immár a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) előtt van folyamatban, amely arra a kérdésre vár választ a Bíróságtól, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség összeegyeztethető-e az irányelvvel.

A döntés:

- 1) A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 33. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség az említett cikkben biztosított szabad mozgás korlátozását jelenti, akkor is, ha ezen intézkedés nem tiltja e jogosult számára az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgást vagy e területen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséggel érintett helyszínen kívüli ideiglenes tartózkodást.
- 2) A 2011/95 irányelv 29. és 33. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha azt az említett ellátások folyósításából fakadó tehernek a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti megfelelő megosztására alapítják, amennyiben az alkalmazandó nemzeti szabályozás nem ír elő ilyen intézkedést az említett ellátásokban részesülő menekültek, az érintett tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok és e tagállam állampolgárai vonatkozásában.
- 3) A 2011/95 irányelv 33. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, amelyet a harmadik országbeli állampolgárok az e védelmet nyújtó tagállamon belüli integrációja elősegítésére alapítanak, amennyiben az alkalmazandó nemzeti szabályozás nem ír elő ilyen intézkedést az e tagállamban nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívü-

⁸ A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv.

⁹ Azok a nem uniós polgárok részesülhetnek kiegészítő védelemben, akik, bár nem minősülnek menekültnek, megalapozott okokból nemzetközi védelmet igényelnek.

li okokból jogszerűen tartózkodó, az említett ellátásokban részesülő harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, feltéve hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek e célkitűzés tekintetében nincsenek objektíve összehasonlítható helyzetben az érintett tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal, aminek a vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében először is megállapítja, hogy az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy az általuk kiegészítő védelemben részesített személyek számára ne csak a területükön való szabad mozgás, hanem a lakóhelyük e területen való megválasztásának lehetőségét is biztosítsák. Következésképpen az e személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség az irányelvben biztosított szabad mozgás korlátozását jelenti. Amennyiben e kötelezettség kizárólag a kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban részesülő személyekre vonatkozik, úgy az egyúttal korlátozza e személyeknek az uniós jog által biztosított szociális támogatásban való részesülését.

Ebben az összefüggésben a Bíróság hangsúlyozza, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyekre a tartózkodási helyük megválasztása tekintetében főszabály szerint nem vonatkozhat az érintett tagállam területén jogszerűen tartózkodó nem uniós polgárokra alkalmazandónál szigorúbb rendszer, illetve a szociális támogatásra való jogosultság tekintetében az e tagállam állampolgáira alkalmazandónál szigorúbb rendszer.

Mindazonáltal a Bíróság úgy véli, hogy előírható lakóhelyre vonatkozó kötelezettség kizárólag a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében, amennyiben a szóban forgó nemzeti szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében nincsenek objektíve összehasonlítható helyzetben az érintett tagállamban jogszerűen tartózkodó nem uniós polgárokkal vagy ezen állam állampolgáraival.

Ezt követően a Bíróság elismeri, hogy a szociális ellátásokban részesülő személyek helyváltoztatása vagy valamely tagállam területén való egyenlőtlen koncentrálódása az ezen ellátások folyósításából fakadó pénzügyi tehernek a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti aránytalan megoszlását vonhatja maga után. Ugyanakkor a terhek ilyen egyenlőtlen megoszlása nem kifejezetten kapcsolódik ahhoz, hogy a kiegészítő védelemben és szociális ellátásokban részesülő személyek adott esetben milyen státusszal rendelkeznek. E körülmények között az irányelvvel ellentétes a kizárólag a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, amelynek célja a szóban forgó ellátások folyósításából fakadó terhek arányos megosztása.

Ezzel szemben a Bíróság rámutat arra, hogy a német bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy a kiegészítő védelem-

ben és szociális ellátásban részesülő személyek fokozott integrációs nehézségekkel szembesülnek-e a Németországban jogszerűen tartózkodó és szociális támogatásban részesülő más nem uniós polgárokhoz képest. Amennyiben a személyek e két kategóriája nincs összehasonlítható helyzetben a nem uniós polgárok németországi integrációjának elősegítésére irányuló célkitűzés tekintetében, úgy nem ellentétes az irányelvvel, ha a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget állapítanak meg az integrációjuk elősegítése céljából, még ha ez a kötelezettség nem is alkalmazandó a Németországban jogszerűen tartózkodó más nem uniós polgárokra.

II.

A Kúria döntései:

II.a.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntései:¹⁰

Ügyszám: Köf.5050/2015/4.

Tárgy: zajvédelem önkormányzati szabályozása

Vizsgált jogszabály: Budapest Főváros III. Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata által alkotott a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 24/2005. (VI.13.) rendelet

Törvényességi probléma:

Az Alapvető Jogok Biztosa (a továbbiakban: indítványozó) a 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 24/2005. (VI. 13.) rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. §-a és 2. §-a, továbbá a 4. § (5) bekezdésének törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések ellentétesek a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.), a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri tv.), valamint a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ZajKr.) több rendelkezésével.

Az indítványozó szerint az önkormányzat túlterjeszkedett a rendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazásokon, egyes rendelkezései magasabb jogszabályi rendelkezéseket ismételnék meg, a normavilágosság követelményét sértik a rendeletbe használt egyes fogalmak.

Az ügy irataiból megállapítható, hogy az Ör.-beli szabályok megalkotására – többek között – a „Sziget Fesztivál” zajkibocsátása kapcsán került sor.

³ A döntést BALOGH ZSOLT (kúriai bíró) dolgozta fel.

¹⁰ A döntést Balogh Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

A döntés:

