

EURÓPAI TUKÖR

EUROPEAN
MIRROR

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata
Journal of the National University of Public Service

A LAPSZÁM TARTALMÁBÓL

TANULMÁNY

Somssich Réka – Fehér Miklós Zoltán: Magyar előzetes döntéshozatali eljárások 2004–2019

Várnay Ernő: Az Európai Unió Bírósága visszaatal a magyar bírósághoz

Gombos Katalin: Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel

Darák Péter: A hozzáadottérték-adó (áfa) gyakorlata az európai adójog (az EUB esetjoga), valamint a nemzeti adójog (a magyar közigazgatási bírósági gyakorlat) kölcsönhatásában

Simon Károly László: A tisztességtelen szerződési feltételek vizsgálatának hazai bírói gyakorlata a devizahiteles perekben

Gellérné Lukács Éva – Kovács Réka: Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete

XXII. évfolyam, 3. szám | 2019

EURÓPAI
TUKÖR  EUROPEAN
MIRROR

Európai Tükör
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina	Ladislav Cabada
Balogh Csaba	Martonyi János
Baranyai Gábor	Navracsics Tibor
Christian Schweiger	Nyikos Györgyi
Csehi Zoltán	Olga Gyárfásóva
Fehér Miklós Zoltán	Palánkai Tibor
Fóris György	Pap András László
Gazdag Ferenc	Papp Tekla
Győri Enikő	Simonné Gombos Katalin
Halmi Péter	Somssich Réka
Hegyaljai Mátyás	SzecsKay András
Jobbágy Zoltán	Takács Szabolcs
Kaló József	Zupkó Gábor
Karin Liebhart	

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián,	Ördögh Tibor,
Koller Boglárka,	Pásztor Szabolcs

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: europaitukor@uni-nke.hu

A folyóirat weboldala: netk.uni-nke.hu

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

Olvasószerkesztő: Balla Nóra

Nyelvi lektor: Gergely Zsuzsanna

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Nyomdai kivitelezés: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 1416-6151 (print)

ISSN 2560-287X (online)



Tartalom

Előszó	5
------------------	---

TANULMÁNY

Somssich Réka – Fehér Miklós Zoltán: Magyar előzetes döntéshozatali eljárások 2004–2019	7
Várnay Ernő: Az Európai Unió Bírósága visszautal a magyar bírósághoz.	23
Gombos Katalin: Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel	35
Darák Péter: A hozzáadottérték-adó (áfa) gyakorlata az európai adójog (az EUB esetjoga), valamint a nemzeti adójog (a magyar közigazgatási bírósági gyakorlat) kölcsönhatásában	51
Simon Károly László: A tisztességtelen szerződési feltételek vizsgálatának hazai bírói gyakorlata a devizahiteles perekben	59
Gellérné Lukács Éva – Kovács Réka: Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete.	79
Fekete Sára: A kiküldetés adminisztratív követelményeinek gyakorlati érvényesülése a <i>Čepelnik</i> -ügy prizmáján keresztül	93
Bacher Gusztáv – Szecskay András: A szabadalombitorlás miatt elrendelt ideiglenes intézkedéssel okozott kárért való helytállási kötelezettség	113
Ambrus István: A <i>ne bis in idem</i> elve a legújabb európai joggyakorlatban, kitekintéssel a princípium érvényesülésére különböző jogterületek találkozása esetében	121
Radics György Viktor: A magyarországi távszerencsejáték-perek tapasztalatai és konzekvenciái (2013–2018)	137
Strihó Krisztina: A hazai szerencsejátékokra vonatkozó szabályozás EU-jog-konformitásának vizsgálata	153

Előszó

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának 15. évfordulója kapcsán számos konferencia, kerekasztal-beszélgetés, tudományos tanácskozás tűzte napirendjére az elmúlt másfél évtized különböző szempontú és megközelítésű, jogi vagy gazdasági értékelését, a tagság különféle hatásainak elemzését, összegzését. Ezek közé a tudományos események közé illeszkedik az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2019. június 7-én a European Law Institute (ELI) magyar csoportja (Hungarian Hub) szervezésében és felhívására megrendezett *Magyar ügyek az Európai Bíróság előtt* című konferencia is, amely a csatlakozással megnyílt és a magyar bíróságok által gyakran és rendszeresen igénybe vett, az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok közötti párbeszédet biztosító előzetes döntéshozatali eljárás magyarországi tapasztalatait kívánta áttekinteni.

A bécsi székhelyű ELI magyar csoportját 2018. szeptember 14-én alapították, irányító testületének jelenlegi tagjai: Király Miklós, Gombos Katalin (társelnökök), Bóka János, Metzinger Péter, Gellérné Lukács Éva és Várnay Ernő. A Hungarian Hub célja, hogy az európai joggal foglalkozó hazai jogászok időről időre közös rendezvényeken találkozzanak, ahol megvitatják az ELI kutatási témáit vagy az uniós jog egy-egy területét, segítve a különböző hivatásrendek bekapcsolódását a nemzetközi tudományos párbeszédbe. Az előzetes döntéshozatali eljárások magyar tapasztalatainak megvitatása és értékelése különösen érdekes és időszerű témája volt az évfordulós konferenciának, hiszen a 2004-ben csatlakozott tagállamok közül a magyar bíróságok éltek elsőként ezen eljárás igénybevételének lehetőségével, és az elmúlt másfél évtizedben is összességében Magyarországról érkezett a legtöbb kérdés az Európai Bírósághoz a kelet-közép-európai régióból. Ráadásul a magyar kérelmek nemcsak a hazai jogalkotás és jogalkalmazás szempontjából bírtak jelentőséggel, hanem számos esetben meghatározó alakítói lehetnek az uniós jog értelmezésének és mérőföldkő jelentőségű ügyekké váltak.

Az *Európai Tükör*nek az Olvasó által kezében tartott száma a 2019. június 7-i konferencián elhangzott előadások alapján készült tanulmányokat tartalmazza. A tanulmányok a magyar előzetes döntéshozatali eljárások átfogó összegzésén és értékelésén túl foglalkoznak az uniós jog és az eljárási autonómia kapcsolatával, az Európai Bíróság és a magyar bíróságok közötti együttműködés tehermegosztási aspektusaival, illetve a magyar jogalkotás és jogalkalmazás szempontjából kiemelt területekkel, mint az adózás, a szerencsejáték-szervezés, a kiküldött munkavállalókra irányadó normák, a devizahitelezéssel kapcsolatos fogyasztóvédelmi szabályozás, a büntetőjog, valamint a védjegyjog. A teljesség igénye nélkül, az írások színes lenyomatát adják a magyar bíróságok által kezdeményezett, illetve a magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali eljárások első másfél évtizedének, rámutatva esetenként a Bíróság joggyakorlatának változásaira, fejlődési ivére.

Somssich Réka
vendégszerkesztő

Somssich Réka – Fehér Miklós Zoltán

Magyar előzetes döntéshozatali eljárások 2004–2019

Preliminary References from Hungarian Courts 2004–2019

Közismert tény, hogy a magyar bíróságok élen járnak előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésében nemcsak a velünk együtt csatlakozott tíz közép-európai ország viszonylatában, hanem a hasonló méretű, régebbi európai uniós múltta viszszatekintő országok között is. Jelen írás célja, hogy a magyar EU-csatlakozás 15 éves évfordulója alkalmából átfogó képet adjon a 2004 óta kezdeményezett magyar előzetes döntéshozatali eljárásokról azok számaránya, tematikus megoszlása, a kezdeményező bíróság szintje, a magyar jogra, valamint az uniós jogra általában gyakorolt hatása szempontjából.

Kulcsszavak: előzetes döntéshozatal, utalási lehetőség, utalási kötelezettség, előzetes döntéshozatali kérelem, ténybeli és jogi alapok, szükségesség

It is already common knowledge that Hungarian courts are among the most active and motivated ones in initiating preliminary ruling procedure at the European Court of Justice not only in comparison with the EU 10 Member States which acceded in 2004 but also compared to older Member States being approximately of the same size. This paper aims to give a comprehensive overview on the Hungarian references at the occasion of the 15th anniversary of Hungary's accession to the EU, focusing on the number of references, their subject-matter, the level of the initiating courts in the judicial hierarchy, and their impact on the Hungarian law and on EU law in general.

Keywords: preliminary ruling procedure, possibility to refer, obligation to refer, preliminary reference, factual and legal background, necessity

Somssich Réka habil. egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt 2004–2010. E-mail: somssichreka@ajk.elte.hu
Fehér Miklós Zoltán az Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője, a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt. E-mail: miklos.feher@im.gov.hu

A magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások számokban

Az elmúlt években több átfogó értékelés, elemzés született a magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásokról részben a csatlakozás 10 éves évfordulója kapcsán, részben pedig attól függetlenül, az első utalástól eltelt viszonylag hosszabb időszak okán. (Osztovits, 2014; Simonné Gombos 2014; Osztovits–Gombos 2014; Varju 2016; Somssich 2010) Emellett a magyar és részben külföldi szakirodalomban is folyamatosan jelennek meg az egyes magyar ügyeket részleteiben bemutató, kiértékelő írások, tanulmányok. Jelen írás aktualitását is egy összegzésre sarkalló évforduló, Magyarország európai uniós csatlakozásának 15. évfordulója adja. A tanulmány jellegénél és terjedelménél fogva értelemszerűen nem lehet teljességre törekvő. Célja, hogy egy általános képet rajzoljon a magyar előzetes döntéshozatali ügyekről azok gyakoriságát, jellemzőit és tendenciáit illetően.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtti magyar vonatkozású ügyek túlnyomó többségét a magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások teszik ki. 2004 májusa és 2019 májusa között 191 esetben került magyar bíróságtól előzetes döntéshozatali kérelem a Bíróság elé, míg ugyanebben az időszakban 25 esetben indított az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást Magyarországgal szemben, illetve Magyarország 28 alkalommal kezdeményezte valamely uniós aktus megsemmisítését. Ez a számadat egyébként teljes mértékben összhangban áll az általános ügymegoszlási arányokkal: a Bíróság előtti ügyek éves átlagban 66–70%-ban előzetes döntéshozatali eljárások.¹

A tagállami bíróságok által az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikke alapján kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások számának alakulásában évtizedes visszatekintésben is folyamatosan emelkedő tendencia figyelhető meg. Az EU 2004-es, majd 2007-es bővítésével érkező 12 új tagállam bíróságai által kezdeményezett eljárások nem eredményeztek egyszeri kiugró növekedést az eljárások éves számában annak ellenére, hogy az új tagállamok bíróságai, köztük a magyar bíróságok, már korán alkalmazni kezdték az eljárást, és már 2004-ben érkeztek kérelmek az új tagállamokból, ugyanakkor fokozatosan hozzáadódtak az eljárások egyre növekvő számához. Újabb fejleményként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő 5 év elteltével, 2014-ben a „szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége” kapcsán megszűnt azon korlátozási lehetőség, amely szerint a tagállamok dönthettek úgy, hogy csak a végső fokon eljáró bíróságaik számára teszik lehetővé előzetes döntéshozatali kérelmek előterjesztését. Ez különösen a büntetőügyekben folytatott együttműködés területét érintette. Bár bizonyosan nem kizárólag a fenti fejlemények járultak hozzá az előzetes döntéshozatali eljárások számának folyamatos növekedéséhez, megállapítható, hogy az elmúlt 15 évben ez a szám több mint kétszeresére emelkedett. Míg a 2000-es évek elején mintegy 200-230 ilyen eljárást kezdeményeztek a tagállami bíróságok éves szinten, 2004-ben 249 eljárás indult, 2009-ben 302, 2014-ben már 428, 2017-ben 533, 2018-ban 547, 2019 májusának végéig pedig már 257 előzetes döntéshozatali kérelem

¹ Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg, 128.



érkezett a Bíróságra.² Ez a tendencia az egyes, régebbi tagállamok szintjén egyedileg is érzékelhető. Az egyik legtöbb előzetes döntéshozatali kérelmet kezdeményező tagállam, Németország esetében megfigyelhető, hogy míg az ezredfordulón az éves utalási arány a szintén magas 50–60 kérelem körül mozgott, 2017-ben a 149 utalással kiugró mértéket öltött és az azt megelőző, illetve követő években is 80–100 körüli volt.³ Ha nem is azonos volumenű, de tendenciájában hasonló mértékű emelkedés tapasztalható a holland bíróságok által kezdeményezett eljárások esetében. Míg a 2000-es évek elején évi 15–20 kérelem volt átlagosnak tekinthető, addig az elmúlt években ez a szám általában 30, esetenként 40 fölé emelkedett.⁴

Természetesen az EU jelentős mértékű bővülése közvetetten is érinthette a régebbi tagállamokban induló jogviták számát, a nagyobb unión belüli mobilitás, az áruforgalom növekedése ilyen szempontból is hatással lehetett az uniós vonatkozású jogviták, értelmezési kérdések növekedésére. Ezenfelül értelemszerűen meghatározó hatást gyakorolhatott az új jogforrások, bővülő szabályozási területek megjelenése.⁵

Ami a magyar bíróságokat illeti, amellet, hogy az újonnan csatlakozó tagállamokból az első két előzetes döntéshozatali kérelem Magyarországról érkezett,⁶ a magyar bírák azóta is igen aktívan élnek az EUMSZ 267. cikke által biztosított lehetőséggel, amit túlnyomó többségében arra használnak fel, hogy a magyar jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét tisztázzák az uniós jogszabályok értelmezése útján a Bíróság segítségével. A többi, 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott tagállammal, a lakosságszámukban (és ebből adódóan feltételezhetően a tagállami bíróságok számában is) hasonló méretű országgal, végül a „nagy” tagállamokkal összevetve megállapítható, hogy a magyar bíróságok aktivitása e téren kiugró, és az eljárások számát arányosítva a legaktívabbnak mondhatók a 191 kezdeményezéssel, az elmúlt öt évben pedig átlagosan évente 20 magyar előzetes döntéshozatali eljárás indult.

Összességében 2004 májusa és 2019 májusa között a magyar bíróságok több kérelmet terjesztettek elő, mint a lengyel (168) (lakosságszám arány: cca. 1 : 4), négyszer annyit, mint a szlovák (53) (lakosságszám arány: cca. 2 : 1) és mintegy 2,5-ször annyit, mint a cseh bíróságok (71) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1). A magyar bíróságok nagyjából azonos nagyságrendben terjesztenek elő kérelmet, mint a román bíróságok (2007 óta 185) (lakosságszám arány: cca. 1 : 2). A 2004 óta eltelt időben a magyar bíróságok mintegy másfélszer annyi kérelmet terjesztettek elő, mint a portugál (140) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1), mintegy kétszer annyit, mint a svéd (95) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1) és mintegy háromszor annyit, mint a görög bíróságok (76) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1). Természetesen a 2004 óta előterjesztett magyar kérelmek száma nem közelíti meg az ugyanezen időszakban előterjesztett német kérelmek számát (1132) (lakosságszám arány: cca. 1 : 8), ahogy jelentősen elmarad az olasz kérelmek számától (663) (lakosságszám arány: cca. 1 : 5,8) és a francia kérelmek (294) számától is

² A számok forrása a Bíróság éves jelentései, illetve a Bíróság honlapján elérhető adatbázis.

³ Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg, 149.

⁴ Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg, 149.

⁵ Az előzetes döntéshozatali eljárások gyakoriságának okaira nézve általában lásd: Várnay (2014).

⁶ A Szombathelyi Városi Bíróság által kezdeményezett C-302/04. sz. Ynos-ügy [ECLI:EU:C:2006:9], a Fővárosi Bíróság által kezdeményezett C-328/04. sz. Vajnai-ügy [ECLI:EU:C:2005:596].



(lakosságszamarány: cca. 1 : 6,5), de a magyar kérelmek száma nincs nagyon lemaradva az Egyesült Királyságból érkezett kérelmek (255) mögött (lakosságszamarány: cca. 1 : 6).

Természetesen önmagukból a számokból, a kérelmek gyakoriságából kevés következtetés vonható le. Annyi azonban bizonyosan következik a magas kezdeményezési hajlandóságából, hogy a magyarországi jogalkalmazói gyakorlatba szervesen beépült az uniós jog figyelembevétele, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételének lehetősége és annak jogértelmezési eszközként való használata.

A magyar előzetes döntéshozatali kérelmekről általában

A magyar bírák által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelmek az uniós jog legkülönbözőbb területeit érintették, a legszamosabb csoportot az áfával és más adókkal (29),⁷ valamint a fogyasztóvédelemmel, ezen belül a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó 93/13/EGK irányelvvel kapcsolatos eljárások (21)⁸ jelentik. Ez utóbbiak közül külön alcsoportként azonosíthatók a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek, amelyekben 16 alkalommal intéztek magyar bíróságok kérdést a Bírósághoz. Kiugróan magas a menekültüggyel, bevándorlással kapcsolatos kérelmek száma is (12),⁹ valamint érdemes önálló kategóriaként kezelni azokat, az uniós jog különböző területére eső kérelmeket is, amelyek az Alapjogi Charta értelmezését kezdeményezték (30). Emellett több előzetes döntéshozatali eljárás indult a nemzetközi magánjog, illetve a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés,¹⁰ a büntetőjog,¹¹ a hírközlési jog,¹² az áruk,¹³ a szolgáltatások (ezen belül kiemelten a szerencsejáték-szolgáltatások),¹⁴ illetve a tőke

⁷ Lásd például: a C-283/06. sz. KÖGÁZ és társai-ügy [ECLI:EU:C:2007:598] (helyi iparüzési adó), a C-290/05. sz. Nádasdi-ügy [ECLI:EU:C:2006:652] (regisztrációs adó), a C-96/08. sz. CIBA-ügy [ECLI:EU:C:2010:185] (szakképzési hozzájárulás), a C-409/14. sz. Schenker-ügy [ECLI:EU:C:2016:643] (jövedéki adó), a C-419/14. sz. WebMindLicenses-ügy [ECLI:EU:C:2015:832] (általános forgalmi adó), a C-75/18. sz. Vodafone Hungary-ügy (folyamatban) (ágazati különadó).

⁸ Lásd például: a C-26/13. sz. Kásler és Káslerné Rábai-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], a C-483/16. sz. Sziber-ügy [ECLI:EU:C:2018:367], a C-51/17. sz. OTP Bank és OTP Faktoring-ügy [ECLI:EU:C:2018:750], a C-118/17. sz. Dunai-ügy [ECLI:EU:C:2019:207].

⁹ Lásd például: a C-695/15 PPU. sz. Mirza-ügy [ECLI:EU:C:2016:188], a C-473/16. sz. F-ügy [ECLI:EU:C:2018:36], a C-556/17. sz. Torubarov-ügy [ECLI:EU:C:2019:626].

¹⁰ Lásd például: a C-527/10. sz. ERSTE Bank Hungary-ügy [ECLI:EU:C:2012:417], a C-519/12. sz. OTP Bank-ügy [ECLI:EU:C:2013:674], a C-94/14. sz. Flight Refund-ügy [ECLI:EU:C:2016:148], a C-102/15. sz. Siemens Aktiengesellschaft Österreich-ügy [ECLI:EU:C:2016:607].

¹¹ Lásd például: a C-205/09. sz. Eredics-ügy [ECLI:EU:C:2010:623], a C-390/16. sz. Lada-ügy [ECLI:EU:C:2018:532].

¹² Lásd például: a C-475/12. sz. UPC DTH-ügy [ECLI:EU:C:2014:285], a C-807/18. sz. Telenor Magyarország-ügy (folyamatban).

¹³ Lásd például: a C-132/08. sz. Lidl Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2009:281], a C-108/09. sz. Ker-Optika-ügy [ECLI:EU:C:2010:725].

¹⁴ Lásd például: a C-98/14. sz. Berlington Hungary és társai-ügy [ECLI:EU:C:2015:386], a C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491].



szabad mozgására,¹⁵ a közbeszerzésre,¹⁶ a szellemi tulajdon jogára,¹⁷ a versenyjogra,¹⁸ a közúti közlekedéssel kapcsolatos¹⁹ vagy a közös agrárpolitikára²⁰ vonatkozó uniós jog területén. Volt példa kérelemre az adatvédelmi jog,²¹ az unió által harmadik országok tekintetében elrendelhető szankciók²² és a hulladéokra és a környezet védelmére vonatkozó uniós szabályok²³ kapcsán is.

Érdemes megemlíteni, hogy magyar bírák által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem kapcsán is sor került már az ügynevezett sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazására,²⁴ amelyre a „szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét” érintő ügyekben van lehetőség, jellemzően akkor, ha az ügyben érintett személy letartóztatásban vagy őrizetben van, vagy az ügy kiskorúak jogállását, elhelyezését, felügyeletét érinti, és ezért az eljárás gyors, általában 2–3 hónap alatt történő lefolytatásához különleges érdek fűződik. A menekültügyi eljárásokkal kapcsolatos ügyek hirtelen megugrása különös aktualitást adott ennek a kivételes eljárási lehetőségnek.

Bizonyos ügycsoportokban a kérelmek magas száma az általános trendeket igazolja, így például az adóügyekben vagy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége területén jellemzően magas az átlagos kezdeményezési hajlandóság.²⁵ Hasonlóképpen, általában jellemző, hogy magas az Alapjogi Charta értelmezését kérő kérelmek száma, az Alapjogi Charta az uniós anyagi joggal összefüggésben egy újabb kapaszkodóként jelenik meg a nemzeti bíróságok számára a tagállami jog és az uniós jog összeegyeztethetőségének vizsgálata során. Egyes ügycsoportok azonban kifejezetten a magyar bíróságokhoz köthető, speciálisan magyar sajátosságként jelennek meg. Így különösen a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv esetében a spanyol bíróságok mellett a fő utalók a magyar bíróságok. 2004 óta összesen 74 olyan ügyben született ítélet vagy végzés, amelyben az irányelv értelmezését kezdeményezték tagállami bíróságok, ezek közül 23 esetben spanyol bíróságok voltak a kérelmek felterjesztői, 21 esetben pedig magyar bíróságok. Míg az előbbieket általában jelzőlogókölcsonnel kapcsolatos végrehajtási eljárások vonatkozásában utaltak kérdéseket a Bíróság elé,

¹⁵ Lásd például: a C-255/14. sz. Chmielewski-ügy [ECLI:EU:C:2015:475], a C-52/16. sz. SEGRO-ügy [ECLI:EU:C:2018:157].

¹⁶ Lásd például: a C-138/08. sz. Hochtief és Linde-Kca-Dresden-ügy [ECLI:EU:C:2009:627], a C-300/17. sz. Hochtief-ügy [ECLI:EU:C:2018:635].

¹⁷ Lásd például: a C-125/14. sz. Iron & Smith-ügy [ECLI:EU:C:2015:539], a C-492/16. sz. Incyte-ügy [ECLI:EU:C:2017:995].

¹⁸ Lásd például: a C-32/11. sz. Allianz Hungária Biztosító és társai-ügy [ECLI:EU:C:2013:160], a C-228/18. sz. Budapest Bank és társai-ügy (folyamatban).

¹⁹ Lásd például: a C-210/10. sz. Urbán-ügy [ECLI:EU:C:2012:64], a C-497/15. sz. Euro-Team-ügy [ECLI:EU:C:2017:229].

²⁰ Lásd például: a C-21/10. sz. Nagy-ügy [ECLI:EU:C:2011:505], a C-56/13. sz. Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt.-ügy [ECLI:EU:C:2014:352].

²¹ Lásd például: a C-230/14. sz. Weltimmo-ügy [ECLI:EU:C:2015:639].

²² Lásd például: a C-168/17. sz. SH-ügy [ECLI:EU:C:2019:36].

²³ Lásd például: a C-69/15. sz. Nutrivet-ügy [ECLI:EU:C:2016:425], a C-129/16. sz. Túrkevei Tejtermelő Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2017:547].

²⁴ A C-695/15 PPU. sz. Mirza-ügy [ECLI:EU:C:2016:188].

²⁵ Az összes ügy viszonylatában az adózással kapcsolatos ügyek száma évente rendszeresen 50 felett van, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséget érintő ügyek pedig 2018 vonatkozásában a korábbi évekhez mérten jelentősen – 70 fölé – emelkedtek (Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése, 2018, Luxembourg, 136.)



addig a magyar bíróságok esetében a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek jelentenek kifejezett sajátosságot.²⁶ A spanyol és magyar bíróságokat követik a német bíróságok 8, a román és szlovák bíróságok 6-6, a lengyel bíróságok 5 felterjesztéssel. Szintén sajátos jellemző a szerencsejáték-szolgáltatással kapcsolatos ügyek gyakorisága (7). Ezen a területen alapvetően osztrák, olasz, német, finn és portugál kezdeményezésre alakult az uniós joggyakorlat.

Az előzetes döntéshozatali kezdeményezések tagállami szintű értékelésénél nem elhanyagolható szempont annak vizsgálata, hogy mennyiben arányos a kérelmeknek az alsó-, illetve felsőbbbíróságok közötti megoszlása. Amennyiben ugyanis a legfelsőbb bírói fórumok által kezdeményezett eljárások száma kiugróan magas, az alapvetően azt sugallja, hogy az ügyeket fel kell vinni jogorvoslati eljárások útján a legfelsőbb szintig ahhoz, hogy az az EUMSZ 267. cikkének (3) bekezdése alapján fennálló utalási kötelezettsége alatt a Bírósághoz forduljon. Egy ilyen arányszám azt mutatja tehát, hogy az alsóbíróságok jellemzően nem élnek megfelelő mértékben az utalási lehetőségükkel, ezáltal a magánszemélyek uniós jogi jogvédelme bizonyos értelemben nehezebben érvényesíthető. Csehországban például a két felsőbbbíróság (a közigazgatási, illetve a rendes felsőbbbíróság) 2018 végéig 42 kérelmet, míg az alsóbb fokú bíróságok összesen 27 kérelmet terjesztettek elő. Litvániában a két felsőbbbíróság 42, az alsóbb bíróságok 17 esetben éltek az előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségével.²⁷ A magyar kérelmek azonban e tekintetben kiegyensúlyozott képet mutatnak. A Kúria (korábban mint Legfelsőbb Bíróság) a 191 kérelemből 28-at kezdeményezett, ami azt mutatja, hogy a magyar bíróságok diszkrecionális jogkörükben is meghatározó módon élnek az utalás eszközével. Erősíti ezt a képet, hogy az ítéletáblai szintről indult eljárások is csak 11-et tesznek ki.²⁸ Ami az alsóbb fokú bíróságokat illeti, meghatározó a kérelmek száma a törvényszékek, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok részéről. Itt értelemszerűen kiugró a fővárosi kezdeményezések száma: a legtöbb kérelmet valamennyi bíróság közül országosan a Fővárosi Törvényszék terjesztette elő (33), ezt követte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (30). A törvényszékek szintjén a Fővárosi Törvényszéket – jóval kevesebb kérelemmel – a Pécsi Törvényszék (Baranya Megyei Bíróság) (5), valamint a Székesfehérvári Törvényszék (4), a Budapest Környéki Törvényszék (3), a Szombathelyi Törvényszék (3), a Gyulai Törvényszék (2), a korábbi Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (2), a Tatabányai Törvényszék (1), a Balassagyarmati Törvényszék (1) követik. A vidéki városi bíróságok közül a Szombathelyi Városi Bíróság az, amelyik már két ízben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást.

A magyar előzetes döntéshozatali kérelmek típusai

Az EUMSZ 267. cikke értelmében a nemzeti bíróságok két típusú kérdést tehetnek fel a Bíróságnak: egyrészről kérhetik a Szerződések vagy a másodlagos jogforrások

²⁶ Kiseb mértékben román bíróságok is utaltak kérdéseket a devizahitelezéssel kapcsolatban a Bíróság elé.

²⁷ Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése, 2018, Luxembourg, 151.

²⁸ 8 kérelem a Fővárosi Ítéletáblától, 2 kérelem a Szegedi Ítéletáblától és 1 a Győri Ítéletáblától.



értelmezését, másrésztől rákérdezhetnek az egyes másodlagos jogforrások érvényességére. Ez utóbbi egyébként ritkább, a 2004 és 2019 májusa között előterjesztett magyar kérelmek egyike sem firtatta az uniós jogi aktus érvényességét. Éppen ezért az uniós jogforrások, a Szerződések értelmezésére irányuló kérelmek tekintetében lehetséges csak csoportokat, kategóriákat felállítani, azonosítani.

Az értelmezési kérdéseket céljuk szerint alapvetően három nagyobb csoportra bonthatjuk. Az első csoportba tartoznak azok a kérdések, amelyek közvetlen és közvetett célja is egyaránt egy uniós jogi rendelkezés tényleges értelmének megvilágítása, anélkül, hogy azzal összefüggésben felmerülne nemzeti jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdése.²⁹ Meglepő módon az ilyen kérdések általában és a magyar kérelmek tekintetében is némileg kisebb arányt képviselnek az olyan kérelmekhez képest, amelyek nemzeti jogszabályok vagy jogalkalmazás uniós joggal való összhangjával kapcsolatosan fogalmazódnak meg. A magyar kérelmek esetében 65 olyan kérelem van, amely ebbe az első csoportba sorolható. Az ilyen kérdések elsősorban – de nem kizárólag – uniós rendeletek alkalmazásával összefüggésben felmerülő értelmezési kérdéseket jelentenek. Az előzetes döntéshozatali kezdeményezések zöme a második csoportba tartozik. Ezek olyan kérelmek, amelyek az uniós joganyag értelmezésén keresztül valójában a nemzeti jogszabályok uniós jogi konformitását kérdőjelezik meg. A magyar kérelmek esetében ezek száma 107. Ide tartozik számos adózást érintő előzetes döntéshozatali eljárás, elsősorban az egyes adónemeket, adófajtákat érintőek, mint a regisztrációs adóval kapcsolatos, az iparüzési adót vagy kiskereskedelmi különadót érintő eljárás, de itt említhetők az online szerencsejáték-szabályozással kapcsolatos ügyek,³⁰ a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek azon része, amelyek nem az irányelvi fogalmak tartalmát, hanem a devizahitelezési válságra reagálni kívánó magyar jogszabályok összeegyeztethetőségét kívánta felderíteni, illetve ugyancsak az utóbbi időszak menedékjoggal kapcsolatban kezdeményezett eljárásai.³¹ A harmadik csoport ehhez igen hasonló, azonban nem jogszabályok, hanem hatósági gyakorlat, kisebb mértékben bírói gyakorlat vonatkozásában veti fel az összeegyeztethetőség kérdését. A magyar ügyek között viszonylag magas az olyan kérelmek aránya (18), amelyek kizárólag a hatósági gyakorlat megfelelőségére kérdeznek rá, a jogszabályi környezet megkérdőjelezése nélkül. A kérdések elsősorban menekültügyi³² vagy adóhatósági eljárások,³³ illetve közigazgatási hatóságok

²⁹ Lásd például: a C-39/19. sz. és C-807/18. sz. Telenor Magyarország egyesített ügyek (folyamatban) vagy a C-754/18. sz. Ryanair Designated Activity Company-ügy (folyamatban), a C-519/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal-ügy (folyamatban), a C-451/18. sz. Tibor-Trans-ügy [ECLI:EU:C:2019:635], de ide tartozik a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek egy része is, amelyek nincsenek összefüggésben a kérdést rendező magyar jogszabályok közvetett értelmezésével.

³⁰ A C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] és a C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].

³¹ A C-556/17. sz. Torubarov-ügy [ECLI:EU:C:2019:626], a C-406/18. sz. PG-ügy (folyamatban), a C-564/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal-ügy (folyamatban).

³² C-473/16. sz. F-ügy [ECLI:EU:C:2018:36].

³³ A C-276/18. sz. KrakVet-ügy (folyamatban), C-189/18.sz. Glencore Agriculture Hungary-ügy (folyamatban), C-13/18. sz. Sole-Mizo-ügy (folyamatban), C-691/17. sz. Porr-ügy [ECLI:EU:C:2019:327], C-446/15. sz. Signum-ügy [ECLI:EU:C:2016:869], C-324/11. sz. Tóth Gábor-ügy [ECLI:EU:C:2012:549], C-273/11. sz. Mecsek-Gabona Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2012:547], C-80/11. sz. Mahagében és C-142/11. sz. Dávid egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2012:373].



által hozott állategészségügyi védőintézkedések³⁴ kapcsán jelentkeztek. A bírói joggyakorlat esetében elsősorban egyes büntetőjogi tárgyú kezdeményezések említhetők.³⁵

Mind a második, mind pedig a harmadik csoport esetében azonosíthatók olyan kérelmek, amelyek egy más megközelítésű csoportosításban akár önálló kategóriát is alkothatnak. Ezekben a magyar bíróságok nem kifejezett uniós joghelyek értelmezését kezdeményezik, hanem a Bíróság által kialakított vagy életre hívott jogelvek érvényesülésének kritériumait kéri meghatározni. Egyértelműen ide tartoznak a felsőbíróság uniós jogsértése kapcsán a *Köbler*-doktrína alapján fennálló kártérítési kötelezettség magyarországi érvényesülésével kapcsolatos ügyek³⁶ vagy az uniós jogba ütköző adók visszatérítésére vonatkozó *San Giorgio*-elv fényében a jogalap nélküli gazdagodás és az adóáthárítás konkrét összefüggéseivel foglalkozó utalás.³⁷

Ismét más megközelítésben külön csoportként azonosíthatók azok az ügyek, amelyekben a magyar bíróságok egy adott téma kapcsán újra és újra megkeresik a Bíróságot mindaddig, amíg az nem ad megfelelő válaszokat kérdéseikre vagy az eljárásokkal fel nem térképezik a teljes problémakört. Ezek a kezdeményezések nevezhetők egyfajta reflektív utalásoknak, mivel a megválaszolandó kérdések általában korábbi ügyekben már feltett kérdésekkel állnak szoros összefüggésben vagy a korábban meghozott európai bírósági ítélet további értelmezésének kezdeményezésére irányulnak, azokra reflektálnak. Ebbe a csoportba tartozik a palesztin menekültek jogállásával kapcsolatos két egymást követő eljárás,³⁸ a már említett online szerencsejáték-szabályozással kapcsolatos több eljárás,³⁹ az áfalevonás megtagadhatóságát érintő nagyszámú előzetes döntéshozatali eljárás,⁴⁰ a gazdasági társaságok székhely-áthelyezésével, illetve határon átlépő átalakulásával összefüggő két, egymást követő eljárás⁴¹ vagy a már szintén említett, az utóbbi időszakban a devizahiteles szerződésekkel és az azokra vonatkozó magyar jogalkalmazással és szabályozással kapcsolatosan előterjesztett ügyek.⁴² Kimondottan ez utóbbi ügyekben kísérhető figyelemmel, hogy folyamatában hogyan húzza meg a Bíróság az értelmezésének határait, milyen módon próbálja az utalási hullámot mederbe terelni, illetve hogyan jelöli ki azokat a kérdéseket, amelyeket már kifejezetten a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozó alkalmazási kérdésnek tart.

Ugyancsak érdekes, hogy a magyar bírák nem egyszer olyan kérdéskörben indítanak előzetes döntéshozatali eljárást, amely már az Európai Bizottság figyelmét is

³⁴ C-56/13. sz. Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt.-ügy [ECLI:EU:C:2014:352].

³⁵ A C-25/15. sz. Balogh-ügy [ECLI:EU:C:2016:423] és a C-390/16. sz. Lada-ügy [ECLI:EU:C:2018:532].

³⁶ C-620/17. sz. Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe-ügy [ECLI:EU:C:2019:630], C-362/18. sz. Hochtief-ügy (folyamatban).

³⁷ C-191/12. sz. Alakor-ügy [ECLI:EU:C:2012:315].

³⁸ A C-31/09. sz. Bolbol-ügy [ECLI:EU:C:2010:351] és a C-364/11. sz. Abed El Karem El Kott és társai-ügy [ECLI:EU:C:2012:826].

³⁹ A C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] és a C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].

⁴⁰ Lásd például: a C-368/09. sz. Pannon Gép Centrum-ügy [ECLI:EU:C:2010:441], a C-80/11. sz. Mahagében-ügy [ECLI:EU:C:2012:373], vagy a közelmúltból a C-691/17. sz. PORR Építési Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2019:327].

⁴¹ A C-210/06. sz. Cartesio-ügy [ECLI:EU:C:2008:723], C-378/10. sz. Vale-ügy [ECLI:EU:C:2012:440].

⁴² Lásd például: a C-26/13. sz. Káslér és Káslerné Rábai-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], a C-483/16. sz. Sziber-ügy [ECLI:EU:C:2018:367], a C-51/17. sz. OTP Bank és OTP Faktoring-ügy [ECLI:EU:C:2018:750], a C-118/17. sz. Dunai-ügy [ECLI:EU:C:2019:207].



felkeltette, és amellyel kapcsolatban már EU Pilot eljárást vagy kötelezettségszegési eljárást is indított. Ilyen párhuzamos eljárásokra példa évekkal korábbról a regisztrációs adó ügye, amelyben a kötelezettségszegési eljárás nem jutott bírósági szakaszba,⁴³ a közelmúltból pedig a mezőgazdasági földeken fennálló haszonélvezeti jogok törlését elrendelő szabályozással kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárások,⁴⁴ és a kötelezettségszegési eljárás esete. Némileg hasonló volt a helyzet a már említett online szerencsejáték-szervezéssel kapcsolatos eljárások⁴⁵ esetében, ahol a Bizottság folyamatosan figyelemmel követte a magyar szabályozás alakulását, bár a kötelezettségszegési eljárást nem vitte tovább. Számos esetben, bár nem különösebben következetes rendszerességgel, a Bizottság előzetes döntéshozatali ügyekben hozott ítélet nyomán kifejezetten felhívta Magyarországot, hogy tegyen eleget az ítéletben foglaltaknak, és figyelemmel követte az ítélet végrehajtását. Erre példa a kontaktlencsék online forgalmazásának korlátozását érintő eljárás,⁴⁶ illetve a határon átlépő készpénz bejelentésének elmulasztására vonatkozó szankciók arányosságával kapcsolatos eljárás.⁴⁷

Végül arra is van példa, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások és a kötelezettségszegési eljárások egy témakör kapcsán egymást követik. Ilyen eset az úgynevezett negatív áfa ügye, amelyben először egy kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélet⁴⁸ megállapította a magyar szabályozás nem megfelelő voltát, ezt követően egy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott végzés rögzítette az elmarasztalt szabályozás alapján visszatartott áfára vonatkozóan az érintett adózók kamathoz való jogát,⁴⁹ végül egy jelenleg is folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásban a kamat mértékéről és számítási módjáról zajlik a vita.⁵⁰

Még bonyolultabb ügycsoportot képeznek, és az európai bírósági eljárások más jellegű lehetséges kapcsolódásaira mutatnak rá az árbevétel-alapú sávosan progresszív adókkal kapcsolatos magyar ügyek. A 2010-ben bevezetett és 2012-ig alkalmazott ágazati különadót a Bizottság kötelezettségszegési eljárásokban is vizsgálta, azonban ezeket egyrészt lezárta, miután a Bíróság egy előzetes döntéshozatali ügyben megvizsgálta a különadó kiskereskedelmi ágazatot érintő részét.⁵¹ Illetve a távközlési ágazatot érintő keresetét visszavonta,⁵² miután párhuzamos ügyekben kiderült, hogy a kereset nem megalapozott. Ehhez képest 2015-ben a hasonló szerkezetű reklámadót állami támogatási eljárásban kezdte vizsgálni, és azt tiltott állami támogatásnak minősítette, amit Magyarország a Törvényszék előtt megtámadott.⁵³ Közben 2018-ban részben az állami

⁴³ A C-290/05. sz. Nádasdi-ügy [ECLI:EU:C:2006:652].

⁴⁴ A C-52/16. sz. SEGRO-ügy [ECLI:EU:C:2018:157] és a C-235/17. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2019:432].

⁴⁵ A C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491], a C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].

⁴⁶ A C-108/09. sz. Ker-Optika-ügy [ECLI:EU:C:2010:725].

⁴⁷ A C-255/14. sz. Chmielewski-ügy [ECLI:EU:C:2015:475].

⁴⁸ A C-274/10. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2011:530].

⁴⁹ A C-654/13. sz. Delphi-ügy [ECLI:EU:C:2014:2127].

⁵⁰ A C-13/18. sz. Sole-Mizo-ügy (folyamatban).

⁵¹ A C-385/12. sz. Hervis-ügy [ECLI:EU:2014:47].

⁵² A C-462/12. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2013:818].

⁵³ A T-20/17. sz. Magyarország kontra Bizottság-ügy [ECLI:EU:T:2019:448].



támogatási problémakör kapcsán újabb előzetes döntéshozatali eljárások indultak⁵⁴ a 2010–2012 között alkalmazott ágazati különadó kapcsán, ezekben az eljárásokban 2019 őszén várható ítélet. Egy további előzetes döntéshozatali eljárás a reklámadó kapcsán az adóhatósághoz történő bejelentkezés elmulasztása esetén alkalmazott szankciók megfelelőségét veti fel.⁵⁵

A magyar kérelmek milyensége

Egy előzetes döntéshozatali kérelem minőségét nehéz megítélni. A kérelmek elsődleges fokmérője az, hogy a tagállami bíró egyáltalán olyan kérdéseket fogalmaz-e meg, amelyek megválaszolása valóban a Bíróság hatáskörébe tartozik, illetve hogy úgy fogalmazza-e meg azokat a ténybeli és jogi háttér megfelelő bemutatásával együtt, hogy a Bíróság hasznos választ tudjon adni.

Ebből a szempontból mindenekelőtt érdemes áttekinteni, hogy a magyar előzetes döntéshozatali kérelmek közül hányat és miért utasított el a Bíróság elfogadhatatlanság okán. A vizsgált 191 ügyből már lezárt 162 ügyben 17 kérelmet minősített a Bíróság teljes egészében elfogadhatatlannak vagy hatáskör hiánya miatt, vagy pedig azért, mert nem tartotta a ténybeli, illetve jogszabályi hátteret kellően feltártnak ahhoz, hogy a kérdést megválaszolja vagy megválaszolhassa. Ez az összes kérelem 1/10-énél valamivel nagyobb arányt képviselve nem kiugróan magas szám, ennek ellenére érdemes az elfogadhatatlanság okait közelebbről is megvizsgálni.

A hatáskör hiányát megállapító végzés oka lehet az, hogy a feltett kérdés olyan tényálláshoz kapcsolódik, amely a csatlakozást megelőzően keletkezett,⁵⁶ vagy amelyben nem azonosítható uniós vonatkozás, például az alapszabadságok tekintetében határon átlépő elem.⁵⁷ Az ilyen határozatok nagyobb része (10 végzés) azonban olyan eljárásokban született, amelyekben a magyar bíróság az Alapjogi Charta rendelkezésének értelmezését szorgalmazta olyan tényállási elemek mellett, amelyek esetében nem állapítható meg uniós hatáskör, amelyek nem az uniós jog tagállami végrehajtása során merülnek fel.⁵⁸ További két ügyben egyes kérdések vonatkozásában nem tartotta a Bíróság alkalmazandónak a Charta előírásait.⁵⁹ A Charta jogforrási szerepének és hatáskörének, illetve az alapjogok uniós jogban való érvényesülési módjának ilyenfajta félreértése elsősorban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését, így a Charta kötelezővé válását közvetlenül követő időszakban – 2012 és 2014 között – volt tapasztalható, amikor még a Charta tárgyi hatályát jogalkalmazói szinten feltehetően némi bizonytalanság övezte,

⁵⁴ A C-75/18. sz. Vodafone Hungary-ügy (folyamatban) és a C-323/18. sz. Tesco-Globál Áruházak-ügy (folyamatban).

⁵⁵ A C-482/18. sz. Google Ireland-ügy (folyamatban).

⁵⁶ A C-302/04. sz. Ynos-ügy [ECLI:EU:C:2006:9].

⁵⁷ A C-24/18. sz. Bán István-ügy [ECLI:EU:C:2018:376].

⁵⁸ A C-199/14. sz. Kársz-ügy [ECLI:EU:C:2014:2243], a C-45/14. sz. Balázs-ügy [ECLI:EU:C:2014:2021], a C-332/13. sz. Weigl-ügy [ECLI:EU:C:2014:31], a C-614/12. sz. Dutka és C-10/13. Sajtos egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2014:30], C-526/12. sz. Ványai, C-491/12. sz. Szabadosné, C-490/12 Gálóczi, C-489/12. sz. Bősörményi, C-488/12. sz. Nagy egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2013:703], C-328/04. sz. Vajnai-ügy [ECLI:EU:C:2005:596].

⁵⁹ C-56/13. sz. Érsekcsanád-ügy [ECLI:EU:C:2014:352], C-483/16. sz. Sziber-ügy [ECLI:EU:C:2018:367].



és sok szempontból egy újabb kapaszkodónak látszott a tagállami jog, illetve joggyakorlat egyes elemeinek megkérdőjelezéséhez. Bár Varju Márton álláspontja szerint jóval a csatlakozást követően indult eljárásokban a Charta értelmezését kezdeményező rossz gyakorlatok már nem kezelhetők engedékenységgel. (Varju, 2016:157) Az elutasított kérelmek mellett, a teljes képhez ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy a lezárt ügyek közül már 11 esetben ténylegesen értelmezte a Charta egyes rendelkezéseit a Bíróság magyar előterjesztésre és további nyolc ilyen eljárás van folyamatban.

