

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-482/18 Google Ireland (adózás)

2017 januárjában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendkívül jelentős összegű mulasztási bírságot szabott ki a dublini székhelyű Google Ireland társaságra a reklámadóhoz kapcsolódó bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt. A magyar jog szerint e kötelezettség elmulasztásáért első alkalommal tízmillió forint, majd naponta az előzőleg kiszabott mulasztási bírság háromszorosának megfelelő, mindösszesen egymillió forint összegű bírság szabható ki. Mindebből kiszámítható, hogy a mulasztási bírság maximális összegét az első bírságot kiszabó határozat meghozatalának napját követő további négy nap mulasztással el lehet érni.

A Google keresetet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt a bíróságok kiszabásáról szóló határozatokkal szemben, azt állítva, hogy az azok alapjául szolgáló magyar jogszabályi rendelkezések diszkriminatívak és sértik a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét. Ezzel összefüggésben a Google hangsúlyozza, hogy a magyarországi székhellyel rendelkező vállalkozások a társaság bejegyzése iránti kérelemnek a cégbírósághoz való benyújtásával és az adószám megállapításának kérésével automatikusan eleget tesznek a reklámadóval kapcsolatos bejelentési kötelezettségüknek, és az e bejelentéssel kapcsolatos esetleges további adatszolgáltatási kötelezettségeik elmulasztása esetén is maximum egymillió forint összegű bírsággal sújthatók.

A magyar bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy összhangban van-e az uniós joggal az a magyar adójogi szabályozás, amely a reklámadóval összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztásához kapcsolódó bírságolási rend-

szer keretében a Magyarországon letelepedett társaságokra kiszabható mulasztási bírságnál összességében akár ezerszer magasabb mulasztási bírság kiszabását teszi lehetővé a Magyarországon nem letelepedett társaságokra nézve.

A magyar bíróság arra is kíváncsi, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt, a tisztességes ügyintézésre való joggal összeegyeztethető-e az a magyarországi gyakorlat, amely szerint a mulasztási bírság úgy kerül naponta háromszoros mértékben kiszabásra, hogy a korábbi határozat még nem jut a reklámszolgáltató tudomására, aki így a mulasztását nem tudja pótolni a következő bírság kiszabásáig.

C-564/18 LH (menedékjog)

Az Eljárási Irányelv² szerint a tagállamok csak akkor minősíthetik elfogadhatatlannak a nemzetközi védelem iránti kérelmet, ha különösen a kérelmező részére más tagállam vagy egy Európai Unión kívüli ország már megfelelő szintű nemzetközi védelmet biztosított, vagy a kérelmező esetében létezik egy olyan biztonságos, Európai Unión kívüli ország, ahová visszaküldhető, és ahol menedékjog iránti kérelmet nyújthat be, amelynek megadása esetén megfelelő szintű védelemben fog részesülni.

A magyar jog egy 2018. július 1-jén hatályba lépett rendelkezése szerint elfogadhatatlan a nemzetközi védelem iránti kérelem, amennyiben a kérelmező egy biztonságos országban keresztül érkezett Magyarországra, vagy abban az országban, amelyen keresztül hazánkba érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított.

Egy kurd nemzetiségű szíriai állampolgár menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő Magyarországon, amelyet a magyar hatóságok a magyar jog említett rendelkezése alapján elfogadhatatlanként elutasítottak, és a kérelmezőt Szerbia területére kiutasították.

A magyar hatóságok döntése ellen indított perben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt szeretné

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

² A 2013/32/EU irányelv.

megtudni az Európai Bíróságtól, hogy a megtámadott határozat alapját képező jogszabályi rendelkezés, amely a magyar bíróság szerint tartalmát tekintve nem feleltethető meg az Eljárási Irányelv szerinti elfogadhatatlansági okok egyikének sem, összhangban van-e az irányelvvvel.

A magyar bíróság arra is kíváncsi, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlannak minősítő közigazgatási határozat ellen benyújtott kereset eldöntésének időtartamát nyolc napban maximalizáló magyar szabályozás összhangban van-e az Eljárási Irányelvvvel, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájának a hatékony jogorvoslatra és a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó cikkével.

I.b.)

Az Európai Unió Bíróságának döntései:³

I.

Ügyszám: *A Bíróság 2018. szeptember 6-i ítélete a C-527/16. sz. Alpenrind és társai ügyben*

Tárgy: Szociális biztonság – 987/2009/EK rendelet – A munkáltató szokásos tevékenysége végzésének helyétől eltérő tagállamba küldött munkavállalók – Az A1 igazolásoknak a küldő tagállam által azt követően történő kiadása, hogy a fogadó tagállam a munkavállalókat a saját szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozónak nyilvánította – Az igazgatási bizottság véleménye – Az A1 igazolások téves kiállítására – Megállapítás – Ezen igazolások kötelező és visszamenőleges hatálya – 883/2004/EK rendelet – Alkalmazandó jogszabályok – Valamely személy »másik személy leváltása céljából« történő kiküldetésének fogalma

Jogi háttér, tényállás és a nemzeti bíróság kérdései:

Az Alpenrind osztrák társaság vágóhidat üzemeltet Salzburgban. Az Alpenrind részére ott a magyar Martimpex társaság által Ausztriába kiküldött munkavállalók 2012-től 2014-ig húsdarabolási és csomagolási munkákat végeztek. Ezen időszakot megelőzően és azt követően a munkákat egy másik magyar társaság, a Martin-Meat munkavállalói végezték.

2012. február 1. és 2013. december 13. között a Martimpex által kiküldött, hozzávetőlegesen 250 munkavállaló részére a magyar szociális biztonsági intézmény – részben visszamenőleges hatállyal, és részben olyan esetekben, amelyekben az osztrák szociális biztonsági intézmény már megállapította az érintett munkavállalók ausztriai biztosítási kötelezettségét – a magyar szociális biztonsági jogszabályok alkalmazását tanúsító A1 igazolást (a korábbi E 101-es igazolás) állított ki.

Az osztrák szociális biztonsági intézmény által hozott, a munkavállalók ausztriai biztosítási kötelezettségét megállapító határozatát megtámadták az osztrák bíróságok előtt.

A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) e vonatkozásban kéri a Bíróságtól, hogy tiszta a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó uniós szabályokat⁴ és – többek között – az A1 igazolások kötelező erejét.

A döntés:

A kiküldött munkavállaló a munkavégzés helye szerinti szociális biztonsági rendszerben biztosított, ha egy másik kiküldött munkavállalót vált fel, még ha e munkavállalókat nem ugyanazon munkáltató küldte is ki.

Ugyanakkor a munkavállalónak a kiküldő tagállam szociális biztonsági rendszerében fennálló biztosítását igazoló A1 igazolás – a csalás vagy joggal való visszaélés esetét leszámítva – a munkavégzés helye szerinti tagállamnak mind a szociális biztonsági intézményeit, mind a bíróságait mindaddig köti, amíg azt ez az állam vissza nem vonta vagy érvénytelennek nem nyilvánította.

A Bíróság döntése és annak indokolása:

2018. szeptember 6-án meghozott ítéletében a Bíróság megállapítja, hogy a valamely tagállam (a jelen esetben Magyarország) által kiállított A1 igazolás a tevékenység végzésének helye szerinti tagállam (Ausztria) szociális biztonsági intézményeit és bíróságait (a joggal való visszaélés és a csalás esetén túl) mindaddig köti, míg ezt az igazolást az azt kiállító tagállam (Magyarország) vissza nem vonja vagy érvénytelennek nem nyilvánítja. Márpedig a jelen ügyben nem vitatott, hogy a kérdéses igazolásokat Magyarországon az illetékes intézmény nem vonta vissza, és a magyar bíróságok sem nyilvánították érvénytelennek azokat.

Ez akkor is így van, ha – mint a jelen esetben – a két tagállam illetékes hatóságai a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottsághoz fordultak, amely megállapította, hogy ezt az igazolást tévesen állították ki és azt vissza kell vonni. A Bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy az igazgatási bizottság szerepe e keretek között arra korlátozódik, hogy összeegyeztesse a tagállamok azon illetékes hatóságainak álláspontjait, amelyek hozzá fordultak, és a megállapításai vélemény értékűek.

Ezenkívül a Bíróság megállapítja, hogy az A1 igazolás még akkor is alkalmazható visszamenőleges hatállyal, ha ezen igazolás kiállításának időpontjában a tevékenység végzése szerinti tagállam (Ausztria) illetékes intézménye már határozatot hozott, amely szerint az érintett munkavállaló biztosítási kötelezettsége e tagállamban áll fenn.

Egyébiránt a Bíróság kimondja, hogy abban az esetben, ha a munkáltatója által egy másik tagállamban történő munkavégzés céljából kiküldött munkavállalót egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló vált fel, ez utóbbi munkavállaló a továbbiakban nem tartozhat azon tagállam

³ A jogeseteket (1.) Lehóczki Balázs (Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály, Luxembourg) és (2., 3., 4.) Széplaki-Nagy Gábor (Legfőbb Ügyészség) szerkesztette.

⁴ A 883/2004/EK és a 987/2009/EK rendeletek.

jogszabályainak hatálya alá, amelyben munkáltatója szokásos tevékenységét végzi.

Ugyanis főszabályként a munkavállaló azon tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozik, amelyben munkát végez, többek között azért, hogy az e tagállam területén foglalkoztatott személyek részére az egyenlő bánásmódot a lehető leghatékonyabb módon biztosítsák.

Az uniós jogalkotó csupán bizonyos feltételek esetén biztosította annak lehetőségét, hogy a kiküldött munkavállaló továbbra is azon tagállam szociális biztonsági rendszerének hatálya alá tartozzon, amelyben munkáltatója szokásos tevékenységét végzi. Így a jogalkotó kizárta ennek lehetőségét, ha a kiküldött munkavállaló egy másik személyt vált fel. A Bíróság álláspontja szerint ilyen felváltás áll fenn, ha a munkáltatója által egy másik tagállamban történő munkavégzés céljából kiküldött munkavállalót egy másik munkáltató által kiküldött munkavállaló vált fel.