- 1) A Kúria megállapította, hogy az önkormányzat felhatalmazással rendelkező önkormányzati hatósági ügyként szabályozni a helyi érdekeltségű közterületi rendezvényekre vonatkozó zajvédelmi szabályokat, ezért törvénysértést az Ör. 2. § (1a)-(5) bekezdés és 4. § (5) bekezdés vonatkozásában nem állapított meg, az erre vonatkozó indítványt elutasította.
- 2) A közterületi rendezvényeket érintően, és az ún. háztartási tevékenységekre vonatkozóan az önkormányzatok központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő jellegű szabályokat alkothatnak, így a Kúria megállapította, hogy a rendelet hatályát meghatározó 1. § (2) bekezdése a Kvt. 48. § (1) bekezdésével nem áll ellentétben, de az Ör. hatályát megállapító 1. § (2) bekezdés a ZajKr. indítványozó által jelölt 1. § (2) bekezdés a) és c) pontját sem sérti, mivel a ZajKr. hatálya az Ör. által lefedett tevékenységekre nem terjed ki, így értelemszerűen azzal nem is került ellentétbe.
- 3) A Kúria megállapította, hogy az Ör. 1. § (3) bekezdése nem sérti a Jat. 3. §-át azzal, ha magasabb jogszabály rendelkezéseit a rendelet koherenciájának fenntartása végett megismétli, továbbá az Ör., azzal, hogy a Gytv. vonatkozásában „gyűlés” és nem „rendezvény” kifejezést használ, még nem törvénysértő.
- 4) A kúriai döntés értelmében önmagában az, hogy az Ör. 1. § (4) bekezdése a háztartási berendezés körében – nem lezárt felsorolásban – megjelöli a motoros fűnyírót, motoros fűrészt, és a kerti traktort, nem jelenti a normavilágosság követelményének sérelmét. Az Ör. 1. § (4) bekezdése az 1. § (2) bekezdésében használt fogalom („magánszemélyek által üzemeltetett háztartási berendezés”) megértéséhez, azaz a jogkövető magatartás előmozdításához nyújt segítséget, így a Jat. 2. § (1) bekezdésével ezért nem áll ellentétben.
- 5) Az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontja és 2. § (4) bekezdése a „hatásterület” fogalmát a magasabb jogszabály által meghatározott „hatásterület” fogalmától eltérően definiálja, illetve használja. A Kúria megállapította, hogy a fenti szabályok a Jat. 2. § (1) bekezdésbe foglalt normavilágosság követelményét sértik, erre tekintettel a fenti rendelkezéseket megsemmisítette.
- 6) A Kúria végül megállapította, hogy az Ör. 1. § (4) bekezdés c) pontja sérti a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontját, mert a nem hatályos jogszabályi rendelkezésre hivatkozik, s így nem biztosítja, hogy az Ör. illeszkedjen a jogrendszerbe.

A döntés indoka:

- 1) Az Ör. 2. § (1) bekezdése engedélyhez köti a nappali (06 és 22 óra közötti) időszakban 1 órát meghaladó időtartamú, valamint éjszakai (22 és 06 óra közötti) időszakban bármilyen időtartalmú közterületi rendezvényen hangosító berendezés üzemeltetését. A támadott 2. § (1a)-(5) bekezdései az engedélyezési eljárást szabályozzák, az Ör. kimondja, hogy az engedély elbírálásáról és a hangosító berendezés használatának feltételeiről első fokon, önkor-

mányzati hatósági jogkörben a polgármester dönt. E rendelkezések értelmében, ha a kérelemben közölt adatokból az állapítható meg, hogy szabadidős zajforrásból származó környezeti zaj a környéken élők nyugalalmát indokolatlanul zavarná, a polgármester a rendezvény időtartamára

- zajkibocsátásra vonatkozó korlátozást,
- hangárnyékoló eszköz alkalmazását írhatja elő,
- vagy a kérelmet elutasíthatja.

Az Ör. 4. § (5) bekezdés alapján a polgármester a hangosító berendezés üzemeltetésének folytatását a helyszínen felfüggesztheti az Ör.-ben foglaltak be nem tartása esetén.

A Kvt. 110. § (7) bekezdése alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy „rendeletben állapítsa meg

1. a települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének részletes környezetvédelmi államigazgatási hatáskörét;

(...)

6. a környezetvédelmi bírságok mértékét, megállapításának módját;

(...)

9. a hatásterület meghatározásának szabályait;

(...)

23. a zaj és rezgés elleni védelem szabályait;”

Az Ör. bevezetője szerint az érintett önkormányzat a Hatásköri tv. 85. § (1) bekezdése e) pontjában kapott felhatalmazás alapján, valamint a Kvt. 46. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint hozta meg a rendeleti szabályokat. A Hatásköri tv. 85. § (1) bekezdés e) pontja a rendelet megalkotásakor úgy szól, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása. A Hatásköri tv. e szabályát a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény módosításáról rendelkező 2015. évi CCXXX. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 8. §-a hatályon kívül helyezte. A Mód.tv. a Kvt. 48. § (4) bekezdését új d)-e)-f) pontokkal egészítette ki, valamint megállapította a 48. § (5) bekezdés új szövegét. A Kvt. 48. § (4)-(5) bekezdésének jelenleg hatályos szövege szerint:

„(4) A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik:

a) a füstködriadó terv,

b) a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása,

c) a légszennyezettség szempontjából ökológiailag sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos eljárásban való közreműködés,

d) területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása,

e) csendes övezet kijelölése, valamint

f) a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása.

(5) A (4) bekezdésben meghatározott feladatok végrehajtására a fővárosban

a) az a) és a b) pont tekintetében a fővárosi közgyűlés,

b) a d)–f) pont tekintetében

ba) a fővárosi kerületi képviselő-testület,

bb) a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi közgyűlés

alkothat rendeletet.”

Megállapítható tehát, hogy a Kvt. 2016. január 6-tól hatályos szabályai, a 48. § (4) bekezdés *f*) pontja és (5) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontja alapján a fővárosi kerületi képviselő-testület felhatalmazással rendelkezik – ahogy az az Ör. címében is szerepel – a helyi zajvédelmi szabályok megalkotására. Megjegyzést érdemel, hogy korábban hasonló szabályt a Hatásköri tv. 85. § (1) bekezdése tartalmazott.

A Kúria megítélése szerint a Kvt. 110. § (7) bekezdésében az a Kormányának adott felhatalmazás, hogy szabályozza a települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének részletes környezetvédelmi államigazgatási hatáskörét, az államigazgatási hatósági ügyekre vonatkozik, amíg – jelenleg – a Kvt. 48. § (4) bekezdés *f*) és (5) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontjában adott felhatalmazás az önkormányzati hatósági ügyekre irányadó. Annak eldöntése érdekében, hogy az Ör. vonatkozásában a Kvt. fent jelölt rendelkezései közül melyik alkalmazható (államigazgatási hatósági ügyet vagy önkormányzati hatósági ügyet szabályoz), figyelembe kell venni a következőket:

A Kvt. 110. § (7) bekezdésébe foglalt, a Kormányának adott felhatalmazást a Kormány a ZajKr.-vel teljesítette. A ZajKr. 1. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint a ZajKr. hatálya nem terjed ki a közterületi rendezvényre. A ZajKr. ezáltal „helyet adott” a helyi zajvédelmi szabályok megalkotására – korábban a Hatásköri tv. jelenleg – a Kvt. 48. § (4) bekezdés *f*) pontjába foglalt felhatalmazás tartalommal való kitöltésére. Az Ör. 1. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Ör. hatálya a közterületi rendezvényekre terjed ki. Tehát ebből a szempontból az Ör. nem állhat ellentétben a ZajKr.-vel. Ettől különálló kérdés az, hogy az Ör. valamely tételes szabálya más jogszabállyal esetleges ellentétes.