Ami a nemzeti bíróság előtt fekvő ügy ténybeli és jogi háttérének bemutatását illeti, a Bíróság ítéleteiben következetesen hangsúlyozza, hogy ennek megfelelő volta feltétele annak, hogy a nemzeti bíróság számára hasznos választ tudjon adni, ugyanis a Bíróság kizárólag a nemzeti bíróság által rendelkezésére bocsátott tények alapján határozhat az uniós jogi előírás értelmezéséről.⁶⁰ Erre vonatkozóan a Bíróság Eljárási Szabályzatának 94. cikke általános, míg a nemzeti bíróságoknak szóló ajánlása (a továbbiakban: Ajánlások)⁶¹ részletes instrukciókat ad, amelyek követése valamennyi tagállami bíróság számára indokolt annak érdekében, hogy elkerülhetők legyenek azok az esetek, amikor a Bíróság a kezdeményező kérelem valamilyen hiányossága miatt utasítja el az ügy érdemi tárgyalását. Ezen elvárás konkrét tartalmát illetően azonban a fenti dokumentumok igen kevés és szűkszavú eligazítást adnak az előterjesztő bíróságok számára. Az Ajánlások 15. pontja azt javasolja a nemzeti bírónak, hogy ismertessék az ügyben alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések tartalmát és – adott esetben – a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot. A 16. pont, valamint az Ajánlásnak az előzetes döntéshozatali kérelem alapvető elemeit listázó melléklete kiemeli, hogy ezeknek a hivatkozásoknak pontosnak kell lenniük. A ténybeli adatok kapcsán a 15. pont megállapítja, hogy a jogvita tárgyát, valamint az előzetes döntéshozatal alapjául szolgáló releváns tényeket kell a nemzeti bíróságnak röviden ismertetnie. Mind a jogi, mind pedig a ténybeli elemek tekintetében ezeket arra tekintettel kell ismertetni, hogy a nemzeti bíróság ez alapján hozza meg döntését, illetve az észrevétel megtételére jogosultak számára is a kérelemben foglaltak jelentik a kiindulópontot. Az Ajánlások arról nem szólnak, hogy ezeknek az ismertetéseknek milyen mértékűnek kell lenniük azontúl, hogy a pontos és felesleges adatoktól mentes megfogalmazás az elvárt.⁶² Ez nyilvánvalóan a nemzeti bíróra van bízva, aki az ügy körülményeire és az értelmezéssel érintett uniós joghelyre tekintettel fog dönteni arról, hogy mennyi teret enged ennek az ismertetésnek. Figyelemmel azonban arra, az Ajánlások által is megfogalmazott elvárásra is, hogy a kérelem lehetőség szerint ne legyen hosszabb, mint tíz oldal,⁶³ a nemzeti bíró meglehetősen szűkös terjedelmi korlátok közé van szorítva.

A ténybeli háttér, a vonatkozó uniós és nemzeti jog feltárásán felül az is elvárás, hogy a tagállami bíró indokolja meg azt, hogy miért szükséges az általa feltett kérdések Bíróság általi megválaszolása. Ezek a szempontok természetesen összefüggenek egymással. Előfordulhat, hogy a szükségesség azért nem támasztható alá, mert a feltett kérdés

⁶⁰ Lásd például a magyar ügyek közül a C-489/18. sz. Farmland-ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2019:19] 22. pontját.

⁶¹ Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan, HL 2018, C 257, 1. o.

⁶² Az Ajánlások 14. pontja.

⁶³ Az Ajánlások 14. pontja.



és a vonatkozó nemzeti jogi előírás vagy a ténybeli háttér közötti kapcsolat nem elég egyértelmű⁶⁴ vagy nem meggyőző, hogy az adott tényállás miért tartozna a vonatkozó uniós jogi szabályozás alá.⁶⁵ Más esetben a nemzeti jogi háttér ismertetése hiányos.⁶⁶ A devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek egy részében a rendkívül részletes, már inkább alkalmazási jellegű kérdések egy részét így hátrította el a Bíróság.⁶⁷ Ugyanígy nem válaszolja meg a Bíróság azokat a kérdéseket, amelyek hipotetikusak,⁶⁸ vagyis amelyek esetében nem azonosítható tényleges kapcsolat a feltett kérdés és a vázolt tényállás között. A hiányos ténybeli háttér nemcsak a kérelem elfogadhatatlanná nyilvánításához vezethet, de – ahogyan ez egy magyar bevándorlási tárgyú ügyben meg is történt – alapja lehet sürgősségi előzetes döntéshozatali kérelem elutasításának is.⁶⁹ Szemmel láthatóan a Bíróság – feltehetően a kérelmek számának fokozatos emelkedése okán is – az utóbbi időben egyre szigorúbb a ténybeli és jogi háttér feltárása tekintetében,⁷⁰ és ez a szigor a főtanácsnoki indítványokban is tükröződik.⁷¹ Az Ajánlások 2018. évi változata 15. pontjában arra is felhívja már a figyelmet, hogy amennyiben a ténybeli háttér, a nemzeti jog, illetve a szükségesség hármas követelménye közül akár egy is hiányzik, az a kérelem elfogadhatatlanságához vezet.

Az elfogadhatatlan kérelmek mellett minőségi mutatóként szolgálhat azon kérelmeknek az összes utaláshoz mért aránya, amelyek esetében a Bíróság az Eljárási Szabályzat 99. cikke értelmében azért határozott végzéssel, mert abban a tagállami bíróság olyan kérdéseket vetett fel, amelyeket a rendelkezésre álló európai bírósági joggyakorlat alapján maga is megválaszolhatott volna. Az indokolt végzéssel lezárt ügyek azt jelzik, hogy a tagállami bíró valójában indokolatlanul, feleslegesen fordult a Bírósághoz. Egy 2004–2014 áprilisa közötti időszak tekintetében a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok gyakorlatát vizsgáló kutatás a magyar kérelmek esetében viszonylag magas arányszámot, 28%-ot mutatott ki, míg a lengyel vagy bolgár utalások esetében ez 12%, a cseh kérelmek vonatkozásában 13%, a román eljárások tekintetében viszont kiugróan magas, 63%. (Kornezov, 2015:246)

A kérdésfeltevések értékelése tekintetében szempont lehet az is, hogy mekkora azoknak az ügyeknek a száma, amelyeket a Bíróság nagytanácsban tárgyal, vagyis olyanoknak ítél, amelyek komplex vagy újszerű jogi kérdéseket vetnek fel, amelyek megítélése nem egyszerű. A lezárt ügyek tekintetében 8 ilyen magyar kérelemről beszélhetünk. Ugyanekkora a szám a lengyel, illetve román (2007-től) előzetes döntéshozatali kérelmek esetében, míg a bolgár ügyek (2007-től) közül 6, a cseh ügyek közül 5, a szlovák

⁶⁴ C-489/18. sz. Farmland-ügy [ECLI:EU:C:2019:19], C-366/14. sz. Herrenknecht-ügy [ECLI:EU:C:2014:2353].

⁶⁵ C-227/18. sz. VE-ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2018:891] 47-48. pontja.

⁶⁶ C-356/14. sz. Hunland Trade-ügy [ECLI:EU:C:2014:2340].

⁶⁷ A C-259/17. sz. Rózsavölgyi-ügy [ECLI:EU:C:2017:905], C-232/17. sz. VE-ügy [ECLI:EU:C:2017:907].

⁶⁸ A C-204/14. sz. Szabó-ügy [ECLI:EU:C:2014:2220].

⁶⁹ A C-564/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba) ügy (folyamatban).

⁷⁰ Az Eljárási Szabályzat 94. cikkének maradéktalan érvényre juttatásának kötelezettsége a nemzeti joggal összefüggésben egy bolgár előzetes döntéshozatali eljárásban, a C-614/14. sz. Ognyanov-ügyben [ECLI:EU:C:2016:514] merült fel. Erre nézve lásd: Francisco Pereira Coutinho: Protecting the Jewel in the Crown: The Ognyanov case and the Preliminary Ruling Procedure, European Papers, Vol. 2, 2017, pp. 393-401.

⁷¹ Az elfogadhatatlanság mellett érvelt Wahl főtanácsnok a ténybeli és jogi háttér feltártságának elégtelensége okán a C-483/16. sz. Sziber-ügyben [ECLI:EU:C:2018:9], amelyet a végül a Bíróság elfogadhatónak tartott.



kérelmek közül pedig 3 került a nagytanács elé. Ugyanebben az időszakban (2004–2019) viszont az Ausztriából érkező kérelmek közül 23-at tárgyalta a Bíróság nagytanácsi formációban.

A kérelmek általános megítélése szempontjából nehéz egyértelmű fogódzókot adni ahhoz, hogy milyen legyen egy jól megfogalmazott kérdés, amelyre az ügy szempontjából valóban hasznos válasz adható a Bíróság részéről. Az előzetes döntéshozatali eljárásról írt átfogó monográfiájukban Broberg és Fenger óva intik a bírákat attól, hogy túl átfogó, kevés konkrétumot tartalmazó kérdéseket fogalmazzanak meg, de attól is, hogy mindenre kiterjedő, számos alkérdést magukba foglaló kérelmeket juttassanak el a Bírósághoz (Broberg–Fenger, 2014). A magyar kérelmek – ha azokkal kapcsolatban bármilyen kritika megfogalmazható – inkább az utóbbi hibába esnek. Bizonyosan akadnak olyan esetek, amikor a körütekintő, minden vonatkozásra kiterjedő, részletes, sok esetben szubszidiárius kérdések feltétele indokolt, különösen arra tekintettel, hogy a tagállami bíró feltehetően meg kívánja ragadni az alkalmat, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban alaposan körbejárja az ügygel összefüggő értelmezési lehetőségek különböző aspektusait. Ugyanakkor az olyan esetekben, amikor a Bíróság ítéletében a gyakran tíz feletti kérdéseket összevontan kezeli, és 2-3 válaszban rendezi, mindenképpen felmerül a koncentráltabb, fókuszáltabb kérdésfeltevés igénye.⁷²

Talán nem kézenfekvő, de fontos szempont a kérdések megfogalmazásánál az is, hogy azokat az európai bírósági bírák – legalábbis a magyar előterjesztések esetében – nem eredetiben, hanem fordításban fogják megismerni és értelmezni, ezért azoknak indokolt kerülniük a terjedős megfogalmazást, a túlságosan összetett mondatszerkezetet és minden olyan megoldást, ami nehezé teszi a kérdés megfelelő lefordítását.⁷³ Ami a soknyelvű jogrendszerben való működést illeti, néhány magyar előterjesztés esetében tapasztalható, hogy az eljáró bíró – feltételezhetően óvatosságból – a kérdésben szereplő kulcsfogalmakat nemcsak magyarul, hanem angolul is megjelölte a kérelemben, vagy kérdésének egy részében a vonatkozó uniós jogszabályt eleve angolul idézte.⁷⁴

A magyar előzetes döntéshozatali kérelmek nemzetközi visszhangja

Az előzetes döntéshozatali eljárásokban hozott ítéletek elsődleges hatásukat értelemszerűen abban az ügyben fejtik ki, amelyben az értelmezési kérdés felmerült.

⁷² Lásd például a Sziber-ügyben feltett első és három alkérdésből álló második kérdést a Bíróság együttesen vizsgálta és válaszolta meg, a C-419/14. sz. WebMindLicenses-ügyben feltett 17 kérdést a bíróság részletes válaszában négy nagyobb csoportra bontva együttesen értékelte. A részletes és nagyszámú kérdést tartalmazó előterjesztések egy részét a Bíróság elfogadhatatlanság okán elutasította, így a 14 kérdést tartalmazó C-259/17. sz. Rózsavölgyi-ügyben tett előterjesztést, a 16 kérdést tartalmazó C-232/17. sz. VE-ügyben tett előterjesztést.

⁷³ A túlságosan összetett, nehézkes kérdésekre lásd például a Rózsavölgyi- vagy a Sziber-ügyekben tett előterjesztéseket.

⁷⁴ Lásd például: a C-519/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal-ügy (folyamatban), a C-208/15. sz. Stock 94. sz. ügy [ECLI:EU:C:2016:936], a C-526/12. sz. Ványai-ügy és a C-491/12. sz. Szabadosné Bay-ügy [ECLI:EU:C:2013:703].



Másodsorban – azokban az ügyekben, amelyekben a nemzeti jog vagy jogalkalmazás uniós joggal való összhangja mentén jelentkezett az értelmezési kérdés – jogalkotási, jogszabálymódosítási kényszert eredményezhetnek, illetve előidézhetik a hatósági, bírósági joggyakorlat változását. Ezek mind a tagállami szinten zajló és végbemenő hatások. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a Bíróság ítéleteiben foglalt értelmezések ugyanolyan kötelező erővel bírnak valamennyi tagállamban és valamennyi tagállami bíróság, hatóság tekintetében is. Ebből a szempontból nemzetközi visszahangja azoknak az ügyeknek van, amelyekben az érintett uniós jogi rendelkezés újfajta értelmezése jelenik meg, ami az adott jogterület számára meghatározó relevanciával bír.

Röviden érdemes áttekinteni, hogy melyek voltak azok a magyar előzetes döntéshozatali ügyek, amelyek a nemzetközi szakirodalomban, szakmai fórumokon viszonylag nagy visszhanggal bírtak, és alapvetően hozzájárultak az uniós jog európai bírósági alakításához, fejlesztéséhez. Valójában már az első magyar előzetes döntéshozatali eljárást, az *Ynos*-ügyet⁷⁵ idesorolhatjuk, hiszen meglepő módon a korábbi csatlakozások ellenére ez volt az első olyan határozata a Bíróságnak, amelyben egyértelműen tisztázta az uniós jog és a csatlakozást megelőzően keletkezett tényállások viszonyát, és amely később további, az uniós jog alkalmazásának időbeli hatályával kapcsolatos utalásokhoz vezetett a régióból. Egyértelműen ebbe a csoportba tartozik a Bíróságot korábbi joggyakorlata felülírására készített kísérlet a *Cartesio*-ügyben tett utalással a gazdasági társaságok székhelyének áthelyezéséről, és annak következményügye, a *Vale*-ügy.⁷⁶ A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló kerethatározat alkalmazásában a sértett fogalmának tisztázása szempontjából meghatározó jelentőségű volt az *Eredics*-ügy.⁷⁷ Szintén az uniós jog hatályának érvényesülése szempontjából, ezúttal a nemzeti hatáskörben az uniós jog alapján kialakított szabályozás tekintetében fennálló európai bírósági értelmezési jogkör vonatkozásában volt jelentős az *Allianz*-ügy,⁷⁸ amely egyébként az uniós versenyjogban a „cél szerinti korlátozás” fogalmának további tisztázásához is hozzájárult. Külön csoportot alkotnak a már említett, az áfa (héta)-levonási jog korlátozásával, az adómentesség megvonásával, illetve a joggal való visszaélés bizonyíthatóságával kapcsolatos ügyek (*Mahagében*-ügy, *Tóth*-ügy, *Dávid*-ügy, *Hardimpex*-ügy, *Signum Alfa Sped*-ügy, *MVM*-ügy, *Mecsek-Gabona*-ügy, *BDV Hungary Trading*-ügy, *WebMindLicenses*-ügy),⁷⁹ amelyek nemcsak a magyar adóhatósági gyakorlatra voltak hatással, hanem meghatározó módon hozzájárultak a hatodik héairányelv egyes rendelkezéseinek tisztázásához. A határon átlépő hírközlési szolgáltatások megítélése szempontjából említésre érdemes a *UPC DTH*-ügy,⁸⁰

⁷⁵ C-302/04. sz. *Ynos*-ügy [ECLI:EU:C:2006:9].

⁷⁶ C-210/06. sz. *Cartesio*-ügy [ECLI:EU:C:2008:723], C-378/10. sz. *Vale*-ügy [ECLI:EU:C:2012:440].

⁷⁷ C-205/09. sz. *Eredics*-ügy [ECLI:EU:C:2010:623].

⁷⁸ C-32/11. sz. *Allianz*-ügy [ECLI:EU:C:2013:160].

⁷⁹ C-80/11. sz. *Mahagében* és C-142/11. sz. *Dávid* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2012:373], C-324/11. sz. *Tóth*-ügy [ECLI:EU:C:2012:549], C-273/11. sz. *Mecsek Gabona Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2012:547], C-444/12. sz. *Hardimpex*-ügy [ECLI:EU:C:2013:318] C-446/15. sz. *Signum*-ügy [ECLI:EU:C:2016:869], C-28/16. sz. *MVM*-ügy [ECLI:EU:C:2017:7], C-273/11. sz. *Mecsek Gabona Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2012:547], C-563/12. sz. *BDV Hungary Trading*-ügy [ECLI:EU:C:2013:854], C-419/14. sz. *WebMindLicenses*-ügy [ECLI:EU:C:2015:832].

⁸⁰ C-475/12. sz. *UPC DTH*-ügy [ECLI:EU:C:2014:285].



míg a megtévesztő kereskedelmi gyakorlatok tekintetében a *UPC Magyarország-ügy*⁸¹ tisztázta, hogy egyetlen fogyasztót érintő megtévesztés is minősülhet gyakorlatnak. A *Weltimmo-ügy*⁸² az uniós adatvédelmi szabályozás kapcsán felmerült, eddig tisztázatlan joghatósági kérdésekre adott választ az anyavállalat és leányvállalat vonatkozásában. A menekültügy területén mérőföldkőnek számított a palesztin menekültek jogállását tisztázó *El Karem El Kott-ügy*,⁸³ a Dublin III rendelet kapcsán a biztonságos harmadik országba való küldés jogának gyakorlását kibontó *Mirza-ügy*,⁸⁴ valamint a menekültügyi eljárásban a menedékkérő szexuális irányultsága vizsgálatának határait megvonó *F-ügy*.⁸⁵

Záró gondolatok

Az uniós tagság első 15 éve jól mutatja, hogy az uniós jog magyarországi alkalmazásába megfelelően beépült az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételének lehetősége. Ezt nemcsak a kérelmek magas száma jelzi, hanem az is, hogy az igazságszolgáltatás különböző szintjeiről arányos megoszlásban érkeztek kérelmek a Bírósághoz, az alsóbb fokú bíróságok is bátran élnek a felterjesztés lehetőségével. A magyar kérelmek az uniós jog széles vertikumát átfogják, de egyes területeken – így az adójog, a szerencsejáték-szolgáltatás, a tisztességtelen szerződési feltételek – kifejezetten gyakoriak és a magyar jog jelentős alakítóivá váltak, míg más esetekben az uniós jog értelmezésének meghatározó mérőföldkövei lettek. Az elmúlt évek távlatából jól látható, hogy a magyar bírói kar aktivitása nem hagy alább, az utóbbi években sem csökkent a kezdeményezések száma és minden bizonnyal ez a tendencia a jövőben is folytatódni fog.

Felhasznált irodalom

- BROBERG, Morten – FENGER, Niels (2014): *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- KORNEZOV, Alexander (2015): When David Teaches EU Law to Goliath: a Generational Upheaval in the Making. In BOBEK, Michal ed.: *Central European Judges under the European Influence: The Transformative Power of EU Law Revisited*. Bloomsbury. 241–266.
- OSZTOVITS András szerk. (2014): *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások tükrében (2004–2014)*. Budapest, HVG-ORAC.
- OSZTOVITS, András – GOMBOS, Katalin (2014): Preliminary references and Hungarian courts. In VARJU, Márton – VÁRNAY Ernő szerk.: *The Law of the European Union in Hungary – Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC. 223–240.

⁸¹ C-388/13. sz. *UPC Magyarország-ügy* [ECLI:EU:C:2015:225].

⁸² C-230/14. sz. *Weltimmo-ügy* [ECLI:EU:C:2015:639].

⁸³ C-364/11. sz. *Abad El Karem El Kott és társai-ügy* [ECLI:EU:C:2012:826].

⁸⁴ C-695/15 PPU. sz. *Mirza-ügy* [ECLI:EU:C:2016:188].

⁸⁵ C-473/16. sz. *F-ügy* [ECLI:EU:C:2018:36].



- PEREIRA COUTINHO, Francisco (2017): Protecting the Jewel in the Crown: The Ognyanov case and the Preliminary Ruling Procedure. *European Papers*, Vol. 2. 393–401. DOI: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/132>
- SIMONNÉ GOMBOS, Katalin (2014): *10 éve az Európai Unióban: Az előzetes döntéshozatali eljárás magyar tapasztalatai*. (Bírói gyakorlat füzetek; Különszám) Budapest, OPTEN Informatikai Kft.
- SOMSSICH, Réka (2011): Preliminary references from the new Member States – an attempt to identify problems of common interest and regional specificities. In SOMSSICH, Réka – SZABADOS, Tamás eds.: *Central and Eastern European Countries after and before the Accession*. Budapest, ELTE ÁJK. 105–140.
- VARJU Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 142–172.
- VÁRNAY Ernő (2014): Az előzetes döntéshozatal – nemzetközi kitekintés. In OSZTOVITS András szerk.: *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások tükrében (2004–2014)*. Budapest, HVG-ORAC. 51–67.

Jogforrás

Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg.



Várnay Ernő

Az Európai Unió Bírósága visszautal a magyar bírósághoz

Deference from the European Court of Justice to the Hungarian Courts

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárások során hozott határozatai jelentős számban tartalmazzák visszautalást az előterjesztő bírósághoz, amelyek az uniós jogi kérdés megítéléséhez szükséges ténybeli, illetve jogi környezet további vizsgálatát teszik a bíróság feladatává. A jelen írás annak a kutatásnak a kezdeti stádiumát villantja fel néhány eset ismertetésén keresztül, amelynek célja a visszautalások utóéletének teljesskörű feltárása.

Kulcsszavak: Európai Bíróság, előzetes döntéshozatal, visszautalás, ténybeli és/vagy jogi környezet feltárása, előterjesztő magyar bíróság

In the decisions of the European Court of Justice delivered in preliminary ruling procedures one can relatively often find deferences to the referring national courts rendering their task the further exploration and evaluation of the factual and/or legal background of the case. The present paper gives – by presenting some court cases – a first insight in a research in its preliminary phase the objective of which is to examine the afterlife of all the deferences to the Hungarian courts.

Keywords: European Court of Justice, preliminary ruling procedure, deference to the referring national courts, further examination of the factual and/or legal circumstances of the case as task of the Hungarian courts

Bevezetés

Az alábbi írásban egy korai stádiumban lévő kutatás kezdeti fejleményeiből szeretnék ízelítőt adni, tehát a szöveg nem a szó valódi értelmében vett kutatási eredményekről szóló beszámolót tartalmaz.

Várnay Ernő tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutató Központ Jogtudományi Intézet, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

A kutatás a magyar bíróságok által az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatalra tett előterjesztések egy eddig, mondhatni, alig kutatott aspektusához kapcsolódik: a Bíróság előzetes döntése „utóéletének” szisztematikus feltárását tűzte célul. A kutatás egyik ígéretes területe az a jelenség, amikor az Európai Bíróság határozatában (ítélet, végzés) bizonyos kérdések tekintetében a nemzeti bíróságra testál feladatokat, mintegy „visszautalva” az előterjesztő bírósághoz.

A jelenség először az Európai Bíróság passzivizmusának kutatása során került előm. Daniel Sarmiento nyomán (Sarmiento, 2012:27–28) azt is az Európai Bíróság passzivizmusa (nálá „minimalizmusként” szerepel) megnyilvánulásának tekintem, amikor a Bíróság a nemzeti bíróság által feltett kérdést nem vagy nem teljesen válaszolja meg, illetve bizonyos kérdések megválaszolása tekintetében a tagállami bíróságot jelöli meg hatáskörrel rendelkező bírósággént, vagy másképpen a tagállami bíróság feladatává teszi a felmerült kérdés megválaszolását, illetve megítélését.

Átvizsgálva a Bíróság 2008–2018 között nagytanácsban hozott határozatait azt találtam, hogy a 2008 és 2016 között az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntések 33–40%-ában, míg a 2017–2018-as időszakban a döntések 37,5%-ában olvasható valamilyen visszautalás.¹

Visszautalás a magyar bíróságokhoz

A magyar bíróságoktól érkezett előterjesztések nyomán hozott határozatok fenti szempontú vizsgálatába az Európai Bíróság 109 határozatát vontam be. (A Bíróság honlapján található kereső ennyi határozatot [befejezett ügyet] jelzett.)

Ezek közül 39-ben találtam nyomát annak, hogy a Bíróság valamely kérdés eldöntését kifejezetten a nemzeti bíróság hatáskörébe utalja (vissza), illetve feladatává minősíti (36%). Ez az arány nagyon közel van a nagytanácsban hozott határozatok esetében adódóhoz. Azt tehát minden különösebb kockázat nélkül kimondhatjuk, hogy nem elhanyagolható jelenségről van szó. Sajnos mostanáig a 39 ügyből csak 11 esetben sikerült a magyar bíróságoknak az előzetes döntést követő határozataihoz hozzáférni.

A 39 határozat már „első olvasatra” is kínált tipizálási lehetőséget. Megállapítható, hogy a visszautalásoknak a tagállami bíróság feladata (hatásköre) szempontjából két válfaja van. Az egyik, amikor a Bíróság az úgynevezett alapeljárásban (a magyar bíróság előtt folyó eljárás) felmerült kérdések megválaszolása érdekében tények vizsgálatát tartja szükségesnek, a másik, amikor a tagállami jogi környezet további feltárását, illetve az uniós jog szempontjából vett értékelését tartja szükségesnek. Az alábbiakban a két típusú visszautalásra hozok példákat, illetve bemutatom, hogy a magyar bíróságok hogyan teljesítették a rájuk testált feladatot.

¹ Sajnos mostanáig nem sikerült meggyőzően alátámasztani, hogy itt a bírói passzivizmus egyértelmű megnyilvánulásáról van szó. (Várnay, 2019)



Az Európai Bíróság tények feltárását, tények jogi értékelését utalja vissza

A Hervis-ügy

A Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. a Székesfehérvári Törvényszéken benyújtott keresetében arra hivatkozva kérte a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-Dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága határozatának felülvizsgálatát, hogy a határozat jogalapjául szolgáló egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló 2010. évi XCIV. törvényre vonatkozó rendelkezései sértik az EUMSZ 18., 49–55., 65. és 110. cikkeket.

A törvény értelmében a bolti kiskereskedelmet folytató kapcsolt vállalkozásoknak a csoporthoz tartozó valamennyi vállalkozás által – a Magyarországon elért teljes árbevételük alapján – kell megfizetniük a fizetendő különadó egy részét.

A Székesfehérvári Törvényszék előzetes döntés iránt előterjesztést tett, amelyben a törvényhelyeknek a keresetben is felhozott rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére kérdezett.²

A Bíróság úgy találta, hogy a törvény az EUMSZ 49. cikkében rögzített letelepedés szabadságával összefüggésben vizsgálandó.

A Bíróság megállapította:³

„Meg kell említeni, hogy olyan adójogi jogszabály vonatkozásában, amelyről az alapügyben is szó van, és amelynek tárgya az árbevétel adóztatása, a vállalatcsoportba tartozó adóalany helyzete összehasonlítható az olyan adóalany helyzetével, amely nem tartozik e csoporthoz. Pontosabban mind az érintett tagállam bolti kiskereskedelmi piacán tevékenykedő és vállalatcsoportba tartozó jogi személyek, mind pedig azok, amelyek nem tartoznak ilyen csoporthoz, a különadó alanyai, és árbevételük független a többi adóalanyétól.

E feltételek mellett, amennyiben bizonyított, hogy az érintett tagállam bolti kiskereskedelmi piacán a vállalatcsoportba tartozó és a különadó legfelső adósávjába eső adóalanyok többnyire más tagállamban székhellyel rendelkező társaságoknak – a nemzeti jogszabály értelmében – kapcsolt vállalkozásai, a különadó erősen progresszív adómértékének az összevont árbevételből álló adóalapra történő alkalmazása különösen azzal a veszéllyel jár, hogy hátrányosan érinti a más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok kapcsolt vállalkozásait.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy – figyelembe véve azon általános körülményeket, amelyek között a nemzeti jogszabály kifejti hatását – ez a feltétel teljesül-e.”

A magyar bíróságnak tehát fel kellett tárnia, hogy az adott adójogszabály alá tartozó adóalanyok más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok kapcsolt vállalkozásai-e. Ha ezen tények pótlólagos vizsgálata pozitív eredményre vezet, úgy megállapítandó lesz az adótörvény rendelkezéseinek közvetett diszkriminációt megvalósító volta, amely beleütközik az EUMSZ 49. cikkében foglalt, a letelepedés (vállalkozás) szabadságának korlátozását tiltó szabályába. Innét az következik, hogy a nemzeti bíróságnak

² C-385/12. sz., Hervis Sport és Divatkereskedelmi Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2014:47].

³ Lásd az ítélet 38-40. pontjait.



az uniós joggal ütköző nemzeti jogot félre kell tenni, az nem alkalmazható, illetve az ilyen jogszabályon alapuló hatósági határozat jogsértőnek minősül.

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felperes által rendelkezésére bocsátott iratok alapján megállapította, hogy öt adóalany volt érintve a sérelmezett nemzeti szabályozással. A per folyamán bizonyítást nyert továbbá, hogy az említett öt adóalany mindegyike az Európai Unió más tagállamában honos vállalkozás többségi befolyása alatt működött a 2010. évben.⁴A bíróság a másodfokú adóhatóság határozatát hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra kötelezte.

A Schenker-ügy

Az alapeljárás a Schenker Nemzetközi Szállítmányozási és Logisztikai Kft. (felperes) és a Nemzeti Adó-és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (NAV, alperes) között a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon zajlott.

Tekintettel arra, hogy a tényállásra az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó vámjogát és jövedéki jogát kellett alkalmazni, a per tárgyát képező NAV határozat jogszerűségének megítélése érdekében a debreceni bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól.

A Bíróság ítéletében⁵ többek között kimondta:

„Az alapügyben szóban forgó helyzetben az árut a Kombinált Nómenklátúra (KN) helyes árucsoportjába, azonban a KN helytelen vámtarifa alszáma alá sorolták be.

[A 2016. október 6-i végzéssel kijavítva] Emlékeztetni kell arra, hogy a 444/2002 rendelettel módosított 2454/93 rendelet 859. cikke jogszerűen alakít ki olyan szabályozást, amely kimerítően szabályozza azon, a Vámkódex 204. cikke értelmében vett mulasztásokat, amelyek „nincsenek jelentős hatással a szóban forgó átmeneti megőrzés vagy vámeljárás helyes lefolytatására.”⁶

„[A 2016. október 6-i végzéssel kijavítva] E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a 444/2002 rendelettel módosított 2454/93 rendelet 859. cikke lehetővé teszi, hogy ne tekintsek az árutovábbítási eljárás lefolytatására nézve jelentős hatásúnak az említett eljárás alkalmazásából adódó kötelezettségek valamelyikének elmulasztását, amennyiben az e cikk 2. pontjában felsorolt három feltétel, és az említett cikk első albekezdésében felsorolt három feltétel teljesül.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy e feltételek összessége teljesül-e az alapeljárással kapcsolatban.

Igenlő válasz esetén az áru besorolása során vétett hiba tehát úgy tekinthető, mint amelynek nincs jelentős hatása az egymást követő vámeljárások lefolytatására.”

A debreceni bíróság az Európai Bíróság által megjelölt uniós jogszabályhelyek feltételrendszerét beemelte vizsgálódása körébe, majd megállapította:

„A bíróság álláspontja szerint a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a felperes nem szándékozott és nem tett arra kísérletet, hogy az árut jogellenesen kivonja

⁴ Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27060/2014/24.

⁵ C-409/14. sz. Schenker-ügy [ECLI:EU:C:2016:643], az ítélet 114–118. pontja.

⁶ 2012. szeptember 6-i Eurogate Distribution-ítélet, C28/11, EU:C:2012:533, 34. pont



a vámfelügyelet alól, nem mutatott súlyos gondatlanságot a felperes magatartása, és az áru helyzetének rendezéséhez szükséges alakiság a vámtarifaszám helyes meghatározásával teljesülhet. Megállapítható ugyanis, hogy a kérdéses árukat sértetlen állapotban mutatták be a rendeltetési vámhivatalnak és a Vhr. 356. cikk szerinti okmány a vámhivatalnak be is lett mutatva az ellenőrzéskor.⁷

Az ítélet idézett szövegéből kiolvasható, hogy a nemzeti bíróság a rendelkezésére álló tényeket (történt-e legalább kísérlet a kérdéses áru kivonására a vámfelügyelet alól, sértetlen állapotban mutatták-e be az árut) vizsgálta meg és értékelte immár az Európai Bíróság által meghatározott feladata végrehajtásaként.

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – az Európai Bíróság ítéletben foglalt értelmezéseket más vonatkozásban is hivatkozva – a NAV határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte.

A Berlington-ügy

Az alapeljárás a Fővárosi Törvényszéken folyt a Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társainak a magyar állammal szemben indított kártérítési perében.

A jogalkotó 2011. november 1-jei törvénye megötszörözte a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő havi tételes játékadó mértékét, majd egy 2012. október 9-én kihirdetett törvény 2012. október 10-i hatállyal megtiltotta a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó engedélyek pedig a törvény erejénél fogva érvényességüket veszítették.

A felperesek azt állították, hogy az adóemelés, illetve a tiltás kárt okozott. A kárt a magyar állam uniós jogot sértő jogalkotása okozta.

A Fővárosi Törvényszék az uniós jog megsértésének, illetve a magyar állam mint uniós tagállam kártérítési felelősségének fennálltára vonatkozó kérdésekkel előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól.⁸

Az Európai Bíróság ítéletének 40. pontjában kimondta:

„E tekintetben meg kell állapítani, hogy amennyiben a 2011. évi módosító törvény ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták magyarországi játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata, azt a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának kell tekinteni.”

Ezt a pontot azonban együtt kell olvasnunk az ítélet indoklásának 41. pontjában írtakkal:

„Ez lenne a helyzet, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítaná, hogy a 2011. évi módosító törvényben előírt adóemelés azzal a hatással jár, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenység a kaszinókra korlátozódik, amelyekre ezen adóemelés nem vonatkozott. Így az említett adóemelés a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésének

⁷ Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14. K.27.522/2016/11.

⁸ C-98/14. sz. Berlington Hungary és társai-ügy [ECLI:EU:C:2015:386].



*tilalma által gyakorolttal összehasonlítható hatást fejtene ki, amit az állandó ítélkezési gyakorlat a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekint.*⁹

A Fővárosi Törvényszéknek (és tegyük hozzá: az ítéletét fellebbezés folytán elbíráló Fővárosi Ítéltáblának, majd a felülvizsgálati kérelmet elbíráló Kúriának) tehát a jogsértés fennállásának tisztázása érdekében tényeket kellett feltárnia (nevezetesen, hogy a drasztikus adóemelés ténylegesen akadályozta, zavarta vagy kevésbé vonzóvá tette-e a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetését).

A Fővárosi Törvényszék az uniós jog (*Francovich*-felelősség) alapján fennálló tagállami kárfelelősség feltételeinek körében megvizsgálta az adóemelés hatását a pénznyerő automaták működtetésére. A bíróság az Európai Bíróság ítéletének 41. pontjában foglaltakat úgy értelmezte, hogy az „akadályozás, zavarás, illetve kevésbé vonzóvá tétel” akkor állapítható meg, ha a tények azt támasztják alá, hogy az adóemelés a tevékenység tiltásának megfelelő hatást váltott ki.

A bíróság megkereste a Nemzeti Adó-és Vámhivatalt a szükséges tényadatok megszerzése végett. A NAV válaszában adatai alapján megállapította, hogy a pénznyerő automaták száma a játéktermekben jelentősen csökkent, ugyanakkor nem állítható, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetése megszűnt volna. A Fővárosi Törvényszék – utalva a Bíróság ítéletének 41. pontjában foglaltakra (bár helytelenül a 40. pontot jelölte meg) – megállapította, hogy nem lehetett megalapozottan arra következtetni, hogy az adóemelés akadályozta, zavarta, korlátozta a szerencsejáték-szolgáltatás nyújtását.

Az ítélet elleni fellebbezést elbíráló Fővárosi Ítéltábla hasonlóan érvelt, és ítéletében rögzítette: az EUB ítélete szerint, hogyha a törvény egyedüli hatása csak az, hogy költségesebbé teszi a tevékenységet, akkor az nem tartozik a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelentő körbe, vagyis az adóemeléssel összefüggésben nem lehet megállapítani az EUMSZ 56. cikkének sérelmét. A peradatokból csak ilyen hatásra lehet következtetni, azt azonban, hogy a felperesi tevékenység az adóemelés hatására ellehetetlenült volna, a rendelkezésre álló adatok nem támasztják alá.¹⁰

A jogerős ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbírálv a Kúria rész- és közbenső ítéletében megerősítette ezt az érvelést.¹¹

⁹ Lásd különösen: Anomar és társai ítélet, C6/01, EU:C:2003:446, 75. pont; Bizottság kontra Görögország ítélet, C65/05, EU:C:2006:673, 53. pont.

¹⁰ Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.21.081/2016/6/II. A Fővárosi Törvényszék ítéletét ezen ítélet alapján ismertettük.

¹¹ Kúria Pfv.IV.20.211/2017/13 [47 pont].



A Bíróság a tagállami jog, a tagállami jogi környezet további vizsgálatát, az uniós jog fényében történő értékelését tartja szükségesnek

Az *Almos-ügy*

Az alapeljárás az Almos Agrárkülkereskedelmi Kft. (felperes) és a Nemzeti Adó és Vámhivatal Középmagyarországi Regionális Adó Főigazgatósága (NAV, alperes) között a Kúria előtt zajlott.

A felülvizsgálati kérelem az EU hozzáadottérték-adó szabályozása (héairányelv) alá eső áfatörvény alapján született, és a felperes adóalap-csökkentésen alapuló visszajelentési kérelmét elutasító NAV határozatát támadta.

A vita abból adódott, hogy a magyar áfatörvény adóalap-csökkentésre vonatkozó előírásai nem tartalmazták a tényállásban szereplő esetet, amikor is az eladó azért nem kapja meg az értékesítés ellenértékét, mert az adásvételi szerződést felbontották (elállásra került sor), az áru a tulajdonában maradt.

A Kúria előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól egyebek között az alábbi kérdések megválaszolását kérve:

„1. A 2010. december 31-ig hatályos [áfatörvény] 77. §[ának] (1) és (2) bekezdései összeegyeztethető szabályozást tartalmaznak-e a [héairányelv] 90. cikk[ének] (1) bekezdésében szabályozottakkal, vagyis a [z áfatörvény] tartalmazza-e valamennyi ott felsorolt adóalapot csökkentő esetet?”

„5. Értelmezhető-e a [héairányelv] 90. cikk[ének] (2) bekezdése akként, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a teljes vagy részleges nemfizetés esetén az adóalap csökkentésétől eltekinteni, ha igen, erről kifejezetten a tagállami jogszabálynak tiltó formában kell rendelkeznie, vagy [a] szabályozás hiánya ugyanilyen joghatást vált ki?”

A Bíróság ítéletében¹² ezeket a kérdéseket így válaszolta meg:

„[A]z első és az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a héairányelv 90. cikkének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely nem írja elő a héalap csökkentését az ár meg nem fizetése esetében, amennyiben az e cikk (2) bekezdésében előírt eltérés kerül alkalmazásra. Mindazonáltal e rendelkezésnek ki kell terjednie minden más olyan esetre, amikor az említett cikk (1) bekezdése szerint az ügylet teljesítését követően az adóalany az ellenértéket részben vagy egészben nem kapja meg, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.”

Az előterjesztő magyar bíróság tehát azt a feladatot kapta, hogy vizsgálja meg az áfatörvény rendszerét, és foglaljon állást arról, hogy az ad-e lehetőséget a tényállás szerinti esetben – amelyre az uniós irányelv vonatkozik – az adóalap csökkentésére. Lássuk be, a feladat nem volt túl nehéz.

A Kúria ítéletében¹³ így fogalmazott:

„A Bíróság ítéletének 28. pontjában írt feladat kapcsán a Kúria kifejti, hogy a nemzeti jogalkotó ugyan szabad mérlegelési és döntési jogosultsággal rendelkezik az Irányelv nemzeti jogba

¹² C-337/13. sz. Almos Agrárkülkereskedelmi Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2014:328], az ítélet 11. pontja.

¹³ Kúria Kfv.III.35.483/2014/5.



való nyelvi megjelenítése vonatkozásában, azonban mozgásteret nem korlátlan. Az átültetett jogi normának messzemenően meg kell felelnie az Irányelvben foglalt céloknak.

A Bíróság ítéletének 22.) és 25.) pontja összevetéséből az a következtetés vonható le, hogy amennyiben a vételár (a szolgáltatás díja) teljes vagy részleges meg nem fizetésére azért került sor, mert a felek közötti jogviszony megszűnése folytán az eladó (lízingbeadó) a vételár (lízingdíj) megfizetését már nem követelheti, az adóalap csökkentésére való jogosultság fennáll.

A Kúria a felperes kérelmének helyt adó jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit Kft.-ügy

Az alapeljárás a Dél-Zempléni Nektár Leader (DZNLN) Nonprofit Kft. (felperes) és a vidékfejlesztési miniszter (alperes) között zajlott.

A DZNLN-t, a magyar jog alapján létrejött nonprofit korlátolt felelősségű társaságot az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program Irányító Hatósága 2008. szeptember 26-i határozatával helyi Leader-akciócsoportként ismerte el.

A DZNLN a továbbiakban tevékenységét helyi Leader-akciócsoportként mind az uniós jog, mind a nemzeti jog előírásainak betartásával folytatta.

Az említett hatóság 2012. április 26-i határozatával a DZNLN helyi Leader-akciócsoportként való elismerését 2012. április 30-i hatállyal visszavonta azon indokkal, hogy az 54/2011. (VI. 10.) VM rendelet 2. §-ának (1)–(3) bekezdése értelmében ezen időponttól a helyi Leader-akciócsoport címmel kizárólag egyesület rendelkezhet, kizárva így többek között a DZNLN-hez hasonlóan nonprofit kft.-ként működő jogalanyokat.

A jogvita tárgya a Leader-akciócsoport DZNLN helyi akciócsoportként való elismerésének visszavonására vonatkozó határozata jogszerűsége volt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság terjesztett elő előzetes döntés iránti kérelmet.

A kérdések között szerepeltek a következők:

Értelmezhető-e úgy a fenti rendeletek, hogy az adott tagállamnak mérlegelési jogkörébe tartozik azon döntés, hogy a [z 1698/2005 rendelet] 62. cikk[ének] (1) bekezdésében megfogalmazott feltételeknek megfelelően működő helyi akciócsoportot, amely egyébként működése során mindvégig megfelelt az összes vonatkozó tagállami és közösségi jogszabálynak, a feltételektől függetlenül megszüntté nyilvánítson, és csak egy új szervezeti formában működő helyi akciócsoport részére tegye lehetővé a működést?

Értelmezhető-e úgy a fenti rendeletek, hogy az adott tagállam a már folyamatban lévő támogatási programok, illetve programozási időszak alatt is megváltoztathatja adott esetben a helyi akciócsoportok működési jogi kereteit?

Hogyan kell értelmezni a fenti rendeleteket abban az esetben, ha a korábban eredményesen és jogszerűen működő helyi akciócsoport megszűnik? A helyi akciócsoport által vállalt kötelezettségeknek és szerzett jogoknak mi lesz ebben az esetben a [sorsuk], különös tekintettel a visszavonással érintett teljes személyi körre?

A Bíróság végzésének¹⁴ indoklásában hivatalból felvetette az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt elvek tagállamok általi betartásának kötelezettségét:

¹⁴ C-24/13. sz. DélZempléni Nektár Leader Nonprofit Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2014:40].



„Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok annyiban a Charta rendelkezéseinek címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. E végrehajtás során a tagállamok továbbá kötelesek biztosítani e jog általános jogelveinek – így különösen az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság, a bizalomvédelem és az arányosság elvének – betartását.”¹⁵

A végzés rendelkező részében pedig leszögezte:

„1) Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet rendelkezéseit, és különösen e rendelet 61. és 62. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok nem követelik meg, illetve főszabály szerint nem tiltják meg az azt előíró nemzeti rendelkezések elfogadását, hogy az olyan helyi akciócsoport, amely megfelel az ezen rendelet 62. cikke (1) bekezdésében felsorolt összes feltételnek, kizárólag egy meghatározott jogi formában működjön. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a releváns jellemzők összességére figyelemmel az ilyen szabályozás nem akadályozza a hivatkozott rendelet közvetlen alkalmazását, és a rendelet rendelkezéseinek keretei között maradván pontosítja a rendelet által a tagállamok számára biztosított mérlegelési mozgástér gyakorlását. Továbbá e bíróság feladata megbizonyosodni arról, hogy a nemzeti szabályozás tiszteletben tartja az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseit és az Unió általános jogelveit.

2) Az uniós joggal főszabály szerint nem ellentétes az, hogy egy egyéves átmeneti időszak lejártával az azt előíró nemzeti szabályozás legyen alkalmazandó az olyan helyi akciócsoportokra is, amelyeket a korábbi nemzeti szabályozás értelmében jogszerűen más jogi formában hoztak létre, hogy a helyi akciócsoportok kizárólag meghatározott jogi formában működhetnek, miközben a támogatási programok, illetve az ezzel kapcsolatos programozási időszak már folyamatban vannak. Ez a helyzet azonban csak akkor áll fenn, ha – különös figyelemmel az egymást követő nemzeti szabályozások sajátos jellemzőire, és azok konkrét következményeire – az új szabályozás ilyen helyi akciócsoportokra való alkalmazása az 1698/2005 rendelet rendelkezéseinek keretei között maradván pontosítja az e rendelet által a tagállamok részére biztosított mérlegelési mozgástér gyakorlását, illetve ez az Európai Unió Alapjogi Chartája rendelkezéseinek és az Unió általános jogelveinek tiszteletben tartásával történik, aminek megvizsgálása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.”

Az előterjesztő bíróság a vitatott határozatot hatályon kívül helyezte, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezte. Az Európai Bíróság által adott feladatot nem végezhette el, hiszen az már a bíróság reformatórius jogkörét igényelte volna. (Varju–Kovács, 2015) Így arra szorítkozott, hogy a Bíróság ítéletében foglalt követelményeket iránymutatásként rögzítette:

„A megismételt eljárásban az alperes (közigazgatási szerv) a minősítés visszavonása körében minden körülményt és következményt teljes körűen értékelve, az Európai Unió általános és speciális céljaival, és jogszabályaival együttesen értékelve kell meghoznia, azt teljes körűen indokolnia.”

¹⁵ C-24/13. sz. DélZempléni Nektár Leader Nonprofit Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2014:40], az ítélet 17. pontja. Lásd különösen a C313/99. sz., Mulligan és társai 2002. június 20-án ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-5719. o.] 46. pontját, valamint a C-241/07. sz. JK OtsaTalu-ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4323. o.] 46. pontját.



Az alperes közigazgatási szerv a megismételt eljárásban a 54/2011. (VI. 10.) VM rendelet 2. § (1)-(3) bekezdése alapján a Leader Helyi Akciócsoport címet visszavonta. A felperes ezzel a határozattal szemben is kereseti kérelmet terjesztett elő.