E tekintetben irreleváns, hogy a két érintett munkavállaló munkáltatóinak székhelye ugyanazon tagállamban található vagy közöttük esetlegesen személyi vagy szervezeti összefonódások állnak fenn.

2.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2017. március 7-ei ítélete a C-390/15. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Adózás – Hozzáadottérték-adó (héta) – 2006/112/EK irányelv – A III. melléklet 6. pontja – Érvényesség – Eljárás – Tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat Parlament által kiadott véleményt követő módosítása – Parlamenttel folytatandó új konzultáció hiánya – A 98. cikk (2) bekezdése – Érvényesség – Kedvezményes héamérték digitális könyvek elektronikus úton való értékesítésére történő alkalmazásának kizárása – Az egyenlő bánásmód elve – Két helyzet összehasonlíthatósága – Digitális könyvek elektronikus úton és bármilyen fizikai adathordozón való értékesítése.

Az ügy:

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2018. május 31-ei ítélete a C-483/16. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Fogyasztóvédelem – A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételek – 93/13/EGK irányelv – A 7. cikk (1) bekezdése – Devizában nyilvántartott kölcsönszerződések – A tisztességtelen jelleg vitásának esetére különleges eljárási követelményeket megállapító nemzeti jogszabály – Az egyenértékűség elve – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 47. cikk – A hatékony bírói jogvédelemhez való jog.

Az ügy:

A Kúria a fogyasztói devizahitel-szerződésekre vonatkozó jogegységi határozatának megszületését követően az Országgyűlés törvényben rendezte az ilyen szerződésekben foglalt, az egyoldalú kamatemelésre, költségemelésre, díjeme-

lésre, valamint az árfolyamrészre vonatkozó tisztességtelen szerződési feltételek semmisségéből adódó elszámolási kérdéseket. Úgy tűnik azonban, hogy a jogszabályi úton rendezett elszámolás szabályai akadályt jelenthetnek azon fogyasztók számára, akik további jogi eljárásokat kívánnak folytatni a kérdéses hitelszerződésekkel kapcsolatban, egyebek mellett az árfolyamkockázat a hitelintézetek által az adósokra történő áthárításának állítólagos tisztességtelensége miatt.

A kérdéses akadályok olyan követelmények formájában jelennek meg, mint a devizahitel-szerződések a bennük foglalt tisztességtelen feltételek miatti esetleges érvénytelenségének megállapítása esetén kérhető jogkövetkezmények körének korlátozása, vagy az ilyen érvénytelenség pénzügyi következményei pontos feltüntetésének kötelezettsége.

Mivel e követelmények elmulasztása a fogyasztók által a törvényi elszámolás ellenére is felvállalt perek megszüntetéséhez vezethet, ezért az egy ilyen ügyben eljáró Fővárosi Törvényszék azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy a kérdéses követelmények összhangban vannak-e az uniós fogyasztóvédelmi szabályokkal.

A döntés:

- 1) A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelv 7. cikkét akként kell értelmezni, hogy azzal elvileg nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az alapeljárásban irányadókhhoz hasonló különleges eljárási követelményeket állapít meg az olyan fogyasztók által indított keresetek vonatkozásában, akik a kölcsön folyósítására alkalmazandó árfolyam és a kölcsön törlesztésére alkalmazandó árfolyam közötti eltérésre vonatkozó feltételt és/vagy a kölcsönadó számára a kamatok, díjak és költségek emelését lehetővé tevő egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó feltételt tartalmazó, devizában nyilvántartott kölcsönszerződéseket kötöttek, feltéve hogy az ilyen szerződésben foglalt feltételek tisztességtelen jellegének megállapítása lehetővé teszi azon jogi és ténybeli helyzet helyreállítását, amelyben a fogyasztó e tisztességtelen feltételek hiányában lett volna.
- 2) A 93/13 irányelvet akként kell értelmezni, hogy az a határokon átnyúló elemet nem tartalmazó helyzetekre is alkalmazandó.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében először is emlékeztet arra, hogy az uniós jog főszabály szerint nem harmonizálja a valamely szerződési feltétel állítólagos tisztességtelen jellegének vizsgálatára irányuló eljárásokat, ezért pedig az ilyen eljárások az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartoznak. A Bíróság azonban hangsúlyozza, hogy ezen eljárások nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartája által megkövetelt hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítaniuk.

Ezzel összefüggésben a Bíróság megállapítja, hogy az érvénytelenség pénzügyi következményei pontos feltüntetésének követelménye csupán a magyar polgári eljárásjogban alkalmazandó azon általános szabályt juttatja konkrétan kifejezésre, amely szerint határozott és számszerűsített kereseti kérelmet kell előterjeszteni. E követelmény ezért nem tűnik kedvezőtlenebbnek a nemzeti jogszabályokra alapított hasonló keresetekre vonatkozó szabályoknál, és így nem tekinthető összeegyeztethetetlennek az egyenértékűség elvével.

Hasonlóképpen, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek meghatározására vonatkozó követelmény tekintetében a Bíróság megállapítja, hogy az uniós jogra alapított igényeit érvényesítő fogyasztóval szembeni eljárási többletkövetelmények előírása önmagában nem jelenti azt, hogy az említett eljárási szabályok vele szemben kedvezőtlenebbek lennének. A helyzetet ugyanis az érintett eljárási rendelkezéseknek a nemzeti hatóságok előtti eljárás egészében elfoglalt helyére, ezen eljárás lefolytatására, valamint e rendelkezések sajátosságaira figyelemmel kell megvizsgálni. Márpedig e szempontokat megvizsgálva – és különösen figyelemmel arra a körülményre, hogy a vitatott jogszabályok elfogadásával az érintett kölcsönszerződések nagy számára tekintettel a magyar jogalkotó rövidebbé és egyszerűbbé kívánta tenni a fogyasztók kezdeményezésére a nemzeti bíróságok előtt lefolytatandó eljárásokat – nem tűnik úgy, hogy a szóban forgó követelmény ne lenne összhangban az egyenértékűség elvével.

Emellett a Bíróság rámutat arra, hogy az a körülmény, hogy valamely különleges eljárásban fennállnak bizonyos eljárási követelmények, amelyeket a fogyasztónak a jogai érvényesítéséhez tiszteletben kell tartania, nem jelenti azt, hogy a fogyasztó ne részesülne hatékony bírói jogvédelemben. Jóllehet igaz, hogy a jelen ügyben érintett eljárási szabályok további erőfeszítést követelnek a fogyasztótól, mindez azonban nem változtat azon, hogy ezen, a bírósági szervezet tehermentesítésére irányuló szabályok a szóban forgó jogviták mennyiségében megnyilvánuló rendkívüli helyzetre adnak választ, és a gondos igazságszolgáltatáshoz fűződő általános érdeket érvényesítene. Az említett szabályok mint ilyenek elsőbbséget élvezhetnek az egyéni érdekekkel szemben, feltéve hogy nem haladják meg a céljuk megvalósításához szükséges mértéket.

Márpedig a jelen ügyben a bírósági szervezet tehermentesítésével kapcsolatos célra tekintettel nem tűnik úgy, hogy azok a szabályok, amelyek a fogyasztóval szemben előírják, hogy olyan számszerű kérelmet terjesszen elő, amely egyébként legalább részben az érintett pénzügyi intézmény által már az e szabályok alapján elkészített elszámolásból áll, továbbá hogy jelölje meg azt a jogkövetkezményt, amelynek alkalmazását a szóban forgó kölcsönszerződés vagy annak bizonyos feltételei érvénytelensége esetén a nemzeti bíróságtól kéri, olyan összetettek lennének és olyan súlyos követelményeket tartalmaznának, hogy aránytalanul hátrányosan érintenék a fogyasztó hatékony bírói jogvédelemhez való jogát.

A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a vitatott magyar jogszabályoknak biztosítaniuk kell azt, hogy a devizahitel-szerződésekbe foglalt feltételek tisztességtelen jellegének megállapítása lehetővé tegye azon jogi és ténybeli helyzet helyreállítását, amelyben a fogyasztó e feltételek hiányában lett volna. A nemzeti bíróság feladata annak megvizsgálása,

hogy a szóban forgó jogszabályok biztosítják-e ezen követelmény tiszteletben tartását. Amennyiben a nemzeti bíróság arra a következtetésre jut, hogy e jogszabályok ténylegesen biztosítják az említett követelmény tiszteletben tartását, úgy azok a Bíróság álláspontja szerint nem ellentétesek az uniós fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel.⁵

3.

Ügyszám: Az Európai Unió Bírósága 2017. július 13-i ítélete a C-129/16. sz. ügyben

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – Környezet – EUMSZ 191. és EUMSZ 193. cikk – 2004/35/EK irányelv – Tárgyi hatály – Jogellenes hulladékégetéssel okozott levegőszennyezés – A szennyező fizet elve – A környezetszennyezés helye szerinti telek tulajdonosának a szennyezővel való egyetemleges felelősségét megállapító nemzeti szabályozás.

Az ügy:

Túrkevei Tejtermelő Kft. bérbé adott egy magánszemélynek egy ingatlant, amelyen később a környezetvédelmi hatóság munkatársai helyszíni szemlét tartottak és megállapították, hogy ott kommunális hulladék jogellenes égetése folyik. A razzia során a hatóság emberei három teherautóra és azok sofőrjeire is rábukkantak, akik az égetés után visszamaradt fémhulladék elszállítására készültek. Mivel a hulladékégetés miatt az emberi egészségre és a környezetre káros anyagok szabadultak fel, ezért a hatóság a Túrkevei Tejtermelő Kft-t, mint az ingatlan tulajdonosát, 500 000 forint összegű levegőtisztaság-védelmi bírság megfizetésére kötelezte.