A Kúria észlelte, hogy a ZajKr. 1. § (2) bekezdés *a*) pontja 2016. február 1-jei hatállyal akként módosult, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki „a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre”. A Kúria megítélése szerint az indítványozó által felvetett törvényességi probléma lényegének megítélésére e módosítás nem hat ki, az Ör. a helyi zajvédelmi követelményeket egyrészt a hangosító berendezések használatára terjeszti ki (ami értelemszerűen az alkalmi rendezvényekre jellemző), másrészt a háztartási igényeket kielégítő tevékenységekre, amelyre a ZajKr. 1. § (2) bekezdés *c*) pontja értelmében a ZajKr. hatálya szintén nem terjed ki.

A Kúria tehát megállapította, hogy az érintett önkormányzat korábban a Hatásköri tv., jelenleg hatályosan a Kvt. fenti rendelkezései értelmében felhatalmazással rendelkező önkormányzati hatósági ügyként szabályozni a helyi érdekű közterületi rendezvényekre vonatkozó zajvédelmi szabályokat. A Kúria erre tekintettel törvénysértést az Ör. 2. § (1a)-(5) bekezdés és 4. § (5) bekezdés vonatkozásában nem állapított meg, ezért az erre vonatkozó indítványt elutasította.

2. Az indítványozó szerint az Ör. 1. § (2) bekezdése a Kvt. 48. § (1) bekezdésével, valamint a ZajKr. 1. § (2) bekezdésével ellentétesen állapítja meg a rendelet tárgyi hatályát. Az Ör. 1. § (2) bekezdése értelmében a rendelet hatálya a (3) bekezdésben foglalt kivételekkel azokra a közterületi rendezvényekre, valamint egyes magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekre terjed ki, amelyek környezeti zajt,

illetve rezgést okoznak, vagy okozhatnak. Az Ör. 1. § (3) bekezdés értelmében: A rendelet hatálya nem terjed ki

- a) a gyülekezési jogról szóló, valamint a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések során végzett tevékenysége, továbbá
- b) a vallási tevékenység végzésére,
- c) az állami, valamint az önkormányzat által szervezett ünnepségekre.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványozó által hivatkozott 2012. június 4-én meghozott Köf.5025/2012/5. számú határozatában – a Kvt. 110. § (8) és (13) bekezdése, valamint a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet és a 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendeletet alapján – megállapította, hogy „a környezet zaj és rezgésterheléssel összefüggő védelme törvényi, kormányrendeleti és miniszteri jogalkotás szintjén szabályozott, az önkormányzati jogalkotásnak tehát a szabályozott kérdésekben csupán kiegészítő, végrehajtó jellegű rendelkezések megalkotására van módja”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2014. szeptember 9-én meghozott Köf.I.5019/2014/4. számú határozatában – a jogszabályi változásokra is tekintettel – a Kvt. 46. § (1) bekezdés *c*) pontját, 48. § (1) bekezdését és a Hatásköri tv. akkor még hatályos 85. § (1) bekezdés *c*) pontját értelmezve – a kiegészítő jellegű jogalkotás lehetőségét megerősítve – rámutatott, hogy „az önkormányzatok általános törvényi szabályok szerint rendelkeznek felhatalmazással rendeletalkotásra zajhatással járó környezeti terhelést illetően. Az önkormányzati rendeletalkotás korlátja a központi jogszabályok által már rendezett társadalmi viszony: az Alaptörvény fentebb idézett 32. cikk (2) bekezdéséből, valamint a (3) bekezdéséből következően az önkormányzat rendeletalkotási joga központi jogszabályok által rendezett társadalmi viszonyra nem terjed ki.”

Jelen ügyben az Ör. 1. § (2) bekezdése tartalma szerint arról szól, hogy – a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény hatálya alá tartozó, továbbá a vallási rendezvények és az állami vagy önkormányzati ünnepek kivételével – hatálya a közterületi rendezvényekre és az ún. „háztartási tevékenységekre” terjed ki. A Kúria álláspontja szerint az Ör. egy speciális helyzetre tekintettel – az 1. pontban ismertetett felhatalmazást is figyelembe véve – alkotott rendeletet. A rendelet hatályát meghatározó 1. § (2) bekezdése a Kvt. 48. § (1) bekezdésével (a Kvt. más rendelkezéseit is figyelembe véve) nem áll ellentétben, de az Ör. hatályát megállapító 1. § (2) bekezdés a ZajKr. indítványozó által jelölt 1. § (2) bekezdés *a*) és *c*) pontját sem sérti, mivel a ZajKr. hatálya az Ör. által lefedett tevékenységekre nem terjed ki, így értelemszerűen azzal nem is került ellentétbe.

⁴ A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

3. A Kúria álláspontja szerint az Ör. 1. § (3) bekezdése nem sérti a Jat. 3. §-át. A Jat. e rendelkezése értelmében „*az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.*”

Mint fentebb a Kúria már utalt rá, a ZajKr. a Kvt. 110. § (7) bekezdés alapján került megalkotásra, amíg az Ör. a helyi zajvédelmi szabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazás alapján. Míg egyik körben az államigazgatási hatósági ügyek, úgy a másik körben az önkormányzati hatósági ügyek kerültek szabályozásra. Nem beszélhetünk így indokolatlan párhuzamos szabályozásról, vagy olyan jellegű ismétlésről, amit a Jat. 3. §-a tilt. Az érintett önkormányzat egyébiránt helyesen hivatkozott a Kúria azon gyakorlatára, amely az önkormányzati rendelet koherenciájának fenntartásához fűződő érdeket is figyelembe veszi a Jat. 3. §-a érvényesítésénél.

Az indítvány alapján a Kúria rámutat: közterületi rendezvény nemcsak a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény lehet. Maga az Ör. 1. § (3) bekezdés a) pontja veszi ki hatálya alól a Gytv. alá tartozó rendezvényeket, holott általános hatályát az 1. § (2) bekezdésben a közterületi rendezvényekre terjeszti ki. Önmagában az, hogy az Ör. a Gytv. vonatkozásában „*gyűlés*” és nem „*rendezvény*” kifejezést használ, még nem törvénysértő. E körben maga az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozata is „*gyűlés*” fogalmat használt, amikor megkülönböztette a spontán tüntetést és a sürgős gyűlést.

4. Az indítványozó szerint az Ör. 1. § (4) bekezdés e) pontja a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményébe ütközik, mert nem állapítható meg, hogy mely további háztartási berendezésekre vonatkozik, s melyekre nem.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Az Ör. 1. § (4) bekezdés e) pontja értelmében „*magánszemélyek által üzemeltetett háztartási berendezés: különösen motoros fűnyíró, motoros fűrészt, kerti traktor*”.