A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Rögzítette, hogy „*az alperes megsértette a közigazgatási hatósági eljárási szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv 109.§ (4) bekezdésében írt rendelkezést, merta határozata a megismételt eljárásra adott iránymutatásról nem rendelkezett*”.

A második megismételt eljárásban az alperes (közigazgatási szerv) ismét a visszavonásról határozott, indoklásában azonban a korábbiakhoz képest kibővített tartalmú határozatot hozott.

A felperes ennek a határozatnak a hatályon kívül helyezése érdekében is pert indított.

A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte.¹⁶ Indoklásában kitért arra, hogy az alperes határozatában az Európai Unió általános céljai közül kizárólag a jogbiztonság elvének érvényesülésével összefüggésben tartalmazott részletesebb értékelést, illetve indoklást.

Ezzel szemben azonban az alperes az Európai Unió további általános és a területre vonatkozó speciális céljait egyáltalán nem jelenítette meg a határozatában, mint ahogy arra sem tért ki, hogy milyen következményei vannak, illetve lehetnek annak, hogy a felperes LEADER HACCS címének visszavonásáról rendelkezett az alperesi hatóság.

„A megismételt eljárásban az alperesnek a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 23.K.32.0../201./10. szám alatti ítéletében foglaltaknak megfelelően az Európai Bíróság C-24/13. számú végzésében foglalt körülményeket, tényeket, következményeket kell vizsgálnia és ennek alapján kell minden körülményt és következményt összességében komplex módon az Európai Unió általános és speciális céljaival és jogszabályaival együttesen értékelve a döntését meghoznia. A határozatban az alperesnek a következményekkel összefüggésben ki kell fejtenie az álláspontját és az erre vonatkozó indokolását, valamint az Európai Unió általános és speciális céljait, azok megvalósulását is értékelnie kell.”

Észre kell vennünk, hogy a magyar jogrend nem teszi lehetővé, hogy a közigazgatási bíróság minden esetben eleget tudjon tenni az Európai Bíróság által meghatározott követelményeknek. Ilyen esetben az iránymutatás ad lehetőséget az Európai Bíróság által adott feladat továbbadására.

A Dél-Zempléni Nektár-ügy kapcsán nem hallgathatjuk el, hogy a Bíróság – és nyomában a magyar bíróság – rendkívül sokrétű, egyben elmosódó körvonalú feladatot testált a magyar bíróságra, illetve annak közvetítésével a közigazgatási szervre.

¹⁶ Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.448/2016/6/I. szám. Az eset – ideértve a korábbi bírósági határozatokra történő kitételeket – ismertetése ennek az ítéletnek a szövegén alapul.



Előzetes konklúziók

Magától értetődik, hogy a kutatás jelen állása mellett nem fogalmazhatók meg végleges állítások. A néhány bemutatott eset alapján a következő megjegyzéseket tesszük.

A visszaatalások rámutatnak, hogy az Európai Bíróság a tagállami bíróságok kérdéseire nem mindig tud (akar?) teljes körű választ adni, az uniós jog megfelelő alkalmazása az előterjesztő bíró további aktivitását – ténybeli és jogi környezet további feltárása, értékelése – igényli.

Ez azonban távolról sem jelent mechanikus tevékenységet, szerepet kaphatnak a felek, illetve a bíróság(ok) önálló értelmezései. Az Európai Bíróság adott esetben a magyar bíróságra olyan feladatot ró, amelyet az a magyar jogrendszerben nem tud teljesíteni.

A visszaatalások kapcsán (is) egyértelműnek tűnik, hogy az európai jog kánonjában az Európai Bíróság előzetes döntéseinek jogi természete, joghatásai kapcsán rögzült tétel, miszerint az előzetes döntés kötelező az előterjesztő bíróságra, illetve az ügyben eljáró további bíróságokra (Blutman, 2003:395–424), nem elégséges az uniós jognak a tagállami jogrendszerekben történő érvényesülése valóságának megragadására.

Felhasznált irodalom

- BLUTMAN, László (2003): *EU-jog a tárgyalóteremben. Az előzetes döntéshozatal*. Budapest, KJK Kerszöv.
- SARMIENTO, Daniel (2012): Half a Case at a Time: Dealing with Judicial Minimalism at the European Court of Justice. In CLAES, Monica – DE VISSER, Maartje – POPELIER, Patricia – VAN DE HEYNING, Cathrineeds: *Constitutional Conversations in Europe*. Cambridge, Intersentia. 11–42.
- VARJU, Márton – KOVÁCS, András György (2015): The Impossibility of Being a National and a European Judge at the Same Time: Doctrinal Rifts between Hungarian and EU Administrative Law. In BOBEK, Michal ed.: *Central European Judges under the European Influence*. Hart Publishing. 197–221.
- VÁRNAY, Ernő (2019): *Judicial Passivism at the European Court of Justice?* Kézirat. Szeged.



Gombos Katalin

Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel

Member State's Procedural Autonomy – Limits and Challenges of this Principle

Az európai jog és a tagállami jogok egymáshoz való viszonya körében jelentős kérdés a tagállami eljárási autonómia, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve. Mindezek a fogalmak gyakran a jogorvoslati jogokkal, a joghoz jutás kérdéseivel együtt jelennek meg. Az említett doktrínák érvényesülése területén gyakran merül fel kérdésként az is, hogy az uniós jogot milyen mértékben kell/lehet hivatalból alkalmazni (officialitás kérdése), különös tekintettel a hivatalbóliség fogalmának értelmezésére és terjedelmére. E kérdések elemzésére főként az utóbbi időszak olyan magyar előzetes döntéshozatali ügyeinek segítségével kerül sor, amelyek a fenti kérdéseket – akár együttes megjelenéssel is – érintették. A téma feldolgozására esetjogi módszerrel kerül sor, amelynek eredményeként leszögezhető, hogy a tagállami eljárási autonómia csak az uniós jog egyéb doktrínáival együtt értelmezhető.

Kulcsszavak: magyar előzetes döntéshozatali ügyek, tagállami eljárási autonómia, egyenértékűség elve, tényleges érvényesülés elve, jogorvoslat, hivatalbóliség

In the relationship between European law and the laws of the Member States, the procedural autonomy of the Member States, the principles of equivalence and effectiveness are important issues. In proceedings, these principles appear several times together with the questions of the right to a remedy and access to justice. In the realm of these doctrines, it is also often raised as a question to which extent EU law shall/can be applied ex officio, in particular with regard to the interpretation and scope of the concept of 'ex officio'. The analysis of these issues is mainly carried out with the help of recent Hungarian preliminary ruling cases, which have raised the above issues, even in joint appearance. The topic is dealt with using the case law

method, and as a result of this inquiry, it can be stated that the procedural autonomy of the Member States can only be interpreted in conjunction with other doctrines of EU law.

Keywords: Hungarian preliminary ruling cases, procedural autonomy of the Member States, principle of equivalence, principle of effectiveness, remedy, ex officio

Bevezetés

Az uniós jog nem tekinthető sem nemzetközi jognak, (Vörös, 2012) sem pedig klaszikus belső (tagállami) jognak. Az Európai Unió jelentősen több, mint az azt alkotó államok pusztá közössége, hiszen egy új autonóm¹ jogrendszert² hozott létre. (Kende-Szűcs–Jeney, 2007:743; Szalayné, 2003:67–68) Az Európai Uniót a jog ereje tartja össze, (Hartley, 2014) normái olyan szervezett és strukturált rendbe sorolhatók, amelyek jelentősen áthatják, és részben át is fedik a tagállamok belső jogrendszereit, azokkal mintegy sajátos szerkezetet alkotva. (Vörös, 2011) Ez az autonóm jogrendszer ténylegesen és hatékonyan csak úgy érvényesülhet, ha a tagállamok jogrendszerével integráns kapcsolatba kerül, és normáit a tagállami bíróságok is alkalmazni kötelesek. Az uniós jog megfelelő érvényesüléséhez nagyban hozzájárul az Európai Unió Bíróságának a joggyakorlata, amely az uniós jog olyan tartópilléreit³ is megfogalmazza, amelyek érvényesülése elengedhetetlen a jogalkalmazási tevékenység során. Ezek között említhetők az eljárási szempontból jelentős princípiumok, a tagállami eljárási autonómia, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve és a lojalitási klauzula. A tagállami eljárási autonómia fogalmának körüljárásával – néhány szükségképpen felmerülő további elv ismertetésével – vizsgáljuk e témakört.

Módszertani alapok

Figyelemmel arra, hogy az eljárási autonómia elsősorban eljárásjogi eszközökkel vizsgálható, az uniós jog autonóm fogalmait használva első lépésként a használt fogalmak definitív kérdéseivel foglalkozunk. A fogalom meghatározások során derül fény arra, hogy mik azok a határterületek, amelyek további eljárásjogi problémákat vetnek fel, ezek tisztázása és néhány elhatárolási kérdés is fontos a vizsgálódáshoz annak érdekében, hogy helyes következtetések levonásához juthassunk. Célszerűen használt módszer a „top-down” logikai eljárások láncolatával deduktív következtetések levonása, amely során premisszákat felállításával és azok szintaktív módszerű igazolásával dolgozunk. A téma sajátossága az erőteljes eljárásjogi szemlélet, ennek egyik klasszikus módszerével, az esetelemzéssel, jogeset-feldolgozással pedig induktív alapon jutunk el a hipotéziseink

¹ 6/64. Costa-ügy [ECLI:EU:C:1964:66].

² A Bíróság 1/91. véleménye [ECLI:EU:C:1991:490], illetve 2/92. véleménye [ECLI:EU:C:1995:83].

³ Az uniós jogrendszer sajátosságairól, különösen a hatály kérdéséről lásd: (Király, 2011)



igazolásához. A premisszák és hipotézisek felállításának és a használt definitív és esetjogi módszereknek a célja elsősorban következtetések megfogalmazása, továbbá a gyakorlati példák tapasztalatai alapján további kérdésekként vagy visszakerdezésként megfogalmazható konklúzió.

Fogalmi alapok

A tagállami eljárási autonómia

Az uniós jog érvényesülése végrehajtás és jogalkalmazás során valósulhat meg. Az uniós jog végrehajtásában a szubszidiaritás fogalmának bevezetésével a maastrichti szerződés hatálybalépése óta jelentősen eltolódott a hangsúly a tagállami szintű cselekvésre. (Szegeci, 2016) A tagállami eljárási autonómia⁴ felmerül egyrészt a hatósági,⁵ másrészt a bírósági jogalkalmazás⁶ során is. Az elv jelentése, hogy amennyiben az uniós jog másképp nem rendelkezik, azaz nincsenek uniós szintű szabályok, vagy azok az adott kérdést nem rendezik, a tagállami hatóságok és bíróságok az uniós jogot alkalmazó tevékenységük során a nemzeti anyagi és eljárásjog⁷ alapján járnak el.⁸ Ez következik a közvetlen hatályú uniós normákból is, ekkor ugyanis az igényérvényesítés közvetlen alapja az uniós norma, az igény érvényesítése azonban tipikusan a tagállami hatóságok, bíróságok előtt történik.⁹

Levezethető a tételünk az Alapjogi Charta rendelkezéseiből is, amelynek a kötőereje a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 6. cikk (1) bekezdése szerinti kereszthivatkozással az EUSZ és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ; az EUSZ és az EUMSZ együtt pedig a továbbiakban: Szerződések) rangjával azonos. Az Alapjogi Charta 47. cikke *expressis verbis* is megfogalmazza a hatékony bírói jogvédelem elvét. A hatékony bírói jogvédelem és jogorvoslatok elvének érvényesülése miatt az anyagi jogi szabályok közvetlenül az uniós jogból levezethetők, ugyanakkor uniós eljárási szabályok tipikusan nem társulnak az igényérvényesítés lehetőségéhez. Mindebből az következik, hogy ha a magánfél az uniós jogon alapuló igényeit nemzeti bíróság előtt kívánja érvényesíteni, úgy a tagállami jogi eljárási szabályokhoz kell alkalmazkodnia. (Blutman, 2004:12) Ez tartalmilag azt jelenti, hogy az uniós jog vonatkozó szabályozásának hiányában az eljárás szabályai a nemzeti jogra tartoznak.¹⁰ A tagállami eljárási autonómia akkor is érvényesül, ha

⁴ Az elnevezés dilemmáira vonatkozóan lásd: (Van Gerwen, 2000:501–502)

⁵ Lásd polgári jogi jogterületen: (Boreczki et al., megjelenés alatt)

⁶ Lásd: (Gombos, 2017:351–355)

⁷ Ez utal arra is, hogy autonóm értelemben kezelendő a tagállami eljárási autonómia, ami magában foglalja a klasszikus eljárásjogi szabályokon kívül anyagi jogi szabályokat is.

⁸ Magát az elvet sokféle alternatív elnevezéssel illeti a szakirodalom, és az autonómia kifejezés használata vitatott. Lásd: Trstenjak főtanácsnoki indítványa a C-591/10. sz. Littlewoods Retail-ügyben [ECLI:EU:C:2012:9], az indítvány 23–26. pontja.

⁹ A jogorvoslatok kérdéséről átfogóan lásd: (Dougan, 2004)

¹⁰ C-439/08. sz. VEBIC VZW-ügy [ECLI:EU:C:2010:739], az ítélet 64. pontja.



vannak ugyan uniós normák, de azok végrehajtásának részletes szabályai a tagállamok belső jogrendjébe tartoznak.¹¹

A tagállami eljárási autonómia érvényesülése során szerepe van az uniós jog jogelveinek, így figyelemmel kell lenni az uniós jog egységes alkalmazásának és az egyenlő bánásmód biztosításának követelményére.¹² A tagállami szabályokkal kapcsolatos fontos további elv, hogy azok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló belső jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).¹³

Az egyenértékűség elve

Az eljárások egyenértékűségének elve azt jelenti, hogy a hasonló igényeknél hasonló igényérvényesítési feltételeket kell biztosítani.¹⁴ Hasonlónak az olyan igények minősülnek, amelyek célja és jogalapja is hasonló.¹⁵ Ha ez megállapítható, a vizsgálódásunk az igényérvényesítés eljárásjogi feltételeire terjed ki. Két tipikus helyzet különböztethető meg, amelyben alapvetően eltér az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) mérceje. Ha a belső jogon, illetve az uniós jogon alapuló hasonló igények érvényesítését ugyanazok az eljárási szabályok rendezik, azaz az uniós jogi igények érvényesítését nem teszik kedvezőtlenebbé a nemzeti eljárási szabályok, úgy gyakorlatilag csak az igényérvényesítés feltételeit meghatározó szabályok egyenlő alkalmazhatóságára kell figyelemmel lenni, és csak akkor merülhet fel probléma, ha a különböző alapon fennálló igények érvényesítése során bármilyen különbözőség mégis adódna az eljárási szabályok jellegében.¹⁶ A Bíróság a jogbiztonság érdekében az észszerű mértékben meghatározott jogvesztő (vagy elévülési) jellegű keresetindítási határidők uniós joggal való összeegyeztethetőségét elismerte.¹⁷ Az ilyen határidők ugyanis nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné, vagy nem nehezítik meg rendkívüli mértékben az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.¹⁸

¹¹ C-364/07. sz. Spyridon Vassilakis és társai-ügy [ECLI:EU:C:2008:346], az ítélet 149. pontja.

¹² 205/82. és 215/82. sz. Deutsche Milchkontor GmbH és társai egyesített ügyek [ECLI:EU:C:1983:233], az ítélet 17. pontja.

¹³ C-378/07. sz. Angelidaki és társai, C-379/07. sz. Giannoudi, valamint C-380/07. sz. Karabousanos egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2009:250], az ítélet 159. pontja, C-212/04. sz. Adeneler és társai-ügy [ECLI:EU:C:2006:443] az ítélet 95. pontja, C-53/04. sz. Marrosu és Sardino-ügy [ECLI:EU:C:2006:517], az ítélet 52. pontja, C-180/04. sz. Vassallo-ügy [ECLI:EU:C:2006:518], az ítélet 37. pontja, C-364/07. sz. Spyridon Vassilakis és társai-ügy [ECLI:EU:C:2008:346], az ítélet 126. pontja.

¹⁴ C-567/13. sz. Baczó-ügy [ECLI:EU:C:2015:88].

¹⁵ C-78/98. sz. Preston és társai-ügy [ECLI:EU:C:2000:247], az ítélet 57. pontja.

¹⁶ C-63/08. sz. Pontin-ügy [ECLI:EU:C:2009:666], az ítélet 46. és 56. pontja.

¹⁷ 33/76. sz. Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG-ügy [ECLI:EU:C:1976:188], az ítélet 5. pontja, 45/76. sz. Comet BV-ügy [ECLI:EU:C:1976:191], az ítélet 17. és 18. pontja; 61/79. sz. Denkavit italiana Srl.-ügy [ECLI:EU:C:1980:100], az ítélet 23. pontja; C-208/90. sz. Emmott-ügy [ECLI:EU:C:1991:333], az ítélet 16. pontja; C261/95. sz. Palmisani-ügy [ECLI:EU:C:1997:351], az ítélet 28. pontja; C90/94. sz. Haahr Petroleum Ltd [ECLI:EU:C:1997:368], az ítélet 48. pontja, C255/00. sz. Grundig Italiana SpA-ügy [ECLI:EU:C:2002:525], az ítélet 34. pontja.

¹⁸ C 255/00. sz. Grundig Italiana SpA-ügy [ECLI:EU:C:2002:525], az ítélet 34. pontja.



Másik tipikus eset, amikor a belső jogon, illetve uniós jogon alapuló hasonló igények érvényesítését más-más eljárási szabályok alapozzák meg. A tagállamok gyakorlata itt nagyon vegyes, különösen az igényérvényesítési határidők hosszát tekintve.¹⁹ Sokszor egy államon belül is különböző szabályok irányadók a pénzbeli igények érvényesítésére attól függően, hogy milyen jellegű igényről van szó, milyen típusú eljárásban lehet az igényt érvényesíteni. Ilyen esetekben az eljárások egyenértékűségének követelménye akkor valósulhat meg, ha különböző szempontok alapján a más-más eljárási lehetőséget lehetővé tevő szabályokat összevetjük, és abból vonunk le következtetést arra vonatkozóan, hogy csorbát szenvedett-e az egyenértékűség elve.²⁰ Amennyiben az uniós jogon alapuló igények érvényesítésénél csak egy-egy eljárási szabály hátrányosabb, akkor a mérlegelés során a bíróságnak figyelembe kell venni e szabálynak az egész eljárásban betöltött helyét, viszonyát a többi eljárási szabályhoz, alkalmazásának körülményeit és az egész eljárás jellegét. Ugyanakkor kétféle eljárás összevetésénél az igényérvényesítés terheesebbnek minősülhet akkor, ha az igényérvényesítési eljárás hosszabb, bonyolultabb és költségesebb.²¹

A tényleges érvényesülés elve

A másik érvényesülő szempont az uniós jog tényleges érvényesülésének elve. Jelentése, hogy a tagállami szabályok nem akadályozhatják az uniós jogon alapuló igények érvényesítését. Fogalmi kiindulópontként – első megfogalmazásban – az a szabály érvényesül, hogy a belső eljárási feltételek nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné az uniós igények érvényesítését.²² Egy későbbi árnyaltabb megfogalmazásban ez úgy jelenik meg, hogy a tagállami szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy különösen nehézé az igényérvényesítést.²³ Az uniós jog hatékony érvényesülése különösen nagy súllyal vetődött fel olyan ügyek kapcsán, ahol tagállami hatóságoknak keletkezik visszatérítési, visszafizetési kötelezettsége az egyén számára. (Somssich, 2010) Kérdésként vetődött fel, hogy

¹⁹ Bizonyos összehasonlításokat lásd például: Tatham, 2006:148–216.

²⁰ C-430/93. sz. van Schijndel és C-431/93. sz. van Veen egyesített ügyek [ECLI:EU:C:1995:441], az ítélet 19. pontja, C-326/96. sz. B.S. Levez-ügy [ECLI:EU:C:1998:577], az ítélet 51. pontja, C-472/99. sz. Clean Car Autoservice GmbH-ügy [ECLI:EU:C:2001:663].

²¹ Lásd az előző pontban idézettek.

²² 130/79. sz. Express Dairy Foods Limited [ECLI:EU:C:1980:155], az ítélet 12. pontja.

²³ C432/05. sz. Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd-ügy [ECLI:EU:C:2007:163], az ítélet 43. pontja, C222/05. sz. van der Weerd és társai, C-223/05. sz. de Rooy sr., C-224/05. sz. Maatschap és társai, valamint C-225/05. sz. van Middendorp egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2007:318], az ítélet 28. pontja, 45/76. sz. Comet BV-ügy [ECLI:EU:C:1976:191], az ítélet 12–16. pontja; 68/79. sz. Just-ügy [ECLI:EU:C:1980:57], az ítélet 25. pontja; 199/82. sz. San Giorgio-ügy [ECLI:EU:C:1983:318], az ítélet 14. pontja; 331/85.sz. 376/85. sz. és 378/85. sz. Les Fils de Jules Bianco SA és J. Girard Fils SA egyesített ügyek [ECLI:EU:C:1988:97], az ítélet 12. pontja; 104/86. sz. Bizottság kontra Olasz Köztársaság-ügy [ECLI:EU:C:1988:171], az ítélet 7. pontja; 123/87. sz. és 330/87. sz. Jeunehomme és Société anonyme d'étude et de gestion immobilière „EGI” egyesített ügyek [ECLI:EU:C:1988:408]; 189/87. sz. Kalfelis-ügy [ECLI:EU:C:1988:459], az ítélet 17. pontja; C-6/90. sz. és C-9/90. sz. Francovich és Bonifaci és társai egyesített ügyek [ECLI:EU:C:1991:428], az ítélet 42. és 43. pontja; C-96/91. sz. Bizottság kontra Spanyol Királyság-ügy [ECLI:EU:C:1992:253], az ítélet 12. pontja; C312/93. sz. Peterbroeck-ügy [ECLI:EU:C:1995:437], az ítélet 12. pontja.



van-e helye ilyen esetben a visszakövetelt összeg után a kamat érvényesítésének. Ebben a kérdésben a Bíróság kifejtette, hogy a nemzeti jog feladata szabályozni a jogosulatlanul beszedett adók, egyéb pénzügyi terhek visszatérítéséhez járulékosan kapcsolódó valamennyi kérdést, úgy, mint adott esetben a kamat fizetését, ideértve a kamat számításának kezdő napját és mértékét.²⁴ A *Marshall I.* ügyben²⁵ a nemzeti jog szerint maximált összegű kártérítés akadt fenn az uniós jog effektivitáshálóján, ekkor ugyanis az állam által fizetendő kártérítés maximált összege sem tudott megfelelő kompenzációt nyújtani az uniós jogában sértett fél számára.

A Bíróság által felépített esetjogból következik, hogy leginkább a tagállami bíróságok feladata a magánszemélyekre vonatkozó uniós rendelkezések bírói védelmének és hatékony érvényesülésének biztosítása,²⁶ így akár a nemzeti korlátozó szabályok félretételével kell döntenie a közvetlenül az uniós jogon alapuló igények rendezéséről. Minden egyes esetben ugyanis a tagállamok felelőssége e jogok hatékony védelmének biztosítása.²⁷

A különböző tagállami eljárásjogi szabályok gyakran fogalmazznak meg korlátozásokat az igények érvényesítésére. Ilyen korlátozásként fogható fel a határidők és elévülési szabályok előírása, az illetékfizetési kötelezettség vagy egyéb eljárási költségek megfizetése, az új tények és bizonyítékok előadására vonatkozó korlátozások, az újabb jogorvoslat előterjesztésének kizárására vonatkozó szabályok és bizonyos tekintetben maga a kérelemhez kötöttség elve is. Ezekkel az általános korlátozásokkal szemben nem automatikus szabály a tagállami jog félretételének kötelezettsége, azaz pusztán azért, mert az igény alapja az uniós jog, nem lehet ezeket a tagállami előírásokat eleve figyelmen kívül hagyni. A szakirodalom által használt kifejezéssel a „*procedural rule of reason*” szabály (Prechal, 1998) alkalmazására van szükség, ami a tagállami korlátozó szabályok egyedi vizsgálatával válaszolja meg azt, hogy a tagállami eljárási autonómia elve alapján érvényesülhet-e az érintett rendelkezés, vagy a tényleges érvényesülés követelményére tekintettel az uniós jogon alapuló igény érvényesítésénél a korlátozó rendelkezést figyelmen kívül kell hagyni.

E területen az Európai Bíróság óvatos gyakorlatot folytat. Az elévülésnek és a határidőknek meghatározott szerepük van a jogbiztonság fenntartásában, és mindenképpen kerülendő, hogy az uniós jog hatékony érvényesülésének követelménye a jogbiztonság követelményével összeütközzön. (Blutman, 2004:14) Az elévülési időn kívül az igényérvényesítés más feltételeit is érintheti az uniós jog hatékony érvényesülésének kívánalma. A *Dekker*-ügyben a felperes kártérítésért perelte azt a munkáltatót, amely nem alkalmazta őt, mert a felperes várandós volt. A holland kártérítési szabályok szerint

²⁴ 26/74. sz. *Société Roquette frères*-ügy [ECLI:EU:C:1976:69], az ítélet 11. és 12. pontja; 130/79. sz. *Express Dairy Foods Limited*-ügy [ECLI:EU:C:1980:155], az ítélet 16. és 17. pontja; C397/98. sz. *Metallgesellschaft Ltd és társai*, C-410/98. sz. *Hoehchst AG, Hoehchst (UK) Ltd* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2001:134], az ítélet 86. pontja.

²⁵ 152/84. sz. *Marshall*-ügy [ECLI:EU:C:1986:84].

²⁶ C397/01. sz. *Pfeiffer*, C-398/01. sz. *Roith*, C-399/01. sz. *Süß*, C-400/01. sz. *Winter*, C-401/01. sz. *Nestvogel*, C-402/01. sz. *Zeller*, C-403/01. sz. *Döbele* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2004:584], az ítélet 111. pontja.

²⁷ 179/84. sz. *Bozzetti*-ügy [ECLI:EU:C:1985:306], az ítélet 17. pontja; C446/93. sz. *SEIM*-ügy [ECLI:EU:C:1996:10], az ítélet 32. pontja; C54/96. sz. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH*-ügy [ECLI:EU:C:1997:413], az ítélet 40. pontja.



a felperesnek kellett a munkáltató vétkességét bizonyítani. E szabály tekintetében az Európai Bíróság kimondta, hogy egy ilyen feltétel előírása jelentősen gyengíti az ügyben érintett irányelv érvényesülését, így a felelősség alóli mentesülést szolgáló kimenetési okokat lehetővé tevő tagállami szabályokat félre kell tenni.²⁸

Egyéb érintett fogalmi kérdések (lojalitási klauzula, jogorvoslati jogok, joghoz jutás, officialitás)

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az EU intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Európai Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását. A lojális együttműködés kötelezettsége a tagállam minden szervére, így a bíróságokra és hatóságokra is kiterjed. (v. Bogdandy, 2005:19) Az uniós jogon alapuló nemzeti bíróságok előtti igényérvényesítésnek gyakori hivatkozási alapja ezen az elven keresztül a joghoz jutás (*access to justice*) követelményének biztosítása.

Ha az uniós jog szabályainak végrehajtása nemzeti intézmény, illetve tagállam feladata, a jóhiszemű együttműködés kötelezettségének megfelelően az intézmény és a tagállam köteles úgy eljárni és együttműködni, hogy az említett szabályok hatékonyan alkalmazhatók legyenek. E kötelezettség a tagállam valamennyi szervére igaz, így a jogvédelemben betöltött különös súlyuk miatt nyilvánvalóan a nemzeti hatóságokra (Szegeci, 2019:33–52; Strihó, 2018:87–97) és bíróságokra is, ellenkező esetben ugyanis a hatékony bírói jogvédelem, a tágabb értelemben vett jogorvoslatok (*remedies*) nem biztosíthatók. A lojális együttműködés kötelezettsége megköveteli a nemzeti bíróságoktól az uniós jog figyelembevételét – bizonyos körülmények között – még olyan esetekben is, amikor a felek részéről közvetlenül nem történik hivatkozás az uniós jogra. A jóhiszemű együttműködés kötelezettségéből vezethető le, hogy akár a nemzeti bírói fórumok *ex officio* (Engstöm, 2008) is felismerjék és alkalmazzák az uniós jog rendelkezéseit. Még kifejezett jogszabályi rendelkezés hiánya sem akadályozza az uniós jogrend tartalmának és általános elveinek alkalmazását, különösen a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti igazságügyi együttműködésre vonatkozóakat.

Az elvek érvényesülése az újabb esetjogban

A fenti tételek gyakorlati érvényesülésére az utóbbi évek magyar előzetes döntéshozatali előterjesztései területéről jó példákat találhatunk a közbeszerzési jogorvoslatok, a polgári igazságügyi együttműködés és a fogyasztóvédelem területéről.

²⁸ 177/88. sz. Dekker-ügy [ECLI:EU:C:1990:383].



Közbeszerzési jogorvoslatok

Az első vizsgált eset a 2018. augusztus 7-i *Hochtief AG* ítélet (*Hochtief II.* ügy).²⁹ Mivel itt nagyon lényeges eljárási előzményei voltak az igényérvényesítésnek, az alapügy tényállásának részletesebb bemutatása indokolt. Az alperes közösségi értékhatárt meghaladó építési beruházásra tett közzé részvételi felhívást még 2005-ben. Határidőn belül öt pályázat érkezett, ebből az egyik a felperes által vezetett konzorciumé volt. Az alperes – mások mellett – a felperes által vezetett konzorciumot összeférhetlenség miatt kizárta az eljárásból. Ezt azzal indokolta, hogy a konzorcium a teljesítésbe bevonnai kívánt szakértők körében vezető tervezőként nevezte meg az ajánlatkérő oldalán a közbeszerzés előkészítésében részt vett személyt. A felperes által vezetett konzorcium az ajánlatkérő döntését a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslattal támadta meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával a konzorcium jogorvoslati kérelmét elutasította, mert nem lehetett adminisztrációs hibának értékelni a vezető tervező megjelölését. Utalt arra, hogy a kifogásolt személyének ilyen indokkal történő figyelmen kívül hagyása a részvételi jelentkezésnek a kizárt módosítását jelentette volna. Megállapította azt is, hogy nem volt jogsértő az ajánlatkérő eljárása akkor, amikor a két alkalmas jelentkezővel az eljárást lefolytatta.

A határozat bírósági felülvizsgálata során a Fővárosi Bíróság³⁰ ítéletével a keresetet elutasította. A felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Az Európai Bíróság C-138/08. sz. *Hochtief AG*³¹ ítéletének (*Hochtief I.* ügy) meghozatalát követően folytatódó eljárásban a Fővárosi Ítéltábla³² az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Utalt arra: nem vizsgálta, hogy jogsértést követett-e el az ajánlatkérő az összeférhetlenség kimondásakor azzal, hogy nem tette lehetővé a felperes számára a védekezés lehetőségét, mert ilyen kifogás nem szerepelt a keresetben, és így nincs a közigazgatási határozatnak olyan része, amelynek ilyen irányú felülbírálatát az elsőfokú bíróság elvégezhetné volna. A felperes csak a másodfokú eljárásban hivatkozott először az EK-szerződés 220. cikkére, a 93/37/EGK irányelv 6. cikkére és az európai jogalkalmazási gyakorlatra azzal érvelve, hogy a kategorikus tilalom aránytalan korlátozása a részvételi, illetőleg pályázati jogának. A másodfokú bíróság azonban nem vizsgálta ezt a hivatkozást, mert olyan kérdésben, amely nem volt a közigazgatási eljárás része, nem foglalhatott állást. A Legfelsőbb Bíróság³³ ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Egyetértett azzal, hogy a közigazgatási határozat felülvizsgálata nem korlátlan, nem lehet a felülvizsgálatnak része olyan tény, adat, körülmény, megállapítás, amely nem volt a közigazgatási eljárásban a hatósági vizsgálat tárgya.

A per tárgyát képező projekttel kapcsolatban vizsgálatot folytatott az Európai Bizottság is. Ennek során megfogalmazta, hogy véleménye szerint az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzési szabályokat, amikor tárgyalásos eljárást hirdetett meg. Megszegte továbbá a közbeszerzési szabályokat azzal is, hogy az előminősítési szakaszban az egyik

²⁹ C-300/17. sz. *Hochtief AG*-ügy [ECLI:EU:C:2018:635].

³⁰ Fővárosi Bíróság 19.K.33.793/2005/13. számú ítélet.

³¹ C-138/08. *Hochtief AG*-ügy [ECLI:EU:C:2009:627].

³² Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.24.467/2009/4. számú ítélet.

³³ Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.111/2010/7. számú ítélet.



résztvevőt anélkül zárta ki, hogy lehetőséget adott volna a pályázónak (a felperesnek) – az Európai Bíróság C-21/03 és C-34/03. sz. *Fabricom*-ügyben³⁴ tett megállapításai alapján – az ellenbizonyításra, azaz annak igazolására, hogy az adott ügy körülményei között az általa szerzett tapasztalat nem torzítja a versenyt.

Az Európai Bizottság e megállapításaira hivatkozva a felperes perújítási kérelmet terjesztett elő, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság³⁵ – a Fővárosi Törvényszék³⁶ által helybenhagyott – végzésével elutasított. Indokolásában kifejtette, hogy perújítási kérelmet csak olyan ténykérdésekben lehet előterjeszteni, és kizárólag olyan perújítási okra lehet hivatkozni, amelyre az elsőfokú bíróság tényállást állapított meg. A bíróság kötve van a kereseti kérelemhez, csak e korlátok közt vizsgálhatja felül a perújítással érintett határozatot.

A felperes a fenti előzményeket követően előterjesztett keresetében az ajánlatkérréssel és a közbeszerzési eljárásban való részvétellel összefüggésben felmerült költségeként 24 043 685 forintos kár megtérítésére kérte kötelezni az alperest. Az Európai Bizottság megállapításaira hivatkozva állította, hogy az alperes megsértette a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket azzal, hogy tárgyalásos eljárási módot választott nyílt eljárás helyett, a felperes által irányított konzorciumot egy állítólagos összeférhetlenségi okra hivatkozva jogellenesen zárta ki anélkül, hogy lehetőséget biztosított volna annak bizonyítására, hogy az adott ügy körülményei között az általa szerzett tapasztalat nem torzította volna a versenyt, és a jogellenes kizárást követően háromnál kevesebb ajánlattevővel folytatta az eljárást, és végeredményben csak egy ajánlatot értékelt.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A jogerős ítélet értelmében a felperest nem a nemzeti jog vagy a nemzeti jog uniós joggal ellentétes értelmezése zárta el az igényérvényesítéstől, hanem az a tény, hogy a nemzeti jog által megkövetelt jogsértés megállapítására irányuló előzetes eljárásban az igényérvényesítése eredménytelen volt. A reá nézve kedvezőtlen döntés oka és megalapozottsága azonban a kártérítési perben nem vizsgálható.

A felülvizsgálat során eljáró Kúria úgy ítélte meg, hogy az ügyben felmerülő uniós jogértelmezési kérdések miatt szükséges az Európai Unió Bíróságához fordulni, ezért C-300/17. szám alatt előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Az utalás indokai szerint a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy az ajánlatkérők uniós joggal összeegyeztethetetlen döntéseivel szembeni hatékony és a lehető leggyorsabb jogorvoslat fennállásának a biztosítása érdekében hozzák meg a szükséges, illetve az azt biztosító intézkedéseket, hogy bármely olyan személynek széles körben jogorvoslat álljon a rendelkezésére, akinek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akinek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll.³⁷ Ennek érdekében a 89/665 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése

³⁴ C-21/03 és C-34/03. sz. *Fabricom SA* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2005:127].

³⁵ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.K.30.089/2013/4. számú végzés.

³⁶ Fővárosi Törvényszék 1.Kf.650.311/2014/3. számú végzés.

³⁷ C-61/14. sz. *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato*-ügy [EU:C:2015:655], az ítélet 43. pontja; C-166/14. sz. *MedEval*-ügy [EU:C:2015:779] az ítélet 28. pontja.



háromféle jogorvoslatot ír elő: az ideiglenes intézkedések megtételét, a jogellenesen hozott határozatok megsemmisítését, és kártérítést.³⁸

Az irányelv 2. cikk (5) és (6) bekezdéseiből az következik, hogy az a tagállamok eljárási autonómiájába tartozó kérdés, hogy a kártérítési igények érvényesítésének előfeltételül szabják-e azt, hogy a vitatott határozatot a szükséges hatáskörrel rendelkező testületnek meg kell semmisítenie, továbbá azt is, hogy e megsemmisítésnek milyen jogi következményei vannak. Ez tartalmilag azt jelenti, hogy az uniós jog vonatkozó szabályozásának hiányában az eljárás szabályai a nemzeti jogra tartoznak.³⁹ Az Alapjogi Charta 47. cikkére is tekintettel e tagállami szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló belső jellegű esetekre vonatkozókhöz képest, és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.⁴⁰

Tény, hogy a határozat Közbeszerzési Döntőbizottság előtti megtámadásakor a felperes az Európai Bíróság a *Fabricom*-ügyben⁴¹ ekkor már rendelkezésre álló értelmezése alapján keresetében nem hivatkozott a határozat jogszerűségének vitatása alapjául arra, hogy a közbeszerzési eljárásban szükség lett volna lehetővé tenni számára annak bizonyítását, hogy az ő kiírásban való közreműködésének az adott körülmények között nem volt versenytorzító hatása. Azonban amennyiben a felperes keresete jogalapjaként nem adminisztrációs tévedésre, illetve a kifogásolt személy egyszerű figyelmen kívül hagyása mellett a pályázatra jelentkezése kiírás szerinti feltételeknek való megfelelésére hivatkozik, hanem az összeférhetetlenség miatti kizárása jogszerűtlenségét az ellenbizonyítás lehetősége biztosításának hiánya miatt állítja, úgy e jogalap maradéktalan elfogadása sem vezethetett volna az általa elérni kívánt megfelelő és hatékony jogorvoslatához, mert ez szükségképpen az ajánlata olyan módosításának lett volna tekinthető, ami szintén az eljárásból való kizárását eredményezte volna. Ezért a felperes jogérvényesítési lehetőségei gyakorlatilag lehetetlenek voltak.

Az alapügyben eljáró közigazgatási szerv és bíróságok az eljárásjogi kérdésekben kizárólag a tagállami szabályokra voltak figyelemmel. A tagállami eljárási szabályok alkalmazása során a határozatot felülbíráló bíróságnak csak a döntőbizottság határozatának meghozatala alapjául előadott tények, jogalapok vizsgálatára volt lehetősége. Emellett a felperes számára hatékony jogorvoslatot a perújítási eljárás sem eredményezett, miután kérelmét elutasították.

Ahogy arra az Európai Bíróság a *MedEval*-ítéletében,⁴² továbbá Kokott főtanácsnok a 2015. május 21-én ismertetett indítványában⁴³ is rámutatott: a keresetek elfogadhatóságának feltételeire vonatkozó jogbiztonság követelményének szintje nem azonos, attól függően, hogy kártérítési keresetről vagy valamely szerződés érvénytelenné

³⁸ C-166/14. sz. *MedEval*-ügy [EU:C:2015:779], az ítélet 29. pontja.

³⁹ C-439/08. sz. *VEBIC VZW*-ügy [ECLI:EU:C:2010:739], az ítélet 63. 64. pontja.

⁴⁰ C-378/07. sz. *Angelidaki* és társai, C-379/07. sz. *Giannoudi*, valamint C-380/07. sz. *Karabousanos* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2009:250], az ítélet 159. pontja, C-212/04. sz. *Adeneler* és társai-ügy [ECLI:EU:C:2006:443] az ítélet 95. pontja, C-53/04. sz. *Marroso* és *Sardino*-ügy [ECLI:EU:C:2006:517], az ítélet 52. pontja, C-180/04. sz. *Vassallo*-ügy [ECLI:EU:C:2006:518], az ítélet 37. pontja, C-364/07. sz. *Spyridon Vassilakis* és társai-ügy [ECLI:EU:C:2008:346], az ítélet 126. pontja.

⁴¹ C-21/03 és C-34/03. sz. *Fabricom SA*-ügy [ECLI:EU:C:2005:127].

⁴² C-166/14. sz. *MedEval*-ügy [EU:C:2015:779], az ítélet 39. pontja.

⁴³ Az ítélet 39. és 40. pontja.



nyilvánítására irányuló keresetről van-e szó. Az ajánlatkérőt és szerződéses partnerét összeköti a közöttük létrejött szerződés tekintetében a jogbiztonságra irányuló egyértelmű és védendő igény. Ha ezt a szerződést később érvénytelenné nyilvánítják, akkor ennek különösen súlyos és mélyreható jogkövetkezménye van. Éppen ezért indokolt, hogy megszorító módon alakítsák ki a szerződések érvénytelenné nyilvánítására irányuló jogorvoslatokat (elsődleges jogvédelem).⁴⁴

A kártérítésre irányuló jogorvoslatok (másodlagos jogvédelem) ezzel szemben főszabály szerint nem befolyásolják a már megkötött szerződések érvényességét. A szerződő felek érdekeit sokkal kevésbé sértik az esetleges kártérítési követelések, mint a szerződés megsemmisítése. Ez azzal jár, hogy a kártérítés megítélésére irányuló jogorvoslati eljárásokban nem szükséges a jogbiztonsági és a jogvédelmi megfontolások közötti ugyanolyan egyensúly megteremtése, mint a szerződések érvénytelenségének megállapítására irányuló jogorvoslati eljárásokban. A kártérítési eljárásokban sokkal inkább egyértelműen nagyobb súlyt kell helyezni a hatékony bírói jogvédelem követelményeire, és nem lenne indokolt ugyanolyan szigorúan kialakítani az ilyen jogorvoslatok módjait, mint a szerződések megtámadása esetében. Ezért kérdéses, hogy a jogorvoslati irányelvek célkitűzéseire is figyelemmel a kártérítési keresetek esetén mindenképpen indokolt-e a keresetek elfogadhatóságának feltételül szabni a jogsértést jogerősen megállapító határozatot, vagy a másodlagos jogvédelem kellően hatékony biztosítása érdekében – akár csak kivételesen – lehetőséget kell teremteni arra, hogy a károsult a jogsértést más módon bizonyítsa. Ha nem indokolt az elfogadhatósági feltételtől való generális eltérés, a konkrét esetben szükséges állást foglalni arról, hogy a tagállami eljárási autonómia korlátozható-e az egyenértékűség elve és a tényleges érvényesülés elve biztosítása érdekében.⁴⁵ A konkrét ügyben ugyanis felmerül a lehetősége annak, hogy a tagállami eljárási szabályok és a lefolytatott eljárások együttes eredménye gyakorlatilag lehetlenné teszi az uniós jogrend által biztosított felperesi jogok gyakorlását.⁴⁶

A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (6) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami eljárásjogi rendelkezés, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, és amely a közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltételül szabja,

⁴⁴ 33/76. sz. Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG [ECLI:EU:C:1976:188], az ítélet 5. pontja; C-228/96. sz. Aprile Srl-ügy [EU:C:1998:544], az ítélet 19. pontja; C-246/09. sz. Bulicke-ügy [ECLI:EU:C:2010:418], az ítélet 36. pontja; valamint konkrétan a jogorvoslati eljárásról szóló irányelvvel kapcsolatban: C-470/99. sz. Universale-Bau AG-ügy [ECLI:EU:C:2002:746], az ítélet 76. pontja; C-327/00. sz. Santex SpA-ügy [ECLI:EU:C:2003:109], az ítélet 52. pontja; C-241/06. sz. Lämmerzahl GmbH-ügy [ECLI:EU:C:2007:597], az ítélet 50. és 51. pontja; C-538/13. sz. eVigilo Ltd-ügy [ECLI:EU:C:2015:166], az ítélet 51. pontja.

⁴⁵ C-538/13. sz. eVigilo Ltd-ügy [ECLI:EU:C:2015:166], az ítélet 39. pontja; C-61/14. sz. Orizzonte Salute-ügy [ECLI:EU:C:2015:655], az ítélet 46. pontja.

⁴⁶ Kúria Pfv.V.21.434/2016/9. végzésének indokolása.



hogy valamely döntőbizottság, illetőleg – e döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa.

Az uniós jogot, és különösen a 2014/23 irányelv által módosított 89/665 irányelv – az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére tekintettel értelmezett – 1. cikkének (1) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes a kártérítési perben az olyan tagállami eljárásjogi előírás, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, és amely a közbeszerzési szerződések odaitelési eljárásai keretében az ajánlatkérők által elfogadott határozatok elsőfokú felülvizsgálatáért felelős valamely döntőbizottság által hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát kizárólag az e döntőbizottság előtti eljárás során előadott jogalapok vizsgálatára korlátozza.

Ebből az ítéletből egyértelmű, hogy a Bíróság a „procedural rule of reason” szabályt alkalmazva a konkrét ügy keretei között a tényleges érvényesülés elvére figyelemmel nem látta félreteendőnek a tagállami eljárási szabályt,⁴⁷ azaz a tagállami eljárási autonómia ebben az esetben korlát nélkül érvényesülhetett.

Példa a polgári igazságügyi együttműködés területéről

Érdekes megállapításokat tett az Európai Bíróság a 2016. március 10-i *Flight Refund*⁴⁸ ítéletben. Azt a szakirodalom is élénken értékelte, hogy ez a döntés helyes volt-e. (Skubic, 2016; Idot, 2016; Gruber, 2017) Itt egy olyan alapjogvita merült fel, amelynek az előzménye európai fizetési meghagyás kibocsátása volt. A magyar közjegyző előtt egy angliai székhelyű cég mint jogosult érvényesített kártérítési igényt a németországi székhelyű Lufthansa AG-vel mint kötelezettel szemben, járatkésés miatt. A jogvitának nem volt semmilyen igazolt magyar vetülete, ezért felvetődött az európai fizetési meghagyásos eljárást szabályozó rendelet⁴⁹ és az ellentmondás folytán perré alakuló eljárásra irányadó Brüsszel I rendelet⁵⁰ egymáshoz való viszonya, különösen a joghatóság kérdésében. Érintett kérdés volt még a hivatalbólíság kérdése is.