A hatóság az álláspontját különösen a magyar jog azon rendelkezésére alapította, amely szerint a környezetszennyezésért való felelősség az ingatlan tulajdonosát és birtokosát egyetemlegesen terheli, kivéve, ha a tulajdonos kétséget kizáróan bizonyítja, hogy ő ezért nem felelős, amire a jelen esetben nem került sor. Az ingatlan bérlője egyébként a helyszíni szemle idején már nem élt, így vele szemben bírságot sem lehetett kiszabni.

A tulajdonos vitatja a megbírságolásának jogosságát, azt állítva, hogy ő nem tekinthető felelősnek a környezetszennyezésért. A környezetvédelmi hatóság határozata ellen indított perben eljáró Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt kérdezi az Európai Bíróságtól, hogy az uniós jognak a „szennyező fizet” elvével ellentétes-e az a magyar szabályozás, amely lehetővé teszi a hatóság számára, hogy a szennyezés helye szerinti ingatlan tulajdonosának a környezeti károk megtérítéséért való felelősségét a szennyezési esemény bekövetkezésében játszott szerepének vizsgálata nélkül állapítsa meg.

A magyar bíróság arra is kíváncsi, hogy a levegőtisztaság-védelmi bírság – azaz egy tisztán szankció jellegű bírság – kiszabása indokolható-e a szennyezésért nem felelős tulajdonos terhére egy olyan esetben, amikor a szennyezés

⁵ Egészen pontosan a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelvvel.

jellegéből adódóan nem merül fel környezeti kár felszámolásának szükségessége.

A döntés:

- 1) A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseit az EUMSZ 191. és EUMSZ 193. cikkkel összhangban úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az alapügyben szereplő helyzet a 2004/35 irányelv hatálya alá tartozik – aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely a jogellenes környezetszennyezés helye szerinti telkeket használó gazdasági szereplőkkel együtt egy másik személyi körnek, azaz az említett telkek tulajdonosainak egyetemleges felelősségét is megállapítja az ilyen környezeti kár okozása miatt, anélkül hogy előírná a tulajdonosok magatartása és a megállapított kár között fennálló okozati összefüggés bizonyítását, feltéve hogy e szabályozás összeegyeztethető az uniós jog általános elveivel, valamint az EU- és EUM-Szerződés és a másodlagos uniós jogi aktusok összes releváns rendelkezésével.
- 2) A 2004/35 irányelv 16. cikkét és az EUMSZ 193. cikkét úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az alapügyben szóban forgó helyzet a 2004/35 irányelv hatálya alá tartozik, azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amelynek értelmében a jogellenes környezetszennyezés helye szerinti telkek tulajdonosai az ilyen környezeti kárért nem csak egyetemlegesen felelősek az ezen telkeket használó gazdasági szereplőkkel, de az illetékes nemzeti hatóság bíróságot is kiszabhat rájuk, feltéve hogy az ilyen szabályozás alkalmas arra, hogy elősegítse a szigorúbb védelmi cél elérését, és a bíróság összegének meghatározására vonatkozó részletes szabályok nem haladják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket, amit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv (2004/35/EK) értelmében környezeti kárnak a védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott kár, a vizekben okozott kár, valamint a területi kár minősül.

Következésképpen az irányelv alapján a levegőszennyezés önmagában nem minősül környezeti kárnak. Ugyanakkor az irányelv szerint a környezeti károk fogalma magában foglalja a levegő által szállított anyagokból eredő károkat is, ha azok a vizek, a talaj, a védett fajok vagy a természetese élőhelyek károsodását okozzák.

Ezzel összefüggésben a Bíróság megállapítja, hogy a magyar bíróság feladata, hogy az uniós bírói fórum és a nemzeti bíróságok közti feladatmegosztásból következően egyedül ál-

tala értékelhető tényállás alapján megvizsgálja, hogy a jelen ügyben a levegőszennyezés eredményezhetett-e ilyen károkat vagy eredményezhette-e az ilyen károsodás közvetlen veszélyét, úgy, hogy az irányelv szerinti megelőző vagy felszámolási intézkedéseket kell hozni. Amennyiben a magyar bíróság arra a következtetésre jut, hogy a jelen ügyben nem ez a helyzet, úgy meg kell állapítania, hogy az ezen ügyben szóban forgó környezetszennyezés nem tartozik az irányelv, illetve az uniós jog hatálya alá, és következésképpen azt kizárólag a magyar jog alapján kell értékelni. Arra az esetre, ha a magyar bíróság arra következtetésre jutna, hogy az irányelv alkalmazandó a jelen ügyben, a Bíróság megállapítja, hogy e jogszabály egy olyan felelősségi rendszert vezet be, amely az elővigyázatosság és a szennyező fizet elve alapján a gazdasági szereplőkre hárítja a kármegelőzés és a kárfelszámolás kötelezettségét.

A Bíróság azonban hangsúlyozza, hogy a felelősség megállapítása tekintetében az irányelv a tagállami hatóságoktól megköveteli azt, hogy okozati kapcsolatot állapítsanak meg valamely gazdasági szereplő tevékenysége, valamint a környezeti károk vagy azok veszélye között. A Bíróság ezután megállapítja, hogy a jelen ügyben érintett cég felelősségét nem a gazdasági szereplői minősége, hanem az azon ingatlanon fennálló tulajdonjoga alapozta meg, amelyen a környezetszennyezés történt. Ebből következik, hogy a magyar hatóságok a cég felelősségét nem az irányelv, hanem a környezet védelmére vonatkozó magyar jogszabályok felelősségi rendszere alapján állapították meg. Márpedig egy ilyen gyakorlat főszabály szerint nem ellentétes az irányelvvvel, amely kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával kapcsolatban az irányelv rendelkezéseinek szigorúbb szabályokat tartsanak hatályban vagy fogadjanak el.

Mivel a Bíróság szerint a környezetkárosítás vagy veszélyeztetés helye szerinti ingatlan tulajdonosát az ingatlan használó gazdasági szereplővel együttesen és egyetemlegesen felelőssé tevő magyar szabályozás a gazdasági szereplő főszabály szerinti felelősségének sérelme nélkül arra irányul, hogy megelőzze a gondosság tulajdonos általi elmulasztását, továbbá arra, hogy ez utóbbit arra ösztönözze, hogy olyan intézkedéseket tegyen és olyan gyakorlatot alakítson ki, amely minimálisan csökkenti a környezeti károk kockázatát, így e szabályozás hozzájárul a környezeti károk megelőzéséhez, és ezáltal az irányelv célkitűzéseinek megvalósításához. Következésképpen a magyar jog által alkalmazott felelősségi rendszer főszabály szerint összeegyeztethető az irányelvvvel.

Hasonlóképpen, a környezetszennyezés helye szerinti ingatlan tulajdonosával szemben a környezeti károkozásért való felelősség megállapításán túl bíróság kiszabását is előíró magyar szabályozás főszabály szerint szintén összhangban van az irányelvvvel, amennyiben a bíróság mértéke megfelel az arányosság követelményének, aminek a vizsgálata a magyar bíróság feladata.

4.

Ügyszám: *Az Európai Unió Bírósága 2018. június 5-ei ítélete a C-210/16. sz. ügyben*

Tárgy: Előzetes döntéshozatal – 95/46/EK irányelv – Személyes adatok – A természetes személyek védelme a személyes

adatok kezelése vonatkozásában – Egy olyan Facebook oldal (rajongói oldal) felfüggesztésére irányuló határozat, amely lehetővé teszi ezen oldal látogatói bizonyos adatainak gyűjtését és kezelését – A 2. cikk d) pontja – Személyes adatok kezelője – 4. cikk – Alkalmazandó nemzeti jog – 28. cikk – Nemzeti felügyelő hatóságok – E hatóságok beavatkozási jogköre.

Az ügy:

A német Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein társaság az oktatás területén tevékenykedik. Képzési szolgáltatásokat ajánl a Facebookon a www.facebook.com/wirtschaftsakademie címen fenntartott rajongói oldalán.⁶

A rajongói oldalak adminisztrátorai, így a Wirtschaftsakademie, ezen oldalak látogatóira vonatkozó anonim statisztikai adatokhoz juthatnak a Facebook által ingyenesen és nem módosítható felhasználási feltételek mellett a rendelkezésükre bocsátott *Facebook Insights* elnevezésű eszköz révén. Ezen adatokat olyan, két évig működőképessé és a Facebook által a rajongói oldal látogatói számítógépének merevlemezére vagy más eszközére mentett információcsomagok („*cookie-k*” vagy „*sütik*”) segítségével gyűjtik, amelyek mindegyike egyedi felhasználói azonosítót tartalmaz. Ezen azonosítót, amely összefüggésbe hozható a Facebookon regisztrált felhasználó bejelentkezési adataival, a rajongói oldalak megnyitásának pillanatában gyűjtik be és kezelik.

Az Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein-i független regionális adatvédelmi hatóság, Németország) felügyelő hatóságkénti minőségében – amelynek feladata a 95/46 adatvédelmi irányelv értelmében a Németország által ezen irányelv értelmében elfogadott rendelkezéseknek a Schleswig-Holstein szövetségi tartomány területén történő alkalmazásának felügyelete – 2011. november 3-i határozatával rajongói oldalnak felfüggesztésére kötelezte a Wirtschaftsakademie-t. Az Unabhängiges Landeszentrum szerint ugyanis sem a Wirtschaftsakademie, sem pedig a Facebook sem tájékoztatta a rajongói oldal látogatóit arról, hogy utóbbi *cookie-k* segítségével gyűjtött rájuk vonatkozó személyes adatokat, valamint ezt követően kezelték ezen információkat.