Az érthető és megfelelően értelmezhető jogszabályszöveg elengedhetetlen feltétele a jogkövető magatartásnak. Az Ör. 1. § (2) bekezdése a rendelet hatályát többek között a „*magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenység*”-re terjeszti ki. Ezt a fogalmat a ZajKr. 1. § (2) bekezdés c) pontja is tartalmazza (úgy, mint amire a rendelet hatálya nem terjed ki). Az Ör. 1. § (4) bekezdés e) pontja példalózó felsorolást ad arra vonatkozóan, hogy helyben milyen háztartási igényt kielégítő tevékenység minősülhet olyannak, ami az Ör. hatálya alá tartozhat. A jogrendszerben valamely fogalom tartalmának megvilágítására szolgáló példalózó felsorolás nem ismeretlen. Önmagában az, hogy az Ör. 1. § (4) bekezdése e körben – nem lezárt felsorolásban – megjelöli a motoros fűnyíró, motoros fűrészt, és a kerti traktort, nem jelenti a normavilágosság követelményének sérelmét. Az Ör. 1. § (4) bekezdése az 1. § (2) bekezdésében használt fogalom („*magánszemélyek által üzemeltetett háztartási berendezés*”) megértéséhez, azaz a

jogkövető magatartás előmozdításához nyújt segítséget, a Jat. 2. (1) bekezdésével ezért nem áll ellentétben.

5. Az indítványozó szerint az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontja ellentétes a Kvt. 4. § 20. pontjával és a ZajKr. 5-6. §-aiban foglalt, a hatásterület meghatározására vonatkozó rendelkezésekkel, ezen túl a szabályozás az Ör. 2. § (4) bekezdés utolsó mondatával együtt a Kormány hatáskörébe tartozik. A hatásterület fogalmát illetően az érintett önkormányzat jelezte, hogy az indítványozóval egyetért, a kifogásolt szabályozást hatályon kívül fogja helyezni. Ezen rendelkezések hatályon kívül helyezésre a mai napig nem került sor.

Az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontja szerint „*hatásterület: a környezeti zajforrástól számított 100 méteres távolságon belüli terület, de legfeljebb a III. kerület illetékességi területéig terjedő terület*”. Az Ör. 2. § (4) bekezdés utolsó mondata szerint: „*Ha két – hangosító berendezést is működtető – közterületi rendezvény hatásterülete fedésben áll, a környezetvédelmi és vízügyi miniszteri rendelet 1. melléklet 3. pontjában meghatározott zajkibocsátási határértéket kell alkalmazni.*”

A Kvt. 4. § 20. pontja a következő definíciót adja: „*hatásterület: az a terület vagy térrész, ahol jogszabályban meghatározott mértékű környezetre gyakorolt hatás a környezethasználat során bekövetkezett vagy bekövetkezhet.*”

Megállapítható tehát, hogy ugyan abban a tárgyban, ugyan annak a fogalomnak más-más tartalmat ad a Kvt. és az Ör. A ZajKr. 5.-8. §-ai a hatásterület megállapításának szabályairól szólnak, ami teljesen eltérő attól, amit az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontja és 2. § (4) bekezdés utolsó mondata meghatároz. Az eltérő szabályok a jogalkalmazásban a Jat. 2. § (1) bekezdését sértő jogbizonytalanságot eredményeznek. Így az Ör. ezen rendelkezései az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütköznek. Erre tekintettel a Kúria az Ör. 1. § (4) bekezdés b) pontját és 2. § (4) bekezdés utolsó mondatát a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

6. Az Ör. 1. § (4) bekezdés c) pontja értelmében „*közterület: az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 30/2004. (VII. 1.) önkormányzati rendelet 1. § (2) bekezdésében meghatározott terület*”. Az indítványozó szerint e rendelkezés már nem hatályos önkormányzati rendeletre utal, a 30/2004. (VII. 1.) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezte az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 10/2014. (II. 28.) önkormányzati rendelet. Az Ör. 1. § (4) bekezdés c) pontja sérti a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontját, mert a nem hatályos jogszabályi rendelkezésre hivatkozás nem biztosítja, hogy az Ör. illeszkedjen a jogrendszerbe. Az érintett önkormányzat e tekintetben is egyetértett az indítványozóval.

A Kúria a Köf.5040/2014/4. számú határozatában már rámutatott, hogy az önkormányzati rendeletbe foglalt más jogszabályokra utaló rendelkezések pontossága a jogbiztonság szempontjából elsőrendű fontossággal bír. Így nemcsak a Jat. 4. § (4) bekezdésének b) pontját sérti a már nem hatályos jogszabályi (önkormányzati rendeleti) rendelkezésre hivatkozó szabály, hanem a Jat. 2. § (1) bekezdését is. Erre tekintettel a Kúria az Ör. 1. § (4) bekezdés c) pontját a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

II.b.)

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése:¹¹**Ügyszám:** Kfv.III.37.083/2016/4.**Per tárgya:** fogyasztóvédelmi bírság ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata**Tényállás:**

B. 2013. március 10-én kérelmet nyújtott be a B. Nyrt. ellen a Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségénél. Ebben az szerepelt, hogy a december havi számlát nem fizette be, mivel novemberben kettő számla is érkezett, ezért úgy gondolta, hogy tartozása nincs. 2014. február 24-én a szolgáltató megszüntette a fogyasztási helyen a villamos energia szolgáltatást, amelyről semmilyen előzetes értesítést nem kapott. Decembert követő hónapokban rendezte a számlát, annak ellenére szüntették meg a szolgáltatást, hogy túlfizetésben volt. A felügyelőség hiánypótlási felhívást bocsátott ki a kérelmezőnek, majd a szolgáltatótól adatszolgáltatást kért. A szolgáltató arról tájékoztatta a felügyelőséget, hogy a 2013. december 4-i esedékességű 7.156 Ft részszámla ellenértékét a fogyasztó nem rendezte az esedékességi idő betartásával. A hátralékról a 2013. december 31-én kelt fizetési emlékeztető tárgyú levelükkel, valamint a 2014. január 23-én kelt tértivevényes felszólítás és kikapcsolási értesítő megnevezésű levelükkel értesítették a kérelmezőt. Ez utóbbi tárgyú levél nem kereste postai jelzéssel érkezett vissza. A kikapcsolást 2014. február 13-án rendelték meg az E. Kft.-től. A szolgáltató 2014. február 25-én rendelte meg a visszakapcsolást, és azt az elosztói engedélyes aznap elvégezte. A visszakapcsolási díj kiszámlázására sor került, amelyet a kérelmező a visszakapcsolást illetően megfizetett. A szolgáltató a kérelmező 2014. február 25-én kelt beadványára a jogszabályban előírt 15 napos határidő betartásával a 2014. február 27-én kelt levelével válaszolt.