Az Európai Bíróság ítélete értelmében az európai uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy olyan körülmények között, amikor valamely bíróság az európai fizetési meghagyás származási tagállama illetékes bíróságának kijelölésére irányuló, az alapeljáráshoz hasonló eljárásban jár el, és azt vizsgálja, hogy ilyen körülmények között e tagállam bíróságai rendelkeznek-e joghatósággal az ilyen, a kötelezett által az előírt határidőben ellentmondással megtámadott fizetési meghagyás alapját képező igénnyel kapcsolatos per lefolytatására:

Mivel az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló, 2006. december 12-i 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet nem szabályozza e bíróság jogait és kötelezettségeit, ezen eljárási kérdésekre e rendelet 26. cikke értelmében továbbra is az említett tagállam nemzeti joga alkalmazandó.

⁴⁷ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339/A. §.

⁴⁸ C-94/14. sz. *Flight Refund Ltd*-ügy[ECLI:EU:C:2016:148].

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról, HL L 399, 2006. 12. 30., 1–31.

⁵⁰ A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, HL L 12, 2001. 01. 16., 1–23.



A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelet megköveteli, hogy az európai fizetési meghagyás származási tagállama bíróságai joghatóságának kérdését olyan eljárási szabályok alapján bírálják el, amelyek lehetővé teszik e rendelet rendelkezései hatékony érvényesülésének és a védelemhez való jognak a biztosítását, akár a kérdést előterjesztő bíróság, akár az általa az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló követelés elbírálására a polgári peres eljárás szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkezőként kijelölt bíróság határoz e kérdésről.

Abban az esetben, ha valamely olyan bíróság, mint a kérdést előterjesztő bíróság, az európai fizetési meghagyás származási tagállama bíróságainak joghatóságáról határoz, és a 44/2001 rendeletben foglalt szempontokra tekintettel megállapítja az ilyen joghatóság fennállását, ez utóbbi rendelet és az 1896/2006 rendelet arra kötelezik e bíróságot, hogy a nemzeti jogot úgy értelmezze, hogy az lehetővé tegye számára az ezen eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság meghatározását vagy kijelölését.

Abban az esetben, ha az olyan bíróság, mint a kérdést előterjesztő, az ilyen joghatóság hiányát állapítja meg, nem köteles hivatalból, az 1896/2006 rendelet 20. cikkével való analógia útján felülvizsgálni e fizetési meghagyást.

A Bíróság által adott válaszokból az tűnik ki, hogy az európai fizetési meghagyásnak történő ellentmondás folytán perré alakult eljárás lefolytatására illetékes bíróság kijelölését nem az uniós szabályok rendezik, ezért a tagállami eljárási autonómia érvényesül. Az ellentmondás folytán perré alakult eljárásban az uniós jog hatékony érvényesülése érdekében kell lennie olyan tagállami (illetékesnek kijelölt) bíróságnak, aki a joghatóság kérdéseiben határoz. Az ellentmondás folytán perré alakulást követően már nem szükséges (illetve a határozat megfogalmazásából kitűnően nem lehetséges) hivatalból felülvizsgálni a fizetési meghagyást, ami azt jelenti, hogy akkor sem lehetséges a fizetési meghagyás elutasítása, ha magyar bíróságnak a peres eljárás lefolytatására – adekvát kapcsolólvelek hiányában – nincs joghatósága.

Az elvek érvényesülése a fogyasztóvédelmi esetjogban

Az Európai Bíróság 2018. május 31-i *Sziber*-ítéletében⁵¹ is felmerült a tagállami eljárási autonómia és az egyenértékűség, valamint a tényleges érvényesülés elve. Ennek az alapjogvitának a tárgya a lakásvásárlás céljára megkötött azon kölcsönszerződésben foglalt bizonyos feltételek tisztességtelenségének megállapítása iránti kereset volt, amelynek értelmében a kölcsön folyósítása és törlesztése forintban (HUF) történt, viszont amelyet a kifizetés napján irányadó árfolyam alapján svájci frankban (CHF) tartottak nyilván. A magyar jogalkotó a DH törvények néven elhíresült jogszabályokkal bizonyos vitatott kérdésekre jogalkotási válaszokat adott. A Bíróság ebben az ügyben azt mondta ki, hogy a 93/13/EGK tanácsi irányelv 7. cikkével elvileg nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely különleges eljárási követelményeket állapít meg az olyan fogyasztók által indított keresetek vonatkozásában, az árfolyamrés és/vagy a kölcsönadó számára

⁵¹ C-483/16. sz. *Sziber*-ügy [ECLI:EU:C:2018:367].



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.

Az uniós jog főszabály szerint nem harmonizálja a valamely szerződési feltétel állítólag tisztességtelen jellegének vizsgálatára irányuló eljárásokat, ezért pedig az ilyen eljárások az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartoznak, azzal a feltétellel azonban, hogy ezek nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), továbbá a Charta 47. cikke szerintinek megfelelő hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítaniuk.

Összefoglaló következtetések

Ahogy a fogalmi kérdések elemzésénél és a joggyakorlati példákon keresztül láthatuk, a tagállami eljárási autonómia maga is autonóm fogalom,⁵² és csak uniós jogi elvekkel és korlátokkal együttolvasva érvényesül. A tagállami eljárási autonómia egyértelmű korlátaiként foghatók fel az uniós jog jogelvei, az azokból fakadó jogalkalmazási követelmények, így például az uniós jog egységes alkalmazásának és az egyenlő bánásmód biztosításának követelménye. A legfontosabb kétirányú korlát a Bíróság joggyakorlata alapján kialakított egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve, ami bizonyos feltételek esetén a tagállami szabályok tartalmát módosíthatja, vagy félretételüket eredményezi.⁵³ A tagállami eljárási autonómia csak a széles értelemben vett hatékony jogorvoslatok és a megfelelő igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás elveivel egybefonódva értékelhetők, és az elv érvényesülése jogvédelmi szükségesség esetén az uniós jog *ex officio* alkalmazási kötelezettségét is jelentheti. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy kiemelt fontosságot tulajdonít a Bíróság a jobbiztonság elve érvényesülésének, ezért különösen a tényleges érvényesülés elvének megvalósulása során számos tagállami autonómiába tartozó eljárásjogi korlátozó szabály összeegyeztethető az uniós joggal, azaz csak egyedi vizsgálattal dönthető el a jogkorlátozást kimondó tagállami eljárási szabályok kapcsán, hogy a tényleges érvényesülés elvét sértik-e.

Felhasznált irodalom

- BLUTMAN László (2004): A közösségi jogon alapuló igények érvényesítése a belső jogban. *Európai Jog*, 4. évf. 3. sz. 12–18.
- VON BOGDANDY, Armin (2005): „Artikél 10”. In GRABITZ, Eberhard – HILF, Meinhard: *Das Recht der Europäischen Union*. München, C. H. Beck.

⁵² Ez a megállapítás már csak azért is igaz, mert bizonyos tekintetben az anyagi jogi szabályok is az eljárási autonómiába értendők.

⁵³ Ez egyfajta eljárásjogi „Simmenthal-hatás”, a Simmenthal-elv analógiájára (lásd: 106/77. sz. Simmenthal SpA.-ügy [ECLI:EU:C:1978:49] az ítélet 21. pontja.)



- BORECZKI Szabolcs – DÁN Judit – GOMBOS Katalin – SIMON Károly László (megjelenés alatt): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- DOUGAN, Michael (2004): *National remedies before the Court of Justice. Issues of harmonisation and differentiation*. Oxford, Hart Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/24.1.637>
- ENGSTÖM, Johanne (2008): National Courts' Obligation to Apply Community Law Ex Officio – The Court Showing New Respect for Party Autonomy and National Procedural Autonomy. *Review of European Administrative Law*, Vol. 1, No. 1. 67–89. DOI: https://doi.org/10.7590/REAL_2008_01_05
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GRUBER, Urs Peter (2017): Die Überleitung eines europäischen Mahnverfahrens in ein Erkenntnisverfahren, *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts. Iprax*, Vol. 37, No. 3. 259–262.
- HARTLEY, Trevor (2014): *The Foundations of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/he/9780199681457.001.0001>
- IDOT, Laurence (2016): Place du droit national. (CJUE, 2e ch., 10 mars 2016). Commentaire 181 Injonction de payer (Procédure civile) Europe. *Actualité du droit de l'Union Européenne*, Vol. 26, No. 5. 31–32.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra szerk. (2007): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex Kiadó.
- KIRÁLY, Miklós (2011): *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- PRECHAL, Sasha (1998): Community Law in National Courts: The Lessons from van Schijndel. *Common Market Law Review*, Vol. 35, No. 3. 681–706. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1018370528911>
- SKUBIC, Zoran (2016): Zapletni pri uporabi prava EU v primeru zamude letalskega prevoznika. *Pravna praksa*, n° 14. 25–26.
- SOMSSICH Réka (2010): Az uniós jogba ütköző adók visszatérítése a magyar jogban. *Európai Jog*, 10. évf. 4. sz. 25–29.
- STRIHÓ Krisztina (2018): Közigazgatási jog. In GOMBOS Katalin – SIMON Károly László – STRIHÓ Krisztina – SZEGEDI László: *Jogi alapismeretek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 87–97.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2003): *Az Európai Unió közjogi alapjai*. I. kötet. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- SZEGEDI, László (2016): *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben – A szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK. Elérhető: www.ajk.elte.hu/file/DI_T_zisek_Szegedi_L_szl__EDIT.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)
- SZEGEDI László (2019): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-ORAC.
- TATHAM, Allan. F. (2006): *EC Law in practice: A case-study approach*. Budapest, HVG-ORAC.



- VAN GERWEN, Walter (2003): Of Rights, Remedies and Procedures. *Common Market Law Review*, Vol. 37, No. 3. 501–502. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1005602632037>
- VÖRÖS Imre (2011): Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koezisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 7–8. sz. 369–401.
- VÖRÖS Imre (2012): *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jogrendszer és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, HVG-ORAC.

Jogforrások

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
- A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, HL L 12, 2001. 01. 16., 1–23.
- A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, HL L 395, 1989. 12. 30., 33–35.
- A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről, HL L 95, 1993. 04. 21., 29–34.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról, HL L 399, 2006. 12. 30., 1–31.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016), HL C 202, 2016. 06. 07., 391–407.
- Szerződés az Európai Unió működéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016), HL C 202, 2016. 06. 07.
- Szerződés az Európai Unióról (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016), HL C 202, 2016. 06. 07.



Darák Péter

A hozzáadottérték-adó (áfa) gyakorlata az európai adójog (az EUB esetjoga), valamint a nemzeti adójog (a magyar közigazgatási bírósági gyakorlat) kölcsönhatásában

The Judicial Practice on Value Added Taxation (VAT) in the Interactions between the European Tax Law (the Case Law of the European Court of Justice) and National Tax Law (the Jurisprudence of the Hungarian Administrative Courts)

A jelen tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson arról, hogy a magyar bíróságok előzetes döntéshozatali kérelmeik útján miként járultak hozzá az európai héaszabályok értelmezésének alakításához. Az európai héaszabályozás jelenlegi rendszere semleges és összetett, továbbá számos résztvevője van. Mindazonáltal a héarendszer egy gyorsan fejlődő terület, amely az utóbbi időkből olyan új témaköröket vet fel, mint például a héakötelezettség megfordulása és annak a szankciók arányosságára vonatkozó követelményre gyakorolt hatása. Egy kérdésekre és válaszokra épülő folyamatos párbeszéd figyelhető meg, hiszen az újabb adóügyekben megfogalmazott kérdések gyakorta a korábbi ügyekben adott válaszok kapcsán merülnek fel. Az Európai Unió Bíróságát a múltban és a jelenben egyaránt foglalkoztató kérdések között szerepel a számla címzettjének felelőssége, az adósemlegesség és az adókijátszás elleni küzdelem közötti konfliktus, valamint a nemzeti és az európai uniós szint közötti hatáskörmegosztás. Számos magyar vonatkozású ügy tekinthető fontos építőkönek a Bíróság esetjogának fejlesztése szempontjából.

Kulcsszavak: nemzeti és európai uniós héaszabályozás, előzetes döntéshozatal, adólevonás, adóvisszatérítés, szankciók arányosságának elve, adósemlegesség, adókiadás

The present paper aims to give an overview on the contribution of the Hungarian courts in the form of preliminary references to the shaping of the interpretation of the European VAT rules. The current system of the European VAT is neutral and complex, and it involves several actors. However, the VAT system is a quickly developing field, new questions such as the one related to reverse VAT and its impact or the proportionality of sanctions have recently arisen. A cycle of questions and answers can be observed, as questions emerging in new tax cases are often built upon previous cases. The European Court of Justice had and still has to address issues like the responsibility of the invoice recipient, the conflict between tax neutrality and combating tax evasion, as well as the allocation of competences between national and EU levels. Many of the Hungarian cases can be considered important brickstones in developing the case law of the Court.

Keywords: national and European VAT regulation, preliminary ruling, tax deduction and reimbursement, proportionality of sanctions, tax neutrality, tax evasion

Bevezetés

Aki arra vállalkozik, hogy a hozzáadottérték-adó (a továbbiakban: héa) működéséről készítsen elemzést, nem teheti ezt az örök érvényűség igényével. (Weber-Grellet, 2001:113) Sokkal inkább annak tudatában járhat el, hogy következtetései csak belátható időn belül érvényesek. (Peeters, 2005:26)

Ennek a jelenségnek az egyik oka az európai hozzáadottérték-rendszer átmeneti jellege, amely lényegében 1992 óta harmonizációs és jogalkotói késedelmet szenved az uniós tagállamok egyes csoportjainak eltérő, sőt ellentétes gazdasági értékei miatt. (Terra–Wattel 2008:147–155) A másik oka, hogy az adóelkerülés elleni küzdelem erősödő intézkedései több oldalról is támadják a héarendszer semlegességének elvét. (Widman, 2015:756–873) Nem véletlen, hogy a jelentős gazdasági erővel rendelkező országok (Franciaország, Németország, Hollandia) jogi szakirodalma vaskos kommentárokkal és esetjoggyűjteményekkel támogatja az adójog alkalmazóit értelmezési nehézségeikben. (Simon, 2012:299)

Jól mutatja az egymásra épülő többszereplős struktúra sajátosságait az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság vagy EUB) elnökének 2016. április 21-i végzése,¹ amely a Kúria előzetes döntéshozatali kérelme tárgyában keletkezett ügyet törölte, mert az eljárásban részt vevő felek egyező álláspontra jutottak, és a bíróság határozata így szükségtelenné vált. Továbbá az Európai Bíróság elnökének 2018. június 26-án kelt végzése² is jól mutatja a sajátosságokat, mivel eszerint a Bíróság elnöke a főtanácsnok

¹ C-114/16 sz. Damien Zöldség, Gyümölcs Kereskedelmi és Tanácsadó Kft.-ügy [ECLI:EU:2016:317].

² C-173/18 sz. FS-ügy [ECLI:EU:C:2018:578].



meghallgatását követően elrendelte az ügy törlését, mert a Bíróság hivatalának felhívására az előterjesztő Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság közölte, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmét az időközben meghozott 2018. május 17-i *Vámos-ítéletre*³ figyelemmel nem szándékozik fenntartani.

Az ismertetett eljárásjogi csavar (a nemzeti bíróság kérdést terjeszt elő az Európai Bírósághoz, időközben más ügyben döntést hoz az Európai Bíróság, a nemzeti bíróság visszavonja a kérdését) arra utal, hogy itt párhuzamos ügyekben formálódó koherens jogértelmezési rendszerrel állunk szemben, ahol egy román vagy lengyel ügyben is születhet a magyar bíróságok számára használható konklúzió.

Pillanatfelvétel a 2019-ben nyitott jogértelmezési kérdésekben feltárható uniós héagyakorlatról

Az Európai Bíróság 2019. április 11-én a *PORR*-ügyben hozott ítéletében⁴ az uniós jogot, valamint az adósemlegesség és a tényleges érvényesülés elvét úgy értelmezte, hogy azokkal nem ellentétes az olyan adóhatósági gyakorlat, amely megtagadja a héalevonás jogát olyan számla alapján, amelyet fordított adózás hatálya alá tartozó ügylet esetén az általános szabályok szerint állítottak ki anélkül, hogy az adóhatóság megelőzően megvizsgálná, hogy a számlakibocsátó vissza tudja-e téríteni a számla címzettjének a jogalap nélkül megfizetett héaösszegét, illetve tudja-e helyesbíteni ennek érdekében a számlát vagy maga térítené vissza a befizetett adót.

A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy amennyiben a héa visszatérítése lehetlenné vagy rendkívül nehézé válik, lehetővé kell tenni, hogy azt a vállalkozó közvetlenül az adóhatóságtól kérhesse.

Az ismertetett ítélet a legutóbbi építőköve abban a jogértelmezési piramisban, amely adózói érdek és a költségvetés bevételi érdeke között kíván harmóniát teremteni. Az ítéletből kiolvasható, hogy az adózó visszatérítési igényének biztosítása érdekében az adóhatóságot nem terheli többleteljárási kötelezettség.

Az EUB 2019. február 13-i *Human Operator*-ügyben hozott ítéletében⁵ az uniós joggal ellentétesnek minősítette a fordított adózás alkalmazását olyan időpontban, amikor Magyarország még csak kérelmezte az általános szabályoktól való eltérés engedélyezését még abban az esetben is, ha kifejezte az eltérés visszaható hatályú alkalmazására irányuló szándékát. A határozat utal arra, hogy az ilyen típusú uniós határozatok a címzettjük értesítésével lépnek hatályba,⁶ illetve a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvére tekintettel az uniós jogi anyagi jogi szabályokat főszabály szerint úgy kell értelmezni, hogy azok a hatálybalépésüket követően keletkezett jogviszonyokra vonatkoznak.⁷

³ C-566/16 sz. *Vámos-ügy* [ECLI:EU:C:2018:321].

⁴ C-691/17 sz. *PORR Építési Kft.-ügy* [ECLI:EU:C:2019:327].

⁵ C-434/17 sz. *Human Operator Zrt.-ügy* [ECLI:EU:C:2019:112].

⁶ Az ítélet 32. pontja.

⁷ Az ítélet 36. pontja.



Az ítéletből kiolvasható az a szándék, hogy a héairányelv⁸ szabályai az egységes piacon általánosan érvényesüljenek, és az azoktól való eltérő nemzeti szabályozás csak az eltérés engedélyezését követően legyen alkalmazható. Az ítéletben foglalt jogértelmezés a héairányelv elsődlegességét kényszeríti ki.

Az Európai Bíróság 2018. február 22-én kelt *Nagyszénás Kft.* ügyében hozott ítéletében⁹ a héairányelv hatályát illetően tette világossá, hogy ha egy gazdasági társaság az önkormányzattal kötött szerződés alapján közfeladatot lát el és azt ellenszolgáltatás fejében teljesíti, az héaköteles szolgáltatásnyújtásnak minősül. Az ítélet a közhatalmi és gazdasági tevékenység elhatárolásában nyújt segítséget.

A Bíróság 2018. május 17-én kelt *Vámos*-ügyben hozott ítélete¹⁰ szerint nem ellentétes az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja a kisvállalkozás alanyi adómentességét, amennyiben az adózó a gazdasági tevékenység megkezdésének bejelentésével egyidejűleg nem választotta az alanyi adómentességet. Az ítélet újabb adalék ahhoz a sokrétű kérdéskörhöz, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani az adóhatósági nyilvántartásokba történő bejelentkezésnek, regisztrációnak, illetve mennyiben ítéltető meg ettől eltérően az adózó választásának bejelentése.

Az Európai Bíróság 2017. október 12-én kelt *Lombard*-ügyben hozott ítélete¹¹ lízing-szerződések alapján fennálló esedékes törlesztő részletek részleges nem fizetése miatti utólagos adóalap-csökkentés vonatkozásában mondta ki, hogy a megszűnés, felmondás, elállás esete megvalósítja azt az uniós szabályt, hogy a lízingbeadó már nem követelheti a lízingdíj megfizetését, a szerződés végleges megszüntetése esetén e szabályra lehet hivatkozni. Az uniós szabály ugyanakkor választási lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy ez jogosultságot teremt-e az adóalap csökkentésére.

Az ítélet újfent arra hívja fel a figyelmet, hogy az uniós szabályozás bizonyos esetekben kiegészülhet olyan nemzeti szabályokkal, amelyek lényeges feltételeket határoznak meg, például az adóalap csökkenthetősége körében.

A Bíróság 2017. július 6-án kelt *Glencore*-ügyben hozott ítélete¹² az uniós joggal ellentétesnek minősíti az olyan nemzeti szabályozást, amely az ellenőrzési eljárás elhúzódása miatt elhalasztja a héakülönbözet visszatérítésének időpontját. Álláspontja szerint az adózó részére fizetendő késedelmi kamat nem fizethető meg túlzottan hosszú adóellenőrzési eljárás esetén, ha az nem az adóalanymagatartásának tudható be.

Az ítélet abba a sorba illeszkedik, amely az anyagi jogosultságok és az eljárásjogi helyzetek szövevényes viszonyrendszerében keresi az eljárásjogi szabálytalanságok lehetséges anyagi jogi következményeit.

Az Európai Bíróság 2017. január 12-én kelt *MVM*-ügyben hozott végzésében¹³ úgy határozott, hogy a holdingtársaságban, illetve egyes leányvállalatai érdekében igénybe vett szolgáltatások a héa szempontjából nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, ezért azok után előzetesen felszámított héa nem vonható le.

⁸ A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347), 2006.12.11., 1–118.

⁹ C-182/17 sz. *Nagyszénás Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2018:291].

¹⁰ C-566/16 sz. *Vámos*-ügy [ECLI:EU:C:2018:321].

¹¹ C-404/16 sz. *Lombard Zrt.*-ügy [ECLI:EU:C:2017:759].

¹² C-254/16 sz. *Glencore Agriculture Hungary Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2017:522].

¹³ C-28/16 sz. *MVM Zrt.*-ügy [ECLI:EU:C:2017:7].



A holdingtársaságok héakötelezettsége tárgyában számos európai bírósági határozat tartalmaz megállapításokat. A jelen ügyben a szóban forgó szolgáltatások jellege (különösen üzletrész megszerzésekhez kapcsolódó üzletviteli szolgáltatások) alapján helyezkedett az Európai Bíróság arra az álláspontra, hogy azok nem minősülnek adóköteles gazdasági tevékenységnek.

Az EUB 2017. április 26-án kelt *Farkas*-ügyben hozott ítélete¹⁴ a fordított adózás alá eső ügyletre tévesen az általános adózásra esően állítottak ki számlát, amelyre összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy amennyiben az állam nem esett el adóbevételről, és nem merül fel adócsalásra utaló körülmény, aránytalan a héa 50%-át kitevő bírság kiszabása. Utal azonban arra, hogy ezt a kérdést a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia. Az ítélet határozottan alkalmazza az arányosság elvét, amikor összekapcsolja a költségvetési érdek sérelmének hiányát és az alkalmazható szankciót.

Az Európai Bíróság 2016. december 15-én kelt *Signum*-ügyben hozott végzése¹⁵ az adólevonási jog megtagadásának lehetséges okait értelmezi hangsúlyozva, hogy az adóalanytól nem követelhetők olyan ellenőrzések, amelyeket nem köteles elvégezni.

Számos EUB-ítélet foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy melyek az adóalanytól elvárható észszerű intézkedések annak érdekében, hogy meggyőződjön, nem vesz részt adócsalásban, amelyet az értékesítési lánc korábban eljáró szereplője követ el.

Az Európai Bíróság 2016. június 2-án kelt *Lajvér*-ügyben meghozott ítélete¹⁶ olyan adózók tevékenységét minősítette, amelyek csak kiegészítő jelleggel folytathatnak üzletszerű gazdasági tevékenységet, és amelyek állami és uniós forrásokból finanszírozott létesítményeket kezeltek. A Bíróság álláspontja szerint ez gazdasági tevékenységnek minősül, azonban a nemzeti bíróságnak kell tisztáznia a szolgáltatásnyújtások visszatérő jellegét. Az ítélet újabb adalék a héarendszer tárgyi hatályának meghatározásához.

Az Európai Bíróság 2016. december 8-án kelt *Stock*-ügyben meghozott ítélete¹⁷ egy olyan összetett ügylet adókötelezettsége, illetve adóalapja vonatkozásában foglalt állást, mint az integrált mezőgazdasági együttműködésre irányuló ügylet. Egyrészt megállapította, hogy az esetleges kiegészítő szolgáltatások nem befolyásolják az ügylet minősítését. Másrészt az adóalapnak részét képezi mind a termékek ára, mind a finanszírozási kölcsön után fizetett kamat. A határozat az összetett és egységes ügyletek héaminősítése vonatkozásában ad támpontokat.

Pillanatfelvétel az uniós joghoz kapcsolódó héaügyek magyar bírói gyakorlatáról

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. március 19-én kelt végzésében¹⁸ az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezte, hogy vajon

¹⁴ C-564/15 sz. *Farkas Tibor*-ügy [ECLI:EU:C:2017:302].

¹⁵ C-446/15 sz. *Signum Alfa Sped Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2016:869].

¹⁶ C-263/15 sz. *Lajvér*-ügy [ECLI:EU:C:2016:392].

¹⁷ C-208/15 sz. *Stock Zrt.*-ügy [ECLI:EU:C:2016:936].

¹⁸ 16.K.33.199/2017/7 sz. ügy (kapcsolódik a C-323/18. sz. *Tesco Globál Áruházak* és a C-75/18 sz. *Vodafone Magyarország* ügyekhez).



összeegyeztethető-e az uniós joggal a bolti kiskereskedelmi tevékenységet folytató adózó erősen progresszív külön adófizetési kötelezettsége, ha egy gazdasági társaságban több boltot működtet, míg a franchise-rendszerben működő belföldi tulajdonú adóalanyok adómentes sávba kerülnek. A végzés arra is választ vár, hogy az uniós jogba ütközés megállapítását külön kérelemmel kell kérni. Az ügy az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban van.

A Kúria 2017. március 30-án kelt végzésében¹⁹ azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy a 100%-ban települési önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság közjog által szabályozott szervezetnek minősül-e, tekinthető-e úgy, mintha hatóságként járna el, illetve a települési önkormányzat által a feladatellátásért fizetett összeg ellenértéknek tekinthető-e. Az Európai Bíróság a választ a fent ismertetett *Nagyszénás*-ügyben adta meg.

A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. október 26-án kelt végzésében²⁰ arra a kérdésre várt választ, hogy az adóhatóság utólagos adóellenőrzés keretében kizárhatja-e az alanyi adómentesség választásának lehetőségét. Az ügyet a Bíróság *Vámos*-ügyként vette nyilvántartásba, és hozott abban ítéletet.

A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. július 8-án kelt végzésében²¹ a lízingszerződés felmondása esetére vonatkozó adóalap-csökkentés vonatkozásában intézett kérdést az Európai Bírósághoz. Az Európai Bíróság a választ az előző fejezetben ismertetett *Lombard*-ügyben adta meg.

A Kúria 2016. február 8-án kelt végzésében²² azt a kérdést tette fel az Európai Bíróságnak, hogy köteles-e az adóhatóság az adózó levonási jogát elismerni az adóhatósági ellenőrzés során, amennyiben az adózó bevallásában az előzetes felszámított adó nem szerepel, jóllehet a megfelelő számlák rendelkezésre állnak és az adózó az ellenőrzés során kéri a levonási jog elismerését. A végzés indokolása nem hagy kétséget a Kúria eljáró tanácsának álláspontja felől. Eszerint azért van szükség a feltett kérdések megválaszolására, mert még nem született döntés abban a kérdésben, hogy a héalevonási-jog kizárólag a bevallás benyújtása útján gyakorolható-e. A végzésben írtak szerint, hogyha az adózó az ellenőrzéskor kéri levonási jogának elismerését, és számlái megfelelnek az előírásoknak, úgy e jogosultságát nem lehet azzal elutasítani, hogy nem tett eleget a héairányelv 179. és 250. cikkében foglaltaknak. Amint azt a bevezetőben említettem, az Európai Bíróság nem került döntési helyzetbe, miután a felek a felülvizsgálati eljárásban megegyeztek.

A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. október 7-én kelt végzésében²³ azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy fordított adózás alá eső ügylet esetében az egyenes adózás szerinti számlakiállítás folytán megfizetett áfalevonási jogával lehet-e élni, illetve arányos-e az 50%-os mértékű adóbírság, ha a költségvetést nem érte kár.

¹⁹ Kfv.I.35.694/2016/4 sz. ügy (C-182/17. sz. Nagyszénás-ügy [ECLI:EUC:2018:291]).

²⁰ 17.K.27.247/2016/16 sz. ügy (C-566/16. sz. Vámos-ügy).

²¹ 7.K.27.479/2016/5 sz. ügy (C-404/16. sz. Lombard-ügy).

²² Kfv.I.35.404/2015/9. sz. ügy (C-114/16. sz. Damien-ügy.)

²³ 14.K.27.056/2015/16-I sz. ügy (C-564/15. sz. Farkas-ügy).



A kérdésekre az Európai Bíróság a fent ismertetett *Farkas*-ügyben hozott határozatában adott választ.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. augusztus 10-én kelt végzésében²⁴ előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett abban a kérdésben, hogy mennyiben várható el a számlabefogadótól, hogy a jogügylet körülményeit, a számlaki-bocsátót ellenőrizze, hogyan értékelhető, ha a gazdasági esemény nem a számlában feltüntetett felek között jött létre, ha csupán formai hiba áll fenn. A kérdésekre az Európai Bíróság a *Signum*-ügyben hozott határozatában adott választ.

A Kúria 2019. március 7-én kelt végzésében²⁵ azt a kérdést intézte az Európai Bírósághoz, hogy ellentétes-e az uniós joggal az a tagállami gyakorlat, amely az adólevonási jog vonatkozásában kizárólag arra van figyelemmel, hogy az adóköteles esemény mikor következett be, és nincs tekintettel arra, hogy a felek között a teljesítés mértéke tekintetében polgári jogi vita áll fenn, amely bírósági útra terelődött, és a számlát csak a jogerős ítéletet követően állították ki. Áttörhető-e a szolgáltatásnyújtás időpontjától számított ötéves elévülési idő, befolyásolja-e a levonási jog gyakorlását a számlabefogadói magatartás, hogy a jogerős ítéletben megállapított vállalkozói díjat csak végrehajtási eljárásban fizették meg, és a számlát emiatt csak az elévülési határidő után állították ki. Az ügy az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban van.

Következtetések

Az ismertetett nagyszámú eset statisztikailag is igazolja, hogy a hozzáadottérték-adó európai és tagállami szabályozása a mindennapos alkalmazás során számtalan jogalkalmazási, jogértelmezési kérdést vet fel. A bíróságok iránymutató döntései részben hiányos vagy hibás jogszabályt pótol, illetve azok hézagos szabályait egészíti ki. A jogalkotási hiányosságokat részben magyarázza az a kényszer, hogy a nagyszámú uniós tagállam érdekeit össze kell hangolni. Részben azonban – ide sorolom az ismertetett ügyek nagyobb részét – a bíróságok szokásos napi tevékenységüket végzik, amikor keresik az alkalmazandó jogot, és értelmezik azt. A héaügyekben az uniós és a nemzeti ügyek egyensúlyban állnak. Ez az egyensúly azonban nem statikus. A kérdések, válaszok, átfogalmazott kérdések és részletesebb válaszok körforgása dinamikus rendszerré teszik az uniós és tagállami igazságszolgáltatást. A kölcsönös visszajelzések rugalmassá teszik a joggyakorlatot, és ha egy-egy meghatározott problémakört vizsgálunk, kifejezett fejlődést láthatunk. (Van Raad, 2012: 2689–4060) Példaként említhető az adóalany és az adóhatóság fegyveregyenlősége, a szankciók arányossága, az alanyi jogosultságok érvényesítése. Egyes kérdések azonban mintha nem jutnának nyugvópontra. Így nem megnyugtató, hogy milyen magatartás várható el a számlabefogadótól, illetve az adósemlegesség és az adóelkerülés elvének ütközése. E kérdések elvszerű tisztázásának hiánya talán az ellentétes irányú jogalkotói szándékok terhére írható, a bíróságokat azonban nem menti fel azon kötelezettségük alól, hogy a gazdasági és adójogi folyamatok megnyugtató rendezésére törekedjenek.

²⁴ 24.K.34.083/2014/24 sz. ügy (C-446/15. sz. *Signum*-ügy).

²⁵ Kfv.I.35.172/2018/7 sz. ügy (C-258/19. sz. *Erovia*-ügy).



Felhasznált irodalom

- PEETERS, Bruno. ed. (2005): *The concept of tax*. Amsterdam, IBFD Publications.
- SIMON István (2012): *Pénzügyi jog II*. Budapest, Osiris Kiadó.
- TERRA, Ben J. M. – WATTEL, Peter J. (2008): *European Tax Law*. Fifth Edition, Kluwer Law International.
- VAN RAAD, Kees (2012): *Materials on International & EU Tax Law*. Vol. 2, Leiden, International Tax Center.
- WEBER-GRELLET, Heinrich (2001): *Steuern im modernen Verfassungsstaat*. Köln.
- WIDMAN, Werner D. ed. (2015): *Veranlagungshandbuch Umsatzsteuer 2014*. Institut der Wirtschaftsprüfer, IDW.



Simon Károly László

A tisztességtelen szerződési feltételek vizsgálatának hazai bírói gyakorlata a devizahiteles perekben

The Hungarian Judicial Practice of Assessing the Unfairness of Contractual Terms in Foreign Currency Loan Litigations

Kétség sem férhet ahhoz, hogy a 21. század második évtizede a hazai polgári igazságszolgáltatásban a köznyelvben csak „devizahiteles perekként” aposztrofált ügyekről szól.

Amikor 2008-ban a pénzügyi válság Magyarországot is elérte, a forint jelentősen leértékelődött az euróhoz és a svájci frankhoz képest, ami a devizakölcsönök törlesztőrészeinek jelentős emelkedéséhez vezetett. A devizaalapú kölcsönök tömeges bedőlése a devizahiteles perek lavináját zúdította a bíróságokra. Az adósok által kezdeményezett perek a lakossági fogyasztói szerződések érvénytelenségének megállapítását célozzák, míg a pénzügyi intézmények által indított perek az eladósodott adóssokkal szembeni követelés érvényesítésére irányulnak. A peráradat hazai kezelése több csatornán zajlott. Egyrészt intenzív jogalkotás kezdődött, amelynek keretében számos törvényt fogadott el az Országgyűlés. Másrészt beindultak a jogalkalmazás-egységesítési mechanizmusok: a Kúria több jogegységi határozatot fogadott el, illetve bírósági határozatot (BH) hozott, továbbá felállította a devizahiteles perek gyakorlatát vizsgáló Konzultációs Testületet, amely az elmúlt évek alatt több – nem kötelező érvényű, de a bírói gyakorlatot orientáló – véleményt fogalmazott meg.

A devizahiteles perekben különös hangsúlyt kapott a fogyasztók megfelelő tájékoztatása és a szerződési feltételek tisztességtelenségének bírói vizsgálata. Mivel e terület szabályozása jelentős mértékben átitatott az uniós joggal, a bíróságok több esetben is előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak az Európai Unió Bíróságához. Az első ilyen kérelmet egy tucatnyi megkeresés követte.

A tanulmány bemutatja a devizahiteles perekben az adósok által leggyakrabban hivatkozott, tisztességtelennek tartott szerződési feltételeket és ezek hazai ítélkezési gyakorlatát.

Kulcsszavak: devizahitel, szerződési feltételek tisztességtelensége, fogyasztói szerződések, devizahiteles perek

There is no doubt that the foreign currency loan litigations have been at the heart of the Hungarian civil justice in the second decade of the 21st century.

When the financial crisis struck Hungary in 2008, the Hungarian Forint continuously depreciated against the EUR and Swiss Francs that resulted a significant increase of the monthly debt payments. The massive collapsing of foreign-currency-based loans and huge losses by citizens have led to numerous litigations before the Hungarian courts. The overwhelming majority of these actions aimed at establishing the invalidity of retail consumer contracts based on the fault of financial institutions and lack of proper information.

On the one hand, intensive legislative work began to balance consumer protection and other interests, and on the other hand, courts adjudicated these cases and the uniform conduct of courts were enhanced through uniformity decisions of the Kúria (Supreme Court of Hungary). In litigation, particular emphasis was placed on providing consumers with adequate information and judicial review of unfair contract terms. Since the regulation of this area has been heavily sourced by the EU law, the courts have in many cases referred questions for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union. The first such request was the Kásler case (C-26/13) that was followed by a dozen other inquiries.

This paper examines the effects of the decisions made on the basis of the judgements and presents the most frequently invoked unfair contract terms and their Hungarian judicial practice.

Keywords: foreign currency loans, unfairness of contractual terms, consumer contracts, foreign currency loan litigations

Bevezetés

A 21. század első évtizedében a gazdasági és a lakossági szektor devizaállományának dinamikus növekedését a százalékos komplex gazdasági folyamatai idézték elő: a neoliberalis gazdaságpolitika, az ebből fakadó deficitesebb állam működés és államadósság, a tervgazdasági rendszerben frusztrálódott lakosság permanens fogyasztói „paradicsomváró” hangulata, a rendszerváltozás jövedelemfelzárkózást elmulasztó intézkedései, a kamatlábak devizák javára történő elbillenése. A lakosság irányába aktivizálódó kereskedelmi bankrendszer a hiányzó fizetőképes keresletet szolgálta ki a speciális devizahitel-csomagjaival, a fogyasztási hajlandóság kielégítését így nem munkaalapú jövedelmekkel, hanem „olcsó”, de kockázatos devizaalapú fogyasztási kölcsönökkel oldották meg. (Balogh, 2019:13–17; Dancsik et al., 2019:111–129; Lentner, 2015:305–309)



A hétköznapokban csak „devizahitelnek” nevezett szerződéstípusnak kezdetben a magánjogi megítélése sem volt kristálytisztá sem a jogirodalomban, sem a joggyakorlatban, még a jogszabályok is igen következetlen megnevezéseket használtak a devizahitel-konstrukció megjelölésére. (Fazekas, 2016:80) A bírói gyakorlat számára a Kúria tette egyértelművé a devizahitel fogalmának helyes értelmezését. Eszerint a devizahitelek mögött a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: rHpt.) által szabályozott pénzügyi szolgáltatások állnak. Az rHpt. 3. § (1) bekezdése a pénzügyi szolgáltatások széles körét nevesíti, a teljesség igénye nélkül ide tartozik: a hitel és pénzkölcsön nyújtása, a pénzügyi lízing, betétgyűjtés, pénzforgalmi szolgáltatások nyújtása, pénzügyi szolgáltatás közvetítése, letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás, hitelreferencia-szolgáltatás stb. A „devizahiteles perek” néven elhíresült pertípus kapcsán e pénzügyi szolgáltatások közül a hitel és pénzkölcsön nyújtása, valamint a pénzügyi lízing emelendő ki.

A devizaalapú hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések devizaszerződések. A devizakölcsön-szerződéseket a forintkölcsön-szerződésektől a kirovó és a lerovó pénznem eltérése különbözteti meg: a felek a hitelezőnek és az adósnak a szerződésből fakadó pénztartozását egyaránt devizában határozták meg (kirovó pénznem), és azt mindkét fél forintban volt köteles teljesíteni (lerovó pénznem). A lakossági hitelezést tekintve jogi értelemben meg kell különböztetni a devizakölcsönt és a devizaalapú kölcsönt. A devizaalapú kölcsönszerződés megkötésekor a kölcsönvevő szándéka arra irányult, hogy forintban jusson a kölcsönhöz, és tartozását is forintban fizesse vissza, kamatfizetési kötelezettsége ugyanakkor a szerződéskötés idején jellemző forintkölcsönre irányadó kamatnál jelentősen alacsonyabb legyen. E szerződéstípusnál az adós az adott időszakban irányadó forintkölcsönnél kedvezőbb kamatmérték mellett devizában adósodott el, a kölcsöntartozást devizában tartották nyilván, ugyanakkor az adós vállalta az árfolyamváltozás kockázatát: a forint gyengülése az adós fizetési terhének (a törlesztőrészleteknek) növekedését, erősödése pedig a csökkenését eredményezte. Devizakölcsönről viszont akkor beszélünk, ha a pénztartozás kirovó és lerovó pénzneme is deviza: ilyenkor a felek úgy állapodnak meg, hogy mindkét fél a kirovó pénznemben (effektivitási kikötés) köteles eleget tenni a szerződésben foglalt kötelezettségének, tehát mind a folyósításra, mind a törlesztésre (azaz a lerovásra) a kirovó pénznemben kerül sor.¹ Az árfolyamkockázat ebben az esetben akkor keletkezik, ha az adós a törlesztőrészlet teljesítése előtt a lerováshoz szükséges devizát más devizanem (például forint) átváltásával vásárolja meg. Hazánkban a lakossági hitelek jelentős része svájci frank, kisebb része euró és japán jen alapon keletkezett.

Amikor a 2008-ban kirobbant pénzügyi válság Magyarországot is elérte, a forint jelentősen leértékelődött az euróhoz és a svájci frankhoz képest, ami a devizakölcsönök törlesztőrészleteinek jelentős emelkedéséhez vezetett. A devizaalapú kölcsönök tömeges bedőlése a devizahiteles perek lavináját zúdította a bíróságokra.² Az adósok által kezdeményezett perek a lakossági fogyasztói szerződések érvénytelenségének megállapítását célozzák, míg a pénzügyi intézmények által indított perek az eladósodottakkal szembeni

¹ A Kúria 6/2013. Polgári jogegységi határozata indokolásának III.1. pontja.

² 2010 és 2014 között országosan 11 860 keresetlevelet nyújtottak be devizaalapú kölcsönszerződések érvénytelenségének megállapítása iránt.



követelés érvényesítésére irányulnak. A peráradat hazai kezelése több csatornán zajlott. Egyrészt intenzív jogalkotás kezdődött, amelynek keretében számos törvényt fogadott el az Országgyűlés.³ Másrészt beindultak a jogalkalmazás-egységesítési mechanizmusok: a Kúria több jogegységi határozatot és kollégiumi véleményt fogadott el,⁴ illetve kötelező érvényű bírósági határozatot (BH) hozott, továbbá felállította a devizahiteles perek gyakorlatát vizsgáló Konzultációs Testületet, amely az elmúlt évek alatt több – nem kötelező érvényű, de a bírói gyakorlatot orientáló – véleményt fogalmazott meg.⁵

A devizahiteles perekben az adósi hivatkozások okán különös hangsúlyt kapott a fogyasztók megfelelő tájékoztatása és a szerződési feltételek tisztességtelenségének bírói vizsgálata. Mivel e terület szabályozása jelentős mértékben átítatott az uniós joggal, a bíróságok több esetben is előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak az Európai Unió Bíróságához. Az első ilyen kérelmet a *Kásler*-ügyben terjesztették elő, amit egy tucatnyi megkeresés követett. Az Európai Unió Bíróságának előzetes döntései szükségszerűen termékenyítőleg hatottak mind a hazai bírói gyakorlatra, mind a jogalkotásra, még akkor is, ha az Európai Unió Bírósága csak néhány ügyben válaszolta meg érdemben a feltett kérdéseket.⁶

A szerződési feltételek tisztességtelensége

Az rPtk. szabályozása

A szerződési feltételek tisztességtelenségének mint érvénytelenségi oknak, a devizahiteles perekben irányadó szabályait a 2006. március 1. napjától hatályos Polgári

³ DH1 törvény – a 2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsön-szerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatban egyes kérdések rendezéséről; DH2 törvény – a 2014. évi XL. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsön-szerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatban egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről; DH3 törvény – a 2014. évi LXXVII. törvény az egyes fogyasztói kölcsön-szerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről (forintosítási törvény). E három törvényt többször is módosították, ezek jórészt technikai jellegű módosítások voltak: DH4 törvény – a 2014. évi LXXVIII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról (fairbank törvény); DH5 törvény – a 2015. évi II. törvény a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsön-szerződéseivel összefüggő, valamint egyéb magánjogi tárgyú törvények módosításáról; DH6 törvény – a 2015. évi LII. törvény a banki elszámolás során tapasztalt visszaélések elleni fellépéshez szükséges törvények módosításáról; DH7 törvény – a 2015. évi CXLV. törvény az egyes fogyasztói kölcsön-szerződésekből eredő követelések forintba átváltásával kapcsolatos kérdések rendezéséről.

⁴ A 2/2012. (XII. 10.) Polgári Kollégiumi (PK) vélemény a fogyasztói kölcsön-szerződésben a pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről; 6/2013. PJE határozat, 2/2014. PJE határozat, 1/2016. PJE határozat.

⁵ A Konzultációs Testület emlékeztetői és véleményei elérhetők a <https://kuria-birosag.hu/hu/konz-ervenytelensegi> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 27.) linken.

⁶ C-26/13. sz. *Kásler*-ügy [ECLI:EU:C:2014:282]; C-342/13. sz. *Sebestyén*-ügy [ECLI: EU:C:2014:1857]; C-567/13. sz. *Baczó*-ügy [ECLI:EU:C:2015:88]; C-32/14. sz. *Sugár*-ügy [ECLI:EU:C:2015:637]; C-312/14. *Banif Plus Bank*-ügy [ECLI:EU:C:2015:794]; C-483/16. sz. *Sziber*-ügy [ECLI:EU:C:2018:367]; C-38/17. sz. *GT*-ügy [ECLI:EU:C:2019:461]; C-51/17. sz. *Ilyés*-ügy [ECLI:EU:C:2018:750]; C-118/17. sz. *Dunai*-ügy [ECLI:EU:C:2019:207]; C-126/17. sz. *ERSTE Bank Hungary*-ügy [ECLI:EU:C:2018:107]; C-227/18. sz. *VE*-ügy [ECLI: EU:C:2018:891].



Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: rPtk.) 209–209/A. §-ai határozzák meg. A fogyasztóvédelmi szempontú szabályozás a 93/13/EGK irányelv⁷ átültetésén alapul, így alkalmazásuk az uniós rendelkezések értelmezését is igénylik. (Gombos–Lehóczki, 2019)

Az rPtk. 209. § (1) bekezdése szerint tisztességtelen az általános szerződési feltétel, illetve a fogyasztói szerződésben egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel, ha a feleknek a szerződésből eredő jogait és kötelezettségeit a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a szerződési feltétel támasztójával szerződést kötő fél hátrányára állapítja meg. Az rPtk. 209. § (4) bekezdése értelmében az általános szerződési feltétel és a fogyasztói szerződésben egyedileg meg nem tárgyalt feltétel tisztességtelenségét önmagában az is megalapozza, ha a feltétel nem világos vagy nem érthető.⁸

Az rPtk. 209. § (1) bekezdése az általános és az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel vonatkozásában teszi lehetővé a tisztességtelenség megállapítását. (Fazekas, 2016:77–79; Juhász, 2018:44) A devizahitel mint szerződéses konstrukció a szerződési szabadság elvéből fakadóan nem ütközik jogszabályba és önmagában a szerződéstípus tisztességtelenségének megállapítására nincs lehetőség, ez azonban nem zárja ki a devizakölcsön-szerződés egyes rendelkezései tisztességtelenségének megállapítását. (Bodzási, 2018:65; Bodzási, 2019:65)

Az rHpt. 207. §-a előírja, hogy a pénzügyi intézmény köteles az általa rendszeresen végzett, engedélyezett tevékenységre vonatkozó általános szerződési feltételeit *üzletszabályzatba* foglalni. Az rPtk. 205/A. § (1) bekezdésének megfelelően általános szerződési feltételeket tartalmaz, továbbá – az üzletszabályzat mellett – a pénzügyi intézmény által közzétett hirdetés, valamint minden olyan szerződésminta (kölcsönszerződés, lízingszerződés, a különböző célú válfajaik, a kapcsolódó biztosítéki szerződések), amelyet a pénzügyi intézmény több személlyel való szerződéskötés érdekében előre elkészít, és amelyet a felek egyedileg nem tárgyaltak meg. Közömbös a rögzítés módja, és az is, hogy a feltételek a szerződésbe szerkesztve vagy külön okiratban jelennek-e meg. A fogyasztóval kötött szerződésben az általános szerződési feltételekhez hasonló megítélés alá esik az olyan kikötés is, amelyet a pénzügyi intézmény ugyan nem több szerződés megkötése céljából alakított ki, de előre egyoldalúan határozott meg, és a kikötést egyedileg a felek nem tárgyalták meg, vagyis a fogyasztónak nem volt módja arra,

⁷ A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről (HL L 95., 1993.4.21., 29–34.).

⁸ A 93/13/EGK irányelv 5. cikk első mondata kimondja, hogy olyan szerződések esetén, amelyekben a fogyasztónak ajánlott valamennyi feltétel vagy a feltételek némelyike írásban szerepel, ezeknek a feltételeknek világosnak és érthetőeknek kell lenniük. Ezt a rendelkezést a magyar jogalkotó az irányelv átültetése során eredetileg elmulasztotta a magyar jog részévé tenni, ezért a Bizottság felhívta Magyarországot, hogy 2009. január végéig ültesse át a rendelkezést. A jogalkotó a Bizottság felhívásának – némi késedelemmel – a 2009. évi XXXI. törvénnyel tett eleget, amely megállapította az rPtk. 209. § (4) bekezdését. Mivel ez csupán átültetési hiba volt, ezért e rendelkezés a hatálybalépést megelőzően megkötött szerződésekre is irányadónak kell tekinteni.



hogyan a kikötés tartalmát érdemben befolyásolja, alakítsa, választási lehetősége legfeljebb a szerződéskötéstől való elzárkózásra terjedt ki.⁹

Az rPtk. 209. § (1) bekezdéséből fakadóan szerződési feltétel alatt minden szerződéses rendelkezést érteni kell, amely a szerződő felek jogait és kötelezettségeit érinti, és a pénzügyi szolgáltató a szerződés részévé tesz, az adós pedig azt elfogadja. Az általános szerződési feltételek átvételére és megértésére vonatkozó nyilatkozat azonban nem a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozata, hanem a felperes egyoldalú nyilatkozata, egyszerű tényállítás, tudomáskijelentés; ez a szerződő felek számára nem határoz meg sem jogokat, sem kötelezettségeket, nem minősül szerződéses kikötésnek, általános szerződési feltételnek, így tisztességtelensége nem is vizsgálható.¹⁰ Részben hasonló indokkal jutott a Kúria egyik eseti döntésében arra következtetésre, hogy a kölcsönszerződés azon rendelkezése, amely szerint a mindenkor hatályos üzletszabályzat rendelkezései az irányadóak, „nem tisztességtelen szerződéses rendelkezés”: önmagában egy ilyen szerződéses kikötés nem állapít meg jogokat és kötelezettségeket, vagyis nem teljesíti az rPtk. 209. § (1) bekezdésében szereplő tényállási elemeket.¹¹

Vitatható ugyanakkor a Szegedi Ítéltábla egyik egyedi ügyben hozott ítéletének hasonló jogi érvelése, amely szerint: „A [rég]i Ptk. 209. § (1) bekezdése értelmében – az egyéb feltételek fennállása esetén – a felek szerződésből eredő jogait és kötelezettségeit meghatározó általános szerződési feltételek minősülhetnek tisztességtelennek. Az általános szerződési feltételeket tartalmazó üzletszabályzatban szereplő fogalom-meghatározások a felek jogairól és kötelezettségeiről nem rendelkeznek, következésképpen fogalmilag kizárt, hogy tisztességtelennek minősüljenek.”¹² A szerződésben szereplő fogalom-meghatározás sajátos normatípus, úgynevezett fogalom-meghatározó norma, amely a szerződő felek számára kötöttséget eredményez egy-egy szerződéses fogalom értelmezését illetően. Fogalom-meghatározással könnyen kijátszhatók a kógens fogyasztóvédelmi szabályok, így például a kamatos kamat, a kamat feltőkésítésének tilalma stb. Ez pedig nyilvánvalóan a fogyasztó jogait és kötelezettségeit hátrányosan érintheti, ez ellen a fogyasztó a szerződésbeli fogalom-meghatározás mint szerződési feltétel tisztességtelenség miatti semmisségének megállapítása kérelmezésével védekezhet.

A tisztességtelenség megállapításának az rPtk. két módját ismeri: vagy a bíróság mérlegelésére bízta azt [rPtk. 209. § (1)-(2) és (4) bekezdés], vagy – kizárva a bírói mérlegelést – a törvényi felhatalmazás [rPtk. 209. § (3) bekezdés] alapján elfogadott 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet minősít bizonyos szerződési kikötéseket tisztességtelen szerződési feltételnek. E két út fő szempontjaival foglalkozik a Kúria 2/2011. PK véleménye.

A mérlegeléssel megállapítandó tisztességtelenségi vizsgálat során a bíróságnak figyelemmel kell lennie a szerződésekre vonatkozó diszpozitív szabályokra is, amelyek a szerződő felek egyensúlyára, a szerződési kockázatok, jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozott elosztásának elveire épülnek. Tisztességtelenségre utal ezért az rPtk.

⁹ A fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény indokolásának 1. pontja.

¹⁰ Szegedi Ítéltábla Pf.III.20.331/2017/5.; Pécsi Ítéltábla Pf.V.20.169/2017/5.; Pf.V.20.172/2017/7.

¹¹ BH2018. 341.

¹² Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.650/2017/5.



lényeges diszpozitív szabályaitól való eltérés, vagy a jogok és kötelezettségek olyan meghatározása, amely a szerződés céljának a megvalósítását veszélyezteti.¹³

A szerződési feltételek tisztességtelensége vizsgálatának másik módja az ilyen feltételek jogszabályi listázása. A listát a 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet tartalmazza, amely a 93/13/EGK irányelv mellékletében szereplő listát emelte át. A 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése azokat a szerződési feltételeket tartalmazza, amelyek fogyasztói szerződésben feltétlenül tisztességtelenek (úgynevezett feketelista). A 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet 2. §-a az úgynevezett szürke listát tartalmazza, azaz azokat a kikötéseket, amelyek ellenkező bizonyításig tisztességtelennek minősülnek. Ez utóbbi, szürke listás kikötések esetén a jogalkotó vélelmezi a tisztességtelenséget, de elképzelhetőnek tartja, hogy az adott szerződési konstrukcióban a fogyasztóval szerződő fél olyan többletjogot biztosít a fogyasztó számára, vagy olyan többletkötelezettséget vállal, amely mellett az adott szerződéses kikötés már nem minősül tisztességtelennek.

A szerződési kikötés tisztességtelenségének jogkövetkezményét az rPtk. 209/A. §-a határozza meg. Ennek megfelelően a fogyasztói szerződésben alkalmazott ilyen feltétel semmis, a semmisségre csak a fogyasztó érdekében lehet hivatkozni [rPtk. 209/A. § (2) bekezdés]. A nem fogyasztói szerződésben általános szerződési feltételként a szerződés részévé váló tisztességtelen kikötést a sérelmet szenvedett fél megtámadhatja [rPtk. 209/A. § (1) bekezdés].

A szerződési feltétel tisztességtelenségén alapuló érvénytelenség megállapításának határait részben az rPtk. maga jelöli ki, részben a bírói gyakorlat alakította ki. Az alábbiakban részben az rPtk., részben a bírói gyakorlatban megvizsgált szerződési kikötések szemszögéből nézve tárgyalom a tisztességtelenségi vizsgálat alól kivont területeket, illetve a tisztességtelenségi vizsgálat alá vont egyes adósi hivatkozásokat.

Főszolgáltatást megállapító szerződési kikötés

Az rPtk. 209. § (5) bekezdése kimondja, hogy a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a főszolgáltatást megállapító szerződési kikötésekre, ha azok egyébként világosak és érthetők. E rendelkezés a 93/13/EGK irányelv 4. cikk (2) bekezdését ülteti át, amely szerint a feltételek tisztességtelen jellegének megítélése nem vonatkozik a szerződés elsődleges tárgyának a meghatározására. Az Európai Unió Bírósága több ízben kimondta, hogy a „szerződés elsődleges tárgyát” vagyis a „főszolgáltatást” megállapító szerződési feltételeknek azok tekintendők, amelyek a szerződést jellemzik, a szerződés alapvető szolgáltatásait határozzák meg.¹⁴ Rámutatott arra is, hogy azok a feltételek, amelyek magának a szerződéses kapcsolatnak

¹³ 2/2011. PK vélemény 3. pontja és az ahhoz fűzött indokolás.

¹⁴ C-484/08. sz. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid-ügy [ECLI:EU:C:2010:309], az ítélet 34. pontja.; C-26/13. sz. Kásler-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], az ítélet 59. pontja; C-143/13. sz. Matei-ügy [ECLI:EU:C:2015:127], az ítélet 53. és 54. pontja; C-96/14. sz. van Hove-ügy [ECLI:EU:C:2015:262], az ítélet 33. pontja; C-186/16. sz. Andriuc-ügy [ECLI:EU:C:2017:703], az ítélet 35. pontja; Guidance on the interpretation and application of Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair contract terms in consumer contracts [C(2019) 5325 final, 2019.7.22].



a lényegét meghatározó feltételekhez képest járulékos jelleggel rendelkeznek, nem tartoznak a „szerződés elsődleges tárgyának” fogalma alá.¹⁵

A hitelező a hitel-, illetve kölcsönszerződéssel arra vállal alapvetően kötelezettséget, hogy bizonyos pénzösszeget bocsát a hitelfeltevő rendelkezésére, míg az utóbbi a maga részéről alapvetően azt a kötelezettséget vállalja, hogy – általában – kamatokkal növelten előre meghatározott időpontokban visszafizeti ezt a pénzösszeget.¹⁶ Ennek megfelelően hitel- és kölcsönszerződés esetén nyilvánvalóan jellemző szolgáltatásnak minősül a kölcsönösszegnek és az *ügyleti kamatnak* meghatározása. Ezt a hazai bírói gyakorlat is alátámasztja.¹⁷

A devizahiteles perekben a legkardinálisabb kérdésként az árfolyamkockázat adósrá hárítása, mint az ügylet különös ismertetőjegye merül fel.

Árfolyamkockázat¹⁸

Árfolyamkockázat alatt pénzügyi értelemben a különböző devizák átváltási árfolyamának ingadozása miatt keletkezett kockázatot értjük. A devizahitelek magukban rejtik azt a kockázatot, hogy annak a devizának a forintban jegyzett árfolyama, amelyben a kölcsön felvevője eladósodott, a forinthez képest emelkedik vagy csökken. A forintnak az adott devizához viszonyított gyengülése a devizahitelek törlesztőrészleteinek növekedésével jár, erősödése pedig azok csökkenésével. Ez a kockázat mind a devizakölcsön, mind a devizaalapú kölcsön kapcsán megjelenik.

Az árfolyamkockázat kapcsán az első „húsbavágó” jogkérdés az volt, hogy a devizahiteleszerződések árfolyamkockázatát – a havi törlesztőrészletek átváltásából eredő különbözetnek – az adósrá telepítő kikötés(e) e szerződések jellemző főszolgáltatásához tartozik-e a 93/13/EGK irányelv 4. cikk (2) bekezdését átültető rPtk. 209. § (5) bekezdése értelmében, igenlő válasz esetén ugyanis e szerződéses kikötés tisztességtelensége főszabály szerint nem vizsgálható. Ennek konkrét esetre vonatkoztatott tényleges eldöntését az Európai Unió Bírósága a *Kásler*-ügyben a magyar bíróságokra hagyta: „A kérdést előterjesztő bíróságnak kell a kölcsönszerződés természetére, általános rendszerére és kikötéseire, valamint jogi és ténybeli összefüggéseire tekintettel megítélnie, hogy a havi törlesztőrészletek átváltási árfolyamát meghatározó feltétel az adós azon szolgáltatása alapvető elemének minősül-e, amely abból áll, hogy a hitelező által a rendelkezésére bocsátott összeget visszafizesse.”¹⁹ Az árfolyamkockázatnak a devizakölcsönök alapvető szolgáltatáshoz tartozásának kérdését a Kúria 2/2014. PJE határozatának 1. pontja döntötte el, amely szerint: „A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés azon

¹⁵ C-26/13. sz. *Kásler*-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], az ítélet 50. pontja; C-96/14. sz. *van Hove*-ügy [ECLI:EU:C:2015:262], az ítélet 33. pontja; C-186/16. sz. *Andriuc*-ügy [ECLI:EU:C:2017:703], az ítélet 36. pontja; Guidance on the interpretation and application of Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair contract terms in consumer contracts [C(2019) 5325 final, 2019.7.22].

¹⁶ C-186/16. sz. *Andriuc*-ügy [ECLI:EU:C:2017:703], az ítélet 38. pontja.

¹⁷ Pfv.I.21.794/2016/4.

¹⁸ A téma részletes kifejtését lásd: (Simon, 2019)

¹⁹ C-26/13. sz. *Kásler*-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], az ítélet 45., 51. és 59. pontja. Az ítélet részletes elemzését lásd: (Gombos–Lehóczki 2019; Fazekas 2017:99–106)



rendelkezése, amely szerint az árfolyamkockázatot – a kedvezőbb kamatmérték ellenében – korlátozás nélkül a fogyasztó viseli, a főszoolgáltatás körébe tartozó szerződéses rendelkezés, amelynek a tisztességtelensége főszabályként nem vizsgálható.” A Kúria 2/2014. PJE határozat 1. pontjának indokolása visszautal a 6/2013. PJE határozat 1. pontjára, amely kifejezetten kimondja, hogy a devizaalapú kölcsönszerződések jellegadó sajátossága többek között az, hogy e szerződéstípusnál az adós az adott időszakban irányadó forintalapú kölcsönnél kedvezőbb kamatmérték mellett devizában adósodott el, amiből következően ő viseli az árfolyamváltozás hatásait.

Egy későbbi román ügyben az Európai Unió Bírósága megerősítette a *Kásler*-ítéletben lefektetetteket. Az *Andriuc*-ügyben a *Kásler*-ügy tényállásához hasonlítva az volt a különbség, hogy az *Andriuc*-ügyben az adósok devizahitelt és nem devizaalapú hitelt vettek fel.²⁰

Összegezve: főszabály szerint sem a devizahitel, sem a devizaalapú hitel esetén nem vizsgálható az árfolyamkockázatot adósra telepítő szerződési kikötés tisztességtelensége. Mindez azonban csak akkor igaz, ha az árfolyamkockázat viselésére vonatkozó szerződési kikötés a fogyasztó számára a szerződéskötéskor világos és érthető volt. E körülmény vitatása esetén a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy az adott konstrukció egyik lényegi eleme, az árfolyamkockázat fogyasztók általi viselése világos, érthető szerződési feltétel volt-e.²¹

Amennyiben az árfolyamkockázat kikötését általános szerződési feltétel, illetve egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel tartalmazta, és e feltétel tartalma egy általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztó számára a szerződéskötéskor – figyelemmel a szerződéskötés valamennyi körülményére, így a szerződés szövegére, valamint a pénzügyi intézménytől kapott valamennyi tájékoztatás tartalmára is – nem volt világos és érthető, ez a főszoolgáltatást megállapító feltétel is tisztességtelenségnek minősülhet, amely a fogyasztói kölcsönszerződés érvénytelenségét (semmisségét) eredményezheti a 2/2014. PJE határozat 1. pontjában és annak indokolásában kifejtettek szerint.²²

Egyedileg megtárgyalt szerződési feltétel

Az rPtk. 209. § (1) bekezdése értelmében csak az általános szerződési feltétel és a fogyasztói szerződésben egyedileg meg nem tárgyalt feltétel tisztességtelenségét lehet vizsgálni, nem vizsgálható az egyedileg megtárgyalt szerződési feltétel. A devizahiteles perekben ezért – kétség esetén – mindig tisztázni kell az adott szerződési kikötés jellegét.

A Kúria a 2/2011. PK véleményében foglalkozott az általános szerződési feltétel és az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel jelentéstartalmával. A Kúria 2/2011. PK véleménye szerint: „A [rég]i Ptk. 205/A. § (1) bekezdése alapján általános szerződési feltétel az a szerződési feltétel, amelyet az egyik fél több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre meghatároz, és amelyet

²⁰ C-186/16. sz. *Andriuc*-ügy [ECLI:EU:C:2017:703], az ítélet 38. pontja.

²¹ 2/2014. PJE 1. pontja.

²² 2/2014. PJE határozat III/1. pontjához fűzött indokolás.



a felek egyedileg nem tárgyaltak meg. Ettől különböző az a szerződési feltétel, amelyet az egyik fél egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre határoz meg. A lényegi különbség közöttük az, hogy az általános szerződési feltétel esetében az egyik fél a szerződési feltételt több szerződés megkötése céljából határozza meg, míg az egyoldalúan, előre meghatározott szerződési feltétel esetében nincs ilyen cél. Az általános szerződési feltételnek nem fogalmi eleme az, hogy ténylegesen több szerződésben is alkalmazták, hanem elegendő, ha az egyik szerződő fél egyoldalúan azzal a céllal határoz meg egy feltételt, hogy azt több szerződésben kívánja használni. Fogyasztói szerződésnek mindkét típusú szerződési feltétel részét képezheti. Szabályozásukban közös, hogy az ilyen feltételt alkalmazó felet terheli annak bizonyítása, hogy az általános szerződési feltételt, vagy az egyoldalúan, előre meghatározott feltételt a felek egyedileg megtárgyalták-e. Ha tehát a felek között nem vitás, vagy a bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján azt állapította meg, hogy a felek között olyan fogyasztói szerződés jött létre, amely egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre meghatározott szerződési feltételt tartalmaz, vélelem szól amellett, hogy azt egyedileg nem tárgyaltak meg. Ezt megdönteni a fogyasztóval szerződő fél csak úgy tudja, ha minden kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a vele szerződő fél részére ténylegesen fennállt a szerződési feltétel tartalmi befolyásolásának a lehetősége. Ez akkor valósul meg, ha a fogyasztónak reális lehetősége nyílt a szerződési feltételek módosítására, azaz a feltételt előre meghatározó fél ténylegesen is lehetővé tette számára, hogy megfontolás tárgyává tegye annak tartalmát, s azzal kapcsolatban akaratait érvényesítse. Ha a fogyasztóval szerződő fél bizonyítja, hogy a fogyasztó e lehetőséggel nem élve fogadta el a feltételt akkor az már egyedileg megtárgyaltnak minősül. Nem elegendő a vélelem megdöntéséhez, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok csak azt igazolják, hogy a fogyasztó a szerződést, illetve az annak részét képező feltételeket csupán azok tartalmát megismerve fogadta el.”²³

A devizahiteles perekben vizsgált kölcsönszerződések túlnyomó többsége egyedileg meg nem tárgyalt szerződési kikötésekből, illetőleg általános szerződési feltételekből tevődik össze. Általában a kölcsönfelvevők „szerződési szabadsága” e feltételek elfogadása vagy elutasítása mellett („*take it or leave it*”) az igényelt kölcsönösszeg, annak devizaneme, a kifizetés határideje, a törlesztés futamideje, a visszafizetési ütemezés, a törlesztőrészletek fizetési határideje és pénzneme meghatározására korlátozódott. Általában ez utóbbiak vonatkozásában mondható, hogy egyedileg megtárgyalt szerződési feltételekről van szó, ezért ezek tisztességtelenségének vizsgálatára általában nem kerülhet sor.

Ezt mondta ki a Debreceni Ítéltábla az előtte folyamatban volt egyik ügyben: ha a fogyasztó a kockázatok ismeretében maga választja a devizaalapú kölcsönszerződést, e döntése folytán a szerződésnek a pénzneme egyedileg megtárgyaltnak minősül, ezért e szerződéses kikötés tisztességtelensége nem vizsgálható.²⁴

²³ 2/2011. PK vélemény 2. pontjához fűzött indokolás.

²⁴ Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.373/2017/4.



Árfolyamkülönbözet és árfolyamrés

A devizaalapú kölcsönszerződéseknél a pénzügyi intézmény a kölcsönt általában az általa, vagy más pénzügyi intézmény által alkalmazott devizavételi árfolyamon folyósította, míg a fogyasztó a törlesztésekkor a pénzügyi intézmény devizaeladási árfolyama figyelembevételével törlesztette (különnemű árfolyam). (Gárdos–Nagy, 2013:378–380) Tekintve, hogy egy adott időpontban a vételi árfolyam mindig alacsonyabb, mint az eladási, így e szerződéses rendelkezés alapján a pénzügyi intézménynek bevétele, míg a fogyasztónak kiadása keletkezett.²⁵

Egy adott időpontban az adott deviza vételi és eladási árfolyama közötti különbséget számszerűen (például 8 Ft) az árfolyamkülönbözet mutatja meg. Az *árfolyamrés* pedig azt fejezi ki, hogy az adott deviza vételi és eladási árfolyama az adott időpontban hány százalékban tér el az adott deviza középárfolyamától (például +/- 1%).²⁶

A Kúria először az EBH.2013.G.10. számon közzétett elvi bírósági határozatban foglalkozott az árfolyamkülönbözet és az árfolyamrés mint szerződési kikötés minősítésével. A Kúria ebben a határozatában a lakossági, fogyasztási kölcsönszerződésben a kétnemű devizaárfolyam (vételi és eladási árfolyam) alkalmazása során felmerülő árfolyamkülönbözetet az rHpt. szerinti költségnek minősítette, és – az rHpt. 213. § (1) bekezdésére figyelemmel – kimondta, hogy e költség mértéke feltüntetésének hiánya a szerződés semmisségét eredményezi.

A Kúria a 2/2014. PJE határozatában – a *Kásler*-ügyben hozott előzetes döntést követően – ismét foglalkozott az árfolyamkülönbözettel. E jogegységi határozat a különemű árfolyamok alkalmazását mint szerződési feltételt tisztességtelenségnek nyilvánította, mert ezekkel szemben nem áll a fogyasztónak közvetlenül nyújtott szolgáltatás, így az számára indokolatlan költséget jelent. E szerződéses kikötések azért is tisztességtelenségnek, mert alkalmazásuk gazdasági indoka a fogyasztó számára nem világos, nem érthető, nem átlátható. A Kúria kimondta: a devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződésekben szereplő vételi és eladási árfolyamok mint átszámítási árfolyamok helyett az Magyar Nemzeti Bank hivatalos devizaárfolyama válik a szerződés részévé az rPtk. 231. § (2) bekezdésében meghatározott diszpozitív törvényi rendelkezésre tekintettel, mindaddig, amíg kógens törvényi rendelkezés nem lépett azok helyébe.²⁷ A Kúria egyúttal az EBH.2013.G.10. számon közzétett határozat elvi bírósági határozatként való fenntartását megszüntette, tekintettel arra, hogy a tisztességtelen költség feltüntetésének a hiánya nem minősíthető jogszabályba ütközőnek. A jogegységi határozatot az ilyen jellegű szerződések ez okból való érvénytelenségének helyes jogcíme körüli vita lezárásaként hozták meg. Az érvénytelenség jogcíme az árfolyamrés (árfolyamkülönbözet) alkalmazása kapcsán tehát nem jogszabályba ütközés, hanem tisztességtelenség, az érvénytelenség pedig csak részleges.

A kúriai jogegységi határozatra ezt követően a jogalkotó is reagált, megalkotta a DH1 és DH2 törvényeket. A DH1 és DH2 törvények az árfolyamrésszel kapcsolatos szerződéses kikötés alkalmazásából eredő tisztességtelenséget kiküszöbölték. A DH1

²⁵ 2/2014. PJE határozat indokolásának III/3. pontja.

²⁶ EBH.2013.G.10.

²⁷ 2/2014. PJE határozat 3. pontja; EBH.2014.G.2.



törvény 3. §-ának (1) bekezdése az árfolyamrész alkalmazását már kifejezetten részleges érvénytelenséget eredményező semmis kikötésnek minősítette, a (2) bekezdés értelmében pedig a semmis kikötés helyébe – főszabályként – mind a folyósítás, mind pedig a törlesztés tekintetében a Magyar Nemzeti Bank hivatalos devizaárfolyama lépett.

Kamat, költség, díj egyoldalú megváltoztatása

Az rHpt. lehetővé teszi az egyoldalú szerződésmódosítási jog kikötését. Az rHpt. 210. § (3) bekezdése szerint fogyasztóval kötött kölcsönszerződésben vagy pénzügyi lízingszerződésben az ügyfél számára kedvezőtlenül kizárólag a kamatot, díjat vagy költséget lehet egyoldalúan módosítani. Egyéb feltétel, ideértve az egyoldalú módosításra okot adó körülmények felsorolását is, egyoldalúan nem módosítható az ügyfél számára kedvezőtlenül. Az egyoldalú módosítás jogát a hitelező akkor jogosult gyakorolni, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette. Az egyoldalú szerződésmódosítás törvényi feltételeit időben eltérő módon és részletességgel rendezte az rHpt., így a fogyasztóra hátrányosan 2009. augusztus 1. napját megelőzően bármely szerződési feltétel, ezt követően csak a kamatra, díjra, költségre vonatkozó rendelkezések voltak módosíthatók egyoldalúan. Az rHpt. a fogyasztói kölcsönszerződések esetén tehát az egyoldalú szerződésmódosítás jogát elismeri, ugyanakkor – a Ptk. 241. §-ához képest a fogyasztók érdekében – korlátozza is, mivel kizárólag a kamat, költség és a díj tekintetében teszi lehetővé fogyasztói kölcsönszerződés esetén az egyoldalú szerződésmódosítást. Miután az egyoldalú szerződésmódosítás jogát (bár korlátokkal) az rHpt. elismeri, önmagában az egyoldalú szerződésmódosítási jogosultság kikötése tisztességtelennek nem minősülhet, ilyen címen sem támadni, sem pedig azt vizsgálni nem lehet, az rPtk. 209. § (6) bekezdése értelmében ugyanis nem minősülhet tisztességtelennek a szerződési feltétel, ha azt jogszabály állapítja meg, vagy jogszabály előírásának megfelelően határozzák meg.²⁸

Az egyoldalú szerződésmódosítás jogának kereteit a Kúria a 2/2012. (XII. 10.) PK véleményében foglalta össze. A devizahiteles perek kapcsán a pénzügyi szolgáltatók egyoldalú szerződésmódosítási joga mint tisztességtelen gyakorlat, ismét fellángolt, ezért a 2/2014. PJE határozat megerősítette a 2/2012. (XII. 10.) PK véleményben foglaltakat. A 2/2014. PJE határozat szerint: „Az egyoldalú szerződésmódosításra lehetőséget adó szerződéses rendelkezések akkor tisztességtelenek, ha nem felelnek meg a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 6. pontjában kifejtett elveknek (egyértelmű és érthető megfogalmazás elve, tételes meghatározás elve, objektivitás elve, ténylegesség és arányosság elve, átláthatóság elve, felmondhatóság elve, szimmetria elve).”

A DH1 törvény 4. §-a vélelmet állított fel amellet, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó fogyasztói kölcsönszerződés vonatkozásában vélelmezni kell annak tisztességtelen jellegét, ha az egyoldalú kamatemelést, költségemelést,

²⁸ 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 1. pontja és az ahhoz fűzött indokolás.



díjmelést tesz lehetővé. A DH2 törvény a vélelem megdöntésére az ilyen szerződéses kikötéseket alkalmazó pénzügyi intézményeket feljogosította. Ha a pénzügyi intézmény a DH1 törvény 8. § (1) bekezdése szerinti határidőben nem kezdeményezte a vélelem megdöntésére irányuló speciális polgári peres eljárás lefolytatását, vagy az ez iránti keresetét a bíróság jogerősen elutasította, vagy a pert megszüntette, a tisztességtelenség törvényi védelme beállt. A tisztességtelen kikötésekhez érvénytelenségük folytán nem fűződhet a felek által célzott joghatás, ez következik az érvénytelenség fogalmából és lényegéből. A tisztességtelen egyoldalú kamat-, költség- és díjmelést lehetővé tevő egyedileg meg nem tárgyalta, illetve általános szerződési feltételeket ezért úgy kell tekinteni, mintha azok nem is váltak volna a szerződés részévé, a szerződés ezek nélkül változatlan tartalommal köti a feleket. A tisztességtelen kikötés ellenére a fogyasztó által történt teljesítéseket a javára a DH2 tv. 4. és 6. §-a alapján a pénzügyi intézmény túlfizetesként volt köteles elszámolni. A DH2 tv. 5. § (7) bekezdése értelmében az elszámolás részét képező új törlesztő részletek megállapítása a tisztességtelen egyoldalú kamat-, költség- és díjmelés nélküli szerződési tartalommal történik.²⁹

Jogszabály által megállapított szerződéses kikötés tisztességtelenségének vizsgálata

Az rPtk. 209. § (6) bekezdése kizárja azoknak a szerződési feltételeknek a tisztességtelenségi vizsgálatát, amelyeket jogszabály állapít meg, vagy amelyeket jogszabály előírásának megfelelően határoztak meg. Ezt a Kúria a 2/2012. (XII. 10.) PK véleményében, de emellett számos eseti döntésében, illetőleg egyedi ügyben hozott határozatában is megerősítette.

A 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 3. pontjában a Kúria akként foglalt állást, hogy olyan feltétel tisztességtelensége, amelynek tartalmát jogszabály kimerítően (taxatív) határozza meg, bíróság által nem vizsgálható. Ha a kógens keretszabályt a felek rendelkezési joga tölti meg tartalommal, vagy ha a felek a diszpozitív jogszabályi rendelkezésektől eltérnek, az ilyen feltétel tisztességtelensége vizsgálható.

A következőket kúriai gyakorlat szerint nem vizsgálható annak a szerződéses rendelkezésnek a tisztességtelensége, amely a felek szerződésére egyébként irányadó törvényi szabályozással azonos.³⁰ Így például nem érvénytelen a kölcsönszerződés azon kikötése, amely a hitelezőt – szerződéses kikötés nélkül is – megillető jogosultságot ismételi meg. E körbe tartozik a kölcsön azonnali hatályú, úgynevezett rendkívüli felmondási joga abban az esetben, ha a kölcsönre nyújtott biztosíték értéke jelentősen csökkent, és azt az adós a hitelező felszólítására nem egészíti ki, hiszen ezt a körülményt az rPtk. maga értékeli az adós által elkövetett súlyos szerződésszegésnek.³¹ Csak annak

²⁹ 1/2016. PJE határozat indokolásának III.1. c) pontja.

³⁰ BH2018. 284.

³¹ Pfv.V.22.531/2017/12.



a szerződési feltételnek a tisztességtelensége vizsgálható, amely a jogszabály rendelkezését tölti ki tartalommal.³²

Kezelési költséggel kapcsolatos szerződési kikötés tisztességtelensége

Az adósok számos ügyben kifogásolják a kezelési költség kölcsönszerződésben való szerepeltetését. Gyakori az a hivatkozás, hogy ez a költség ellentételezés nélküli költség, emögött nem áll banki szolgáltatás, a kölcsönszerződésből és az üzletszabályzatból sem derül ki a kezelési költség fejében végzett banki szolgáltatás tartalma. Előfordul olyan érvelés is, hogy a kezelési költség devizában nyilvántartott, noha tartalmilag a kölcsönügylettel kapcsolatban felmerülő, adminisztrációért felszámított díj, márpedig Magyarországon semmi nem indokolja, hogy devizaalapon legyen nyilvántartva, hiszen az árfolyamváltozás következtében a pénzügyi intézmény oldalán felmerülő, a technikai-személyi feltételek biztosítására fordított kiadások nem emelkednek. Ez a feltétel tisztességtelen azért, mert a kezelési költség devizában történő elszámolása a pénzügyi intézmény részéről haszonelemeket tartalmaz, burkolt üzleti kamatként jelenik meg, így a fogyasztó hátrányára a másik félnek teljesen indokolatlanul egyoldalú előnyt biztosít.

Az egységesnek tűnő ítélőtáblai gyakorlat szerint a kezelési költség mint szerződési feltétel tisztességtelensége az rPtk. 209. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel nem vizsgálható. Az rPtk. 209. § (5) bekezdése értelmében a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a főszolgáltatást megállapító, illetve a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződési kikötésekre, ha azok egyébként világosak és érthetőek.

A Szegedi Ítélőtábla egyik ítéletében foglalt indoklás szerint: „Az rPtk. 523. § (1) bekezdése a hitelező által nyújtandó főszolgáltatásként meghatározott pénzösszeg adós rendelkezésére bocsátását, azaz a kölcsönösszeg folyósítását jelöli meg. Tekintettel arra, hogy a bankok (pénzügyi intézmények) üzletszerűen foglalkoznak pénzkölcsönzéssel, tömegesen kötnek kölcsönügyleteket – közöttük hosszú távú és a futamidő alatt változó kondíciójú szerződéseket –, szükségszerű, hogy hitelezési tevékenységüket és az adós teljesítéseit, azok mikénti elszámolását részletesen és pontosan adminisztrálják mind szerződéseik előkészítési, mind azok teljesítési szakaszában. Ezt fejezi ki az rHpt. 2. számú melléklet I.10.3. pontja, amely szerint a hitel és pénzkölcsön nyújtására irányuló pénzügyi szolgáltatási tevékenység a hitelképesség vizsgálatával, a hitel- és kölcsönszerződések előkészítésével, a folyósított kölcsönök nyilvántartásával, figyelemmel kísérésével, ellenőrzésével, a behajtással kapcsolatos intézkedéseket is magában foglalja. Ez a banki adminisztráció nem tekinthető a bank önálló szolgáltatásának, elválaszthatatlanul kapcsolódik a kölcsön folyósításához, a bank egyfajta »segédszolgáltatás« (lásd: Szladits Károly: *A magyar magánjog*, Grill Kiadó, harmadik kötet, 188–189. oldal), része a főszolgáltatásnak. Ez a banki hitelezési tevékenységhez szükségszerűen kapcsolódó adminisztrációs tevékenység nyilvánvalóan nem elhanyagolható költséggel jár, amely költséget a hitelező vagy az üzleti kamatba beépítve érvényesíti az adóssal

³² BH2018. 256.; Pfv.VI.21.573/2017/4., Gfv.VII.30.610/2017/6., Pfv.V.21.628/2017/5.; Pfv.V.22010/2017/4.



szemben, vagy külön nevesítve kezelési költség címén tart arra igényt. Mindebből következően a kezelési költség a hitelintézet által nyújtott főszolgáltatás ellenértékének egyik eleme, ennek megfelelően a kezelési költségre vonatkozó általános (vagy egyedileg meg nem tárgyalt) szerződési feltétel a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződési kikötés, így csak akkor minősülhet tisztességtelennek, ha nem világos, nem érthető.

Az érthetőség és világosság követelményének való megfelelés vizsgálata szempontjából nincs meghatározó jelentősége annak, hogy az adott szerződés tartalmaz-e arra vonatkozó rendelkezést, hogy az abban kikötött kezelési költség konkrétan milyen banki adminisztrációs tevékenység ellentételezésére hivatott. Köztudomású ugyanis, így egy átlagos műveltségű, tájékozottságú fogyasztó előtt is tudottnak kell lennie, hogy a bank a hitelügyletekhez kapcsolódóan széleskörű adminisztrációt végez, a szerződéskötés előtt vizsgálja a potenciális adós hitelképességét, a kölcsön folyósítását követően nyilvántartja és elszámolja az adós törlesztéseit, a fennálló tartozás összegéről évente, illetve az adós kérésére ezen kívül is tájékoztatást ad. [...] Mindez egyben azt is jelenti, a kezelési költség fizetését előíró általános, illetve egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételek érthetőségének, világosságának vizsgálata lényegében arra terjed ki, a fogyasztó számára felismerhető volt-e az érintett szerződési feltételek alapján, hogy milyen mértékű kezelési költséget kell fizetnie, illetve hogy az minek alapján, hogyan kerül kiszámításra.³³

Egy másik ügyben az alábbi indokolás olvasható: „Helytállóan utalt ugyanakkor az alperes fellebbezésében arra, hogy a Ptk. 209. § (5) bekezdése szerint a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a főszolgáltatást megállapító, illetve a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződési kikötésekre, ha azok egyébként világosak és érthetőek. A kezelési költség valóban a szolgáltatás-ellenszolgáltatás meghatározásának körébe tartozik, a hitelintézet által nyújtott szolgáltatás (kölcsönnyújtás) ellenértéke, illetve annak egyik eleme. Az ügyletkötéskor hatályos 41/1997. (III. 5.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően meghatározott teljes hiteldíjmutató (THM) tartalmazza a kölcsönszerződés alapján fizetendő összes díjat, ennek egyik elemeként értékelték a felek szerződésükben a százalékos mértékben meghatározott, ennél fogva kamat jellegű kezelési költséget is. Mivel a kezelési költség számítása a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányát meghatározó kikötésnek minősül [Ptk. 201. § (3) bek.], ezért az a Ptk. 209. § (5) bekezdés korlátozó szabálya folytán a bíróság által érdemben – a kikötés tisztességtelen megítélése szempontjából – nem volt vizsgálható.”³⁴

A kezelési költségre vonatkozó szerződési feltételeket a Kúria megkeresésére az Európai Unió Bírósága is vizsgálta a *Kiss*-ügyben. Az ítélet rimel a Szegedi Ítéletábla fentebb idézett határozatára: a világos és érthető megfogalmazás követelménye nem kívánja meg, hogy a fogyasztói kölcsönszerződésben foglalt, olyan szerződési feltételekben, amelyek a fogyasztót terhelő kezelési költség és folyósítási jutalék összegét, azok

³³ Szegedi Ítéletábla Pf.II.20.678/2017/13.

³⁴ BDT2012.2739.; lásd még: Debreceni Ítéletábla Pf.II.20.356/2016/4.; Szegedi Ítéletábla Pf.II.20.116/2016/4.; Győri Ítéletábla Pf.I.20.065/2016/5.; Fővárosi Ítéletábla 10.Gf.40.198/2016/3.; 16.Gf.40.400/2016/6.; Debreceni Ítéletábla Pf.I.20.495/2018/8.



kiszámításának módját és teljesítésének idejét pontosan meghatározzák, az érintett összegek ellenében nyújtott valamennyi szolgáltatást is részletezzék.³⁵

A hitelképesség hanyag vizsgálata

Többször előforduló adósi hivatkozás, hogy a kölcsönvevő eladósodásához a pénzügyet hanyag hitelképességi vizsgálata vezetett. Az érvelés lényege szerint a pénzügyi szolgáltató kötelezettsége lett volna az adós hitelképességének vizsgálata, észlelnie kellett volna, hogy az adós nem lesz képes magasabb törlesztőrészlet megfizetésére. Az alperes ezzel megsértette az rHpt. 77. § (1) bekezdésében, 78. § (1) bekezdésében írt elveket, nem kellő gondossággal végezte el a hitelbírálatot. A szerződésből eredő kockázat egyik félre háritása így a szimmetria elvével ellentétes.

Az rHpt. 77–78. §-ai többek között azt írják elő, hogy a pénzügyi intézmény köteles a kihelyezések és kötelezettségvállalások megalapozottságát, áttekinthetőségét a kockázatok felmérését, ellenőrzését és csökkentését lehetővé tevő belső szabállyal rendelkezni. Előírja továbbá, hogy a pénzügyi intézménynek meg kell győződnie a szükséges fedezetek meglétéről, valós értékéről és érvényesíthetőségéről, illetve arról, hogy mi nem fogadható el fedezetként.

A Kúria egyik egyedi ügyben hozott határozatában rámutatott: a hitelképesség bank általi, gondatlan vagy helytelen felmérésének esetleges megállapítása sem vezetne a szerződés érvénytelenségének megállapítására, ezért ennek vizsgálata szükségtelen, e tény a szerződés érvényessége szempontjából közömbös.³⁶ A Kúria itt visszautal a 2/2016. számú elvi bírósági döntésben foglaltakra. Az EBD2016. P.2. számú döntés ennek kapcsán kifejti: „Az rPtk. 200. § (2) bekezdése szerint az a szerződés semmis, amely jogszabályba ütközik, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. A következetes bírói gyakorlat szerint a más jogági szabályokat sértő szerződés a polgári jog szempontjából akkor érvénytelen, ha a más jogági törvény kifejezetten rögzíti, hogy az adott jogi norma megsértése egyúttal a szerződés érvénytelenségét is okozza, vagy ha ez a törvény értelmezéséből, az összes körülményből nyilvánvaló módon megállapítható (BDT2006. 1450., BDT2000. 97.). A hatósági engedélyhez kötött tevékenység esetén az engedély hiánya önmagában nem érinti az ügylet polgári jogi érvényességét, az csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotó felismerhetően a szerződés érvényességét sem kívánta megengedni (BDT2000. 97., EBH2002. 646.).³⁷ Mivel sem az rHpt., sem az rPtk. nem fűzi a hanyag hitelképesség-vizsgálathoz a szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményét, így annak megállapítására jogszabályi lehetőség nincs.”

³⁵ C-621/17. sz. Kiss-ügy [ECLI:EU:C:2019:820], az ítélet 45. pontja

³⁶ Gfv.VII.30.494/2018/3.

³⁷ EBD2016. P.2.



Értékbecslő kizárólag pénzüintézet általi kiválasztása

A gépjármű- és ingatlanvásárlás céljából felvett kölcsönszerződések gyakori szerződéses feltételeként szerepel, hogy a szerződés felmondása és ennek következményeként a finanszírozott gépjármű vagy ingatlan bírósági végrehajtás mellőzésével történő értékesítése esetén az értékesítésre azon a legalacsonyabb eladási áron kerülhet sor, amelyet a bankkal szerződéses kapcsolatban álló, a tevékenység végzésére megfelelő jogosítvánnyal rendelkező, értékbecsléssel foglalkozó cégek vagy egyéni vállalkozók valamelyike meghatározott.

Többször előfordul az ehhez hasonló szerződéses rendelkezés tisztességtelenségének megállapítására irányuló kérelem.

A Kúria ezzel kapcsolatban rámutatott: „A rPtk. 257. § (1)–(2) bekezdései nem minősülnek olyan törvényi rendelkezésnek, amelyek kimerítően, eltérést meg nem engedően szabályozzák a zálogtárgy végrehajtáson kívüli értékesítésére vonatkozó szabályokat, a jogszabályban foglaltakat a szerződésben kell kitölteni tartalommal. Így a per tárgyát képező szerződéses rendelkezések tisztességtelensége vizsgálható. [...] Az olyan szerződéses rendelkezés, amely kizárólagosan a bankot jogosítja fel az értékbecslő kiválasztására, kizárólag a bankkal szerződéses kapcsolatban álló értékbecslők közül biztosítja a kiválasztás lehetőségét oly módon, hogy az értékbecsléssel szemben hatékony jogorvoslatot sem jogszabály, sem a szerződéses rendelkezés nem biztosít, tisztességtelen.”³⁸

Azonnali hatályú felmondás a bank részéről

Az egyik bank általános szerződési feltételei tartalmazták azt a kitételt, hogy „a bank jogosult a szerződést azonnali hatállyal felmondani, ha szerződésszegési esemény következik be, és szerződésszegési eseménynek minősül, ha az Általános Szerződési Feltételekben, szerződésben, illetve a biztosítéki szerződésben az Üzletfél/Adóstárs/Kezes/Biztosítékot nyújtó személy az őt terhelő bármely kötelezettséget nem teljesíti”.