A Wirtschaftsakademie kerestet indított e határozat ellen a német közigazgatási bíróságok előtt arra hivatkozva, hogy a személyes adatok Facebook általi kezelése nem tudható be neki, és általa ellenőrzött vagy befolyásolható adatkezeléssel sem bízza meg a Facebookot. A Wirtschaftsakademie ebből azt a következtetést vonta le, hogy az Unabhängiges Landeszentrumnak közvetlenül a Facebookkal szemben kellett volna fellépnie, és nem vele szemben.

E körülmények között határozott úgy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország), hogy a 95/46 adatvédelmi irányelv értelmezését kéri a Bíróságtól.

⁶ A rajongói oldalak olyan felhasználói fiókok, amelyeket magánszemélyek vagy vállalkozások hozhatnak létre. Ennek érdekében a rajongói oldal létrehozója, miután regisztrálta magát a Facebookon, a Facebook által kifejlesztett felületet felhasználhatja arra, hogy bemutassa magát e közösségi oldal felhasználóinak és a rajongói oldal látogatóinak, valamint bármilyen tartalmat megosszon a média- és véleménypiacon.

A döntés:

- 1) A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy az „*adatkezelő*” e rendelkezés értelmében vett fogalma kiterjed a valamely közösségi hálózaton fenntartott rajongói oldal adminisztrátorára.
- 2) A 95/46 irányelv 4. és 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy amennyiben valamely, az Unió kivül letelepedett vállalkozás különböző tagállamokban több telephellyel rendelkezik, valamely tagállam felügyelő hatósága még akkor is gyakorolhatja az ezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdése értelmében ráruházott jogosultságokat e vállalkozásnak az e tagállam területén található telephelyével szemben, ha a vállalatcsoporton belüli feladatmegosztás alapján egyfelől e telephely az említett tagállam területén kizárólag a hirdetési felületek értékesítéséért és más marketingtevékenységekért felel, másfelől a személyes adatok gyűjtésének és kezelésének kizárólagos felelőssége az Unió egész területén egy másik tagállamban letelepedett szervezetre hárul.
- 3) A 95/46 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját, valamint 28. cikkének (3) és (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben valamely tagállam felügyelő hatósága a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak az ezen adatok kezeléséért felelős és egy másik tagállamban székhellyel rendelkező harmadik személy általi megsértése miatt az e tagállam területén található telephellyel szemben kívánja gyakorolni az ezen irányelv 28. cikkének (3) bekezdésében szereplő beavatkozási jogköreit, e felügyelő hatóság hatásköre kiterjed arra, hogy az utóbbi tagállam felügyelő hatóságától függetlenül értékelje az ilyen adatkezelés jogszerűségét, és a területén található telephellyel szemben anélkül gyakorolhatja beavatkozási jogköreit, hogy e másik tagállam felügyelő hatóságát előzetesen beavatkozásra hívna fel.

A döntés indokolása:

A Bíróság ítéletében mindenekelőtt megállapítja, hogy a jelen ügyben nem kétséges, hogy az amerikai Facebook társaságot, az Unió tekintetében pedig annak ír leányvállalatát, a Facebook Irelandot kell a Facebook-használók, valamint a Facebookon fenntartott rajongói oldalakat korábban meglátogató személyek személyes adatai „*kezelőjének*” tekinteni. E társaságok határozzák meg ugyanis elsődlegesen ezen adatok kezelésének céljait és módját.

A Bíróság ezt követően megállapítja, hogy a Wirtschaftsakademie-hez hasonló adminisztrátort a Facebook Irelanddal együttesen kell a kérdéses adatok kezeléséért felelős személynek minősíteni az Unióban.

Az ilyen adminisztrátor ugyanis a (többek között a célközönsége, valamint a saját tevékenységeinek irányítási vagy reklámozási céljai alapján végzett) beállítási tevékenysége

révén részt vesz a rajongói oldalát meglátogató személyek személyes adatai kezelésének céljai és módja meghatározásában. A Bíróság e tekintetben kiemeli, hogy a rajongói oldal adminisztrátora (anonimizált formában) kérheti a célközönségére (többek között annak kor, nem, családi állapot és szakmai helyzet szerinti összetételre) vonatkozó demográfiai adatok, a célközönsége életmódjára és érdeklődési körére vonatkozó adatok (ideértve az oldalát meglátogató személyek online vásárlásaira és vásárlási szokásaira, továbbá az őket leginkább érdeklő termékek vagy szolgáltatások kategóriáira vonatkozó adatokat is), ezenfelül olyan földrajzi adatok gyűjtését – tehát ilyen adatok kezelését –, amelyek alapján a rajongói oldal adminisztrátora eldöntheti, hogy hol nyújtson különleges kedvezményeket vagy szervezzen eseményeket, és általában célzottabbá teheti az információszolgáltatását.

A Bíróság szerint az, hogy valamely rajongói oldal adminisztrátora a Facebook által létrehozott felületet az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások igénybe vétele céljából használja, nem mentesíti őt a személyes adatok védelme terén fennálló kötelezettségeinek tiszteletben tartása alól.

A Bíróság kiemeli, hogy a közösségi hálózat üzemeltetőjének és az e hálózaton fenntartott rajongói oldal adminisztrátorának az e rajongói oldal látogatóira vonatkozó személyes adatok kezelése tekintetében fennálló együttes felelősségének elismerése hozzájárul azon jogok teljesebb védelmének biztosításához, amelyekkel a rajongói oldalt meglátogató személyek a 95/46 adatvédelmi irányelv követelményeinek megfelelően rendelkeznek.

A Bíróság továbbá megállapítja, hogy az Unabhängiges Landeszentrumnak kiterjed a hatásköre arra, hogy a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok német területen történő tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a 95/46 irányelvet átültető nemzeti rendelkezések alapján rendelkezésére áll valamennyi jogkörét ne csak a Wirtschaftsakademie-vel szemben, hanem a Facebook Germany-val szemben is gyakorolja.

Ugyanis, amennyiben valamely, az Unió kívül letelepített vállalkozás (mint az amerikai Facebook társaság) különböző tagállamokban több telephellyel rendelkezik, valamely tagállam felügyelő hatósága még akkor is gyakorolhatja a 95/46 irányelv⁷ értelmében ráruházott jogosultságokat az e tagállam területén letelepedett szervezettel szemben, ha a vállalatcsoporton belüli feladatmegosztás alapján egyfelől e szervezet (a jelen ügyben a Facebook Germany) a szóban forgó tagállam területén kizárólag a hirdetési felületek értékesítéséért és más marketingtevékenységekért felel, másfelől a személyes adatok gyűjtésének és kezelésének kizárólagos felelőssége az Unió egész területén egy másik tagállamban letelepedett szervezetre (a jelen ügyben Facebook Irelandre) hárul.

A Bíróság továbbá rámutat arra, hogy amennyiben valamely tagállam felügyelő hatósága (a jelen ügyben a németországi Unabhängiges Landeszentrum) a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak az ezen adatok kezeléséért felelős és egy másik tagállamban székhellyel rendelkező harmadik személy (a jelen ügyben a Facebook Ireland) általi megsértése miatt az e tagállam területén letelepedett szerve-

zettel (a jelen ügyben a Wirtschaftsakademievel) szemben kívánja gyakorolni a 95/46 irányelvben szereplő beavatkozási jogkörét⁸, e felügyelő hatóság hatásköre kiterjed arra, hogy az utóbbi tagállam (Írország) felügyelő hatóságától függetlenül értékelje az ilyen adatkezelés jogszerűségét, és a területén letelepedett szervezettel szemben anélkül gyakorolhatja beavatkozási jogkörét, hogy e másik tagállam felügyelő hatóságát előzetesen beavatkozásra hívna fel.

II.

A Kúria döntései:

II.a.)

A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése:⁹

Ügyszám: Köf.5006/2018/3. szám

Tárgy: közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése
Vizsgált jogszabály: Ásotthalom Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló – 18/2017. (XI. 23.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: Módosító rendelet) módosított – 12/2014. (IV. 30.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 7/B. §-a

Törvényességi probléma:

Az Ör.-nek – a Módosító rendelet 1. §-ával megállapított – 7/B. §-a a következőképpen rendelkezik:

„7/B. § (1) A közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást valósít meg, aki arcvonásait közterületen, vagy középületben ruházatával, vagy egyéb tárggyal úgy rejti, vagy takarja el, hogy ez által mások számára felismerhetetlenné válik.

E rendelet alkalmazásával közterületnek, vagy középületnek minősülnek azok a helyek, amelyre egy előre meg nem határozott személyi kör állandó jelleggel, vagy meghatározott időszakokban korlátozás nélkül beléphet.

(2) Az (1) bekezdés szerinti magatartás nem minősül a közösségi együttélés szabályaival ellentétesnek, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése

a) jogszabályi előírás alapján,

b) az önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan,

c) egészségügyi, vagy szakmai indokok alapján történik.”

A Csongrád Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2017. november 30. napján törvényességi felhívással élt az Önkormányzat felé. A felhívásban megállapításra került, hogy az Ör. 7/B. §-a nem felel meg a jogalko-

⁸ Konkrétan az adatok zárolásának, törlésének vagy megsemmisítésének elrendelése, valamint az adatkezelés átmeneti vagy végleges tilalma (a 95/46 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése).

⁹ A döntést Balogh Zsolt (kúriai bíró) dolgozta fel.

⁷ Konkrétan a 95/46 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése.

tásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. §-ában foglalt követelményeknek, mivel olyan alapjogokat korlátozó előírásokat tartalmaz, amelyekről önkormányzati rendeletben nem, kizárólag törvényben lehet rendelkezni.

Az Ör. 7/B. §-a nem felel meg továbbá az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 4. §-ában rögzített előírásnak sem, mivel nem tartja meg az egyenlő bánásmód követelményét, valamint ellentétes a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 1. §-ával azáltal, hogy lehetőséget ad arra, hogy valakit a lelkiismereti és vallási meggyőződése miatt hátrány érjen.