Az elsőfokú fogyasztóvédelmi felügyelőség a 2014. december 17-én kelt határozatával a felperest 400.000 Ft fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta. A határozat indokolása szerint az eljárás során feltárt jogsértés a fogyasztó alapvető jogait érinti, ezért az eset összes körülményének figyelembevételével rendelte el a fogyasztóvédelmi bírság kiszabását, továbbá a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) 57. § (4) bekezdés *b*) pontjában foglalt intézkedés elrendelését találta az elkövetett jogsértéssel arányban álló szankciónak.

A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2015. április 16. napján kelt másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta, és a bírság összegét 650 000 Ft-ra megemelte, egyúttal a határozat indokolási részét módosította azzal, hogy a fogyasztóvédelmi bírság összegének meghatározása során figyelembe vette, hogy a szolgáltató a kikapcsolást megelőzően az első írásbeli értesítés megküldésével egyidejűleg elmulasztotta

értesíteni a fogyasztót a szociálisan rászoruló fogyasztókat megillető kedvezményekről, valamint a védendő fogyasztók nyilvántartásába történő felvétel kérelmezésének módjáról, ezzel megsértette a fogyasztó tájékoztatáshoz fűződő jogát. Figyelembe vette, hogy a szolgáltató a jogszabályban, és az üzletszabályzatban előírt garanciális szabályokat sértette meg, ugyanis 60 napot meg nem haladó tartozás alapján kezdeményezte a kikapcsolást.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát, megsemmisítését, másodlagosan annak megváltoztatását és a fogyasztóvédelmi bírság összegének mérséklését kérte. Álláspontja szerint az alperes határozata a jogalap és az összecszerűség tekintetében egyaránt tartalmaz jogilag aggályos megállapításokat. Az alperesi hatóság a felperessel szemben olyan jogsértést állapított meg, amelyet a felperes nem követett el, ezért nem marasztható el. A jogsértés súlyának mérlegelése is vitatható, ugyanis a mérlegelés során az alperes egyes tényeket nem megfelelően vett figyelembe, míg más, az eset szempontjából releváns körülményeket elmulasztott mérlegelés tárgyává tenni. A kiszabott bírság eltúlzott összegű, nem felel meg az arányosság követelményének sem. A jogalap vonatkozásában utalt arra, hogy a dokumentumok szerint a kikapcsolás ténylegesen 2014. február 13-án rendelte meg a hálózati engedélyesnél, bőven a jogszabályban rögzített 60 napon túl.

Közigazgatási per:

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaposnak értékelte, és az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megváltoztatta azzal, hogy a bírság összegét 300.000 Ft-ra mérsékelte.

Ítéletének indokolásában megállapította, hogy a szolgáltató a villamos energia ellátásból történő kikapcsolást a számlatartozás esedékességét, tehát 2013. december 4. napját követő 60 napot követően kezdeményezte az elosztói engedélyesnél, ennek napja a csatolt SAP képernyő értelmében 2014. február 13. volt. Hivatkozott az elsőfokú bíróság a Vet. 47. § (7) bekezdés *a*), *b*) és *c*) pontjában foglaltakra, és a felperes Egyetemes Üzletszabályzatának 11.6.1. pontjának szabályozására. A rendelkezésére állt iratokból megállapította, hogy a szolgáltató a kikapcsolást megelőzően az első írásbeli értesítés megküldésével egyidejűleg elmulasztotta értesíteni a kérelmezőt a szociálisan rászoruló fogyasztókat megillető kedvezményekről, valamint a védendő fogyasztók nyilvántartásába történő felvétel kérelmezésének módjáról, tehát nem tett eleget a jogszabályi kötelezettségének. Idézte az elsőfokú bíróság a Vet. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vet.vhr.) 31. § (7) bekezdésében, és 32. § (2) bekezdésében foglaltakat, valamint a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 47. § (1) és (5) bekez-

¹¹ A döntést DARÁK PÉTER (a Kúria elnöke) szerkesztette

désében írtakat. A bíróság álláspontja szerint a felperes helytállóan hivatkozott arra, hogy az alperes a bírság mértékének meghatározása során jogszabályba ütköző módon járt el, mert nem vette figyelembe az eset összes körülményét, mérlegelése ezért hiányos, okszerűtlen volt, és nem felelt meg az arányosság követelményének sem, ezért megsértette az Fgytv. 47. §-ában foglaltakat, és a mérlegelés Pp. 339/B. §-ában foglalt jogszabályi előírásait. Megállapította a bíróság, hogy a mérlegelési tevékenység nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt, azonban a bírság körében figyelembe vehető tényeket kellőképpen feltárta az alperes, így a bíróság abban a helyzetben volt, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján az alperesi határozat jogsértő voltát a bírósági eljárásban orvosolhatta, a mérlegelési tevékenység jogszabályoknak megfelelő elvégzésével. Utalt arra, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (2) bekezdés *q)* pontja, illetőleg az Fgytv. 50. § (2) bekezdése alapján a bíróság a mérlegelési jogkörben hozott bírságot megállapító határozati rendelkezést is megváltoztathatja, ha az alperesi közigazgatási szerv nem az Fgytv.-ben meghatározott mérlegelési szempontok figyelembevételével, nem a jogszabály céljával összhangban gyakorolja mérlegelési jogkörét.

A bírság összegének meghatározása során a bíróság utalt arra, hogy a jogsértés súlya körében figyelembe vehető tényeket az Fgytv. 47. § (5) bekezdés részletezi. Ezen felsorolás szerint a jogsértés súlyát különösen a jogsértéssel érintett fogyasztók száma, érdekeik sérelmének köre, a jogsértő magatartás kiterjedtsége, valamint a jogsértéssel érintett áru értéke alapozhatja meg. A bíróság enyhítő körülményként értékelte, hogy a jogsértés a fogyasztók csekély körét érintette, mindössze egy fogyasztóval valósult meg. A felperes követelése jogos volt, vagyoni előnyre nem tett szert a fogyasztóval szemben, a kikapcsolás előtt több alkalommal is értesítette fennálló tartozásról. Aggálymentesen azt állapította meg a bíróság, hogy a felperesnek a jogsértésből előnye nem származott, így e tény enyhítő körülményként volt figyelembe vehető. Utalt rá a bíróság, hogy az Fgytv. 47. § (1) bekezdése a bírság mértékének meghatározásakor az arányosság követelményének szem előtt tartását írja elő. Mindezek alapján a bíróság a jogszabályi előírások értelmében – figyelemmel arra, hogy a felperes az első jogsértést követte el a fogyasztóval szemben – a bírság összegének megállapításakor az arányosság követelményeinek szem előtt tartásával az eltúlzottnak tartott bírság összegét 300.000 Ft-ra mérsékelte, az alperesi határozat megváltoztatásával.