A Kúria ezt a szerződési feltételt tisztességtelenségnek találta, érvelésének lényege a következő volt: „A 'bármely kötelezettség nem teljesítése', amely adott esetben semmiféle összefüggésben nem áll az Üzletfél/Adóstárs/Kezes/Biztosítékot nyújtó személynek a III. rendű alperes irányában fennálló főkötelezettsége teljesítésével, nem lehet egyenértékű azzal, hogy a kölcsönre nyújtott biztosíték értéke jelentősen csökkent, és azt az adós a hitelező felszólítására nem egészíti ki; az adós vagyoni helyzetének romlása vagy a fedezet elvonására irányuló magatartása veszélyezteti a kölcsön visszafizetésének lehetőségét; az adós más súlyos szerződésszegést követett el [rPtk. 525. § (1) bekezdés c), d) és e) pont]. Az a megfogalmazás, hogy 'bármely kötelezettség' megszegése, olyan tág teret nyit a banknak az azonnali hatályú felmondás gyakorlására, amiről helyesen állapította meg a jogerős ítélet a tisztességtelenséget. És mert az adott megfogalmazásban megszabott feltétel nem tesz eleget annak a követelménynek, hogy azt

³⁸ BH2018. 256.; BDT2017. 3717.; Pfv.V.22.535/2017/7.; Gfv.VII.30.067/2018/7.



ilyen tartalommal jogszabály állapította volna meg, vagy jogszabály előírásának megfelelően határozták meg, nem sérült az rPtk. 209. § (6) bekezdése sem.”³⁹

Ténytanúsítvány

Számos pénzügyi szolgáltató általános szerződési feltételként határozza meg a fogyasztási kölcsönszerződés, illetőleg lízingszerződés részét képező üzletszabályzatban, hogy a pénzügyintézet a szerződésben foglaltak szerint neki járó összegeket, az ügyfél tartozását könyveiben nyilvántartja. A felek a tartozás összege, illetve a finanszírozási dokumentumok alapján a pénzügyintézet üzleti könyveit és nyilvántartásait tekintik irányadónak, végrehajtási eljárás kezdeményezése esetén pedig a pénzügyintézet könyvei, nyilvántartásai alapján készült, közokiratba foglalt ténytanúsítványt fogadják el. Ennek megfelelően a követelés fennállása és végrehajtási eljárás kezdeményezése esetén, a végrehajtás alapjául szolgáló, mindenkor fennálló követelést e ténytanúsítvány tanúsítja, amely elfogadására az ügyfelek a lízingszerződés aláírásával kötelezik magukat. Az ügyfelek a közjegyzői okiratba foglalás során az egyoldalú kötelezettségvállalás részeként rendszerint kifejezetten elfogadták, hogy a pénzügyintézet felkérésére közjegyző vagy közjegyzőhelyettes a pénzügyintézet velük szembeni követelése mértékét a pénzügyintézet könyveibe, nyilvántartásába történő betekintéssel közjegyzői tanúsítványba foglaltan tanúsítsa.

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 111. § (1) bekezdése szerint a ténytanúsító okiratban a közjegyző a jogi jelentőségű tényeket közhitelesen tanúsítja jegyzőkönyvi vagy záradéki formában. A hitel-, kölcsön- vagy lízingszerződés esetleges felmondását követően kiállított, a tartozás minden lényeges adatát tartalmazó közjegyzői ténytanúsítvány birtokában a végrehajtási záradék kiállításának feltételei rendszerint fennálltak, így a követelés jogszerűségének előzetes vizsgálata nélkül a végrehajtás elrendelésének kérelmezése csak a pénzügyi szolgáltatón múlt. Ennek a konstrukciónak a vizsgálatát a *Sugár*-ügyben az Európai Unió Bírósága, valamint több ügyben az Alkotmánybíróság is vizsgálta.

Számos per indult e szerződéses kikötések tisztességtelenségének megállapítása végett. Az adósok rendszerint arra hivatkoztak, hogy e szerződéses kikötések a 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés b) és j) pontjait sértik, vagyis egyrészt ez a szerződéses rendelkezés a fogyasztóval szerződő felet jogosítja fel arra, hogy maga állapítsa meg a saját teljesítése megfelelőségét, másrészt a bizonyítási terhet a fogyasztó hátrányára megfordítja, hiszen előzetes tartozáselismerésnek minősül.

A Kúria elvi bírósági határozatban juttatta nyugvópontra ezt a jogkérdést, és ki mondta: „Az a szerződéses rendelkezés, amely szerint a pénzügyi intézmény a saját nyilvántartásai alapulvételével jogosult a fogyasztói tartozások kimutatására, és a szerződő felek az e kimutatás alapján készült, közokiratba foglalt ténytanúsítványt tekintik irányadónak, nem minősül joghatályos tartozáselismerő nyilatkozatnak, ezért a bizonyítási terhet a fogyasztó számára hátrányosan nem változtatja meg és nem korlátozza a fogyasztó jogszabályon alapuló igényérvényesítési lehetőségét sem. Minderre tekintettel az ilyen szerződéses rendelkezés nem tisztességtelen.” A Kúria rámutatott, hogy

³⁹ Pfv.V.20.868/2017/6.



a fentihez hasonló tartalmú szerződéses rendelkezés a bizonyítási terhet a fogyasztó hátrányára nem fordítja meg, hiszen ez nem minősül joghatályos tartozáselismerő nyilatkozatnak, ezért nem korlátozza a fogyasztó jogszabályon alapuló igényérvényesítési lehetőségét sem. A keresettel támadott szerződéses rendelkezés nem tartalmaz a pénzintézetet a megjelölt körben megillető egyoldalú jogosítványt, nem érinti (nem vonja el) a vele szerződő fél kötelmi jogát arra, hogy a szolgáltatásának megfelelőségét megítélje és minősítse.⁴⁰

Felhasznált irodalom

- BALOGH László (2019): A devizahitelek tizenöt éve Magyarországon (Megjelenésük, kezelésük, nemzetközi háttérük). In BODZÁSI Balázs szerk.: *Devizahitelezés Magyarországon. A devizahitelezés jogi és közgazdasági elemzése*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 9–28.
- BODZÁSI Balázs (2018): A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekhez kapcsolódó egyes polgári jogi kérdésekről. *Miskolci Jogi Szemle*, 13. évf. 2. sz. 61–75.
- BODZÁSI Balázs (2019): A deviza alapú fogyasztói kölcsönökhöz kapcsolódó problémák kezelésére irányuló jogi lépések Magyarországon. In BODZÁSI Balázs szerk.: *Devizahitelezés Magyarországon. A devizahitelezés jogi és közgazdasági elemzése*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 57–93.
- DANCSIK Bálint – FÁBIÁN Gergely – FELLNER Zita (2019): A devizahitelezés kialakulásának körülményei – okok és okozatok. In BODZÁSI Balázs szerk.: *Devizahitelezés Magyarországon. A devizahitelezés jogi és közgazdasági elemzése*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 111–136.
- FAZEKAS Judit (2016): Gondolatok a devizaalapú hitelszerződések jogi háttéréről és a tisztességtelen általános szerződési feltételek érvénytelenségi kontrolljáról. *Jog – Állam – Politika*, 8. évf. 4. sz. 73–96.
- FAZEKAS, Judit (2017): The consumer credit crisis and unfair contract terms regulation – Before and after Kásler. *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 6, No. 3. 99–106.
- GÁRDOS István – NAGY András (2013): A devizahitel jogi alapkérdései. *Hitelintézet Szemle*, 12. évf. 5. sz. 371–387.
- GOMBOS Katalin – LEHŐCZKI Balázs (2019): A tisztességtelen szerződési feltételek eltávolítása a magyarországi devizahitelszerződésekben. *Jogtudományi Közöny*, 74. évf., megjelenés alatt.
- JUHÁSZ Krisztina (2018): A tisztességtelen szerződési feltételek hivatalbóli vizsgálata. *Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 2. sz. 40–53.
- LENTNER Csaba (2015): A lakossági devizahitelezés kialakulásának és konszolidációjának rendszertani vázlata. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 3. sz. 305–318.
- SIMON Károly László (2019): *Az árfolyamkockázatról szóló tájékoztatás hibái és jogkövetkezmenyei*. *Jogtudományi Közöny*, 74. évf., megjelenés alatt.

⁴⁰ EBH2018. G.1.; BH2018. 146.



Jogforrások

- 1/2016. Polgári jogegységi határozat
- 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről
1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről szóló (rPtk.)
1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről
1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról (rHpt.)
- 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről
- 2/2014. Polgári jogegységi határozat
2014. évi XL. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről (DH2 törvény)
2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről (DH1 törvény)
- 6/2013. Polgári jogegységi határozat
- A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről



Gellérné Lukács Éva – Kovács Réka

Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete

Social Security Coordination and Free Movement of Workers – The Alpenrind Case and the Final Decision of the Austrian *Verwaltungsgerichtshof*

Az Alpenrind-ügy két okból is fontos számunkra. Az ügyben egyrészt magyar kiküldő cégek is érintettek voltak, másrészt az Európai Bíróság ítélete fontos jogi kérdéseket döntött el a kiküldetés terén. Az Európai Bíróság kimondta, hogy a kiküldetést szociális biztonsági szempontból igazoló A1 formanyomtatványt mindaddig érvényesnek kell tekinteni, amíg azt a kiállító hatóság vissza nem vonja, továbbá, az igazolás utólag és visszamenőleges hatállyal is kiállítható. Megerősítést nyert tehát az igazolás deklaratív jellege. Az Európai Bíróság azt is megerősítette, hogy a család esete a főszabály alól kivételt képez. A nemzeti alapügyben eljáró Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság ennek fényében úgy döntött, hogy a kiküldött magyar munkavállalók helyzetét jogszerűen igazolták a magyar hatóságok által kiállított A1 igazolások, és nem állt fenn család, a véleménykülönbség a felváltó kiküldetés fogalmának eltérő értelmezéséből adódott.

Kulcsszavak: kiküldetés, kiküldött munkavállaló, A1 formanyomtatvány, felváltás, szociális biztonsági koordináció, Igazgatási Bizottság, Békéltető Testület

The Alpenrind case bears importance from two aspects. Firstly, the case concerned Hungarian posting undertakings, secondly, the judgement of the European Court of Justice settled core legal questions related to posting. The European Court of Justice has confirmed that the A1 form certifying the posting for social security purposes should be considered valid until it is withdrawn by the issuing authority and may be issued retrospectively and retroactively. The declaratory nature of the certificate was thus asserted. The European Court of Justice has also endorsed that fraud could be an exception to this main rule. In the light of this, the Austrian Supreme Administrative Court, acting in the main proceedings, adjudicated that the situation of the posted Hungarian workers was lawfully certified by A1 forms issued by the Hungarian authorities and that there was no fraud, the difference of opinion arose from a different interpretation of the concept of replacement.

Keywords: posting, posted worker, A1 form, replacement, social security coordination, Administrative Commission, Conciliation Board

Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága a személyek szabad mozgása, azon belül is a szociális biztonsági jogosultságok kapcsán a közelmúltban több fontos döntést hozott. Kiemelendő ezek közül a C-527/16. sz. *Alpenrind és társai*-ügy,¹ részben annak magyar érintettsége, részben a tárgyául szolgáló jogintézmény, a szabad munkaerőmozgás, azon belül is a kiküldetés versenyképességi szempontú fontossága miatt.

A kiküldetés mint jogintézmény az utóbbi időben az egyes tagállamok európai uniós témájú politikai üzenetei szintjén is egyre gyakrabban jelenik meg, hiszen a nyugati országok az olcsó munkaerő beáramlása elleni küzdelmük keretében kívánják egyre szigorúbbá tenni ennek feltételeit, míg a keleti és déli államok számára kiemelten fontos, hogy az EU alapértékének számító szabad munkaerőmozgás vonatkozásában további korlátozásokra ne kerüljön sor. (Gellérné Lukács, 2018; Gellérné Lukács 2011:51–84; Fekete, 2018a:73–86; Fekete, 2018b:22–45; Kártyás, 2018:34–55.; Berke, 2018:176–177)

A kiküldetés kapcsán fontos megemlíteni, hogy annak munkajogi és szociális biztonsági aspektusait egymástól elkülönülten kezeli az uniós jog. Az *Alpenrind*-eset a szociális biztonsági aspektust érinti. Jelen cikk az esetjogi döntés bemutatásán túl az abban kapott válaszok alapján meghozott tagállami legfelsőbb bírósági ítélet és a vonatkozó magyar jogi norma bemutatására és elemzésére is vállalkozik.

¹ C-527/16. sz. *Alpenrind és társai*-ügy [ECLI:EU:C:2018:669].



A kiküldetés jogi szabályozási kerete

A szociális biztonsági koordinációs rendeletek

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet, illetve az annak végrehajtására szolgáló 987/2009/EK rendelet² (a továbbiakban: Rendeletek) célja, hogy a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok ne veszítsék el megszerzett jogosultságaikat, amikor ideiglenesen vagy állandó letelepedés céljával másik tagállamba költöznek, vagy ott vállalnak munkát. A Rendeletek nem harmonizálják, csupán koordinálják a tagállami szociális biztonsági ellátórendszereket, hiszen azok szervezése, tervezése és finanszírozása tagállami hatáskörbe tartozik.

Jelen jogeset szempontjából a Rendeletek legfontosabb alapelve, hogy egy uniós polgárra egyetlen tagállam szociális biztonsággal kapcsolatos jogszabályait kell alkalmazni minden szociális biztonsági jogosultság, illetve ellátás tekintetében [883/2004/EK rendelet 11. cikk (1) bekezdés]. (Gellérné Lukács, 2015:34–39; Hajdú–Lukács, 2001, 271–305) A kollíziós szabály célja, hogy ne fordulhasson elő, hogy a tagállami rendszerek, illetve az ellátásokra való jogosultságok különbözőségei miatt egyik uniós polgár akár több, míg egy másik egyik tagállamból se kapjon ellátást. Ez az úgynevezett alkalmazandó jog főszabály szerint a munkavégzés helyének joga („*lex loci laboris*”). A munkavállaló tehát ebben a tagállamban fizeti társadalombiztosítási járulékait, és itt igényelhet különböző ellátásokat is. A Rendeletek ugyanakkor a főszabály alól bizonyos eltéréseket engednek, ennek egyik legismertebb esete az úgynevezett kiküldetés. A 883/2004/EK rendelet 12. cikke a kiküldetésre vonatkozóan a következő feltételeket írja elő:

„Az a személy, aki az egyik tagállamban munkavállalóként dolgozik olyan munkáltató nevében, aki tevékenységét szokásosan abban a tagállamban végzi, és akit ez a munkáltató egy másik tagállamba küld, hogy ott nevében munkát végezzen, továbbra is az első tagállam szociális biztonsági szabályainak a hatálya alá tartozik, feltéve, hogy az ilyen munkavégzés várhatóan nem haladja meg a huszonnégy hónapot, és a kiküldött munkavállaló nem egy másik kiküldött személyt vált fel”.

Fenti definícióból a kivételszabály alkalmazásainak legfőbb feltételei meghatározhatók. Eszerint kiküldetés esetén a munkavállaló vagy önálló vállalkozó foglalkoztatására az őt alkalmazó vállalkozás nevében, de szokásos tevékenységfolytatási helyétől eltérő tagállamban kerül sor, ideiglenes jelleggel (maximum 24 hónap), és a kiküldött nem küldhető ki abból a célból, hogy egy másik kiküldött személyt felváltson. Amennyiben ezek a feltételek teljesülnek, a kiküldött a küldő ország jogszabályainak hatálya alatt maradhat, mely a kiküldött számára a biztosítási történet egybefüggőségét, míg a küldő vállalkozás számára adminisztratív könnyebbséget jelent. A munkaadónak előzetesen értesítenie kell a fogadó ország illetékes szerveit a kiküldetésről, és kérelmeznie kell az A1 nevű formanyomtatványt (használjuk az igazolás kifejezést is) saját országának társadalombiztosítási intézményétől. Az A1 formanyomtatvány igazolja,

² Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, HL L 166., 2004. 04. 30., 1. Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról, HL L 284., 2009. 10. 30., 1–42.



hogy a kiküldött munkavállaló a vállalkozás székhelye szerinti ország társadalombiztosítási rendszerének biztosítottja, és nem kell járulékot fizetnie a kiküldetés helye szerinti országban.

A 987/2009/EK végrehajtási rendelet a kiküldetések kapcsán további részletszabályokat határoz meg, fogalmakat tisztáz (például szokásosan abban az országban folytatja a tevékenységét, lényeges tevékenység stb.), illetve tartalmaz a jelen ügyet illetően egy fontos rendelkezést, a más tagállamban kiállított dokumentumok és bizonyítékok jogi értéke vonatkozásában. Az 5. cikk ugyanis kimondja, hogy a valamely tagállam intézménye által az alaprendelet és a végrehajtási rendelet alkalmazása céljából egy személy helyzetének bemutatására kiállított dokumentumokat, valamint a dokumentumok kiállításának alapjául szolgáló bizonyítékokat a többi tagállam intézményei mindaddig elfogadják, amíg azokat a kiállító tagállam vissza nem vonja, vagy érvénytelenné nem nyilvánítja. Amennyiben kétsége merül fel a másik tagállami intézménynek, kérheti a kiállító intézménytől a szükséges pontosításokat, valamint adott esetben a dokumentum visszavonását. A kiállító intézmény felülvizsgálja a dokumentum kiállításának alapját képező indokokat, és szükség esetén visszavonja a dokumentumot. Amennyiben az érintett intézmények között nem születik megállapodás, az ügyet az illetékes hatóságokon keresztül az Igazgatási Bizottság elé lehet terjeszteni.

Az Igazgatási Bizottság vonatkozó határozatai és a Gyakorlati Útmutató

A Rendeletek értelmezését segítő, a 883/2004/EK rendelet 71. cikke által létrehozott úgynevezett Igazgatási Bizottság határozatokat, ajánlásokat, vagy adott esetben más, értelmezést segítő dokumentumokat fogad el annak érdekében, hogy a Rendeleteket a tagállamok egységesen alkalmazzák. A kiküldetésekre vonatkozóan további részletszabályokat tartalmaz az úgynevezett A2 határozat,³ illetve egy, az alkalmazandó jog meghatározását az ügyintézők számára segítő Gyakorlati Útmutatót⁴ is elfogadtak. Utóbbi kapcsán különösen fontos megjegyezni, hogy az abban felsorolt gyakorlati példák között helyet kapott egy, a 883/2004/EK rendelet 12. cikkének utolsó fordulata, az úgynevezett felváltó kiküldetés fogalmának értelmezését segítő eset. Azt ugyanis, hogy egy kiküldött nem válthat fel egy másik kiküldött személyt, a tagállamok nemzeti szabályozásaikban, illetve gyakorlatukban többféleképpen értelmezték. A szűkebb értelmezés szerint a felváltás tilalma egy munkáltatótól származó kiküldöttek esetében értelmezhető és tilos, hiszen a küldő állam hatóságainak e feltétel ellenőrzését áll módjukban biztosítani. A tágabb értelmezés ugyanakkor minden olyan esetet e tilalom alá tartozónak vél, amelyben egy adott pozíciót betöltő kiküldött személyt bármelyik tagállam bármelyik vállalkozásától érkező másik kiküldött személyt követ. A Gyakorlati

³ A2. határozat 2009. június 12. a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kiküldött munkavállalókra és az illetékes államon kívül ideiglenesen munkát végző önálló vállalkozókra alkalmazandó jogszabályokról szóló 12. cikke értelmezéséről, HL C 106., 2010. 04. 24., 5.

⁴ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=hu> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 10.)



Útmutató 2012 novemberében elfogadott módosítása által a dokumentumba beillesztett példa a tág értelmezést javasolta alkalmazni.⁵

Említést érdemel még fentiekben túl az Igazgatási Bizottság A1 határozata,⁶ amely egy úgynevezett békéltető eljárást kínál arra az esetre, ha a tagállamok az alkalmazandó jog meghatározásában nem értenek egyet. Az eljárást az Igazgatási Bizottság folytatja le, az általa kijelölt 12 tagú Békéltető Testület által, amely testület véleményét az Igazgatási Bizottság hagyja jóvá. Fontos körülmény, hogy tárgyi ügyben is sor került az Igazgatási Bizottság keretében Magyarország és Ausztria között az egyeztetési folyamatra. A Békéltető Testület a felváltó kiküldetés vonatkozásában a Rendelet Gyakorlati Útmutatóban is megjelenő tágabb értelmezését fogadta el, és ezért a kiállított nyomtatványok visszavonását tartotta volna szükségesnek. Az ügyben felmerülő ténykérdést, azaz a felváltás megtörténtét a Testület nem vizsgálta, döntése jogkérdésre vonatkozott.

Az Igazgatási Bizottság döntései, a határozatok, illetve útmutatók ugyan nem képezik az *acquis communautaire* részét,⁷ a tagállamok alapvetően tiszteletben tartják, végrehajtják azokat. Elfogadják ugyanis, hogy szükséges az egységes jogalkalmazás ezekben az ügyekben a mobilitással élők szociális jogainak védelme érdekében. Amennyiben egy ügy az Európai Bíróság elé kerül, mint jelen esetben az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével, lehetőség van a Békéltető Testület előtti eljárás, vagy a testület döntése végrehajtását felfüggeszteni. Ez az *Alpenrind*-ügyben is megtörtént a békéltetés folyamatát (az adott ügyben történő végrehajtása) felfüggesztették.

A kiküldetésre vonatkozó kiemelt esetjogi döntések

A kiküldetések kapcsán az elmúlt évtizedekben, de főleg az utóbbi pár évben számos jogeset foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az alkalmazandó jogot tanúsító A1 igazolás vajon minden esetben kötelező erővel bír-e a fogadó állam hatóságára nézve, ahogy azt a végrehajtási rendelet 5. cikke előírja, vagy bizonyos esetekben ettől el lehet térni.

Az egyik legfontosabb esetjogi döntés a *Herbosch Kiere*⁸-ügyben született. Az Európai Unió Bírósága a Rendelet jogelődje, a 1408/71/EGK rendelet alapján kiállított, az A1 elődjét képező E101-es igazolás kapcsán megállapította, hogy a lojális együttműködés elve alapján a kiállító intézmény megfelelően kell hogy mérlegelje a releváns tényeket, és ezáltal garantálja az E101-es igazolásban szereplő megállapítások pontosságát. Az E101-es igazolás, amennyiben azt a vélelmet állítja fel, hogy az érintett munkavállalóra szabályosan kiterjed az őt alkalmazó vállalkozás székhelye szerinti tagállam

⁵ „A kiküldött munkavállaló másik kiküldött munkavállalóval történő felváltásának tilalmát nem csupán a kiküldő állam szempontjából, hanem a fogadó állam szempontjából is figyelembe kell venni. Az A fogadó tagállamban egy kiküldött munkavállaló nem váltható fel közvetlenül egy, a B kiküldő tagállamban székhellyel rendelkező ugyanazon vállalkozás által kiküldött munkavállalóval, sem egy, a B tagállamban letelepedett másik vállalkozás által kiküldött munkavállalóval, vagy egy, a C tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás által kiküldött munkavállalóval.” Uo., Útmutató, 13.

⁶ A dokumentumok érvényességére, az alkalmazandó jogszabályok meghatározására és a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti ellátások biztosítására vonatkozó, párbeszéd alapult és békéltető eljárás létrehozásáról szóló, 2009. június 12-i A1. határozat, HL C 106., 2010. 04. 24., 1.

⁷ Ezt az Európai Bíróság többször is megerősítette, az *Alpenrind*-esetben is.

⁸ C-2/05. sz. *Herbosch Kiere NV*-ügy [ECLI:EU:C:2006:69].



társadalombiztosítási rendszere, főszabály szerint köti annak a tagállamnak az illetékes intézményét, ahol e munkavállaló munkát végez. A lojális együttműködés elve ugyanis a kölcsönös bizalom elvét is magában foglalja, egy ellenkező megoldás pedig veszélyeztetné az egy joghatóság elvét, illetve a jogbiztonságot. Ebből következőleg mindaddig, amíg az E101-es igazolást nem vonják vissza vagy nyilvánítják érvénytelennek, addig az köti a munkavállalás országának intézményeit és bíróságait. Az E101-es igazolást kiállító tagállam illetékes intézményének feladata tehát, hogy a kiadás megalapozottságát felülvizsgálja, és adott esetben visszavonja ezt az igazolást, amikor a munkavállaló munkavégzési helye szerinti tagállam illetékes intézménye kételyét fejezi ki az említett igazolás alapjául szolgáló tények, és ezáltal a benne szereplő megállapítások helytállóságával kapcsolatban. Ezt az értelmezést deklarálta az Európai Bíróság a közelmúltban az *A-Rosa Flussschiff*⁹-ítéletben is.

Az *Altun és társai*¹⁰ eset szintén hivatkozik a kiküldetés kapcsán kiállított igazolások jogi kötőerejére mindaddig, amíg a kiállító hatóság azokat vissza nem vonja. Újdonságként azonban ezt a már többször tett megállapítást kiegészíti azzal, hogy ez nem jelenti azt, hogy a jogalanyok csalárd módon vagy visszaélészerűen hivatkozhatnak az uniós jogi normákra. Amennyiben a munkavállaló kiküldetésének helye szerinti tagállam intézménye olyan konkrét információkkal fordul az E101-es igazolást kiállító intézményhez, amelyek arra engednek következtetni, hogy ezekhez az igazolásokhoz csalárd módon jutottak hozzá, akkor a lojális együttműködés elve alapján a kiállító intézmény feladata, hogy ezen információk fényében felülvizsgálja az említett igazolások kiállításának megalapozottságát, és adott esetben visszavonja azokat. Amennyiben ez utóbbi intézmény elmulasztja az ilyen felülvizsgálat észszerű határidőn belüli lefolytatását, akkor az említett információkra való hivatkozás lehetőségét bírósági eljárás keretében is biztosítani kell annak érdekében, hogy a munkavállalók kiküldetésének helye szerinti tagállam bírósága figyelmen kívül hagyja a szóban forgó igazolásokat. A konkrét jogeset szerint a belga társadalombiztosítási felügyelet által Bulgáriában folytatott vizsgálat megállapítása szerint az alapügyben szóban forgó munkavállalókat kiküldő bolgár vállalkozások nem végeztek semmilyen jelentős tevékenységet Bulgáriában, viszont az igazolások felülvizsgálata és visszavonása iránti kérelmet elbíráló, illetékes bolgár intézmény elmulasztotta figyelembe venni e megállapításokat, amikor felülvizsgálta ezen igazolások kiállításának megalapozottságát. Ilyen esetekben a Bíróság döntése értelmében a nemzeti bíróság figyelmen kívül hagyhatja a szóban forgó E101-es igazolásokat, és e bíróság feladata annak eldöntése, hogy az alkalmazandó nemzeti jog alapján megállapítható-e a munkavállalók csalárd módon megszerzett igazolásokkal történő kiküldetésével gyanúsított személyek felelőssége.

Az Alpenrind és társai-ügy jelentősége

Az Alpenrind az élőállat- és húskereskedelem területén működő társaság, amely 1997 óta bérelt vágóhidat üzemeltet Salzburgban. 2007-ben húsfeldarabolásra és csomagolásra

⁹ C-620/15 sz. Rosa Flussschiff-ügy [ECLI:EU:C:2017:309].

¹⁰ C-359/16. sz. Altun-ügy [ECLI:EU:C:2018:63].



vonatkozó szerződést kötött a magyarországi székhelyű Martin-Meattal, akik 2012. január 31-től vágási szolgáltatást nyújtottak. A darabolási és csomagolási munkákat egy 2012. január 24-én két évre kötött szerződés alapján a magyarországi székhelyű Martimpex vette át, amelyet ismét a Martin-Meattal való szerződés követett a darabolási feladatokat illetően. Fontos körülmény, hogy az Alpenrind vette meg a marhát, a magyar cégek daraboltak/csomagoltak, az Alpenrind adta el a kész terméket. Az Alpenrind vállalatnak végig a tulajdonában volt az áru, darabszám alapján fizetett a magyar cégeknek. A munkákat minden esetben az Alpenrind helyiségeiben Ausztriába kiküldött munkavállalók végezték. Hozzávetőlegesen 250 munkavállaló részére a magyar szociális biztonsági intézmény a magyar szociális biztonsági jogszabályok alkalmazását tanúsító A1 igazolást állított ki.

Az osztrák szociális biztonsági intézmény a munkavállalók ausztriai biztosítási kötelezettségét megállapító határozatot hozott, amelyet a vállalat az osztrák bíróságok előtt megtámadott. Az eljáró osztrák bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban az alábbi kérdésekkel fordult az Európai Unió Bíróságához:

1. Érvényesül-e a [987/2009] rendelet 19. cikkének (2) bekezdése szerinti dokumentumoknak [az e rendelet] 5. cikkében meghatározott kötelező ereje?
2. Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén:
 - a) Akkor is érvényesül-e a dokumentumok hivatkozott kötelező ereje, amikor korábban [az igazgatási bizottság] előtt olyan eljárást folytattak, amely nem vezetett megállapodásra, és a vitatott dokumentumok visszavonását sem eredményezte?
 - b) Akkor is érvényesül-e a dokumentumok ezen kötelező ereje, amikor csak azt követően állítják ki az A1 igazolást, hogy a fogadó tagállam hivatalosan megállapította a jogszabályai alapján fennálló biztosítási kötelezettséget? Visszamenőleges hatályú-e ezekben az esetekben ez a kötelező erő?
3. Amennyiben meghatározott feltételek mellett a 987/2009/EK rendelet 19. cikkének (2) bekezdése szerinti dokumentumok kötelező ereje korlátozott: Ellentétes-e a 883/2004/EK rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében szereplő felváltó kiküldetés tilalmával az, hogy a felváltásra nem ugyanazon, hanem valamely más munkáltató általi kiküldés következtében kerül sor?

Jelentősége van-e e tekintetben annak, ha

- a) e munkáltató székhelye ugyanabban a tagállamban van, mint az első munkáltató székhelye, vagy ha
- b) az első és a második kiküldő munkáltató között személyi és/vagy szervezeti összefonódások állnak fenn?”

2018. szeptember 6-án meghozott ítéletében a Bíróság – első megállapításával – megerősítette a korábbi ítéleteiben kimondott azon álláspontját, miszerint a valamely tagállam által kiállított A1 igazolás nemcsak a tevékenység végzésének helye szerinti tagállam szociális biztonsági intézményeit, hanem annak bíróságait is (a joggal való visszaélés és a csalás esetén túl) mindaddig köti, míg ezt az igazolást az azt kiállító tagállam vissza nem vonja, vagy érvénytelennek nem nyilvánítja. Megjegyzi továbbá, hogy már a 987/2009/EK rendeletet megelőző ítélkezési gyakorlat is tartalmazta a kiállított



dokumentumok kötelező erejére vonatkozó rendelkezést, és ha az uniós jogalkotó a 987/2009/EK rendelet elfogadásakor e tekintetben el kívánt volna térni a korábbi ítélezési gyakorlattól abba az irányba, hogy a tevékenység végzése szerinti tagállamok bíróságait ne kössék a valamely más tagállamban kiállított A1 igazolások, ezt kifejezetten elő is írhatta volna. A jogbiztonság, illetve a tagállamok illetékes intézményei közötti lojális együttműködésre alapított rendszer kerülne veszélybe, ha az illetékes nemzeti intézmény a fogadó tagállam bíróságához fordulva érvénytelennek nyilváníthatná az A1 igazolást, ezért is szükséges a kötelező erő megerősítése.

A Bíróság a fentiekhez hozzáteszi, hogy a kötelező erő fennáll akkor is, ha a két tagállam illetékes hatóságai a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó Igazgatási Bizottsághoz fordultak, amely megállapította, hogy az igazolásokat tévesen állították ki és azt vissza kell vonni.¹¹

Az Európai Bíróság harmadik fontos megállapítása az igazolások kiállításának visszamenőleges lehetőségét érinti. Abból indul ki, hogy a (korábbi, a 987/2009 rendelet által felváltott) 574/72/EGK rendelet 11a. cikke alapján kiállított E 101-es igazolás visszamenőleges hatállyal is bírhat, továbbá a 883/2004 és a 987/2009 rendeletről következően az uniós szabályozásban semmi sem képezi annak akadályát, hogy az A1 igazolások esetében analógiát alkalmazzanak. A 987/2009 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése pedig kifejezetten tartalmazza a más tagállamban folytatott tevékenységhez kapcsolódó értesítési kötelezettség kapcsán, hogy arra „lehetőleg előzetesen” kell sort keríteni. Az A1 igazolásnak az érintett munkavégzési időszak vége előtti – vagy akár utáni – kiállítása is lehetséges tehát.

A jelen esetben új körülmény volt, hogy az osztrák hatóságok a kiküldött magyar munkavállalókat saját szociális biztonsági rendszerük hatálya alá vonták. Az Európai Bíróság szerint – mivel az osztrák hatóság határozata nem minősül az 5(1) cikk alapján bemutatandó dokumentumnak, és mivel az A1 igazolás visszavonásig vagy érvénytelenné nyilvánításig érvényes – az A1 igazolás még akkor is alkalmazható visszamenőleges hatállyal, ha ezen igazolás kiállításának időpontjában a tevékenység végzése szerinti tagállam illetékes intézménye már határozatot hozott, amely szerint az érintett munkavállaló biztosítási kötelezettsége e tagállamban áll fenn.

Az Európai Bíróság negyedik megállapításával végezetül eldönti a régóta húzódo értelmezési kérdést, és egyértelműen dönt a felváltó kiküldetés tágabb, illetve szűkebb értelmezése között, mégpedig az előbbi javára. Ítéletében 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 a továbbiakban nem tartozhat azon tagállam jogszabályainak hatálya alá, amelyben munkáltatója szokásos tevékenységét végzi. Ez azt jelenti tehát, hogy abban az esetben, ha bármely tagállam bármely munkáltatója az adott álláshelyen korábban kiküldött munkavállalót foglalkoztatott, akkor az ő helyére nem küldhető ki sehonnan sem munkavállaló, illetve az ilyen felváltás esetén az illető személy nem minősülhet kiküldöttnek, hanem őt a fogadó állam szociális biztonsági rendszerében kell biztosítani,

¹¹ Az Európai 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 csupán véleményértékűek, azoknak kötelező ereje nincs.



a „*lex loci laboris*” fő elv alapján. E tekintetben irreleváns, hogy a két érintett munkavállaló munkáltatóinak székhelye ugyanazon tagállamban található, vagy közöttük esetlegesen személyi vagy szervezeti összefonódások állnak fenn.

Az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság (*Verwaltungsgerichtshof*) ítélete

Az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság (*Verwaltungsgerichtshof*) 2018. október 10-én hozott 24 oldalas ítéletében elutasította a salzburgi egészségbiztosítási pénztár azon követelését, hogy tekintse osztrák biztosítottaknak az Alpenrind osztrák cég megbízása alapján a Martin Meat és Martimpex Meat magyar cégek (Kft.-k) által Ausztriába kiküldött munkavállalókat.¹²

Ítéletét az A1 igazolás kötőerejére alapította, miszerint az mindaddig érvényes, míg a kiállító hatóság vissza nem vonja. Ennek értelmében a kiküldött munkavállalók – a magyar cégek álláspontjával összhangban – magyar biztosítottaknak tekintendők, jogsértés nem volt megállapítható. A felváltó kiküldetés fennállására nem tért ki az ítélet, tehát az érdemben nem befolyásolta a döntést.

Ezen fő megállapítások mellett két aspektust emelnénk ki az ítéletből. Egyrészt azt a sajátos megközelítést, amely az egészségbiztosító érvelésében jelenik meg, miszerint a két különálló céget (tehát a kiküldötteket küldő és a kiküldötteket fogadó cégeket) kell-e, lehet-e egy gazdasági entitásnak tekinteni az osztrák jog alapján. A másik aspektus a csalásra vonatkozó megközelítés.

Különböző felek együttműködése („Einheitlicher Betrieb”)

A salzburgi egészségbiztosítási pénztár azt kérte az elsőfokú osztrák bíróságtól, hogy állapítsa meg a kiküldött magyar munkavállalók osztrák társadalombiztosítási jog hatálya alá tartozását. Az egészségbiztosító nem ismerte el, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján vállalkozások együttműködéséről van szó, és a munkavállalók foglalkoztatását ezen belül kell értelmezni. Álláspontja szerint a kiküldő és a fogadó vállalkozás – jogi jellege szerint – egyetlen társaságnak minősül az osztrák Ptk. szerint. Ezt arra alapozta, hogy maga a vágóhíd egységes üzem, akkor is, ha az egyes végrehajtási fázisok (vágás, csontozás stb.) jogi értelemben egymástól elkülönült cégek feladatkörébe kerültek. Valójában a jogi konstrukció mesterségességére utalva kívánta elérni, hogy a bíróság minősítse egy cégnek az együttműködőket, és mivel így egyetlen osztrák jog hatálya alá tartozó cég maradt volna, annak munkavállalóit is szükségszerűen osztrák biztosítottaknak kellett volna minősíteni.

Az elsőfokú bíróság elutasította a kérelmet arra hivatkozva, hogy nem szükséges egy cégnek lennie a vágóhídnek, és a különböző cégeknek nem volt egy egységes

¹² Ro 2016/08/0013-12, Ro 2016/08/0014-13, 10. Oktober 2018.



akarata a cél végrehajtására („*gemeinsame Zweckverfolgung*”).¹³ Kimondta, hogy különböző lehet a részvételi arány a munkavégzésben és a nyereségből való részesedésben is. Lehet az együttműködés lazább vagy szorosabb, ez a felek vállalkozási szabadságának a része. A konkrét esetben úgy ítélte meg, hogy a különböző cégeknek jól meghatározható, különböző feladatuk volt, különböztek tulajdonosi szerkezetükben, személyi állományukban és tevékenységükben. A bíróság szerint jól meghatározható alá-fölé rendeltségben működtek. Az Alpenrind (osztrák megrendelő cég) határozta meg a feldolgozandó mennyiséget, a feldolgozás módját, az eladásokat és a reklámstratégiát. Erre a bedolgozó (magyar) cégeknek semmilyen befolyása nem volt. A bedolgozó cégeknek csak az volt a feladatuk, hogy az Alpenrind-cég által meghozott döntéseknek megfelelően dolgozzanak, konkrét vállalkozási díjért, a nyereségből ezért is nem részesedtek. Mindezekre tekintettel nem lehetséges azt állítani, hogy egy cég lettek volna, amely ugyanazt a célt követi egységes akaratelhatározással.

A salzburgi egészségbiztosítási pénztár azt is állította, hogy a vágóhídon dolgozókat egybetartozó személyi állománynak kell tekinteni, és végső soron minden munkavállaló tevékenységéért a megrendelő osztrák cég (Alpenrind) felelős. Egyfajta egyetemlegességet kívánt érvényesíteni vele szemben, és erre alapozni az összes munkavállaló társadalombiztosítási járulékainak befizetési kötelezettségét Ausztriában. Ezt arra alapozta, hogy a vágóhíd harmadik személyek felé – azaz „kifelé” – egy egységes üzemmént jelent meg, még a honlapján is erre utaló megjegyzések voltak megtalálhatók. Az elsőfokú bíróság ezt is elutasította, megerősítve, hogy elkülönült cégek végezték a munkát, elkülönült személyi állománnyal.

Az eljárás ideje alatt, 2015. június 15-én az Európai Bíróság eldöntött egy ügyet (C-586/13 *Martin Meat Kft.-ügy*¹⁴), amely szintén munkaerőmozgással foglalkozott. Ebben az Európai Bíróság értékelte azokat a feltételeket, amelyek utalhatnak kiküldetésre, és amelyek nem. Kimondta, hogy: „Főszabály szerint arra, hogy nem e kihelyezés a szóban forgó szolgáltatásnyújtás tulajdonképpeni tárgya, többek között azon körülmények utalnak, hogy a szolgáltatásnyújtó viseli a szerződésben megállapított szolgáltatás nem megfelelő teljesítésének következményeit, és hogy e szolgáltatásnyújtó szabadon határozhatja meg, hány munkavállalónak a fogadó tagállamba való kiküldését tartja hasznosnak. Ezzel szemben az a körülmény, hogy az a vállalkozás, amely e szolgáltatás kedvezményezettje, az említett szolgáltatásnak az említett szerződésnek való megfelelését ellenőrzi, vagy hogy az említett szolgáltatásnyújtó munkavállalóinak általános jellegű utasításokat adhat, önmagában nem enged munkaerő rendelkezésre bocsátásának fennállítására következtetni.”

A másodfokú bíróság jelezte ítéletében, hogy ez az ügy is arra utal, hogy nem lehet egy cégnek tekinteni a szolgáltatás nyújtásában részt vevő partnereket, hanem azokat külön gazdasági entitásként kell kezelni.

A C-586/13. számú ügyből azt is figyelembe vette a másodfokú bíróság, hogy nem rontja le a kiküldetést, ha a megrendelő vállalkozás ellenőrzi a teljesítést, vagy éppen általános jellegű utasításokat ad. Kimondta, hogy az a tény, hogy a vágóhidat az osztrák megrendelő felelősségére üzemeltették, nem egyenlő azzal, hogy a megrendelő az összes,

¹³ Uo., az ítélet 14. pontja.

¹⁴ C-586/13. sz. *Martin Meat-ügy* [ECLI:EU:C:2015:405].



a vágóhídon foglalkoztatott munkavállaló foglalkoztatója, illetve a kérdéses munkavállalók kizárólagos munkaadójának a kiküldő magyar felet kell tekinteni.¹⁵

Csalás fennállásának elvetése az adott ügyben

Az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság hosszan értekezik ítéletében az A1 igazolások joghatásáról.¹⁶ Megállapítja, hogy minden munkavállalónak volt a magyar egészségbiztosító által kiadott A1 igazolása. Idézi a 987/2009/EU rendelet 5. cikkének (2) bekezdését és 19. cikkének (2) bekezdését is, amely szerint addig érvényesnek kell tekinteni az A1 igazolásokat, amíg azokat a kiállító hatóság vissza nem vonja. Továbbá, hogy a nemzeti bíróságok sem bírálhatják felül az A1 igazolás abszolút érvényességét. Utal az A1 igazolás joghatásával kapcsolatos *Banks*-ügyre is, amelynek konklúziója, hogy az önálló vállalkozók esetében is érvényes az A1 (az ügy idején E101) igazolás kötőereje, mégpedig visszamenőleges hatállyal.¹⁷

Végül a család kérdését járja körbe a bíróság, az *Altun*-ügy fényében.¹⁸ Kimondja, hogy álláspontja szerint jelen esetben nem lehet csalásról beszélni, mert a Felek között a vitát egy olyan, a felváltó kiküldetéssel kapcsolatos jogértelmezésbeli különbség okozta, amelyet végül az Európai Bíróságnak kellett eldöntenie.¹⁹ Ez a döntés a fentebb részletesen elemzett kérdés, miszerint szűken vagy tágan kell értelmezni a felváltó kiküldetésre vonatkozó tilalmat. Mint fentebb utaltunk rá, az Európai Bíróság a tág értelmezés mellett döntött, miszerint egy kiküldött munkavállalót egy másik vállalkozás által korábban kiküldött munkavállaló felváltása céljából sem lehet kiküldeni, nemcsak a saját vállalkozás saját munkavállalóinak felváltása céljából.

Hatások a magyar jogi szabályozásra

A Rendeletek közvetlenül alkalmazandók ugyan, de egyes eljárási kérdések rendezése szükséges a nemzeti jogban is, amely segíti a nem kötelező erejű igazgatási bizottsági határozatok végrehajtását is. Az esetjogi döntések kapcsán is szükséges természetesen annak vizsgálata, hogy igényel-e a jogalkotótól jogszabálmódosítást, hogy az ítéletben foglaltaknak egy tagállamban érvényt szerezzenek.

Az *Alpenrind*-esetben tett bírósági megállapításoknak Magyarországon a felváltó kiküldetés szabályozása kapcsán van relevanciája. A szűkebb értelmezést osztva Magyarország korábban a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet 24. § (2) d) pontjában – a munkáltatótól a kiküldetés feltételeinek való megfelelés kapcsán várt nyilatkozatok között – csupán

¹⁵ Az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság ítéletének 17. pontja.

¹⁶ *Ibid.*, az ítélet 18-24. pontjai.

¹⁷ C-178/96. sz. *Banks*-ügy [ECLI:EU:C:2000:169].

¹⁸ C-359/16 *Altun*-ügy [ECLI:EU:C:2017:850].

¹⁹ Az Osztrák Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság ítéletének 42. pontja: „Vielmehr ging es um unterschiedliche Rechtsansichten hinsichtlich des Ablöseverbots, die nunmehr vom EuGH geklärt wurden.”



arról rendelkezett, hogy nem lehetséges a munkáltató által korábban kiküldött munkavállaló felváltása. A jogalkotó 2017. január 1-jei hatállyal – azaz még az *Alpenrind*-ítéletet megelőzően – pontosította a korábbi rendelkezést. A kiegészített d) pont²⁰ szerint tehát a munkáltatónak nyilatkoznia kell, hogy a munkavállalót nem abból a célból küldi ki, hogy egy korábban kiküldött munkavállalót felváltson (ez eddig is szerepelt, de itt csak saját korábbi munkavállalójáról volt elvárt, hogy nyilatkozzon), illetve nincs tudomása arról, hogy az álláshelyet a kiküldtetést megelőzően egy másik kiküldött töltötte be (ez utóbbi a kiegészítés). Tekintettel arra, hogy a küldő tagállam hatóságától nem várható el, hogy minden egyes kiküldetés kapcsán ellenőrizze (és nehezen is tudná a gyakorlatban ezt megtenni), hogy egy külföldi munkáltató alkalmazott-e a meghirdetett álláshelyen korábban kiküldött személyt, a jogalkotó az erről való meggyőződés szükségességét az érintett munkáltatóra telepíti. Ez a jogi szabályozás valószínűsítően elégséges az *Alpenrind*-eset fényében is ahhoz, hogy a felváltó kiküldetés szélesebb értelmezése érvényesüljön. Amennyiben a munkáltató nem valós nyilatkozatot tesz, és a külföldi hatóságtól jelzés érkezik, hogy felváltó kiküldetés valósul meg, akkor természetesen szükséges az egyeztetési eljárás lefolytatása, a tényállás alapos vizsgálata a nyomtatványt kiállító hatóság részéről. Amennyiben a felváltó kiküldetésre hivatkozás megalapozott, akkor kerül sor az A1 igazolások visszavonására.

Felhasznált irodalom

- BERKE Gyula (2018): A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 11. évf. 1-2. sz. 176–177.
- FEKETE, Sára (2018a): Preserving Intra-Corporate Mobility Between the UK and the EU After Brexit. *ELTE Law Journal*, No. 1. 73–86.
- FEKETE, Sára (2018b): The Challenges of Defining Posted Workers. *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 1. sz. 22–45.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA (2015): Biztosítás külföldi munkavégzés esetén. *HR & Munkajog*, 10. sz. 34–39.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, ÉVA (2011): Free Movement of Persons – a Synthesis. In SOMSSICH, Réka – SZABADOS, Tamás eds.: *Central and Eastern European Countries after and before the Accession*. Budapest, ELTE ÁJK. 51–84.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, ÉVA (2018): European Labour Authority: The guardian of posting within the EU? *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 1. sz. 1–21.
- HAJDÚ József – LUKÁCS ÉVA (2001): Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban. In LUKÁCS ÉVA – KIRÁLY Miklós szerk.: *Migráció és Európai Unió*. Budapest, AduPrint. 271–305.
- KÁRTYÁS Gábor (2018): A kiküldött munkavállalókra vonatkozó uniós joggyakorlat fejlődésének elemzése, különös tekintettel a magyar vonatkozású esetekre. *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 2. sz. 34–55.