Mindezekre tekintettel a Kormányhivatal felhívta a Képviselő-testületet, hogy az Ör. 7/B. §-át legkésőbb 2018. január 5. napjáig helyezze hatályon. A Képviselő-testület 2018. január 5. napján megtartott ülésén megtárgyalta a Kormányhivatal törvényességi felhívását és úgy döntött, hogy az Ör. 7/B. §-át nem kívánja hatályon kívül helyezni.

Ezt követően a Kormányhivatal a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdésében foglaltak határidőn belül a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 136. § (2) bekezdésére és a Kp. 143. § (1) bekezdésére figyelemmel kezdeményezte a megjelölt rendelkezés más jogszabályba ütközésének vizsgálatát.

Az Ör. 7/B. §-a ezek szerint az alábbi jogszabályokba ütközik.

- Az indítvány szerint az Ör. 7/B. §-a a Jat. 4. §-ába ütközik, mivel az önkormányzat nem alkothat közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, hiszen az azokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Erről az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdése rendelkezik, amikor kimondja, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Ehtv. 1. § (4) bekezdése pedig a lelkiismereti és vallásszabadság jogát csak az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdésében meghatározott okból engedni korlátozni.
- Az Ör. vitatott rendelkezése az Ehtv. 1. §-ába is ütközik, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy vallását és más meggyőződését akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan, vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vallását szabadon gyakorolja. Az Ör. rendelkezése szerint mindenki megvalósítja a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást, amennyiben magatartása nem esik a (2) bekezdésben foglalt kivételi kör alá. Mivel a vallási okból viselt öltözködés viselése nem szerepel a kivételek között, így azzal is megvalósul a fenti szabályszegés.
- Az Ebktv. 4. §-ába és 8. §-ába szintén ütközik az Ör. rendelkezése az indítvány szerint. Az Ebktv. 8. § *a), i), j)* pontjai alapján közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy, vagy csoport valós, vagy vélt, nem vallási, vagy világnézeti meggyőződése, illetve politikai, vagy más véleménye miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más összehason-

lítható helyzetben lévő személy részül, részesül, vagy részesülne. Az Ör. 7/B. § (2) bekezdése alapján a magatartás nem minősül a közösség együttélés szabályaival ellentétesnek, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése az Önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan történik. Az Önkormányzat tehát maga dönti el, hogy melyik művészeti, vagy hagyományörző rendezvény rendezéséhez működik közre, így amely rendezvény szervezésében az Önkormányzat nem működik közre, annak résztvevője magatartása megvalósítja az Ör. 7/B. § (1) bekezdésében foglalt szabályszegést.

Mindezekre figyelemmel a Kormányhivatal kéri a Kúriát az Ör. 18/2017. (XI. 23.) önkormányzati rendelettel megállapított és 2017. november 24. napján hatályba lépett 7/B. §-a törvényellenességének megállapítását és a megjelölt rendelkezés megsemmisítését.

Az indítvány szerint a hatályvesztés időpontját elsődlegesen visszamenőlegesen annak hatálybalépése napjától kell megállapítani, azaz 2017. november 24-étől a Kp. 146. § (4) bekezdésére figyelemmel. Az Ör. 4. § (4) bekezdése szerinti közigazgatási bírsággal sújtás az Ör. hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogait oly mértékben sérti, hogy annak védelme indokolja a megjelölt rendelkezés hatályvesztése időpontjának visszamenőleges megállapítását. Másodlagosan az indítványozó kéri, hogy a Kp. 146. § (3) bekezdése alapján a megjelölt rendelkezés hatályvesztésének időpontját a megsemmisítő bírósági határozat hivatalos lapban történő közzétételét követő naptól állapítsák meg.

Az érintett Önkormányzat védíratot nem terjesztett elő.

A döntés:

A Kúria megállapította, hogy az Ör. 7/B. §-a törvényt sértő, és ezért azt kihirdetése napjára visszamenőleg 2017. november 23-i hatállyal megsemmisítette. Megállapította, hogy törvény által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg az önkormányzati szabályozás, ha abban az arc felismerhetlenséget előidéző eltakarásának tiltása, legitimnek nem tekinthető okkal, megkülönböztető módon történik.

A döntés indoka:

Az Ör. érintett 7/B. §-a a jogellenes magatartás két ténylási elemét határozza meg. Az arcvonások mások által való felismerhetlenné válása egyrészt közterületen vagy középületben valósuljon meg, másrészt az ruházattal vagy egyéb tárggyal való eltakarás útján történjen. Ugyancsak vizsgálandó a kivételek meghatározásának törvényessége.

A közterület vagy középület alkalmazott fogalmát az Ör. olyan helyekként határozza meg, amelyekre egy előre meg nem határozott személyi kör állandó jelleggel, vagy meghatározott időszakokban korlátozás nélkül beléphet. A ruházattal, vagy egyéb tárggyal való tiltott elrejtés vagy eltakarás nem valósul meg, ha az jogszabályi előírás alapján, az

önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan, egészségügyi, vagy szakmai indokok alapján történik.

A Kúria osztja az indítványozó aggályát, hogy a Jat. 4. §-a alapján az önkormányzat nem alkothat törvényben szabályozott alapvető jogintézményeket közvetlen korlátozó rendelkezést. Az Ör. erre vonatkozó szabálya törvényellenes.

Az alapjog-korlátozás több értelemben is fölvethető lenne, jelen felülvizsgálat azonban alapvetően az indítvány által felvetettek körére szorítkozik. Eszerint aggályos a támadott rendelkezés különösen a vallásgyakorlás szabadsága korlátozása miatt.

Az Ör. vitatott rendelkezése alanyi és tárgyi hatályának joggal megkérdőjelezhetően célzott meghatározása valójában bizonyos vallásgyakorlás nyilvánvaló korlátozására irányul. Márpedig ebben a tényállászerű esetben az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdését kell fölhívni. Az indítvány ebben a körben az Ehtv. 1. §-ába ütközést emeli ki. Az Ör. vitatott rendelkezése ezt azzal valósítja meg, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogát az Eht. e szabálya csak az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdésében meghatározott okból engedni korlátozni.

A Kúria megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróság 7/2017. (IV. 18.) AB határozatával megsemmisítette az Ör. szinte ugyanilyen tartalmat magában foglaló 7/B. §-át 2016. november 23-ával, kihirdetésére visszamenőleges hatállyal.

Megállapítható továbbá, hogy a cselekmény közterületen vagy középületben való megvalósításának jogellenesként minősítése ekként szintén aggályos különösen akkor, ha az önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, és csakis azokhoz kötődően, az Ör. 7/B. § (2) bekezdése kivételt enged a megállapított szabály alól.

A Kúria a fentiek mellett megállapította, hogy az Ör. „*mások által való felismerhetetlenségre*” vonatkozó megfogalmazásai a Jat. 2. § (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményével sem férnek össze.

Az Ör. 7/B. § (1) bekezdése második mondata szerint közterületnek, vagy középületnek minősülnek azok a helyek, amelyre egy előre meg nem határozott személyi kör állandó jelleggel, vagy meghatározott időszakokban korlátozás nélkül beléphet, mely esetben azonban a belépők és a rendezvény szervezőjének jogát nyomós alkotmányos indok nélkül nem lehet jogszerűen korlátozni.

Az Ör. 7/B. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján ugyanakkor más további típusú aggály is fölmerül. Nemcsak a főszabály jogszerűsége, hanem a kivételek meghatározásában kifejeződő megkülönböztetés elfogadhatósága is kétséges. A vitatott rendelkezés szerint a magatartás nem minősül a közösségi együttélés szabályaival ellentétesnek, ha az arcvonások eltakarása, vagy elrejtése az Önkormányzat közreműködésével megrendezett művészeti, vagy hagyományörző rendezvényekhez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódóan történik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogoknak nem minősülő jogokra – mint jelen ügyben a közösségi rendezvény szervezésére – vonatkozó megkülönböztetés elfogadható, ha az legitím cél érdekében, ésszerű indok alapján történik az egymással egyébként összehasonlítható helyzet-

ben lévő jogalanyok között [35/1994. (VI. 24.) AB határozat; 14/2014. (V. 13.) AB határozat]. A fentiekben felhozott célokot illetően azonban egyiküknél sem tekinthető az azok alapján való megkülönböztetés legitímnek.

A Kúria ilyen összefüggést fejtett ki önkormányzati rendelet törvényellenessége megállapítása iránt legutóbb a Köf.5028/2017/4. számú határozatában. Más alkalommal (egyebek között: Köf.5.003/2015/4; Köf.5.017/2015/3. számú döntésekben) pedig kimondta, hogy az önkormányzati rendelet szabályozási tárgyával, illetve felhatalmazásával legitím módon össze nem függő feltételek megállapítása törvénysértő.

Összességében tehát az Ör. rendelkezése a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, 4. §-ába, az Ehtv. 1. §-ába az Ebktv. 4. §-ába és 8. §-ába ütközik, valamint ellentétes az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdésével is.

Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.7/B. §-át a Kp. 146. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján megsemmisítette. A hatályvesztésre, a Kp. 146. § (4) bekezdése szerint, a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal kerül sor, az Ör. hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme okán.

II.b.)

A Kúria, mint felülvizsgáló bíróság döntése:¹⁰

Az ügy száma: *Kkk.VI.37.500/2018/2.*

A per tárgya: Eljáró bíróság kijelölése.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás:

A kérelmező eljárás lefolytatására kötelezés iránti kérelmet terjesztett elő a kérelmezettel szemben arra hivatkozással, hogy a hatóság a másodfokú döntést egészítse ki, a kérelmezett azonban a kérelmet nem bírálta el. A bírósági eljárás során a kérelmező sérelmezte, hogy a kérelmezett nem tette át kérelmét az egyébként illetékes megyei kormányhivatalhoz.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésével illetékességének hiányát állapította meg, és a kérelmet a Z-i Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz tette át. Indokolásában hivatkozott arra, hogy a kérelmezettet az Emberi Erőforrások Minisztere végzésével az ügy elintézéséből kizárta. A bíróság álláspontja szerint ennek következtében a kérelmezettet arra sem lehet kötelezni, hogy a kérelmező kérelmét a megyei kormányhivatalhoz tegye át.