Felülvizsgálat:

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását, másodlagosan a hatályon kívül helyezés mellett az eljáró bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Állította, hogy határozatában valamennyi mérlegelési körülményt, azok súlyának megfelelően értékelte. Így a határozat megváltoztatása nem volt indokolt. A határozathozatal során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

(a továbbiakban: Ket.) 72. § (1) bekezdés *e)-c)* pontjában foglaltaknak megfelelően járt el. Hivatkozott az Fgytv. 45/A. § (1) bekezdésében, 47. § (1) bekezdésében és 47/C. § (1) bekezdésben foglaltakra. Hangsúlyozta, hogy a fogyasztóvédelmi bírság alsó és felső határát jogszabály határozza meg, ugyanakkor ezen korlátok keretei között a bírság konkrét összegének meghatározása teljes mértékben az eljáró hatóság mérlegelésétől függ. A fogyasztóvédelmi bírság célja, hogy a fogyasztókat ért jogsérelmet szankcionálja, valamint ezzel a jogkövető magatartást elősegítse. A hatóságnak a mérlegelési jogkörben hozott határozat kapcsán kötelessége, hogy az általa figyelembe vett körülményekről számot adjon annak érdekében, hogy a határozatból a figyelembe vett mérlegelési követelmények és a mérlegelés jogszerűsége megállapítható legyen. Hangsúlyozta, hogy a hatóság jelen ügyben nem sértette meg az Fgytv. 47. § (1) és (5) bekezdését, mivel az alperesi határozatok részletesen tartalmazzák a mérlegelés során figyelembe vett szempontokat. A bíróság által enyhítő körülményként figyelembe vett szempontokra hivatkozással utalt a Kúria Kfv.III.37.704/2011/5. számú eseti döntésében foglaltakra, valamint a Kfv.III.37.713/2011/4. számú ítéletre. Hangsúlyozta, hogy a határozat meghozatalára az anyagi és eljárásjogi szabályok betartásával került sor, ezért annak megváltoztatására nem volt jogszabályi lehetőség.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A Kúria döntése és jogi indokai: A felülvizsgálati kérelem alapos.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossággal feltárta és rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást, abból azonban az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával részben téves jogkövetkeztetést vont le, amely a felülvizsgált határozatok jogszabálysértő megváltoztatásához vezetett.

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

Hangsúlyozza a Kúria, hogy a bíróság a jogalap tekintetében az alperesi határozatot megalapozottnak találta, kizárólag a bírság mértékét tekintette eltúlzottnak és aránytalanak, ezért mérsékelte azt.

A bírság összegszerűségének megállapítására az Fgytv. 47. §-a és 47/C. §-a alapján mérlegelési jogkörben került sor. A Pp. 339/B. §-a értelmében a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

A Kúria álláspontja szerint az alperes határozata ezen kritériumoknak maradéktalanul megfelelt. A jogerős ítélet indokolásában a bírság mértékének csökkentése megokolásul

felhozott enyhítő körülményeket részben az alperes határozata is tartalmazta, részben pedig nem tekinthetők enyhítő körülménynek, ugyanis azok a felperes eljárási kötelezettségét képezik. Ennek megfelelően az alperes értékelte, hogy egyetlen fogyasztóval szemben valósult meg a jogsértés, az, hogy a felperes követelése jogos volt, nem volt vitás, és az sem, hogy vagyoni előnyre nem tett szert. E körben helyesen hivatkozott az alperes felülvizsgálati kérelmében a kúriai eseti döntésre, mely szerint a jogsértéssel elért előny hiányát nem lehet a felperes javára értékelni, mert jogkövető magatartás esetén ilyen előny fel sem merülhetne, jogsértés esetén pedig az előny elérése súlyosító körülmény, de ilyen előny elmaradása, illetve hiánya nem szolgálhat az elkövetett jogsértés kapcsán a felperes javára. Az elsőfokú bíróság által felhozott azon körülmény, hogy a felperes az első jogsértést követ el a fogyasztóval szemben, szintén nem szolgálhat a bíróság érintésének alapjául, ugyanis éppen ellenkezőleg, az ugyanazon fogyasztóval szemben elkövetett többszöri jogsértés a bíróság súlyosságát alapozná meg.

A Kúria álláspontja szerint az alperes határozatában a feltárt összes körülmény értékelésével és mérlegelésével, az arányosság követelményének szem előtt tartásával, az Fgytv. 47/C. § (1) bekezdés *a*) pont által rögzített összszerszerűségi keretek (annak is az alsó határához közelítően), a jogszabályi követelmények figyelembevételével határozta meg a bíróság összegét, és erről részletesen számot is adott döntésében. Az elsőfokú bíróság semmi olyan enyhítő körülményt megjelölni és megállapítani nem tudott, amely a bíróság összegének megváltoztatását jogszerűen indokolta volna. A Legfelsőbb Bíróság és a Kúria is számos eseti döntésében rámutatott arra, hogy a bírágösszeg felülmérlegelésére csak jogszabálysértés megállapítása esetén van lehetőség, a közigazgatási hatóság által már értékelt és mérlegelt körülmények újbóli „felülmérlegése” a közigazgatási perben nem lehetséges. Az elsőfokú bíróság semmi olyan, az ügyre vonatkozó tény, vagy körülményt megjelölni nem tudott, amely a bírágösszeg érintését megfelelően indokolhatta volna. A felperes a jogsértést a rendelkezésre állt bizonyítékok alapján egyértelműen elkövette, azt az alperes a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően szankcionálta. A bíróságnak felülmérlegelésére csakis akkor lett volna lehetősége, hogy ha az alperes mérlegelési tevékenysége kapcsán jogszabálysértést állapít meg. Erre azonban nem került sor, a bíróság csupán a bírág eltúlzottságára hivatkozott. Az enyhítő körülmények körében felsoroltak részben az alperes által is figyelembe vett és értékelt körülmények voltak, másrészt pedig azokkal a felperes jogszabályi kötelezettségét teljesítette, így azok enyhítő körülményként egy jogszabálysértő magatartás értékelése során ismételtelen és súlyozottan figyelembe vehetők már nem voltak.

Hangsúlyozza azt is a Kúria, hogy a bíróság a közigazgatási perben jogszerűségi felülvizsgálatot végez, a Pp. 339. § értelmében kizárólag a jogszabálysértő határozat érintésére – hatályon kívül helyezésére vagy megváltoztatására – van jogszabályi lehetősége.