²⁰ Megállapította: 466/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. §. Hatályos: 2017. január 1-től.



Internetes forrás

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=hu> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 10.)

Jogforrások

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról

A1. határozat (2009. június 12.) a dokumentumok érvényességére, az alkalmazandó jogszabályok meghatározására és a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti ellátások biztosítására vonatkozó, párbeszédre alapuló és békéltető eljárás létrehozásáról

A2. határozat (2009. június 12.) a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kiküldött munkavállalókra és az illetékes államon kívül ideiglenesen munkát végző önálló vállalkozókra alkalmazandó jogszabályokról szóló 12. cikke értelmezéséről

195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról



Fekete Sára

A kiküldetés adminisztratív követelményeinek gyakorlati érvényesülése a Čepelnik-ügy prizmáján keresztül

The Practical Functionality of Administrative Requirements of Posting through the Aspects of the Čepelnik Case

A C-33/17. sz. Čepelnik-ügyben az Európai Unió Bíróságának arról kellett határoznia, hogy ellentétes-e az uniós joggal az olyan tagállami szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a szolgáltatás igénybe vevőjét arra kötelezzék, hogy függessze fel a kifizetéseket, és a valamely más tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtóra az első tagállam munkajogi szabályainak megsértése esetén esetlegesen kiszabható bírság megfizetésének biztosítása céljából biztosítékot nyújtson. Bár a jelen ügyre nem alkalmazható közvetlenül a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelve, hiszen az alapeljárás tényállása ezen irányelv nemzeti jogba történő átültetését megelőzően valósult meg, a Bíróság ítélete minden bizonnyal útmutatásul szolgál a munkavállalók kiküldetésének szabályozása keretében a tagállamok által bevezethető adminisztratív követelmények és ellenőrzési intézkedések felülvizsgálata során.

Kulcsszavak: kiküldött munkavállaló, EU belső piac, szolgáltatásnyújtás szabadsága, Čepelnik, adminisztratív követelmények, ellenőrzési intézkedések

In case C-33/17 Čepelnik, the Court of Justice of the European Union (CJEU) had to determine whether the legislation of a Member State under which a recipient of services can be ordered to suspend payments and to pay a security to guarantee payment of a possible fine which might be imposed on the provider of services, established in another Member State, for an infringement of the labour law of the first Member State is contrary to the EU law. Although in the present case the CJEU could not rule on the basis of the Posting of Workers Enforcement Directive, as this

was implemented into the national law after the facts at issue in the main proceedings took place, the CJEU's ruling provides useful insights into the future review of the admissibility of administrative requirements and control measures introduced at national level to monitor compliance with the posted worker regulations.

Keywords: posted worker, EU Single Market, free movement of services, Čepelnik case, administrative requirements, control measures

Bevezetés

A Čepelnik-ügy¹ az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a munkavállalók védelme, a csalás – és legfőképpen társadalombiztosítási csalás – elleni küzdelem és a visszaélések megelőzése területén hozott egyik legújabb ítélete.

Ennek az ügynek a munkavállalók szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága terén kiemelkedő jelentősége van, hiszen iránymutatást nyújt a Bíróság által a kiküldetési irányelvben,² valamint a végrehajtási irányelvben³ foglalt célkitűzések eléréséhez szükséges nemzeti intézkedések arányosságának értékelése során.

A Čepelnik-ügy a Bíróság által korábbi ügyekben⁴ megállapított értelmezést követi a munkavállalók jogainak és egyidejűleg a belső piacon történő szolgáltatásnyújtás szabadságának védelmét célzó nemzeti intézkedések megengedhetőségét illetően. A tagállamok nemzeti jogába 2016 júniusától kezdődően átültetett, a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos végrehajtási irányelv részben e korábbi joggyakorlat összefoglalását tartalmazza.

A Bíróság Čepelnik-ügyben hozott ítélete nem értelmezi magát a végrehajtási irányelvet, hiszen az annak időbeli hatálya miatt nem alkalmazható az alapügy tárgyát képező tényállásra. Mindazonáltal, a Bíróság ítélete, valamint annak átültetése az osztrák bíróságok előtt folyamatban lévő eljárásban kétségmentesen precedensértékkel rendelkezik a tagállamok által a nemzeti jogba bevezetett adminisztratív követelmények és ellenőrzési intézkedések felülvizsgálatához, annak érdekében, hogy ezek ne akadályozhassák az uniós szintű szolgáltatásnyújtást.

¹ C-33/17. sz. Čepelnik-ügy [ECLI:EU:C:2018:1022].

² Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről, HL L 18., 1997.1.21., 1–6. (magyar különkiadás 5. fejezet, 2 kötet, 431–436.)

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/67/EU irányelve (2014. május 15.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról, HL L 159, 8.5.2014, 11–31.

⁴ Különösen a Belgiumban bevezetett LIMOSA-rendszer képezte tárgyát a Bíróság felülvizsgálatának, mivel a külföldi vállalkozásoktól bekért információ nagy száma alkalmasnak minősült a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására (Alsos-Ødegård, 2018:5). Lásd továbbá: a C-369/96. sz. Arblade és a C-376/96. sz. Leloup és Sofrage egyesített ügyeket [ECLI:EU:C:1999:575].



A Čepelnik előzménye – a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelve

A munkavállalók kiküldetése egy összetett jogintézmény, amely a munkavállalók szabad mozgása, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának metszéspontjában található. Jogi szempontból a munkavállalók kiküldetése az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata⁵ szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságához kapcsolódik abban az esetben is, ha a szolgáltatást „munkavállalók” nyújtják. (Gellérné, 2011:18) A kiküldött munkavállalók beazonosítása, megkülönböztetése a személyek szabad mozgását élvező uniós polgároktól, valamint az őket megillető jogok meghatározása és érvényesítése a mai napig vita tárgyát képezi. (Fekete, 2018a:28)

Akárcsak tagállami szinten, a munkavállalók uniós szintű védelme nem biztosítható pusztán az őket illető jogok meghatározása által: megfelelő végrehajtási mechanizmusokat kell létrehozni annak érdekében, hogy a munkavállalók élvezhessék is e jogait. (Kullmann, 2013:283) A munkavállalók kiküldetése egyedi kihívásokat támaszt a tagállamok munkaügyi felügyeletei, valamint végrehajtási szervei számára. (Čaněk et al., 2018:8) Míg a multinacionális vállalkozások szabadon nyújtanak határon átnyúló szolgáltatásokat, a nemzeti munkaügyi felügyelet (és általában a nemzeti hatóságok) – a multinacionális vállalatok ellenőrzése, valamint a kiküldött munkavállalók jogainak végrehajtása során – szervezeti és jogi/hatásköri megkötések miatt kötelesek szem előtt tartani a joghatóságukból fakadó korlátozásokat, valamint tiszteletben tartani a munkavállalókat megillető szabad mozgás elvét. Az EU-tagállamok nemzeti végrehajtási rendszerei strukturálisan különböznek egymástól,⁶ és ezáltal egymástól eltérő kihívásokkal, valamint szervezetenként problémákkal néznek szembe a munkajogok érvényesítése során.⁷

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2012-ben terjesztette elő a kiküldött munkavállalókat érintő végrehajtási irányelv tervezetét,⁸ Andor László foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztos felügyelete alatt, a Bizottság által 2012 áprilisában közzétett foglalkoztatási csomag keretében.⁹ Az irányelvtervezet számos uniós szintű tárgyalás következményeként született meg,

⁵ Lásd különösen a C-113/89. sz. Rush Portuguesa Ld^a v Office national d'immigration ügy [ECLI:EU:C:1990:142].

⁶ A nemzeti hatóságok eljárási különbségeinek részletes leírásáért lásd Hartlapp elemzését a nemzeti végrehajtási rendszerek változásáról, valamint az azok közötti horizontális együttműködéséről; Hartlapp az EU-15 tagállamok munkaügyi felügyeleteinek működését vizsgálta 2000. és 2010. között. (Hartlapp, 2014)

⁷ A vizsgálatok, végrehajtás és együttműködés terén fennálló különbségek tekintetében lásd: (van Hoek–Houwerzijl, 2011:4. fejezet)

⁸ Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről. [COM(2012) 131 final]

⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1039> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)



a kiküldetési irányelv Bizottság által 2003-ban végrehajtott felülvizsgálatát,¹⁰ valamint az Európai Unió Bíróságának e tárgyban hozott (vitás) ítéleteit követően.

A kiküldetési irányelv felülvizsgálatáról szóló tárgyalások egybeestek a szolgáltatásnyújtás uniós szintű szabályozásával kapcsolatos egyeztetésekkel: 2002-ben a Bizottság jelentős korlátozásokat tárt fel a szabad szolgáltatási piac működését, s ezáltal az iparra és mezőgazdaságra összpontosító európai gazdaságnak a szolgáltatás-központú gazdasággá történő átállását illetően, és javaslatot tett a szolgáltatásnyújtás szabadságának az újraszabályozására a „gazdasági tevékenységek akadályainak elhárítása”, a „határon átnyúló problémák megoldása”, valamint a „méretgazdaságosság előnyeinek kihasználása” érdekében.¹¹ 2004-ben Bolkestein biztos nyilvánosságra hozta a szolgáltatási irányelv első tervezetét. A szolgáltatási irányelvet azonban a kezdetektől fogva bizalmatlansággal fogadták, a munkaügyi kapcsolatokat és a nemzeti munkajogokat érintő feltételezett negatív hatásai miatt.¹²

A Bíróság négy ítélete a *Viking-Line, Laval, Rüffert* és *Bizottság kontra Luxemburg* – azaz a „Laval négyes” – ügyekben¹³ felvetette a kérdést, hogy a tagállamok milyen mértékig avatkoznak be jogszerűen a kiküldetések során betartandó munkaügyi feltételek meghatározásába [azaz hogy a kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető munka- és foglalkoztatási szabályok és feltételek egy kimerítő feltételrendszert alkotnak-e, amelyek a védelem minimumszintjét biztosítják], hogyan értelmezendők a „közrenddel kapcsolatos rendelkezések” a kiküldetések vonatkozásában, valamint hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága egy magasabb szintű elvet képvisel-e, mint a szakszervezeti jogok és a munkavállalók szociális jogai.

A kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelve az egyik kulcsfontosságú eszköze az Európai Unión (korábban az Európai Gazdasági Térségen, valamint az Európai Közösségeken) belüli szabad szolgáltatásnyújtásnak a kiegyensúlyozásában, hiszen 20 évvel a belső piac létrehozását, és 15 évvel a munkavállalókat kiküldetés során megillető alapvető jogok szabályozását követően a szolgáltatások szabad áramlása még mindig nem nyerte el a teljes kihasználtságot, az európai piacok integrációja ellenére. Egyes szakértők úgy tartják, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának teljes megvalósulása egy hibrid, egységes uniós munkajog létrehozását készíti elő. (Mussche et al., 2016:3)

A kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelvét 2014 júniusában, több éven keresztül tartó tárgyalásokat követően fogadták el. Az irányelv célja a kiküldetési irányelvben foglalt rendelkezések betartatása azáltal, hogy követelményeket támaszt mind a tagállamokkal, mind a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokkal szemben a kiküldött munkavállalók jogainak biztosítása, valamint a szociális dömping visszaszorítása érdekében. A végrehajtási irányelv átültetésével a tagállamoknak

¹⁰ Az Európai Bizottság jelentése a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv átültetéséről, 2003. Elérhető: www.ec.europa.eu/social/postedworkers (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)

¹¹ Az Európai Bizottságnak a szolgáltatások belső piaci stratégiája első szakasza keretében a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez jelentése a szolgáltatások belső piacának állapotáról, COM(2002) 441.

¹² A szolgáltatási irányelv keletkezéséről lásd különösen: (Dólvik-Ödegård, 2013; Schlachter-Fischinger, 2013)

¹³ AC-438/05. sz. Viking-ügy [ECLI:EU:C:2007:772], a C-341/05. sz. Laval-ügy [ECLI:EU:C:2007:809], aC-346/06. sz. Rüffert-ügy [ECLI:EU:C:2008:189], a C-319/06. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügy [ECLI:EU:C:2008:350].



szigorú szabályokat kellett bevezetniük nemzeti szinten annak érdekében, hogy mihamarabb kiszűrjék a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos esetleges visszaéléseket és csalásokat, és megfelelő fórumot teremtsenek a kiküldött munkavállalók számára, hogy szükség esetén a kiküldő munkáltatóval szemben fellépjenek a jogaik érvényesítése érdekében. (Fekete, 2018b:74) E követelmények között található olyan adminisztratív követelmények és ellenőrzési intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kiküldetési irányelvben, valamint a végrehajtási irányelvben foglalt kötelezettségek teljesítésének a hatékony ellenőrzését.

A végrehajtási irányelv 9. cikke (1) bekezdése sorolja fel a tagállamok által bevezethető adminisztratív követelményeket. Így különösen a tagállamok mindenképp az alábbi intézkedéseket írhatják elő:

- a) *a más tagállamban letelepedett szolgáltatókat terhelő, arra vonatkozó kötelezettség, hogy a felelős nemzeti illetékes hatóságoknak legkésőbb a szolgáltatásnyújtási tevékenység megkezdésekor egy egyszerű nyilatkozatot tegyenek a fogadó tagállam hivatalos nyelvén/nyelvein vagy a fogadó tagállam által elfogadott más nyelv(ek)en, amely tartalmazza az ahhoz szükséges releváns információkat, hogy a munkavégzés helyén ellenőrizhetők legyenek a helyzetükkel kapcsolatos tények, többek között:*
 - i. *a szolgáltató kiléte;*
 - ii. *előzetes becslés az egyértelműen azonosítható kiküldött munkavállalók számáról;*
 - iii. *az e) és f) pontban említett személyek;*
 - iv. *a kiküldetés tervezett időtartama, kezdete és vége;*
 - v. *a munkavégzés helyének címe(i); valamint*
 - vi. *a kiküldetésre okot adó szolgáltatások jellege;*
- b) *arra vonatkozó kötelezettség, hogy a munkaszerződést vagy egy, a 91/533/EGK tanácsi irányelv szerinti, azzal egyenértékű dokumentumot, beleértve adott esetben az említett irányelv 4. cikkében említett kiegészítő információkat is, a fizetési papírokat, a napi munkaidő kezdetét, végét és időtartamát feltüntető munkaidő-nyilvántartó lapokat és a bérkifizetést igazoló dokumentumokat vagy az ezekkel egyenértékű dokumentumok másolatát a kiküldetés ideje alatt megőrizzék vagy rendelkezésre bocsássák és/vagy papíralapú vagy elektronikus másolatban megőrizzék egy, a területükön – például a munkavégzés helyén vagy az építési területen, vagy a közlekedési ágazatban dolgozó utazó munkavállalók esetében a tevékenység bázisán vagy a járműben, amellyel a szolgáltatást nyújtják – hozzáférhető és egyértelműen meghatározott helyen;*
- c) *a b) pontban említett dokumentumok átadásának kötelezettsége a kiküldetési idő lejártát követő ésszerű időtartamon belül, a fogadó tagállam hatóságainak kérésére;*
- d) *a b) pontban említett dokumentumoknak a fogadó tagállam hivatalos nyelvére/nyelveire vagy a fogadó tagállam által elfogadott más nyelv(ek)re történő lefordítására irányuló kötelezettség;*
- e) *a szolgáltatásnyújtás helye szerinti fogadó tagállambeli illetékes hatóságokkal való kapcsolattartásért, valamint szükség szerint a dokumentumok és/vagy értesítések kiküldéséért és átvételéért felelős személy kijelölésének kötelezettsége;*
- f) *képviselőként eljáró kapcsolattartó személy kinevezésének kötelezettsége, akin keresztül az érintett szociális partnerek a szolgáltatásnyújtás ideje alatt szükség esetén kapcsolatba léphetnek a szolgáltatóval a fogadó tagállamon belüli kollektív tárgyalások folytatására való felkérése céljából, a nemzeti jognak és/vagy gyakorlatnak megfelelően.*



Ez a személy lehet az e) pontban említettől eltérő személy, és nem szükséges a fogadó államban tartózkodnia, de ésszerű és indokolt kérés esetén rendelkezésre kell állnia.

Ezen intézkedéslista jelzésértékű és nem kizárólagos, amint azt maga az irányelv szövege is jelzi („a tagállamok mindenképp az alábbi intézkedéseket írhatják elő”). Mindazonáltal, a tagállamok által bevezetett intézkedéseknek indokoltnak és arányosnak kell lenniük¹⁴ annak érdekében, hogy ne jelentsenek adminisztratív terhet, valamint ne korlátozzák a vállalkozásokban – különösen a kis- és középvállalkozásokban (kkv-k) – rejlő munkahelyteremtő potenciál kibontakozását.¹⁵ A munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos eljárások és formai követelmények semmilyen esetben nem korlátozhatják a szolgáltatások szabad nyújtását az uniós belső piacon belül.

E körülmények között a szolgáltatásnyújtás szabadságának elve összeütközésbe kerülhet a nemzeti munkajogi követelményekkel. A *Čepelnik*-ügyben a Bíróság nagytanácsának arról kellett határoznia, hogy vajon az osztrák jogalkotó által bevezetett adminisztratív követelmények és ellenőrző intézkedések megfelelnek-e a szolgáltatási irányelv¹⁶ által bevezetett egyenlő bánásmód, szükségesség és arányosság követelményeinek, és vajon a bevezetett intézkedések indokolják-e a szolgáltatásnyújtás korlátozását közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi vagy természetvédelmi szempontból.

Tények, eljárás és az előzetes döntéshozatali kérdések

A *Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk* (bleiburgi kerületi bíróság, Ausztria), által a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatali kérdésekben lényegében azt kérdezte a Bíróságtól, hogy tiltja-e az uniós jog, hogy valamely tagállam a megrendelőt, aki ugyanezen tagállamban valamilyen munkát rendel meg, arra kötelezze, hogy függessze fel a kifizetéseket, vagy a még fizetendő összegnek megfelelő biztosítékot nyújtson, ha a kifizetés ilyen felfüggesztése és az ilyen biztosíték kizárólag az ezen munkákat elvégző, valamely másik tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtóra utólagosan egy külön eljárásban kiszabható bírság megfizetésének biztosítására szolgál.

Annak érdekében, hogy meghatározza a nemzeti intézkedésnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét, mind Wahl főtanácsnok,¹⁷ mind a Bíróság megvizsgálták egyrészt az EUMSZ 56. cikkében a szolgáltatásnyújtás szabadságát illetően lefektetett rendelkezéseket, a szolgáltatási irányelvet, valamint a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelvét, másrészt azon nemzeti jogszabályokat, amelyek az érintett tagállam szerint a nemzeti munkajogi szabályozás részét képezik.

A *Čepelnik*-ügy felei egyrészt a *Čepelnik d. o.o.*, egy szlovéniai székhelyű társaság, másrészt Michael Vavti, aki részére a társaság építőipari szolgáltatásokat nyújtott 12 200 euró értékben. A szolgáltatások nyújtására kiküldött munkavállalók segítségével

¹⁴ Végrehajtási irányelv 9. cikk (2) bekezdés.

¹⁵ Végrehajtási irányelv (4) preambulumbekkezdése.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 376, 2006. 12. 27., 36–68.

¹⁷ Wahl főtanácsnok 2018. május 8-i indítványa, C33/17 *Čepelnik*-ügyben [ECLI:EU:C:2018:311].



került sor egy Michael Vavti tulajdonában álló, Ausztriában található házban. Michael Vavti a Čepelniknek 7000 euró előleget fizetett.

2016-ban az osztrák pénzügyőrség ellenőrzést hajtott végre az építkezésen és megállapította, hogy a Čepelnik a munkaügyi szabályokat illetően két szabálysértést követett el: egyrészt, a helyszínen dolgozó két kiküldött munkavállalót nem jelentett be az osztrák hatóságokhoz, másrészt, a Čepelnik a kiküldetés ideje alatt nem őrzött német nyelvre lefordított bérkifizetést igazoló dokumentumokat négy kiküldött munkavállaló vonatkozásában.

Az *Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz* (a munkaszerződésekre vonatkozó szabályozás kiigazításáról szóló osztrák törvény, BGBl. 459/1993, a továbbiakban: AVRAG) ugyanis előírta, hogy a munkáltatóknak legkésőbb a munka megkezdése előtt egy héttel be kell jelenteniük a kiküldött munkavállalók foglalkoztatását az illegális foglalkoztatást ellenőrző központi irodánál,¹⁸ és ellenőrzés esetére elérhetővé kell tennie a bérkifizetést igazoló dokumentumokat.¹⁹ Mindkét kötelezettség megszegése közigazgatási bírság kiszabását, valamint a kifizetések felfüggesztését és biztosíték fizetését vonja maga után abban az esetben, ha bizonyos körülmények miatt azt kell feltételezni, hogy a felelősségre vonás vagy a szankciók érvényesítése lehetetlen vagy jelentősen nehezebb lesz a munkáltatóval (vállalkozó) vagy a munkaerőt biztosító vállalkozással kapcsolatos okok miatt.²⁰

Ennek megállapítását követően a pénzügyőrség Michael Vavtit a kifizetés felfüggesztésére kötelezte, és az illetékes közigazgatási hatóságtól (*Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt*, völkermarkti elsőfokú közigazgatási hatóság; a továbbiakban: BHM Völkermarkt) Michael Vavtinak a Čepelnikre az ellenőrzés következtében induló eljárás keretében kiszabható bírságot fedező biztosíték nyújtására való kötelezését kérte. A pénzügyőrség azt kérte, hogy e biztosíték összegét a még fizetendő vállalkozói díj – azaz 5200 euró – összegben állapítsák meg. A BHM Völkermarkt helyt adott e kérelemnek és Michael Vavti befizette az ezen összegnek megfelelő biztosítékot. A Čepelnikkel szemben eljárást indítottak az állítólagos szabálysértések ügyében. 2016 októberében e szabálysértések miatt a Čepelnikre 1000, illetve 8000 eurós bírságot szabtak ki. A Čepelnik, miután befejezte a munkát, Michael Vavtinak 5000 euró összeget számlázott ki. Ez utóbbi megtagadta a követelt összeg kifizetését arra hivatkozva, hogy a BHM Völkermarktnak már 5200 eurós biztosítékot nyújtott. A Čepelnik ezt követően eljárást indított Michael Vavtival szemben a még ki nem fizetett vállalkozói díj megfizetése érdekében.

A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezte a Bíróságtól, hogy tiltja-e az uniós jog, hogy valamely tagállam a megrendelőt, aki ugyanezen tagállamban valamilyen munkát rendel meg, arra kötelezze, hogy függessze fel a kifizetéseket, vagy a még fizetendő összegnek megfelelő biztosítékot nyújtson, ha a kifizetés ilyen felfüggesztése és az ilyen biztosíték kizárólag az ezen munkákat elvégző, valamely másik tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtóra utólagosan egy külön eljárásban kiszabható bírság megfizetésének biztosítására szolgál.

¹⁸ AVRAG 7b. cikk (3) albekezdés.

¹⁹ AVRAG 7i. cikk (4) albekezdés.

²⁰ AVRAG 7m. cikk.



Különösen, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezte, hogy tiltja-e az uniós jog a kifizetési tilalomnak és a kifizetetlen vállalkozói díjnak megfelelő összegű biztosíték megfizetésének az e tagállambeli megrendelővel szembeni elrendelését, ha a más uniós tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató, akivel szemben bírság kiszabására kerül sor, a biztosíték megfizetésének elrendelésére irányuló eljárásban nem élhet jogorvoslattal a biztosíték megfizetését elrendelő határozattal szemben, a megrendelő e határozattal szemben indított keresetének pedig nincs halasztó hatálya.

A főtanácsnok indítványa, valamint a Bíróság határozata által vizsgált főbb szempontok az előzetes döntéshozatali kérdések megválaszolására a következők voltak:

- amely uniós jogi rendelkezések vonatkoznak az alapügyre;
- a szóban forgó nemzeti intézkedések összeegyeztethetők-e az uniós joggal;
- a szóban forgó intézkedések (közvetlenül vagy közvetve) hátrányosan megkülönböztetők-e.

Az alkalmazandó uniós jogi rendelkezések

A főtanácsnok által megvizsgált első kérdés – amelyet később a Bíróság is értékelte – az alapügyre alkalmazandó uniós jogi rendelkezések megállapítására irányult. Ugyanis, míg a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 56. cikk és a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelvére alapozta kérdéseit, több érdekelt fél is jelezte észrevételeikben a Bíróság részére, hogy az előzetes döntéshozatali kérdéseket a szolgáltatási irányelvre (is) tekintettel kellene megválaszolni.²¹

Már az elején meg kell állapítani, amint azt a főtanácsnok is megjegyezte az indítványának 41. pontjában, és Bíróság is megerősítette az ítélete 27. pontjában, hogy a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelve, amely tárgyát illetően elvileg releváns lett volna, időbeli hatálya miatt mégsem alkalmazható az alapügyre, mivel annak tényállása 2016 márciusában következett be, azonban a végrehajtási irányelvet csupán 2016 júniusában ültették át az osztrák jogba, és 2017. január 1-jén lépett hatályba. Ugyanakkor a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelve alkalmazható lesz a szóban forgó intézkedéseket meghaladó bírság végrehajtására.²²

Következésképpen felmerül a kérdés, hogy az alapügyre az EUMSZ 56. cikke alkalmazandó-e, amint arra az előzetes kérdést előterjesztő bíróság hivatkozott, vagy inkább a szolgáltatási irányelv rendelkezései. A szolgáltatási irányelv 1. cikk (6) bekezdése szerint ugyanakkor az irányelv nem érinti a munkajogot, azaz a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó,

²¹ Bíróság Čepelnik-ügyben hozott ítéletének 28. pontja.

²² Lásd: Wahl főtanácsnok indítványának 41. pontjához kapcsolódó 9. sz. lábjegyzet.



a tagállamok által a közösségi jogot tiszteletben tartó nemzeti jognak megfelelően alkalmazott jogszabályi vagy szerződéses előírásokat.²³

A *Rina Services*-ügyben²⁴ először, és ezt követően a *Bizottság kontra Magyarország* ügytől²⁵ kezdve a Bíróság következetesen a szolgáltatási irányelvben meghatározott „tesztet” alkalmazza azon keretrendszerként, amely alapján eldönti, hogy valamely nemzeti intézkedés összeegyeztethető-e a szolgáltatások szabadságának elvével, ha az említett intézkedések az említett jogszabály tárgyi hatálya alá tartoztak, és nem vizsgálja az intézkedéseket az EUMSZ 49 és/vagy EUMSZ 56. cikk alapján.²⁶

A szolgáltatási irányelv főszabály szerint minden szolgáltatási tevékenységre és minden olyan nemzeti jogszabálytípusra alkalmazandó, amely korlátozhatja a szolgáltatások szabad mozgását, kivéve azokat a tevékenységeket és nemzeti jogszabálytípusokat, amelyek kifejezetten ki vannak zárva a hatálya alól. Az építési szolgáltatásokat – amely tevékenységről az alapeljárásban szó van – kifejezetten megemlíti a szolgáltatási irányelv (33) preambulumbekzdése az irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek példaként.²⁷

Először is a Bíróságnak értékelnie kellett, hogy az AVRAG rendelkezései – és különösen annak 7m. cikke, amely bevezeti annak a lehetőségét, hogy az ügyfél vagy a munkáltató felfüggeszse a fennmaradó összeg kifizetését, illetve hogy a szolgáltatás még ki nem fizetett értékét vagy annak egy részét biztosítékként megfizesse – azon munkajogi szabályok közé tartoznak-e, amelyek mentesülnek a szolgáltatási irányelv hatálya alól.

A főtanácsnok álláspontja szerint a „munkajog” fogalma kizárólag uniós fogalom lehet. Máskülönben az irányelv hatálya az egyes országokban elfogadott formális munkajogi fogalomtól függően tagállamok szerint változna.²⁸ Ezen túlmenően, a főtanácsnok figyelembe vette, hogy a szolgáltatási irányelv 1. cikke (6) bekezdésében és a (14) preambulumbekzdésben szereplő fogalom meghatározás kellőképpen tágnak tűnik ahhoz, hogy a legtöbb, ha nem az összes olyan szempontot lefedje, amely alatt uniós vagy nemzetközi szinten jellemzően munkajogot értünk, beleértve a szóban forgó területre jellemző szankciókkal és eljárásokkal kapcsolatos szabályokat. Ahhoz, hogy valamely tagállam képes legyen alkalmazni munkajogát az olyan helyzetekre, amelyekre főszabály szerint a szolgáltatási irányelv alkalmazandó, szükségképpen rendelkeznie kell hatáskörrel azon szabályok alkalmazására, amelyek kifejezett célja, hogy az anyagi

²³ E rendelkezést együtt kell olvasni a szolgáltatási irányelv (14) preambulumbekzdésével, amely szerint „[e]z az irányelv nem érinti a tagállamok által a közösségi jognak megfelelően alkalmazott foglalkoztatási feltételeket, így a maximális munkaidő és a minimális pihenőidő, a minimális fizetett éves szabadság, a minimális bérszint, a munkahelyi egészségvédelem, biztonság és higiénia szabályait, valamint a szociális partnerek közötti kapcsolatokat sem, beleértve a közösségi jogot tiszteletben tartó nemzeti joggal és gyakorlatokkal összhangban lévő, kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz és azok megkötéséhez, valamint a sztrájkhoz és a szervezett fellépéshez való jogot, és nem vonatkozik a munkaerő-kölcsönzők által nyújtott szolgáltatásokra sem. Az irányelv nem érinti a tagállamok szociális biztonsági jogszabályait”.

²⁴ C-593/13. sz. *Rina Services* és társai-ügy [ECLI:EU:C:2015:399], az ítélet 23. és azt követő pontja.

²⁵ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország*-ügy [ECLI:EU:C:2016:108], az ítélet 118. pontja.

²⁶ A főtanácsnok *Čepelnik*-ügyben előterjesztett indítványának 43. pontja.

²⁷ A főtanácsnok indítványának 45. pontja.

²⁸ A főtanácsnok indítványának 55. pontja.



munkajogi szabályokkal való hatékony, ellenőrizhető és kikényszeríthető megfelelést biztosítsa.²⁹

A *Čepelnik*-ügyben ugyanakkor azon nemzeti szabályok, amelyek az érintett tagállam (Ausztria) szerint a munkajogi szabályozásának a részét képezik, nem tűnnek munkajogi jellegű szabályoknak, s ezáltal nem részesülhetnek a szolgáltatási irányelvben meghatározott „munkajogi” kivételek kedvezményében. A főtanácsnok álláspontját a következő megállapításokra alapozta:³⁰

- az AVRAG 7m. cikkében foglalt intézkedést olyan helyzetre írják elő, ahol a munkajogi szabályok megsértése még nem bizonyosodott be, és ami még fontosabb, nem az állítólagos jogsértővel, hanem a vele szerződő féllel szemben rendelik el;
- a szerződő fél – akit a szóban forgó intézkedés közvetlenül és azonnal érint – a jogi helyzetét általában nem szabályozzák a munkajogi szabályok, mivel, legalábbis ebben a helyzetben, ő nem minősül sem munkáltatónak, sem munkavállalónak;
- a szóban forgó intézkedés révén behajtott pénzüsszeg nem a munkavállalók védelmét vagy más szociális célkitűzést szolgálja.

A főtanácsnok szintén egyetértett az észrevételeket előterjesztő felekkel, hogy a szóban forgó intézkedés törvényi célkitűzése inkább az, hogy az államkincstár javára, a rendőrségi és közigazgatási hatáskört gyakorolva biztosítsa azon szankciók sikeres megfizetését, amelyeket a közigazgatási szervek a jövőben a szolgáltatóval szemben kiszabnak.³¹

A *De Clercq*-ügyben³² a Bíróság már megállapította, hogy a kiküldött munkavállalók „munkaviszonyára vonatkozó szabályok” fogalma a kiküldetési irányelv vonatkozásában nem foglalja magában azon közigazgatási szabályokat, amelyek lehetővé teszik a hatóságok számára, hogy ellenőrizzék a kiküldött munkavállalók munkaviszonyára vonatkozó szabályoknak és feltételeknek való megfeleléseit.

A főtanácsnok indítványa ellenére a Bíróság ugyanakkor ítéletében úgy határozott, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyenről az alapügyben szó van, a munkajog anyagi jogi szabályai, és az ezen anyagi jogi szabályok be nem tartása esetén kiszabott szankciók hatékonyságának garantálását célzó szabályok tiszteletben tartásának biztosítására irányuló, visszatartó erejű intézkedéseket állapít meg, hozzájárul az olyan közérdekű célok magas szintű védelmének biztosításához, mint a munkajognak való megfelelés szükségessége.³³

Következésképpen megállapítható, hogy a főtanácsnoki indítvány és a Bíróság ítélete eltérnek a tekintetben, hogy a szóban forgó intézkedés a munkajog részét képezi-e, és ezáltal mentesül-e a szolgáltatási irányelvben foglalt rendelkezések alól.

Bár a főtanácsnok indítványában arra az álláspontra jutott, hogy a szóban forgó intézkedés nem tekinthető a tagállam munkajogi szabályozása alá esőnek a szolgáltatási irányelv szempontjából, így nem mentesülhet a szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikkében foglalt követelmények alól, a Bíróság ítéletében megállapította, hogy a szolgáltatási irányelv nem alkalmazható az alapügyben tárgyat képező nemzeti szabályozásra.

²⁹ A főtanácsnok indítványának 57–58. pontja.

³⁰ A főtanácsnok indítványának 60. pontja.

³¹ A főtanácsnok indítványának 61. pontja.

³² C-315/13. sz. *De Clercq* és társai-ügy [EU:C:2014:2408], az ítélet 42–48. pontja.

³³ Az ítélet 34. pontja.



A főtanácsnoki indítvány ellenére a Bíróság úgy határozott, hogy a szolgáltatási irányelv 1. cikke (6) bekezdése értelmében vett „munkajog” fogalma kiterjed az AVRAG 7m. cikkében foglalt intézkedésre,³⁴ mivel a Bíróság szerint – amint az a szolgáltatási irányelv (7) preambulumbekzdéséből kitűnik – az uniós jogalkotó ezen irányelv elfogadásával megpróbálta biztosítani az egyrészt a szolgáltatásnyújtók letelepedési szabadsága, valamint a szolgáltatások szabad mozgása akadályai megszüntetésének célkitűzése, másrészt a közérdekű célok – többek között a munkajognak való megfelelés – magas szintű védelmének biztosítására vonatkozó követelmény közötti egyensúly tiszteletben tartását.³⁵

Az uniós joggal való összeegyeztethetőség

A Čepelnik-ügyben Wahl főtanácsnok elsősorban a szolgáltatási irányelv elemzésére, különösen annak IV. fejezetébe („A szolgáltatások szabad mozgása”) foglalt 16. és 19. cikkének értelmezésére alapozta indítványát: a 16. cikk meghatározza ezzel kapcsolatban a fő elveket, és különösen azokra a korlátozásokra helyezi a hangsúlyt, amelyek a szolgáltatásokat érinthetik, míg a 19. cikk azokra a korlátozásokra vonatkozik, amelyek a szolgáltatások igénybe vevőit érinthetik.³⁶

Végső soron a főtanácsnok amellet foglalt állást, hogy a szóban forgó intézkedés nem egyeztethető össze a szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikkében foglalt korlátozásokkal, és nem igazolható az ugyanezen irányelv 17. és 18. cikkében szereplő eltérésekkel.³⁷

A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a szolgáltatási irányelv nem alkalmazandó az olyan intézkedésekre, mint amilyeneket az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás előír, azzal együtt, hogy magának az ezen irányelv 1. cikke (6) bekezdése szövegének értelmében e megállapítás nem mentesít annak ellenőrzése alól, hogy az ilyen szabályozás megfelel-e az uniós jognak, különösen az EUMSZ 56. cikknek, amire a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések vonatkoznak.³⁸

A szolgáltatási irányelv olyan általános jogi keretet hoz létre, amely előnyös a szolgáltatások széles köre számára, miközben figyelembe veszi a tevékenységek és szakmák valamennyi típusának sajátosságait és szabályozási rendszerét. Az irányelv célja, hogy támogassa egy olyan kiegyensúlyozott intézkedéscsomag meghozatalát, amely a célzott harmonizációt, az igazgatási együttműködést, a szolgáltatásnyújtás szabadságáról való rendelkezést és – egyes kérdések tekintetében – magatartási kódex kidolgozásának ösztönzését foglalja magában. Ez az irányelv figyelembe vesz egyéb közérdekű célokat is, így a környezet védelmét, a közbiztonságot, a közegészséget és a munkajog rendelkezéseinek való megfelelést.³⁹

Míg a szolgáltatási irányelv pozitív integráció, azaz az uniós jognak a nemzeti jogalkotásra gyakorolt harmonizációja útján kívánja elérni a szolgáltatások szabad áramlását,

³⁴ Az ítélet 35. pontja.

³⁵ Az ítélet 33. pontja.

³⁶ A főtanácsnok indítványának 64. pontja.

³⁷ A főtanácsnok indítványának 80–83. pontja.

³⁸ Az ítélet 36. pontja.

³⁹ A szolgáltatási irányelv (7) preambulumbekzdése.



az EUMSZ 56. cikkét általában a negatív integráció eszközeként tartják számon. (Cuyvers, 2017:388) Az EUMSZ 56. cikke ugyanis kimondja, hogy az EUMSZ IV. címének („A személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”) 3. fejezete („Szolgáltatások”) rendelkezéseinek megfelelően tilos az unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

Az EUMSZ 56. cikke (az EKSz. korábbi 49. cikke) már számos alkalommal képezte a Bíróság értelmezésének tárgyát.⁴⁰ A Bíróság állandó joggyakorlata értelmében a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi.⁴¹ Ezenkívül az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 56. cikk nemcsak magának a szolgáltatás nyújtójának, hanem az említett szolgáltatásokat igénybe vevőnek is biztosít jogokat.⁴²

Az EUMSZ 56. cikke szerinti korlátozás fogalmát a Bíróság először a *Säger*-ügyben dolgozta ki, kifejtve, hogy:⁴³

„A Szerződés 59. [később EKSz 49., jelenleg EUMSZ 56.] cikke nemcsak a szolgáltatást nyújtó személlyel szembeni, minden, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem bármely olyan korlátozás eltörlését is, még ha az egyenlően alkalmazandó a hazai és más tagállamból származó szolgáltatókra, amely alkalmas meggátolni, vagy másként akadályozni egy szolgáltató tevékenységét, aki egy másik tagállamban telepedett le, és ahol ő jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatást.”

Nincs szükség tehát hátrányos megkülönböztetésre ahhoz, hogy a szolgáltatásnyújtás korlátozása megvalósuljon, mivel a korlátozás már önmagában megvalósul azáltal, hogy egyáltalán felmerül annak a lehetősége, hogy a nemzeti szabályozás megnehezíti a határon átnyúló szolgáltatás nyújtását vagy az abban való részesülést. (Cuyvers, 2017:385)

Az állandó ítélkezési gyakorlat⁴⁴ értelmében az EUMSZ 56. cikke megkívánja minden, a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó intézkedés eltörlését, abban az esetben is, ha e korlátozások megkülönböztetés nélkül alkalmazandók a hazai és más tagállamból származó szolgáltatókra, és e korlátozások alkalmasak arra, hogy tiltsák, meggátolják, vagy másként akadályozzák egy szolgáltató tevékenységét, aki egy másik tagállamban telepedett le, és ahol ő jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatást.

A szolgáltatásnyújtás szabadsága mind a szolgáltatást nyújtó, mind az abban részesülő személyt kedvezi; az EUMSZ 56. cikke szerinti korlátozás csak akkor igazolható, ha az arányos és a kitűzött céllal összhangban van. A szolgáltatások esetén is az EUMSZ 51. és 52. cikke alapján megengedett törvényes célokat kiegészíti a bírói joggyakorlat által

⁴⁰ Lásd például az Európai Bizottság útmutatóját az Európai Unió Bíróságának a EUMSZ 56. cikkét érintő joggyakorlatáról.

⁴¹ Az ítélet 37. pontja, valamint a C339/15. sz. Vanderborgh-ügy [ECLI:EU:C:2017:335], az ítélet 61. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴² Az ítélet 38. pontja, valamint a C498/10. sz. X ügy [ECLI:EU:C:2012:635], az ítélet 23. pontja; a C-315/13. sz. De Clercq és társai-ügy [ECLI:EU:C:2014:2408], az ítélet 52. pontja.

⁴³ C-76/90. sz. *Säger*-ügy [ECLI:EU:C:1991:331], az ítélet 12. pontja.

⁴⁴ Lásd többek között: C42/07. sz. *Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International-ügy* [ECLI:EU:C:2009:519], az ítélet 51. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; C-465/05. sz. *Bizottság kontra Olaszország* ítélet [ECLI:EU:C:2007:781], az ítélet 17. pontja, valamint a C-518/06. sz. *Bizottság kontra Olaszország*-ügy [ECLI:EU:C:2009:270], az ítélet 62. pontja.



létrehozott, a józan mérlegelés elvén alapuló kifogások nyílt listája. A józan mérlegelés elve alapján a Bíróság már jóváhagyott több, a korlátozást igazoló célkitűzést (Cuyvers, 2017:386), beleértve a fogyasztóvédelmet, a kulturális politikát, a szolgáltatás szabad áramlásával való visszaélés megelőzését, a szolgáltatások kedvezményezettjeit védő szakmai szabályokat, illetve a lehetséges szociális dömping elleni, a fogadó tagállam munkavállalói védelmének érdekében történő kollektív jogérvényesítést.⁴⁵

A jelen ügyben mind Wahl főtanácsnok, mind a Bíróság megvizsgálták, hogy az AVRAG 7m. cikkében foglalt intézkedés hátrányosan megkülönböztetőnek minősülhet-e, és amennyiben igen, az arányos-e, illetve megindokolható-e valamely törvényes célkitűzéssel.

A szükségesség, arányosság és hátrányosan megkülönböztető jelleg vizsgálata

A *Čepelnik*-ügyben az osztrák kormány fenntartotta álláspontját, miszerint az AVRAG 7m. cikke nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, mivel az Ausztriában, illetve a más tagállamokban székhellyel rendelkező szolgáltatókra egyaránt alkalmazandó.⁴⁶ A tárgyaláson elhangzott kérdésre, hogy az osztrák törvény értelmében hasonló intézkedés volt-e alkalmazandó a kizárólag belső jellegű helyzetekre vagy az olyan szabálysértésekre, amelyeket általában inkább belföldi szolgáltatók követnek el, az osztrák kormány először igenlően felelt. Elemzésében ugyanakkor a főtanácsnok megállapította, hogy azok a szabálysértések, amelyek az AVRAG 7m. cikke alapján kiválthatják a szóban forgó intézkedés elfogadását (az ugyanazon törvény 7b. §-ának (8) bekezdésében, a 7i. §-ában és a 7k. §-ának (4) bekezdésében szereplő szabálysértések), mind a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos helyzetekre vonatkoznak. Ezért úgy tűnik, hogy a szóban forgó intézkedést kifejezetten a külföldi szolgáltatókra szabták,⁴⁷ különösképpen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a jelenleg tárgyalt ügyben az intézkedés alkalmazási feltételét azon egyszerű oknál fogva tekintették teljesültnek, hogy a szolgáltató egy szlovén vállalkozás. Amennyiben ez így van, az említett rendelkezés *de facto* hátrányosan megkülönböztető: a külföldi szolgáltatók és a helyi szolgáltatók pusztán a székhelyük alapján részesülnek eltérő bánásmódban.⁴⁸

Ugyanis, amint azt az indítványának 36–38. pontjában előadja, a főtanácsnok szerint a szóban forgó intézkedés természeténél fogva alkalmas arra, hogy egyfelől eltántorítsa az osztrák ügyfeleket attól, hogy külföldi székhelyű szolgáltatók szolgáltatásait vegyék igénybe, másfelől pedig eltántorítja a más tagállamokban székhellyel rendelkező szolgáltatókat attól, hogy ideiglenes jelleggel Ausztriában nyújtsanak szolgáltatást.

Márpedig egy olyan intézkedés, mint amilyenről szó van, nyilvánvalóan számos módon hátrányosan érinti azokat az ügyfeleket, akik külföldi szolgáltató szolgáltatásait

⁴⁵ Lásd többek között: C-376/96. sz. Arblade-ügy [ECLI:EU:C:1999:575], az ítélet 35. pontja; C-341/05. sz. Laval-ügy [ECLI:EU:C:2007:809].

⁴⁶ A főtanácsnok indítványának 31. pontja.

⁴⁷ A főtanácsnok indítványának 31. pontja.

⁴⁸ A főtanácsnok indítványának 34. pontja.



kívánják igénybe venni. A főtanácsnok indítványának 37. pontja sorolja fel a lehetséges hátrányos következményeket:

- ha a szóban forgó intézkedést elfogadták, az ügyfél számára még kinnlevő vállalkozói díjat haladéktalanul meg kell fizetnie a közigazgatási szerv részére, ahelyett, hogy megvárhatná, amíg a szolgáltató a szolgáltatást befejezi;
- az ügyfél elveszíti azt a lehetőséget, hogy a kifizetetlen díj egy részét visszatartsa a hibás vagy késedelmes teljesítés, vagy a munkálatok során okozott kár megtérítéseként;
- az ügyfél továbbá kiteszi magát annak a kockázatnak, hogy ha a szolgáltató az intézkedés alkalmazásáról tudomást szerez, a munkálatok leállnak vagy késedelmet szenvednek.