A Z-i Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésével illetékességének hiányát állapította meg és az eljáró bíróság kijelölése végett a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 326. § (10) bekezdésére hivatkozással az iratokat felterjesztette a Kúriára. Indokolása szerint jelen eljárás kérelmezettje – a kérelmező beadványai-ban foglaltakra tekintettel is – kétségtávolú Budapest Főváros Kormányhivatala. Hangsúlyozta, hogy mindaddig, ameddig kérelmező a megyei kormányhivatal, vagy a Z-i Közigazga-

¹⁰ A döntést Darák Péter (a Kúria elnöke) szerkesztette.

tási és Munkaügyi Bíróság illetékességi területéhez tartozó bármely más közigazgatási hatóságot nem jelöli meg kérelmeztként, a bíróság a kérelem elbírálására nem rendelkezik illetékességgel. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy az egyébként kérelmeztként megjelölt hatóságot az eljárásból a felügyeleti szerv korábban kizárta, de az sem, hogy a kötelezésre vonatkozó kérelem szerinti intézkedésre a kizárás okán esetlegesen ezen hatóság mint kérelmezett nem jogosult, vagy arra nem kötelezhető. A közigazgatási hatóságnak ugyanis a kérelemmel valamilyen intézkedést tennie kellett, ennek elmulasztása esetén ezen kötelezettsége változatlanul fenn kell álljon. Annak eldöntése, hogy pontosan mely intézkedés tehető meg, az eljárás érdemére tartozó kérdés.

A Kúria döntése és jogi indokai:

Az eljárásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság rendelkezik illetékességgel.

A Kúria egyetért a Z-i Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésében foglalt azon érveléssel, mely szerint a kizárás ténye nem érinti a kérelmezett azon kötelezettségét, hogy a nála előterjesztett kérelem vonatkozásában megtegye a lehetséges és szükséges eljárás intézkedéseket. Helyesen jutott ezért arra a következtetésre a Z-i Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, hogy ezen intézkedések elmulasztása esetén is fennáll az intézkedési kötelezettség, azt azonban valóban külön kell vizsgálni, hogy a kizárással érintett kérelmezett mely eljárás lépésekre jogosult, illetve kötelezett. Ennek eldöntésére azonban a kérelmező által kérelmeztként megjelölt hatóság székhelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróságnak van illetékessége.

A Kúria álláspontja szerint a hatóság kizárása esetén a kizárt hatóságnak továbbra is maradnak olyan eljárás kötelezettségei, amelyek elmulasztása esetén az eljárásra kötelezésnek helye lehet. Hangsúlyozza a Kúria, hogy a kizárt hatóság az ügy elintézéséből kerül kizárással, amely fogalom kétségtől távolabb, mint döntés meghozatala. Az ügy elintézésébe ugyanakkor azon eljárás cselekmények tartoznak bele, melyek az ügy érdemével függnek össze, a kérelmező kérelmének áttétele azonban nem vonható e körbe. Erre tekintettel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak szükséges azt vizsgálnia, hogy a közigazgatási nemperes eljárásokról szóló 2005. évi XVII. törvény 2. § (1) bekezdésében foglalt eljárásra kötelezés feltételei fennállnak-e, és ha igen, akkor a kizárással érintett kérelmezett mely rendelkezéssel tehet eleget intézkedési kötelezettségének.

Fentiek értelmében a Kúria a Pp. 326. §-ának (10) bekezdésében foglaltak szerint eljáró bíróságnak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot jelölte ki.

III.

Az Alkotmánybíróság döntése:¹¹

1.

Ügyszám: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat (belső ügyszám: I/1216/2018.)

Tárgy: Az Országgyűlés 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alkotmányosságának vizsgálata az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdése és *XXI. cikk* (1) bekezdése alapján.

Alkotmányossági probléma:

A köztársasági elnök – az Alaptörvény *6. cikk* (4) bekezdése alapján – az Országgyűlés 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdése, *P) cikk* (1) bekezdése és *XXI. cikk* (1) bekezdése sérelme miatt. Az elnöki indítvány kitért arra, hogy a törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint a javaslat célja „*olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízállás-építési, átalakítási és vízmennyiségétől függetlenül, valamint b) mélységtől és vízmennyiségétől függetlenül a gazdasági célú vízkivételek esetében. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni.*” A törvényjavaslat előterjesztője a módosításhoz hatástanulmányt nem csatolt, további szakmai indokot nem adott. A Törvény az idézett jogalkotói cél érdekében úgy módosítja a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28/A. §-át, hogy „*jogszabály alapján engedély nélkül [is] végezhető*”-vé válnak az eddig bejelentéshez, vagy engedélyhez kötött vízjogi tevékenységek, ideértve a vízmunka végzését, a vízállás-építést, átalakítást, használatbavételét, üzemeltetését, megszüntetését és a vízhasználatot. A Törvény a 4. §-ba foglalt módosítással pedig a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető, illetőleg végezhető tevékenységek körének és egyéb eljárás szabályoknak a megállapítására a Kormányt hatalmazza fel.

A köztársasági elnök megítélése szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízállás-építési engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélkül vízhasználatot enged, nem tesz

¹¹ A döntést SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER (Alkotmánybíróság, tanácsadó) dolgozta fel.

eleget az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre. Az indítvány szerint az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli, esetlegesen akár szakszerűtlen beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ezáltal az ivóvízbázis csökkenésének kockázatát hordja magában. Hasonló kockázatot jelent a mennyiségi ellenőrzés nélküli vízkivétel is. Mindez együtt az ivóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően a köztársasági elnök szerint egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdésének, valamint a *XXI. cikk*be foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi. A köztársasági elnök ugyancsak a *P) cikk* (1) bekezdése, illetőleg *XXI. cikk* (1) bekezdése sérelme körében értékelte, hogy a Törvény a 4. §-ában a majd később megalkotandó kormányrendeletre bízva az engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzésnek a szabályozását, de nem határozza meg ennek biztosítékait. A köztársasági elnök indítványa szerint a Törvény 4. §-a ellentétes az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével is.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdése a jogállamiság követelményére utal, amikor kimondja, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Törvény 4. §-ában a jogalkotó ennek a követelménynek csupán részben tett eleget, mivel kizárólag a felhatalmazás jogosultját és tárgyát határozta meg, de a kereteket és a garanciákat nem. Az indítvány szerint az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és az abból következő jogbiztonság követelményét sértette meg a törvényhozó azzal, hogy nem tartotta be a Jat. IV. fejezete szerinti, a jogszabály jogrendszerbe illeszkedésének, az előzetes hatásvizsgálatnak és a jogszabálytervezetek véleményeztetési kötelezettségének előírásait, valamint a szabályozás érdemét tekintve *bianco* felhatalmazást adott a Kormánynak a szabályozásra.

A döntés:

Az Alkotmánybíróság határozatával megállapította, hogy az Országgyűlés 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdése és a *XXI. cikk* (1) bekezdése sérelme miatt alaptörvényellenes.

A döntés indokolása:

Az Alkotmánybíróság a Törvény 1. §-a és 4. §-a Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdésének és *XXI. cikk* (1) bekezdésének való megfelelés vizsgálata során kitért indokolásában a következőkre.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés *d)* pontja értelmében a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Az Alaptörvény *38. cikk* (1) bekezdése értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” Az Alaptörvény *XIII. cikk* (1) bekezdésének második mondata szerint „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Mindez az Alkotmánybíróság szerint azt jelenti, hogy miközben az Alaptörvény *XIII. cikk* (1) bekezdése a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősséget általánosságban határozza meg, addig ezt a társadalmi felelősséget maga az Alaptörvény konkretizálja az Alaptörvény *38. cikke* szerint nemzeti vagyon, illetőleg az Alaptörvény *P) cikke* szerinti nemzet közös öröksége esetében.

Határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy a felszín alatti vizekből történő vízkivételre alkalmas valamennyi magyarországi kút létesítése 1992 óta hatósági engedélyhez kötött, függetlenül egyebek között a létesítés módjától (ásott vagy fúrt kút), a létesítés földrajzi helyétől, a kút tervezett mélységétől, a vízkivétel várható nagyságától és céljától (házi vízigény vagy gazdasági célú vízhasználat). Az engedélyezési kötelezettség előírása egyaránt indokolható a kút használatával kapcsolatos mennyiségi és minőségi követelményekkel, ekként az nem tekinthető a kútak létesítésével szemben támasztott szükségtelen többletkövetelménynek.

Abban az esetben, ha a felszín alatti vizekből történő, a jelenleg hatályos szabályozás szerint teljes mértékben és kötelezően engedélyköteles tevékenység a Törvény hatálybalépését követően részben vagy egészben engedély és bejelentés nélkül végezhetővé válhat, az már önmagában is a szabályozásban történő visszalépésként értékelhető, függetlenül attól, hogy a későbbiekben elfogadásra kerülő kormányrendelet pontosan milyen körben kívánja meghatározni az engedély és bejelentés nélkül is végezhető vízkivételek körét. A visszalépés tényének megállapíthatósága szempontjából éppen ezért a Törvény indokolásában szereplő 80 méteres kútmélységnek, mint a jogszabály szövegében egyébként meg nem jelenő általános célkitűzésnek sincs jelentősége. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben szereplő elővigyázatosság elvéből következik, hogy az államnak biztosítania kell, garanciák vállalásával, hogy a visszalépés ne következhesen be.