Minderre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet jogszabálysértő a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben, ezért azt a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján hatá-

lyon kívül helyezte, és a felperes megalapozatlan keresetét a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján elutasította.

III.

Az Alkotmánybíróság döntései:¹²

1.

Ügyszám: 3/2016. (II. 22.) AB határozat (belső ügyszám: II/530/2014.)

Tárgy: Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete [a továbbiakban: Ör.] 7. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálata.

Alkotmányossági probléma:

Az alapvető jogok biztosa azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy semmisítse meg az Ör. 7. § (3) bekezdését, mivel szerinte ellentétes az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésével (jogállamiság) és a *II. cikkével* (emberi méltósághoz való jog).

Az indítvány szerint az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésével azért ellentétes az Ör. támadott rendelkezése, mert egyrészt párhuzamos szabályozást tartalmaz, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 179/A. § (1) bekezdésében meghatározott tényállással szövegszerűen ugyan nem azonos, de tartalmilag hasonló rendelkezést határoz meg. Ráadásul Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Ör2.) is ellentétesen, hiszen a jelen ügy tárgyát képező rendelet nem határozza meg az Ör2.-vel ellentétben azokat a területek, amelyeket a szankcionáló rendelkezés érintene. A jogállamiság részét képező normavilágosság követelményének sem felel meg az Ör., hiszen nem határozza meg pontosan milyen ingóságok tartoznak bele a támadott rendelkezés alapján szankcionált közterületen történő tároláshoz. Az emberi méltósághoz való jog – indítványozó szerint – azért szenved sérelmet, mert az Ör. kifejezetten a hajléktalanok ellehetetlenítésére jött létre, hiszen ők azok, akik az érintett ingóságokat mindig maguknál kell, hogy tartsák.

Előzményként megjegyzendő, hogy 2013-ban az alapvető jogok biztosa által lefolytatott vizsgálat (hajléktalanokat ellátó rendszer működése) eredményeként megkereste a Somogy Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében végezze el a támadott rendelet felülvizsgálatát. Az eljárás eredményeként a kaposvári önkormányzat a jelen ügyben támadott rendelkezést kivéve az összes vitatott szabályt módosította, ill. hatályon kívül helyezte.

¹² A döntést SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította: az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható. Ezen túl az Ör. 7. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján ugyanis nyitva áll a lehetőség arra, hogy ha a jogalkotó az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást szankcionálni kívánja, akkor azt szabálysértéssé nyilvánítással vagy más közigazgatási szankció kilátásba helyezésével tegye. Arra is nyitva áll a lehetőség, hogy ezt az Országgyűlés, vagy pedig az egyes helyi önkormányzatok tegyék meg, azzal a korlátozással, hogy ez utóbbiak magatartást nem nyilváníthatnak szabálysértéssé. Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértését a törvényhozó végül szabálysértéssé nyilvánította, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 179/A. §-ának megalkotásával. E rendelkezés meghatározza az elkövetési magatartást, a felelősségi szabályokat, illetve az alkalmazható szankciók körét, e körben az önkormányzatok a törvényhozótól csak arra kaptak felhatalmazást, hogy kijelöljék az életvitelszerű tartózkodás szempontjából tiltott közterületek körét. Az Alkotmánybíróság szerint önmagában nem minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a jogalkotó ugyanazt a magatartást szabálysértési, illetve egyéb közigazgatási szankcióval is sújtja, amíg ezen eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott, ám ha a törvényalkotó – ahogyan jelen esetben is – élt a jogalkotói felhatalmazottságával, azzal kizárta az önkormányzat jogalkotói autonómiáját e körben, vagyis az életvitelszerű közterületi tartózkodás, és az annak tartalmát képező magatartások kizárólag szabálysértésként, és az ott meghatározott körben szankcionálhatóak.

Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből következik, hogy ha a törvényhozó élt a jogalkotói felhatalmazással, akkor a közterületi életvitelszerű tartózkodást és annak tartalmát szabálysértési tényállás szerint megtöltő magatartásokat helyi önkormányzat nem nyilváníthat jogellenessé és nem szankcionálhat.

Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése értelmezéséhez az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy az alapvető jogok biztosja az indítvány előzményét képező vizsgálat során ajánlással fordult a Somogy Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízotthoz, aki válaszában tájékoztatta az Ör. támadott rendelkezése megalkotásának indokairól. „Eszert egyes városrészekben a lakosság közérzetét, biztonságérzetét negatívan befolyásoló jelenség, hogy egyes lakossági csoportok lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élik mindennapi életüket, a járdát teljes egészében elfog-

lalva akadályozzák a gyalogos közlekedést, így pedig lehetetlenné teszik a közterület funkciójának megfelelő használatát. Ez a magatartás meglátása szerint nem szankcionálható szabálysértésként a Szabstv. 179/A. § (1) bekezdése alapján. A kormány megbízott arra is felhívta a figyelmet, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdésében rögzített tilalom azért sem eredményezhet kettős szankcionálást, mivel az Ör. 1. § (3) bekezdése kizárja a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás miatti bírságolást akkor, ha az a magatartás egyben szabálysértést valósítana meg. A kormány megbízott válasza szerint tehát az Ör. támadott rendelkezése más alanyi körre, más jellegű magatartásra vonatkozik, nem az ombudsman indítványában megjelölt hajléktalan személyekre és a hajléktalan léttel szükségszerűen összefüggő tevékenységekre.” Az Alkotmánybíróság ezen értelmezéstől határozatában nem tért el, ám hangsúlyozta, hogy a jogalkalmazó feladata – és egyben felelőssége – a norma értelmezése, tartalommal való megtöltése: „nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák. Az önkényes joggyakorlás semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, mégis előfordulhat tévedésre visszavezethető alaptörvény- vagy törvénysértő értelmezés, sőt, akár szándékos törvénysértés is, mivel nem alkotmányos szabály, amellyel ne lehetne visszaélni. Éppen ezekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot. A Kúriának az önkormányzati jogalkotás törvényessége, az Alkotmánybíróságnak pedig a jogalkotás és jogalkalmazás alkotmányossága tekintetében lehetősége van arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényt szerezzen.” [29/2015. (X. 2.) AB határozatban, Indokolás [38]].

Mivel Alkotmánybíróság jelen ügyben a támadott rendelkezés absztrakt normakontroll eljárásban történő vizsgálatát végezte el, nincs akadálya annak, hogy ha e döntés ellenére a jogalkalmazó szervek a közterületen életvitelszerű lakhatás szankcionálására alkalmazzák, akkor a kérdéssel összefüggésben alkotmányjogi panaszeljárást is lefolytasson.