Az Alkotmánybíróság által vizsgált új szabályozás tartalmában mind az 1992 óta általános jelleggel fennálló vízjogi engedélyezési kötelezettséggel, mind pedig a 2016. évi XLI. törvénnyel bevezetett módosítással ellenkező irányú, és általános jelleggel teszi lehetővé a felszín alatti vizekből történő vízkivétel engedély- és bejelentés-mentessé nyilvánítását, anélkül, hogy érdemi indokát adná annak, hogy a szakmai szervezetek által is azonosított veszélyek már miért nem állnak fenn.

Az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdése szerinti korlátozás az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába

ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megala-
pozza a visszalépés tilalma sérelmét.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó a Tör-
vény szabályozásával oly módon valósított meg a környezet
védelmének már elért szintjéhez képest visszalépést, hogy az-
al szemben nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem azo-
nosított az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a konkrét
esetben összemérhető és elfogadható más alapvető jogot vagy
alkotmányos értéket.

Tekintettel arra, hogy a felszín alatti vizek korlátozottan
megújuló erőforrásnak tekinthetők, ezért azok használata
során nem lehet eltekinteni a megújulási képességük mérté-
kétől. Abban az esetben azonban, ha engedély és bejelentés
nélkül létesíthetők a felszín alatti vízkészleteket használó
vízilétesítmények, a hatóságok nem lesznek abban a helyzet-
ben, hogy megítéljék a még le nem kötött vízkészlet mennyi-
ségét és ezáltal az egyes további engedélyek teljesíthetőségét.

Az egyes kutakra vonatkozó, előzetesen kötelezően beszer-
zendő vízjogi engedélyek nem csupán a felhasználható vizek
mennyiségére vonatkozóan nyújtanak információt a hatósá-
gok számára, hanem adott esetben takarékos vízhasználatra
is ösztönözhetnek, például a vízkészletjárulék fizetésének kö-
telezettsége miatt. Az engedély ekként az egyes vízhasználók
vízhasználatának racionális korlátok közé szorításában is ké-
pes szerepet játszani, így alkalmas arra is, hogy az állam érvé-
nyesítse az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből „mindenki”
számára fakadó, a nemzet közös örökségét képező elemek
jövő nemzedékek számára történő megőrzésére vonatkozó
kötelezettségét. A hatóságok engedélye, illetőleg bejelentés
nélkül létesített kutak esetében az államnak arra sem nyílik
lehetősége, hogy a vízhasználat észszerűsítését ösztönözze,
például a vízkészletjárulék formájában. Márpedig az a sza-
bályozás, amely nem ösztönöz a természeti erőforrásokkal
való takarékos gazdálkodásra, sérti az Alaptörvény P) cikk (1)
bekezdéséből fakadó azon követelményt is, miszerint a jelen
nemzedékei csak annyiban használhatják szabadon a rendelkezésre álló erőforrásokat, amennyiben tiszteletben tartják a
jövő generációk méltányos érdekeit is

Eltérő vélemények:

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolásában
megfogalmazottak szerint az Alkotmánybíróságnak hang-
súlyt kellett volna helyezni a vizsgálat során arra, hogy az
elővigyázatosság elve az uniós jogban és a nemzetközi szerző-
désekben is megkülönböztetett figyelemmel bír.

Álláspontja szerint „az elővigyázatosság elvére figyelemmel
az Alkotmánybíróságnak fel kellett tárnia az indítvánnyal tá-
madott szabályozásban rejlő környezeti kockázatokat”.

Párhuzamos indokolásában felhívja a figyelmet arra, hogy
„a támadott normaszöveg jogalkotói indokolását nem lehet fi-
gyelmen kívül hagyni, és az a később megalkotni tervezett, rész-
letes szabályokat tartalmazó kormányrendelet tartalma felől
sem hagy kétséget. A jogalkotói cél feltárásában – amint ezt az
Alaptörvény hetedik módosításával az alkotmányozó hatalom
egyértelművé tette – a jogalkotói indokolás kiemelt jelentőségűvé

vált. A jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló ja-
vaslat indokolása ugyanis – ha azt nyilvánosságra hozzák – »a
teljes jogalkotói folyamatban megfelelő és autentikus forrása a
jogalkotói cél feltárásának« (az Alaptörvény hetedik módosításá-
hoz fűzött indokolás).

Kitért továbbá arra is, hogy „a nemzeti vagyronról szóló tör-
vény 4. § (1) bekezdés d) pontja alapján a felszín alatti vizek
az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Ebből következő-
en pedig a felszín alatti vizek tulajdonjoga elválik az ingatlan
tulajdonosának tulajdonjától, és a tulajdonos nem tekintheti
a saját tulajdonának a földjén áosztffürt kútból kinyert vizet”.

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolá-
sában foglaltak szerint: „a visszalépés tilalma nem önmagában,
hanem a szabályozási kontextus egésze szempontjából értékelen-
dő. Így az, hogy a vizsgált törvénymódosítás a visszalépés tilal-
mába ütközik, nem jelenti azt, hogy az állam a felszín alatti vi-
zek védelmének garanciarendszerét ne alakíthatná át, azonban
egyértelművé kell tennie azt, hogy a változások nem vezetnek a
védelmi szint csökkenéséhez, illetve az állami tulajdon védelmét
megfelelően biztosítják”.

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolást
fűzött a határozathoz, amely szerint: „jelen ügyben a többségi
indokolás felhívja a figyelmet arra, hogy Magyarország felszíni
vízkészletének mindössze 4%-a keletkezik az ország mai hatá-
rain belül, ezért folyóvizeink és tavaink vizeinek védelme mel-
lett különös – és egyre növekvő – jelentősége van az ivóvízellátás
alapját is képező felszín alatti vízkészlettel való felelős gazdál-
kodásnak. Az állami szerepvállalás különös hangsúlyt kap ezért
a »víz századának« is nevezhető 21. században a természetes
környezet védelmét érintően, ahol bármilyen kontroll nélküli
változás visszafordíthatatlan következményekkel jár(hat).

A vizsgált törvényi szabályozás szintjén egyelőre annyi len-
ne a változás, hogy a törvény a kormányrendeleti szabályozásra
utalja »a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és
folytatható tevékenységek körének« a megállapítását. A törvény
végrehajtására kiadott kormányrendelet pedig elméletileg akár
fenn is tarthatja a jelenleg hatályos bejelentési és engedélyezési
kötelezettségeket. A támadott törvény szövege (indokolását nem
nézve) így tehát még nyitva hagyja a kérdést, hogy a felszín alati
vizek védelmét érintő szabályozás rendeleti szinten tartalmi-
lag megváltozik-e.

Figyelemmel azonban arra, hogy a törvény vízilétesítmények
esetében általánosságban és parttalanul a kormányrendeletre
bízza a szabályozást, ez a vízkivételt biztosító vízilétesítmények
(kutak) vonatkozásában is nemcsak az engedélyezési, hanem a
bejelentési kötelezettség eltörlésére is lehetőséget ad. A szabályo-
zás ezáltal elmozdul a megelőzés elvétől (prevenció) a szennyező
fizet elve (szankció) irányába. Hatékonyabb, jövőbeli, utólagos,
a szabályozási területen állami jelenlétet biztosító hatósági ellen-
őrzések bevezetésére a törvénymódosítás nem ad garanciát; mi
több, – ahogy a többségi indokolás is rámutat – az engedélyezési
és bejelentési kötelezettség eltörlése miatt újabb kutak létesítése és
működtetése is teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre
kerülhet, ami kifejezetten ellehetetleníti a hatósági ellenőrzést.

Az alaptörvény-ellenesség tehát abban ragadható meg, hogy a
módosítás – a törvényi szintű garanciák csökkentésével – meg-
nyitja a vízkészlet eddigi védelmi szintjét leszállító kormányren-
deleti szabályozás lehetőségét, ami szembe megy az elővigyáza-

tosság követelményével és ellentétes az államnak a nemzet természeti örökségének gondos védelmére és a jövő nemzedék számára történő megőrzésére vonatkozó kötelezettségével.”

Dr. Dienes-Oehm Egon nem értett egyet a többségi döntéssel, különvéleménye szerint az elnöki indítvány idő előtti, ugyanis „az engedélyezési rendszer formális törvényi megszüntetése azonban önmagában még nem eredményezheti a védelmi szint csökkentését. (Különös tekintettel arra, hogy az engedélyezési rendszer ténylegesen alig érvényesült.) A bejelentési kötelezettség és a vízi bázishoz szükséges egyéb vízjogi engedélyek beszerzése, valamint a szigorúbb ellenőrzés és a szabálysértési szankciók következetes alkalmazása (szükség esetén szigorításuk) alkalmas lehet biztosítani az Alaptörvény kiemelt természetvédelmi tárgyának védelmét. A vízkivételekre vonatkozó teljes körű szabályozás alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság természetesen rendelkezik hatáskörrel, erre azonban csak a végrehajtási jogszabály megalkotása után kerülhet sor.”

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye szerint az Alkotmánybíróság jelen döntésével „erodálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét, lényegében elvonja a végrehajtó hatalom hatáskörét akkor, amikor megállapítja a törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét. A törvények végrehajtása a Kormány feladata (is), a törvény e helyütt nem tesz mást, mint felhatalmazza a Kormányt, hogy a Vgtv. egyes rendelkezéseinek részlet-szabályait rendeletben állapítsa meg. Mielőtt azonban a Kormány megalkothatta volna e rendeletet, a többségi határozat megfosztotta őt a törvény végrehajtásának lehetőségétől. A határozat így egyrészt belenyúlt a hatalmi ágak közötti hatáskör-megosztásba, másrészt az előtt állapította meg egy törvény alaptörvény-ellenességét, hogy a szabályozást összességében vizsgálta volna. Nem kizárt, hogy a Kormány rendeletében megjelenő, későbbi szabályozás hatékonyabb is lehetett volna a környezet, a vízbázis védelme szempontjából, mint az eddig volt. Csak a kormányrendelet ismertetésében lehetett volna megvizsgálni, hogy mi biztosítja jobban vizeink védelméről: egy egyszeri engedélyezési eljárás vagy pl. azt egy esetlegesen felváltó rendszeres kontroll-mechanizmus, melynek során a vizek minősége és mennyisége időszakonként visszatérően közelebb vizsgálandó lenne.”

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazott álláspontja szerint „az indítvány – és ez alapján a többségi határozat – a törvény módosítás két, támadott szakaszát nem a tartalma miatt kifogásolta, hanem az indokolásában kilátásba helyezett későbbi szabályozási változtatások bejelentése miatt. (E szerint 80 méterig tervezik jogszabályilag lehetővé tenni bizonyos esetekben az előzetes engedélyezés és csak utólagos bejelentési kötelezettség melletti kútfúrásokat házi vízigény kielégítésére.) Ez és ennek részletei azonban egy kilátásba helyezett, jövőbeli kormányrendelet szabályozásának lenne a tárgya, így elvi kérdésként felmerül, hogy az indokolásában bejelentett, későbbi szabályozási tervek miatt meg lehet-e semmisíteni egy ilyen szabályozást nem tartalmazó törvényi szabályozást?! Megítélésem szerint nem, és az indokolás megemelt fontossága miatt a legutóbbi alaptörvény-kiegészítés révén legfeljebb csak azt tehetjük volna ilyen esetekben, hogy egy alkotmányos keret felmutatásával jelezzük az ilyen tervek megvalósításának alaptörvényi korlátait.”

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében egyet értve Pokol Béla és Varga Zs. András alkotmánybírók külön-

véleményeiben foglaltakkal kifejti, hogy „a határozat indoklásának lényege szerint a támadott rendelkezések azért sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését, mert hatálybalépésükkel csökkenne a környezetvédelem »jogszabályokkal biztosított szintje«. Álláspontom szerint a határozat nem megfelelően határozta meg az elért védelmi szintet, mivel kizárólag formálisan vizsgálta a kérdést, azaz a határozatban részletesen ismertetett jogszabályi rendelkezések normaszövegéből indult ki. Ugyanakkor a vizsgált kérdéskörrel kapcsolatban egyértelműen megállapítható, hogy a jelenleg ténylegesen, a gyakorlatban – ha úgy tetszik »élő jogként« – érvényesülő védelmi szint köszönő viszonyban sincs a jogszabályok tartalmával. A problémakört tüzetesen megvizsgálva egyértelművé válik, hogy a szakmai szervezetek által régóta hangoztatott vélemények szerint a gondot éppen az okozza, hogy az említett kutak mintegy 90%-át jó ideje illegálisan alakítják ki, azaz létesítésüket nem előzi meg semmilyen engedélyezési eljárás, és az ellenőrzésre jogosult hatóságoknak nincs tudomásuk ezekről a létesítményekről. Ennek oka, hogy az állam (a hatáskörrel rendelkező szervei útján) régóta nem szerez érvényt a jogszabályok alapján – elméletileg – biztosított védelmi szintnek. Fontos hangsúlyozni, hogy itt nem arról van szó, hogy bizonyos, elszigeteltnek tekinthető hatósági mulasztások merülnek fel, hanem a hatóságok (és az állampolgárok) részéről a teljes országra kiterjedő, tendenciózus mulasztásról, a jogszabályok nyílt figyelmen kívül hagyásáról van szó. Megállapítható tehát, hogy a jelenleg (ténylegesen) érvényesülő védelmi szint igen alacsonyan van.”

Dr. Varga Zs. András különvéleménye szerint:

„a) Az Alaptörvény nem az ideiglenes Alkotmány revíziója vagy továbbfejlesztése. Az Alaptörvény Magyarország 2011-ben elfogadott és 2012-ben hatályba lépett új, önálló alkotmánya. Elengedhetetlennek tartom ezért, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében írt feladatának megfelelően, Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. és 26. pontja alkalmazásával járjon el. Véget kell vetni tehát annak, hogy az Alaptörvény alapján meghozott határozatunk indokolását az Alkotmányból és az Alkotmány szövegét értelmező alkotmánybírói határozatok felidézésével végezzük. Egy indítványt az Alaptörvény és csak az Alaptörvény alapján lehet elbírálni.

b) A fentiekből következően következetesen alkalmazni kell az Alaptörvény negyedik módosításának következményeit:

- főszabályként 2012. január 1. előtti alkotmánybírói határozat nem hivatkozható,
- ha az Alkotmánybíróság egy korábbi határozat hivatkozását kivételesen szükségesnek tartja, akkor azt meg kell erősítenie,
- a megerősítés nem szorítkozhat egy rendelkezés szövegazonosságára [amint ezt a határozat teszi a 3068/2013. (III. 14.) AB határozat felhasználásával], hanem figyelemmel kell lennie az R) cikk közelebbi értelmezési szabályaira, és az azoknak megfelelést alá kell támasztania,
- ha egy korábbi határozatot az Alkotmánybíróság megerősített, akkor az többé nem hivatkozható, helyette a megerősítő határozatra kell hivatkozni.

c) Ha a fentiek alkalmazása mellett az Alkotmány vagy az Alkotmánybíróság korábbi határozatának hivatkozása mégis szükségesnek mutatkozik, akkor az az ügyre vonatkozó szabályozás történeti hátterének keretében tehető meg.”

Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak az elnöki indítványt el kellett volna utasítani és alkotmányos követelményt kellett volna kimondania az alábbi pontok alapján:

a) A »jogszabály alapján engedély nélkül végezhető vagy bejelentéshez kötött tevékenységek« körét a Vgtv. 1. §-a nem határozza meg, a 4. § pedig ezek meghatározását a Kormány rendeletére bízta. A Vgtv. alapján közvetlenül tehát semmilyen vízbázist, és ennek folytán a P) cikket veszélyeztető tevékenység nem végezhető. Ebből az okból tehát a Vgtv. nem alaptörvény-ellenes.

b) A hatásvizsgálat elmaradása, a szakmai indokok hiánya és a Jat. más szabályainak megsértése önmagában nem okoz alaptörvény-ellenességet. Ezekért a törvényjavaslatot előkészítő Kormány politikai felelősséget visel, miként azért is, ha a végrehajtás során ennek előre nem látható olyan következményei lesznek, amelyek a törvényi előírások betartása esetén elkerülhetők lennének. Ezt a politikai felelősséget az Alkotmánybíróság nem vállalhatja át.

c) Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem írja elő részletes törvényi szabályok megalkotását, de a Vgtv. – amint erre a belügyminiszter állásfoglalása utal – egyébként sem ad szabad felhatalmazást a Kormánynak a rendelet megalkotására. A Vgtv. 2. § meghatározza az állam feladatait, a 29. § (1) bekezdése pontos feltételeket fogalmaz meg. Ha ezeknek »nem hisz« az Alkotmánybíróság, akkor más szabályoknak hogyan hihetne vagy miért kellene hinnie?

d) Kétségtelen, hogy a Vgtv. 4. §-a szerinti kormányrendelet majd csak ezután készül el, de ez nem alaptörvény-ellenes (nincs olyan alaptörvényi szabály, amely előírná, hogy a még ki nem hirdetett törvény végrehajtási rendeletét ki kellene adni), de még törvénytörésnek sem minősíthető, mert a Jat. 7. § (6) bekezdése lehetővé teszi a későbbi kiadást.

e) A hatályos törvényi előírásban szereplő általános engedélyezési kötelezettségnek önmagában a védelmi szint kizárólagos garanciájaként kezelése nem megalapozott. Egyfelől az engedé-

lyezés nem jelent biztos, áttörhetetlen gyakorlati garanciát a vízbázis védelmére, legalábbis nem feltétlenül erősebbet, mint a bejelentési kötelezettség. Ebben a vonatkozásban osztom dr. Szívós Mária alkotmánybíró asszony álláspontját. Másrészt az eljárásjogi szabályok, így a függő hatályú döntés vezethet ugyanolyan eredményre, mint hatálybalépése esetén a többségi határozatban kifogásolt elfogadott törvény: nem zárható ki, hogy minden vizilétesítményre vonatkozó engedély iránti kérelem tárgyában favorabilis döntést hozzon a hatóság. Harmadrészt a hatósági eljárások folytatása a Kormány alárendeltségében működő közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. Annak feltételezésére, hogy a Kormány a rendeletalkotás során kevésbé megfontoltan járna el, mint a közigazgatás irányítása során, minden észszerű alapot nélkülöz.

f) A Vgtv. 1. és 4. §-a tehát semmilyen megfontolás alapján nem minősíthető alaptörvény-ellenesnek. Ha azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vízbázis, és ennek folytán a P) cikk megsértése veszélyének valószínűsége olyan magas, hogy a Vgtv. meglévő anyagi jogi szabályai azt nem ellensúlyozzák kellőképpen (ezt a többségi határozat lényegében alátámasztja), akkor lehetsége lett volna határozata indokolásában a Vgtv. 4. §-ához kapcsolódó szabályozási követelmények megfogalmazására. Más szóval: ha az Alkotmánybíróság szerint bizonyos körben szükséges az állami beavatkozást lehetővé tevő előzetes bejelentési kötelezettség fenntartása, más esetekben pedig az engedélyezés fenntartása is, akkor ezt kimondhatta volna az indítvány elutasítása mellett is. Ha a majdani kormányrendelet ettől eltérne, akkor az Alkotmánybíróság azt már megsemmisíthetné. Egy ilyen megoldás még a védelmi szintet is ténylegesen emelhetné volna. Ezzel a megoldással a köztársasági elnök indítványának tartalmi megalapozottságát is megerősíthette volna az Alkotmánybíróság, mivel az elnök szabályozási követelmény meghatározására nem tehetett indítványt, hanem csak az alaptörvény-ellenesség kimondását kérhette.”