Az indítványozó alapvető jogok biztosja hivatkozott arra is, hogy az Ör. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való joggal. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. támadott rendelkezése nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, más értelmezést pedig az alapvető jogok biztosja nem tulajdonított a támadott rendelkezéseknek, illetve önmagában az, hogy valaki tárolhatja-e vagy sem közterületen az ingóságait, nem hozható kapcsolatba az emberi méltósághoz való alapvető joggal, az Ör. támadott 7. § (3) bekezdését e szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott rendelkezés alkotmányos értelmezésének előmozdítása érdekében állapította meg: „az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Ör. 7. § (3) bekezdése a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható”.

Eltérő vélemények:

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában nyomatékosan hívta fel a figyelmet arra, hogy ebben a

határozatban foglalt következtetésre az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban jutott, csupán „a norma absztrakt vizsgálatával lehet a határozatban foglalt következtetésre jutni: az Ör. 7. § (3) bekezdése – az indítványban felvetett alkotmányossági szempontokat érintően – összhangban áll az Alaptörvénnyel. De csak és kizárólag az Ör. felülvizsgált rendelkezésének azzal a határozatban alkotmányosnak elfogadott értelmezésével, hogy ez az előírás nem tilthatja »az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást« [Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése], nem szolgálhat az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás, illetve a hajléktalanok szankcionálására. Am ezzel az értelmezéssel nem egyeztethető össze a határozat indokolásának általános megállapítása, miszerint »nincs összefüggés az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében foglaltak között«, mert ha ez így lenne, ez az alaptörvényi rendelkezés nem képezhetné alkotmányos követelmény megállapításának alapját.» Kiemelte továbbá, hogy »[a] konkrét norma gyakorlatban érvényesülő valódi tartalmáról az utólagos normakontroll eljárásban nem lehetett minden kétséget kizáró bizonyosságot szerezni. (E szempontból a Somogy Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízott elkülönült eljárásban – az alapvető jogok biztosának ajánlására válaszul – megfogalmazott véleménye sem perdöntő, ezért azt érvként nem is lett volna szabad felhasználni.) Amennyiben a vizsgált norma – a jelen határozatban alkotmányosnak elfogadott értelmezésétől eltérően – érvényesülne (mert pl. az eljáró közterület felügyelő az Ör. támadott rendelkezése alapján bírságot szabna ki az életvitelszerűen megvalósuló közterületen tartózkodás miatt, hajléktalanokat szankcionálna), akkor egy a jelen határozat által ténylegesen nem vizsgált, alkotmányosnak el nem fogadott jogértelmezésen alapulna a sérelmes jogalkalmazói döntés.» Az ilyen módon esetlegesen bekövetkezett sérelmek érdemben megítélendők és orvosolandók a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata keretében.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében foglaltak alapján az Ör. indítvánnyal támadott Ör. 7. § (3) bekezdését meg kellett volna semmisítenie az Alkotmánybíróságnak. Álláspontja szerint abból kellett volna kiindulni, hogy »az Alaptörvény negyedik módosításával a jogalkotó arról rendelkezett: »[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett [...] nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében [ezért] törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.« (az Alaptörvény negyedik módosításához fűzött indokolás)».

Különvéleményében Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró egyetértett az indítványban foglaltakkal azzal összefüggésben, hogy az esetleges szubjektív jogalkotói céltól függetlenül az Ör. támadott rendelkezése »nyilvánvalóan a közterületen életvitelszerűen tartózkodó, hajléktalan személyeket egyértelműen érinti». »Az önkormányzat akkor, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületi tárolását, illetve elhelyezését tiltja és szankcionálja, azzal hatásában a teljes

területén lényegében az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén általánosságban és a teljes közigazgatási területén.» Az Ör. támadott rendelkezése és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése között az összefüggés álláspontja szerint a következő: az érintett önkormányzat az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében meghatározott felhatalmazási kereten túllépett, és olyan szabályozást alkotott, amely a fenti okok miatt érinti a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyeket. Álláspontja szerint a jogbiztonság elvéből fakadó követelmények az ügyben vizsgált jogszabály esetében nem teljesülnek. Az Ör. 7. § (3) bekezdése alapján ugyanis nem lehet egyértelműen meghatározni a címzettek körét, illetve a szabályozással rendezni kívánt életviszonyt sem. Véleménye szerint »az érintett önkormányzatnak egyértelműbben kellett volna meghatároznia azt, hogy a közösségi együttélés keretében mi az a konkrét szabályozási kör, amelyre a rendeletet megalkotta. Egyértelműen meg kellett volna határoznia azt is, hogy mely jogalanyok magatartására vonatkozik a szabályozás.»

A különvélemény hangsúlyozza, hogy »szükségtelen volt egy nehezen felismerhető normatartalmat hordozó rendelkezés megalkotása, amellyel összefüggésben megalapozottan merül fel annak veszélye, hogy szubjektív, önkényes jogalkalmazás alapja lehet. Megjegyzem, ezt támasztja alá az a tény is, hogy az Alkotmánybíróságnak alkotmányos követelményt kellett megállapítania az Ör. támadott rendelkezéséhez, amellyel azonban a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét csak részben orvosolta, az továbbra is jogalkalmazói bizonytalanságok forrása lehet.»

Dr. Kiss László és Dr. Lévy Miklós alkotmánybírók különvéleménye szerint meg kellett volna semmisíteni a támadott rendelkezést. Álláspontjuk szerint a »szabályozás ellehetleníti a közterületen történő életvitelszerű lakhatást, amikor az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását vagy elhelyezését Kaposvár teljes közigazgatási területén tiltja és szankcionálja. Életszerűtlen, hogy a közterületen életvitelszerűen lakó emberek (hajléktalanok) – más lehetőség híján – ne a közterületen tárolják az életvitelszerű lakhatás céljára használt, szükségszerűen maguknál tartott ingóságait (takaró, hálósák, sátor, stb.), illetve a közterületen történő tartózkodás (pl. alvás) esetén az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait ne a közterületen helyezték el». Mindez álláspontjuk szerint ellentétes az Alaptörvény – Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) 8. cikkével megállapított – XXII. cikk (3) bekezdése rendelkezésével, amely alapján helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan minősítheti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Fő érvük, hogy »az Ör. támadott rendelkezése túlterjeszkedik a helyi önkormányzat számára e szabályozási tárgykörben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében adott jogalkotási felhatalmazáson és sérti az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének rendelkezését, amely alapján jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot és ebből következő jogbiztonság elvét és sérti az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogot is.»