Másrészt, a szóban forgó intézkedés kevésbé vonzóvá teszi a külföldi székhelyű vállalkozások számára az Ausztriában történő ideiglenes szolgáltatásnyújtást.⁴⁹

- elegendő az osztrák hatóságok „megalapozott gyanúja”, miszerint a szolgáltató az AVRAG bizonyos rendelkezései szerinti szabálysértést követett el, hogy elveszítse azt a jogot, hogy az ügyfelétől követelje a nyújtott szolgáltatás után járó, még kifizetetlen vállalkozói díjat;
- az a legkevesebb, hogy a szóban forgó intézkedés révén nagyobb a kockázata, hogy a szolgáltatók részére megkésve fizetik ki azt az összeget, amely többnyire a megállapodás szerinti teljes ár jelentős részét teszi ki;
- a szóban forgó intézkedés emellett bizonyos kedvezőtlen pénzügyi következményekkel járhat, még akkor is, ha szabálysértésre nem került sor, mivel a biztosíték a bírság kiszabására irányuló eljárás időtartama alatt (ami több évig is eltarthat) mindvégig az osztrák közigazgatási szerv számláján marad, ahol nem kamatozik.

Mind a főtanácsnok, mind a Bíróság egyetértenek abban, hogy egy olyan intézkedés, mint amilyenről itt szó van, a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló szabályainak hatálya alá tartozik.⁵⁰ A *Čepelnik*-ügyben úgy tűnik, hogy a súlyos bírságok és a szóban forgó biztosítékok együttesen jelentősen akadályozzák a Szerződésekben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságát. Egyebek mellett az említett intézkedések együttesen jelentős mértékben módosítják a 96/71 irányelv által védett különböző (és időnként egymással versengő) érdekek között fennálló finom egyensúlyt: ezen érdekek a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak a tisztességes verseny biztosítása, valamint a munkavállalók jogainak a fogadó és székhely szerinti tagállamban való szavatolása melletti előmozdításához fűződnek.⁵¹

Következésképpen az olyan intézkedéseket, mint amilyeneket az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás előír, a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozóknak kell tekinteni.⁵² A *Čepelnik*-ügyben a Bíróság megállapította, hogy az olyan tagállami

⁴⁹ A főtanácsnok indítványának 38. pontja.

⁵⁰ A főtanácsnok indítványának 39. pontja.

⁵¹ A főtanácsnok indítványának 109. pontja.

⁵² Az ítélet 41. pontja.



szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a szolgáltatás igénybe vevőjét arra kötelezzék, hogy függesse fel a kifizetéseket, és a valamely más tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtóra az első tagállam munkajogi szabályainak megsértése esetén esetlegesen kiszabható bírság megfizetésének biztosítása céljából biztosítékot nyújtson, meghaladja a munkavállalók védelmére, valamint a – többek között szociális biztonsági – csalás elleni küzdelemre és a visszaélések megelőzésére irányuló célkitűzések megvalósításához szükséges mértéket.⁵³

A Čepelnik-ügy tanulságai

Bár a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelve – a 9. cikkében foglalt indikatív felsorolás útján – jól szemlélteti, hogy a tagállamok milyen adminisztratív intézkedéseket és ellenőrző mechanizmusokat vezethetnek be a nemzeti szabályozásukba, a Čepelnik-ügy a Bíróság szemszögéből mutatja be, hogy milyen szempontok alapján dönthető el, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések összeegyeztethetők-e a az uniós joggal. A tagállamoknak fel kell készülniük arra, hogy a munkavállalók jogainak biztosítása, és a szociális dömping elkerülése érdekében bevezetett intézkedéseiket felülvizsgálják abban az esetben, ha azok, illetve a hozzájuk kapcsolódó szankciók nem állnak arányban az általuk védelmezni kívánt törvényes célkitűzésekkel.

Ugyan a Čepelnik-ügyben nem született még jogerős határozat a bleiburgi kerületi bíróság előtt, már most megmutatkozik a Bíróság ítéletének hatása az osztrák, illetve a tágabb értelemben vett európai nemzeti joggyakorlatra a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos adminisztratív követelmények vonatkozásában.

Ausztriában a *Landesverwaltungsgericht Niederösterreich* (Alsó-Ausztria tartományi közigazgatási bírósága) az előtte folyamatban lévő ügyben⁵⁴ – a Bíróságnak a Čepelnik-ügyben hozott ítéletére hivatkozással – 2019. február 1-jén úgy határozott, hogy az eljárás tárgyát képező, kiküldött munkavállalókat bejelentő nyilatkozat késedelmes benyújtása, valamint a kiküldetésekre vonatkozó dokumentáció hiányosságai miatt a kifizetések felfüggesztését és a biztosíték megfizetését elrendelő határozatot vissza kell vonni.

Ezen osztrák ügy tényállása kísértetiesen hasonlít a Čepelnik-ügyben tárgyaltaakra: az osztrák adóhatóság által 2018 szeptemberében végrehajtott ellenőrzés során a hatóságok tudomására jutott, hogy az Ausztriában szolgáltatást nyújtó, Szlovákiában bejegyzett társaság négy munkavállalója nem lett időben bejelentve a hatóságokhoz, továbbá e kiküldött munkavállalók vonatkozásában a szlovák társaság nem tartotta nyilván a szükséges társadalombiztosítási igazolásokat (A1/E 101 igazolásokat), sem az előírt bérfizetési bizonylatokat; ezáltal az osztrák adóhatóság szerint a szlovák társaság megsértette az AVRAG-ot felváltó *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (bér- és szociális dömping elleni küzdelemről szóló törvény; LSD-BG) rendelkezéseit.

Egy hasonló ügyben az AVRAG 7m. cikkét helyettesítő LSD-BG 34. cikkének értelmezése ugyancsak bírósági eljárás tárgyát képezte: az osztrák Alkotmánybíróságnak

⁵³ A Bíróság 170/18. sz. sajtóközleménye, 2018. november 13.

⁵⁴ Ügyszám: LVwG-S-2688/001-2018; ECLI: AT: LVWGNI: 2019: LVwG.S.2688.001.2018.



határoznia kellett arról, hogy az abban foglalt intézkedések alkotmányellenesnek minősülnek-e.⁵⁵ Az Alkotmánybíróság elé utalt egyik ügyet tárgyaló *Landesverwaltungsgericht Oberösterreich* (Felső-Ausztria tartományi közigazgatási bírósága) szerint e rendelkezések ugyanis:

- sértik az egyenlő bánásmód elvét, amennyiben a hazai szerződő félnek biztosítékot kell fizetnie annak ellenére, hogy nem ő, hanem a külföldi szolgáltató áll a szabálysértés elkövetésének gyanúja alatt; bár a biztosíték nem minősül bírságnak, lényegében egy harmadik személyek tartozásaiért való (alkotmányellenes) felelősséget valósít meg;
- sértik a független harmadik személy tulajdonjogát, amennyiben végső soron a közigazgatási eljárás a helyszínen fellelhető használati tárgyak lefoglalásával is végződhet;
- sértik a külföldi szolgáltatóknak a tisztességes eljáráshoz való jogát, hiszen a külföldi vállalkozásoktól rendszerint megtagadják a fél jogállását a biztosítékadás elrendeléséről szóló eljárás során;
- általában véve alkalmasak a szolgáltatásnyújtás szabadsága uniós elvének a korlátozására annyiban, amennyiben az jelentősen megnehezíti a más tagállamban letelepedett vállalkozások számára az Ausztriában történő szolgáltatásnyújtást.

Az Osztrák Munkáskamara és az Osztrák Szociáldemokrata Párt a *Čepelnik*-ügyben született határozatra hivatkozva támogatják az Európai Munkaügyi Hatóság gyors létrehozását: a jelen körülmények között az uniós jog által biztosított határokon átnyúló végrehajtási rendszer nem működik, ezért az Európai Munkaügyi Hatóság feladatának kell lennie a munkabérekkel való visszaélések és a szociális dömping megakadályozása.⁵⁶

Magyarország közvetlenül érintett a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelvét értelmező bírósági joggyakorlat által. A jelenleg is folyamatban lévő C-16/18. sz. *Michael Dobersberger* (a Magistrat der Stadt Wien részvételével)⁵⁷ ügyben a Bíróságnak arra a kérdésre kell választ adnia, hogy hogyan alkalmazandók az irányelv által előírt adminisztratív intézkedések és ellenőrző mechanizmusok – különösen a munkavállalók határokon átnyúló kiküldetésének a fogadó tagállam hatósága részére vonatkozó bejelentése és e munkavállalók díjazásának mértékével és társadalombiztosítási bejelentésével kapcsolatos dokumentumok rendelkezésre tartása – a Magyarország és Ausztria között közlekedő vonatokon fedélzeti kiszolgálással, valamint ételek és italok készítésével és értékesítésével megbízott utazó személyzetére vonatkozóan. Az osztrák AVRAG ugyanis e „kiküldött” munkavállalók vonatkozásában is előírja a bejelentési és dokumentációs kötelezettséget. Bár az ügyben eljáró főtanácsnok álláspontja szerint az „intenzíven utazó munkavállalókra” nem terjed ki a kiküldetési – és ennek következtében

⁵⁵ Lásd a 2018. december 12-i G104 / 2018 és társai-ügyben hozott ítélet 5.1–5.5 pontját. Az osztrák Alkotmánybíróság végül elutasította az ügyet, mivel ítéletével közvetett módon befolyásolná az előterjesztő bíróságok határozatát.

⁵⁶ <https://diepresse.com/home/wirtschaft/recht/5529000/EUGericht-kippt-oesterreichische-Regelungen-Sozialdumping> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)

⁵⁷ A Bíróság előtt C-16/18. sz. *Michael Dobersberger* (a Magistrat der Stadt Wien részvételével) folyamatban lévő ügy [ECLI:EU:C:2019:638].



a végrehajtási – irányelv,⁵⁸ a Bíróság feladata lesz annak meghatározása, hogy e tekintetben (is) aránytalannak minősíthetők-e az osztrák nemzeti jog által előírt adminisztratív intézkedések.

Svájc szintén élénk figyelemmel követte a Čepelnik-ügyben született uniós szintű határozathozatalt. (Daum, 2018) Bár nem tagja az Európai Uniónak, a svájci nemzeti szabályozás a kiküldetési irányelvhez hasonlóan rendelkezik a Svájcba kiküldött munkavállalókat megillető munkajogok és munkakörülmények biztosításáról, valamint az azok betartását elősegítő bejelentési kötelezettségről. A svájci szakszervezetek szövetsége a Čepelnik-ügyre hivatkozással függesztette fel tárgyalását a Svájci Szövetségi Tanáccsal, amely tovább szigorította volna az uniós munkavállalókra vonatkozó kiküldetési szabályokat a bérdömping és az elégtelen munkakörülmények elleni harc keretében. A Čepelnik-ügyben hozott ítélet ugyanis további bizonyítékként szolgál arra a korábban elkezdett uniós gyakorlatra: kétség esetén mind a Bíróság, mind az Európai Bizottság a szolgáltatásnyújtás szabadságát helyezi előnybe a munkavállalók védelmével szemben, és felülírják az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét. Minthogy a Čepelnik-ügy nyomán a Bíróságnak és az Európai Bizottságnak lehetősége nyílik felülvizsgálni a kiküldetések keretében hozott adminisztratív intézkedéseket, az ezzel kapcsolatos joggyakorlat kötelezővé válik a Svájci Szövetségi Tanács, valamint a svájci szakszervezetek számára is, megnyitva a munkaerőpiacukat a versenyképesebb uniós fizetések előtt.

Tekintettel arra, hogy a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelvének felülvizsgálata a következő hetekben esedékes – a Bizottságnak ugyanis legkésőbb 2019. június 18-ig kell jelentést benyújtania az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az ezen irányelv alkalmazásáról és végrehajtásáról, adott esetben szükséges módosításokat vagy kiigazításokat javasolva – várhatóan több eljárást kezdeményeznek a Bíróság előtt,⁵⁹ egyes nemzeti szabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségének megállapítása céljából. Az Európai Munkaügyi Hatóság (European Labour Authority – ELA) felállítása és a kiküldött munkavállalók szabályozásának e központi szerv alá rendelése szintén a kiküldött munkavállalók végrehajtási irányelvének egységesebb alkalmazását vetíti előre, annak ellenére, hogy az ELA-nak a munkaügyi ellenőrzésekben betöltött szerepét illetően a tagállamok között nem teljes az összhang. (Gellérné, 2018:13)

Csak az idő a megmondhatója, hogy vajon ez az ügy alkalmas lesz-e arra, hogy a kiküldött munkavállalókat érintő – a nemzeti adminisztratív és ellenőrző intézkedések formájában megjelenő – gyakorlati követelmények és szankció rendszerének reformját elindítsa.

⁵⁸ Szpunar főtanácsnok 2019. július 29-i indítványa, C16/18 Michael Dohersberger-ügyben [ECLI:EU:C:2019:638], 65. pont.

⁵⁹ Lásd többek között a Bíróság előtt (időközben törölték) a C-64/18. sz. Maksimovic, a C-140/18. sz. Köfler és mások, a C-146/18. sz. Köfler és a C-148/18. sz. Köfler és mások folyamatban lévő ügyeket az osztrák adminisztratív követelményeknek és ellenőrzési intézményeknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.



Felhasznált irodalom

- CUYVERS, Armin (2017): Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services in the EU. In UGIRASHEBUJA, Emmanuel – RUHANGISA, John Eudes – OTTERVANGNER, Tom – CUYVERS, Armin eds.: *East African Community Law*. Brill. 376–391. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004322073_025
- DÓLVIK, Jon Erik – ØDEGÅRD, Anne Mette (2013): The Struggle over the Services Directive: The role of the European Parliament and the ETUC. In STEIN, Evju ed.: *Cross-Border Services, Posting of Workers and Multilevel Governance*. University of Oslo. 351–374.
- FEKETE, Sára (2018a): The Challenges of Defining Posted Workers. *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 1. sz. 22–45. http://hllj.hu/letolt/2018_1_a/A_02_FeketeS_hllj_2018_1.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- FEKETE Sára (2018b): Gondolatok egy találkozó margójára – Emmanuel Macron és a kiküldött munkavállalók. *THEMIS*. 58–79. Elérhető: www.ajk.elte.hu/media/cf/3e/9d2b86a14df0de8223223358be869b15481d14f8b9652ff725ea5143812d/Themis_2018_jun.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2011): Free Movement of Persons – a Synthesis. In SOMSSICH, Réka – SZABADOS, Tamás eds.: *Central and Eastern European Countries after and before the accession*. Budapest, ELTE ÁJK, 51–84.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2018): European Labour Authority: The guardian of posting within the EU? *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 1. sz. 1–21. Elérhető: http://hllj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hllj_2018_1.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- HARTLAPP, Miriam (2014): Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates: Changes in Capacity and Cooperation across Europe. *West European Politics*, Vol. 37, No. 4. 805–824. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.919772>
- KULLMANN, Miriam (2013): The Principle of Effet Utile and Its Impacts on National Methods for Enforcing the Rights of Posted Workers. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 29, No. 3. 283–304.
- SCHLACHTER, Monika – FISCHINGER, Philipp (2013): From Bolkestein to the Services Directive – and further. In STEIN, Evju ed.: *Cross-Border Services, Posting of Workers and Multilevel Governance*. University of Oslo. 375–412.
- VAN HOEK, Aukje – HOUWERZIJL, Mijke (2011): *Complementary study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*. University of Amsterdam, Final Report. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7510&langId=en> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)



Internetes források

- ALSOS, Kristin – ØDEGÅRD, Anne Mette (2018): *Improving data collection about posting and information provision on conditions*. Fafo Report, SOLIDAR. Elérhető: www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/854/original/Improving_data_collection_about_posting_and_information_provision_on_conditions_applicable_for_posted_workers_Report_updated_01.2019.pdf?1546865970 (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- ČANĚK, Marek – KALL, Kairit – LILLIE, Nathan – WALLACE, Amelia – HAIDINGER, Bettina (2018): *Transnational Cooperation among Labour Regulation Enforcement Agencies in Europe: Challenges and Opportunities Related to the Posting of Workers*. SOLIDAR. Elérhető: www.mobilelabour.eu/wp-content/uploads/2018/07/TNC_Report_-_Challenges_and_Opportunities_Related_to_the_Posting_of_Workers___Attachements.pdf. DOI: 10.13140/RG.2.2.25125.19687 (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- DAUM, Mattias (2018): *Die linke Angst vor Europa. Schweizer Gewerkschaften stellen sich gegen ein Rahmenabkommen mit der EU. Wovon fürchten sie sich?* Elérhető: www.zeit.de/2018/34/schweizer-gewerkschaften-angst-rahmenabkommen-eu (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- EU-Gericht kippt osztrák szabályozást a szocialdumping ellenében (2018). *Die Presse*, 13. 11. 2018. Elérhető: <https://diepresse.com/home/wirtschaft/recht/5529000/EUGericht-kippt-oesterreichische-Regelung-gegen-Sozialdumping> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- MUSSCHE, Kinke – CORLUIY, Vincent – MARX, Ive (2016): *The Rise of the Free Movements: How Posting Shapes a Hybrid Single European Labour Market*. IZA Discussion Paper No. 10365. Elérhető: www.mobilelabour.eu/wp-content/uploads/2017/06/raport-How-posting-shapes-a-hybrid-single-European-Labour-Market-IZA-Institute-1.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- <https://diepresse.com/home/wirtschaft/recht/5529000/EUGericht-kippt-oesterreichische-Regelung-gegen-Sozialdumping> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1039> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)
- www.ec.europa.eu/social/postedworkers (A letöltés dátuma: 2019. 07. 23.)



Bacher Gusztáv – Szecskay András

A szabadalombitorlás miatt elrendelt ideiglenes intézkedéssel okozott kárért való helytállási kötelezettség¹

Appropriate Compensation for a Wrongfully-Issued Preliminary Injunction Ordered in a Patent Infringement Dispute

A TRIPS és a Jogérvényesítési Irányelv szabályozza az ideiglenes intézkedéssel okozott kárért való helytállási kötelezettséget, amikor megállapítják, hogy nem történt szellemi tulajdonjogi jogsértés. Ennek értelmezését kérte a Fővárosi Törvényszék. A jelen cikk a főtanácsnok indítványát ismerteti.

Kulcsszavak: szellemi tulajdon, ideiglenes intézkedés, Jogérvényesítési Irányelv, helytállási kötelezettség

TRIPS and the Enforcement Directive provide for appropriate compensation for a wrongfully-issued preliminary injunction in IP dispute. The Metropolitan Court of Budapest commenced preliminary ruling procedure on interpreting this provision. This article presents the opinion of the Advocate General.

Keywords: IP rights, preliminary injunction, enforcement directive, compensation

Bacher Gusztáv ügyvéd, Szecskay Ügyvédi Iroda. E-mail: gusztav.bacher@szecskay.com

Szecskay András ügyvéd, Szecskay Ügyvédi Iroda. E-mail: andras.szecskay@szecskay.com

¹ A Magyar ügyek az Európai Unió Bírósága előtt címmel az ELTE ÁJK-n 2019. június 7-én rendezett konferencián tartott előadás szerkesztett változata (Európai Jogi Intézet, Magyar Csoport).

Bevezetés

A Bayer-ügyben² az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló irányelv³ (a továbbiakban: Jogérvényesítési Irányelv) rendelkezését kell értelmeznie a Fővárosi Törvényszék megkeresése⁴ alapján. Az alapeljárás tárgya az, hogy ha a szabadalomtörelési eljárásban a bíróság ideiglenes intézkedéssel eltiltást rendel el, és később az intézkedés jogalapját veszti, például azért, mert a jogi oltalmat (jelen esetben szabadalmi oltalom) megsemmisítik, milyen felelősség/helytállási kötelezettség terheli a kérelmezőt. Más szóval: az eltiltással okozott kárt melyik félre kell telepíteni. Az ügy lényege az eljárási eszközökkel biztosított, anyagi jogi hatású fegyveregyenlőség.

A Bíróság 2019. január 8-án tartott tárgyalást, Pitruzella főtanácsnok 2019. április 11-én hozta meg az indítványát. A Bíróság 2019. szeptember 12-én fogja az ítéletét kihirdetni. A jelen cikk a főtanácsnok indítványát ismerteti az EU jog értelmezéséről.

Tényállás

A Bayer 2000-ben szabadalmi bejelentést tett egy fogamzásgátló hatóanyagot tartalmazó gyógyszerkészítménnyel kapcsolatos találmányra. A Magyar Szabadalmi Hivatal 2010. októberben adott szabadalmat a találmányra.

Már az oltalom megadása előtt, 2009-ben két generikus gyógyszergyártó, a Richter Gedeon Nyrt. és az Exeltis Magyarország Kft. megkezdte olyan készítmények magyarországi forgalmazását, amelyek a Bayer szerint a szabadalmába ütköznek. A találmány a közzétételt követően ugyan ideiglenes oltalom alatt állt [Szt.⁵ 12. § (2) bek.], a Bayer csak azt követően tudott ideiglenes intézkedés iránti kérelmet előterjeszteni, hogy a szabadalmat megadták.

A Fővárosi Törvényszék a rPp.⁶ 156. § és a Szt. 104. § alapján 2011. júliusban ideiglenes intézkedéssel kötelezte a generikus gyártókat a forgalmazás abbahagyására. A bíróság az ideiglenes intézkedést a Bayer általi biztosítékadáshoz kötötte. Az ideiglenes intézkedés előzetesen végrehajtható, a generikus gyártók a termékeket a piacról visszavonták.

A generikusok fellebbezései nyomán a Fővárosi Ítéletábra 2011. októberben az ideiglenes intézkedést eljárási hibák miatt⁷ hatályon kívül helyezte. Az új eljárásban az elsőfokú bíróság a Bayer ideiglenes intézkedés iránti kérelmét elutasította, mivel

² C-688/17. sz. Bayer Pharma AG-ügy [ECLI:EU:C:2019:324].

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/48/EK irányelve (2004. április 29.) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről, HL L 157., 2004. 04. 30., 45–86.

⁴ 3.P.20.998/2017.

⁵ 1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról.

⁶ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.

⁷ Fővárosi Ítéletábra 8.Pkf.26.503/2011/9 sz. végzése szerint az ideiglenes intézkedés elrendelésének sem anyagi jogi feltételei (a jogsértés valószínűsítése), sem pedig eljárásjogi feltételei (különös méltánylást érdemlő jogvédelmi helyzet és kárveszély, továbbá arányosság) nem voltak valószínűsítve, továbbá a biztosíték összegét sem munkálták ki kellőképpen.



az ekvivalens európai szabadalom megvonása miatt a közérdek (gyógyszerellátás, választék, fogyasztói érdek) szempontjából nem tekintette már arányosnak az eltiltást.

Mindemellett az ideiglenes intézkedés több mint 2 hónapig volt hatályban, amely időszakban a generikus gyártók a termékeiket nem tudták forgalmazni.

A bitorlással szembeni védekezés részeként – a szabadalom megadását követő 2 hónappal – a generikus gyártók megsemmisítési kérelmet nyújtottak be a MSZH-hoz a szabadalom ellen. 2012-ben a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (SZTNH)⁸ a szabadalmat megsemmisítette, visszamenőleges hatállyal, és a határozat a megváltoztatási eljárást követően 2016-ban vált jogerőssé.

A generikus gyártók viszontkeresetben azt kérték, hogy a bíróság a Bayert kötelezze az ideiglenes intézkedéssel okozott kár kiegyenlítésére. A kár elsődlegesen árbevétel-kiesés.

A követelés jogalapja

A viszontkeresetben előterjesztett követelés jogalapja a rPp. 156. §⁹ és a Szt. 104. § (13) bek.,¹⁰ amely előírja, hogy a bíróság az ideiglenes intézkedés elrendelését biztosítékadáshoz kötheti, és a korábbi magyar joggyakorlat¹¹ kártalanítási jellegű igénynek tekinti azt az igényt, ha a bíróság által – elrendelésekor jogszerűen – elrendelt ideiglenes intézkedés a szabadalom visszamenőleges megsemmisítése alapján később megdől. A hátrányok megtérítése iránti igény azáltal keletkezik, hogy az ideiglenes intézkedés hatálya alatt a termékek forgalmazásától a bíróság a kérelmezetteket (a perben: alpereseket) a szabadalmas kérelmére jogszerűen eltiltotta. Ebből következően a szabadalmas viseli annak kockázatát, ha az intézkedés utóbb alapját veszti.

A Bayer a kereset elutasítását kérte arra hivatkozással, hogy a generikus gyártók a kárt saját maguk okozták, ennél fogva annak megtérítésére a magyar polgári jogi felelősség szabályai alapján nem jogosultak. A generikus gyártók ugyanis – szándékosan és jogellenesen – jóval a szabadalom megsemmisítése előtt vezették be a piacra a bitorló termékeket. Generikus gyógyszergyártóként tudomással bírtak arról, hogy a Bayer szabadalommal rendelkezik, így a károk elkerülése érdekében a termékek forgalomba hozatalát megelőzően a szabadalmat kellett volna megtámadniuk, és megvárniuk,

⁸ A Magyar Szabadalmi Hivatal új neve 2011. január 1-től Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

⁹ 156. § (1) A bíróság kérelemre ideiglenes intézkedéssel elrendelheti a kereseti kérelemben (vizontkeresetben), illetve az ideiglenes intézkedés iránti kérelemben foglaltak teljesítését, ha ez közvetlenül fenyegető kár elhárítása vagy a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása, illetve a kérelmező különös méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükséges, és az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket. A bíróság az ideiglenes intézkedés elrendelését biztosítékadáshoz kötheti. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell.

¹⁰ Szt. 104. (13) A bíróság az előzetes bizonyítás és – az (5) bekezdés c) pontját és a (6) bekezdést kivéve – az ideiglenes intézkedés elrendelését biztosítékadáshoz kötheti.

(14) Ha az (5) bekezdés c) pontjában, a (6) bekezdésben és a (13) bekezdésben meghatározott esetekben a biztosíték összegéből való kielégítésre jogosult fél igényét az előzetes bizonyítás, illetve az ideiglenes intézkedés tárgyában hozott végzést hatályon kívül helyező határozat, illetve az ítélet (permegszüntető végzés) jogerőre emelkedésétől számított három hónapon belül nem érvényesíti, a letevő a biztosíték visszaadását kérheti a bíróságtól.

¹¹ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.845/2007/5 végzése.



hogy a megsemmisítési eljárásban legalább első fokon döntést hozzanak. A Bayer úgy véli, hogy a kártérítést kérelmező felek felelősek a kár bekövetkezéséért. A rPtk. 4. § (4) bekezdése szerint: „Saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat.”

Az uniós jogi háttér: a Jogérvényesítési Irányelv

A Jogérvényesítési Irányelv (22) preambulumbekkezdése kimondja: „[E]lengedhetetlen az olyan ideiglenes intézkedések biztosítása, amelyek a jogsértések azonnal megszüntetését szolgálják az ügyre vonatkozó érdemi döntés bevárása nélkül, a védelem jogainak tiszteletben tartása mellett, biztosítva az ideiglenes intézkedések arányosságát a kérdéses ügy sajátosságainak megfelelően és azon garanciákat, amelyek szükségesek a megalapozatlan kérelemből adódóan az alperes oldalán felmerült költségek és okozott kár fedezésére. Ezen intézkedések különösen akkor indokoltak, ha a késedelem helyrehozhatatlan kárt okozna a szellemi tulajdonjog jogosultjának.”

A Jogérvényesítési Irányelv 9. cikk (7) bek. szerint amennyiben az ideiglenes intézkedéseket megszüntetik, vagy a felperes cselekménye vagy mulasztása folytán hatályukat veszítik, vagy amennyiben a továbbiakban megállapítják, hogy nem történt szellemi tulajdonjogi jogsértés, vagy annak veszélye nem állt fenn, a bíróságok az alperes kérelmére elrendelik, hogy a felperes nyújtson megfelelő kártérítést az alperes számára az ilyen intézkedések által okozott károkért.

A Jogérvényesítési Irányelv szövege azonos a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében kötött TRIPS¹² megállapodás 50. cikkének (7) bekezdésével.

A Jogérvényesítési Irányelv magyar szövege a generikusok álláspontja szerint, amellyel az Igazságügyi Minisztérium is egyetértett, téves fordítást tartalmaz és helytelenül használja a „megfelelő kártérítés” kifejezést, amely helyesen „megfelelő kártalanítás” lenne. A Jogérvényesítési Irányelv különböző nyelvi változatai is alátámasztják a helytelen fordítást. A kártérítés szót eltérő tartalommal használja a Jogérvényesítési Irányelv: a 13. cikkhez kapcsolódó cím: „Kártérítés”, amely szerint „a tagállamok biztosítják, hogy az illetékes bíróságok a sértett fél kérelmére elrendeljék, hogy a jogsértő, aki tudta, vagy kellő gondosság mellett tudnia kellett volna, hogy jogsértést valósít meg, a jogosult számára a jogsértés folytán elszenvedett tényleges kárnak megfelelő kártérítést fizessen”. Ugyanezen cikk címe az angol szövegben: „Damages”, a német szövegben: „Schadenersatz”, a francia szövegben: „Dommages-intérêts”. Látható, hogy a Jogérvényesítési Irányelv elfogadáskori szövegeiben a 13. cikk eltérő szóhasználatot alkalmaz, mint a 9. cikk (7) bekezdése (*appropriate compensation, angemessenen Ersatz, un dédommagement approprié*). Ennek ellenére a magyar szövegben mind a 9. cikk (7) bekezdésben, mind a 13. cikkben a kártérítés szó szerepel.

¹² A Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó, 1994. április 15-én Marrakeshben megkötött, és az 94/800/EK tanácsi határozattal jóváhagyott egyezmény 1. C) mellékletét képező, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás (a továbbiakban: TRIPS megállapodás). Magyarországon kihirdette: az 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről.



A különbségtétel jelentősége, amint a Fővárosi Törvényszék is jelezte, hogy a magyar polgári jogi jogdogmatika különbséget tesz a jogellenességen és felróhatóságon alapuló kártérítési felelősség és a jogszerűen okozott kár ellentételezése fejében járó kártalanítás között. A magyar Igazságügyi Minisztérium az Európai Unió Tanácsa Főtitkárságához a magyar nyelvű változat módosítása iránti kérelmet nyújtott be. A forditás helyesbítése nem történt meg.

A Fővárosi Törvényszék két kérdésben találta szükségesnek megkeresni a Bíróságot.

A Fővárosi Törvényszék első kérdése

Az alapeljárásban vita volt a felek között, hogy szükséges-e a Bíróság megkeresése. Hasonló tényállás mellett a *Cour d'appel de Paris*¹³ 2014-ben elutasította az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, és megállapította, hogy az Irányelv egyértelmű abban (*acte claire*), hogy kártalanítás jár nemcsak abban az esetben, ha a bitorlás hiányát állapítják meg, hanem akkor is, ha a szabadalom megsemmisítésre kerül, és a kártalanítás magában foglalja az eltiltás időtartama alatt elmaradt hasznot is.

A Fővárosi Törvényszék első kérdése arra keresi a választ, hogy a 9. cikk (7) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az csak a kártérítéshez való jogot biztosítja az alperes számára, e jog tartalmát azonban nem határozza meg kimerítően, hanem a tagállamokra bizza az e jog gyakorlásával kapcsolatos feltételek és részletes szabályok, valamint a kártérítés mértékének meghatározását.

A főtanácsnok elemzésének alapja a TRIPS Megállapodás. Ennek háttere, hogy a Jogérvényesítési Irányelv 9. cikk (7) bekezdésének szövege szóról szóra megismétli a TRIPS Megállapodás 50. cikkének (7) bekezdését. A Bíróság korábban megállapította, hogy „a TRIPS-megállapodás rendelkezései az uniós jogrend szerves részét képezik, és e jogrend értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az említett megállapodás előzetes döntéshozatal keretében történő értelmezésére”.¹⁴ A TRIPS-megállapodás két alapvető célkitűzést követ: egyrészt gondoskodni kell arról, hogy a szellemi tulajdonjog megsértése esetén hatékony eljárások álljanak a jogtulajdonosok rendelkezésére, másrészt biztosítaniuk kell, hogy ezeket az eljárásokat oly módon alkalmazzák, hogy ne gátolják a kereskedelmet és biztosítékot nyújtsanak a velük való visszaéléssel szemben. A TRIPS 50. cikk (7) bekezdése a kötelezettséget nem részletekbe menően határozza meg, hanem az elérendő célt jelzi, nagy mozgásteret biztosítva a tagállamoknak a nemzeti jogban való végrehajtás során.

A főtanácsnok a TRIPS elemzését követően áttért a Jogérvényesítési Irányelv 9. cikk (7) bekezdés céljának értelmezésére. Amint azt a Bíróság a *Diageo Brands*-ítéletében¹⁵ ki mondta, a Jogérvényesítési Irányelv a szellemi tulajdonjogok védelmének biztosítására szolgáló jogorvoslatokat az azokhoz szorosan kapcsolódó kártérítési keresetek egészítik

¹³ Biogaran v. Laboratoires Negma, Laboratoire Medidom, Cour d'appel de Paris, 2014 január 31., № 12/05485, Elérhető: www.eplawpatentblog.com/eplaw/2014/04/fr-biogaran-v-laboratoires-negma-damages.html#more (A letöltés dátuma: 2019. 07. 01.)

¹⁴ Lásdtöbbek között: C-431/05. sz. Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos-ügy [ECLI:EU:C:2007:496], az ítélet 31. pontja; C-180/11. sz. Bericap-ügy [ECLI:EU:C:2012:717], az ítélet 67. pontja).

¹⁵ C-681/13. sz. Diego Brands-ügy [ECLI:EU:C:2015:471], az ítélet 74. pontja.



ki. Míg a 9. cikk (1) bekezdése a szellemi tulajdonjogot fenyegető sérelem megakadályozására irányuló ideiglenes intézkedésekről rendelkezik, ugyanezen cikk (7) bekezdése olyan intézkedéseket ír elő, amelyek lehetővé teszik, hogy az alperes kártérítést kérjen abban az esetben, ha a későbbiekben megállapítják, hogy nem történt szellemi tulajdonjogi jogsértés, vagy annak veszélye nem állt fenn. Amint a (22) preambulumbekzdésből kitűnik, ez olyan garanciának minősül, amelyet az uniós jogalkotó az általa előírt gyors és hatékony ideiglenes intézkedések ellensúlyozására tartott szükségesnek. Az alapügybelihez hasonló eljárás tehát a 9. cikk (7) bekezdésének hatálya alá tartozik. A Jogérvényesítési Irányelv alapján a tagállomoknak olyan mechanizmust kell bevezetni, amely az eltiltott gyártó számára lehetővé teszi, hogy az ideiglenes intézkedés miatt elszenvedett kárért bírósági úton megfelelő kártérítést kaphasson az e rendelkezésben meghatározott esetekben.

A főtanácsnok hangsúlyozta, hogy a Jogérvényesítési Irányelv alapján nem lehet megállapítani, hogy az valamely meghatározott felelősségi rendszer választását is megkövetelné a tagállamoktól. A Jogérvényesítési Irányelv nem irányul az ideiglenes intézkedés végrehajtásával okozott károkkal kapcsolatos felelősségre vonatkozó nemzeti rendelkezések teljes körű közelítésére. Az unió nem törekszik a kérelmező helytállására vonatkozó szabályok harmonizálására, és a tagállamoknak széles körű mérlegelési mozgásteret hagy.¹⁶

A főtanácsnok megállapította, hogy az EU eleget tett a szellemi tulajdonjogok érvényesítésének biztosítására vonatkozóan a TRIPS-megállapodásban előírt jogalkotási kötelezettségének. Noha a Jogérvényesítési Irányelv célja, amint azt a (10) preambulumbekzdése is kimondja, a nemzeti jogszabályok egymáshoz való közelítése egy magas, egyenértékű és egységes védelmi szint biztosítása érdekében, mindazonáltal ezen a téren nem végez teljes körű harmonizációt, hiszen annak célja nem a szellemi tulajdonjogok valamennyi vonatkozásának szabályozása. A 9. cikk (7) bekezdésében előírt „megfelelő kártalanítás”¹⁷ fogalmát nem lehet úgy értelmezni, hogy az valamely meghatározott felelősségi rendszert jelölne ki. A „megfelelő” melléknév alkalmazása a ténylegesen elszenvedett károokra és az eset körülményeire tekintettel az alperesnek járó kártérítés megfelelőségére vonatkozó értékelés előírására szorítkozik. Ez az értelmezés következik a Jogérvényesítési Irányelv (17) preambulumbekzdéséből is, miszerint „[a]z ezen irányelvben foglalt intézkedéseket, eljárásokat és jogorvoslatokat minden egyes esetben úgy kell meghatározni, hogy az figyelembe vegye az adott eset jellemző vonásait, ideértve az egyes szellemi tulajdonjogok sajátosságait”.

A főtanácsnok azt a következtetést vonja le, hogy a tagállomoknak lehetővé kell tenniük, hogy bármely ideiglenes intézkedés miatt elszenvedett kárért bírósági úton megfelelő kártérítést lehessen igényelni, de az Irányelv nem irányul az ideiglenes intézkedéssel okozott károkkal kapcsolatban a nemzeti jog teljes körű közelítésére. A tagállamoknak kell meghatározniuk az ilyen kár megtérítéséhez való jogot szabályozó anyagi jogi szabályokat, amelyekben tekintettel kell lenni arra, hogy lehetővé tegyék minden elszenvedett kár megfelelő megtérítését, de nem tartják vissza a szellemi tulajdonjog jogosultját attól, hogy ideiglenes intézkedés elrendelését kérelmezze.

¹⁶ A főtanácsnoki indítvány 41. pontja.

¹⁷ A főtanácsnok indítványában itt a „kártalanítás” kifejezést használja.



A Fővárosi Törvényszék második kérdése

A Fővárosi Törvényszék második kérdése arra irányul, hogy az irányelvvel ellentétes-e valamely tagállam polgári jogi szabályainak olyan alkalmazása, amelynek értelmében a nemzeti bíróság az utólag megalapozatlanná vált ideiglenes intézkedéssel okozott kár megtérítésére irányuló keresetet elutasítja, ha a kár amiatt következett be, hogy a generikus gyártó nem úgy járt el, ahogy „az az adott helyzetben általában elvárható”, más szóval: ha a termékeket a szabadalom érvényességének előzetes vitatása nélkül hozta forgalomba, illetve anélkül hogy megvárta volna, hogy a szabadalmat – legalább elsőkön – megsemmisítsék.

A főtanácsnok szerint az irányelv szövegével, mind a céljaival ellentétes lenne e rendelkezés olyan értelmezése, amely szerint tagállamok az alperes bármely kártérítéshez való jogát kizárhatják abban az esetben, ha az alperes azon szabadalom megsértésével lépett a piacra, amelynek védelme érdekében az ideiglenes intézkedéseket elrendelték, és nem várta meg, hogy azt előzőleg megsemmisítsék.

A Jogérvényesítési Irányelv két célkitűzés között teremt egyensúlyt: egyrészt a szellemi tulajdonjogok jogosultjai érdekeinek védelme, másrészt a jogszerű kereskedelem indokolatlan korlátozásoktól való megóvása. Ha a szabadalmas mentesülne az ideiglenes intézkedésekkel okozott kár megtérítésére vonatkozó kötelezettség alól pusztán arra hivatkozással, hogy a szabadalom az intézkedés elrendelésének időpontjában még érvényes volt, ez a fenti célkitűzésekbe ütközne, és az ideiglenes intézkedések visszaélészerű igénybevételére ösztönözhetne.

A fenti megfontolások azonban nem jelentik azt, hogy az alapeljárásbelihez hasonló helyzetben az alperes magatartását – különösen azt a tényt, hogy a piacra bitorló termékeket vezetett be, anélkül hogy a szóban forgó szellemi tulajdoni jogcímet előzetesen megtámadta vagy tartalmi szempontból kétségbe vonta volna – a nemzeti bíróság ne vehetné figyelembe.

A főtanácsnok indítványából levonható az a következtetés, hogy míg az előző kérdésre adott válasz szerint a tagállami anyagi jogi szabályok széles körben érvényesülnek, a második kérdésre adott válaszból kiderül, hogy ezt az autonómiát korlátozza az Irányelv céljának érvényre juttatása.

Összefoglalás

A főtanácsnok – követve a Fővárosi Törvényszéket – alappal indult ki abból, hogy a kártérítési jog nemzeti szabályai nem alkalmazhatók, mert nem jogellenes károkozásról van szó, hiszen a bíróság rendeli el a szabadalmas valószínűsítése alapján az ideiglenes intézkedést. Ha a szabadalmas mentesülhetne arra hivatkozással, hogy a másik fél is közrehatott a kár bekövetkezésében, az esetek nagy részében ez a kár megtérítésének kizárását eredményezné.

Mindenesetre a főtanácsnok nyitva hagyja azt, hogy ha a generikus gyártó az úgynevezett „kockázatos” piacra lépést választotta (üzleti nyelvben: *risk at launch*), ez a megfelelő kártérítéshez való jogának kizárását ugyan nem jelenti, de a nemzeti bíróság ezt a magatartást, más releváns körülményekkel együtt – mint például a szabadalom



és a piac jellemzői – figyelembe veheti az eltiltott gyártóknak nyújtandó megtérítés meghatározásakor, amelynek méltányosnak és igazságosnak kell lennie. Érdekes lesz majd, hogy a Bíróság ítélete követi-e a Főtanácsnokot, vagy ez utóbbi kérdést megválaszolatlanul hagyja.

A Bíróságnak arról kell döntenie, hogy az ideiglenes intézkedés elrendelésének kockázatát a kérelmezőnek mennyiben kell viselnie, amely helytállási kötelezettség nem függ a felek tudattartamától.

Felhasznált irodalom

BACHER Vilmos – FALUDI Gábor (2005): Jogérvényesítés a szellemitulajdon-jogok területén. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*. Elérhető: www.sztnh.gov.hu/hu/kiadv/ipsz/200504/01-bacher.html (A letöltés dátuma: 2019. 07. 01.)

Cour d'appel de Paris ítélete a Biogaran v. Laboratoires Negma, Laboratoire Medidom ügyben, № 12/05485

GERVAIS, Daniel (2012): *The TRIPS Agreement: Drafting History and Analyses*. 4. kiadás. Oxford.

Internetes forrás

www.eplawpatentblog.com/eplaw/2014/04/fr-biogaran-v-laboratoires-negma-damages.html#more (A letöltés dátuma: 2019. 07. 01.)

Jogforrások

1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről

1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/48/EK irányelve (2004. április 29.) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről, HL L 157., 2004. 04. 30., 45–86.



Ambrus István

A *ne bis in idem* elve a legújabb európai joggyakorlatban, kitekintéssel a princípium érvényesülésére különböző jogterületek találkozására esetében¹

The *Ne Bis in Idem* Principle in Recent European Practice with an Outlook on the Meeting Points of Different Branches of Law

A ne bis in idem (prohibition of double prosecution, prohibition of double punishment, prohibition of double jeopardy) elvét számos nemzeti, európai és nemzetközi jogi instrumentum is tartalmazza. Általánosságban ezen elv célja annak biztosítása, hogy senkit se lehessen ugyanazon cselekményért több ízben felelősségre vonni és megbüntetni. Ebben a tanulmányban mindenekelőtt az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában vizsgáltam meg az elv érvényesülését. Utóbbi gyakorlatából a Lada Dániel Bertold-ügyet szükséges kiemelni. Ebben a döntésében a Bíróság kifejtette, hogy a valamely tagállam bírósága által ugyanazon személy más cselekménye vonatkozásában korábban hozott, jogerős büntetőítélet valamely másik tagállamban való figyelembevételének nem lehet az a feltétele, hogy ez utóbbi tagállam bíróságai olyan előzetes elismerésre irányuló különleges eljárást folytassanak le, mint amilyen az alapügy tárgyát képezi. Végül foglalkoztam azzal a kérdéssel, hogy a ne bis in idem elve alkalmazható-e a különböző jogterületekről (például a közigazgatási jogból és a büntetőjogból) származó szankciók viszonylatában.

Kulcsszavak: büntetőjog, compliance, európai jog, kétszeres kockázat, kétszeres értékelés, kétszeres büntetés, közigazgatási jog, ne bis in idem

Ambrus István egyetemi docens, ELTE-ÁJK Büntetőjogi Tanszék. E-mail: ambrus.istvan@ajk.elte.hu

¹ A kutatást az NKFI Hivatal 128394. számú PD_18 posztdoktori kiválósági programja támogatta.

The ne bis in idem (prohibition of double prosecution, prohibition of double punishment, prohibition of double jeopardy), principle is included in many national, European and international legal instruments. In general, the objective of this principle is to ensure that no one is prosecuted or punished for the same act more than once. In this study, I examine the application of the ne bis in idem principle in the practice of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. In the jurisprudence of the European Court of Justice, the Lada case needs to be highlighted. The question referred to the Court of Justice in this case concerns the compatibility with the ne bis in idem principle of a procedure 'for recognition of the validity' in a Member State of a final decision taken in criminal proceedings brought in another Member State. Finally, I deal with the issue whether the ne bis in idem principle could be applied to sanctions in different branches of law (e.g. administrative law and criminal law).

Keywords: administrative law, criminal law, compliance, double jeopardy, double prosecution, double sanction, European law, ne bis in idem

Bevezetés

A *ne bis in idem* (korábbi szerzőknél: *non bis in idem*; jelentése: a kétszeres értékelés tilalma) régtől fogva érvényesülő, garanciális jelentőségű büntetőjogi – anyagi és eljárásjogi szempontból egyaránt nagy jelentőséggel bíró – alapelv. Elementáris relevanciája abban a jogállami gondolatban ragadható meg, hogy az állam büntetőigénye érvényesítésének korlátot szabjon: nevezetesen, hogy a büntetőjogi felelősség kérdésében történő döntésre, egyazon elkövetővel szemben, ugyanazon cselekménye miatt – a rendkívüli jogorvoslati eljárások esetétől eltekintve – csupán egyetlen ízben kerülhessen sor, illetve az egyszer már figyelembe vett szempont ismételtelen ne juthasson önálló jelentőséghez a büntetés kiszabásánál. (Gellér, 2009:115–149)

Az e princípium kapcsán olvasható szakirodalmi vizsgálódások általában arra hívják fel elsőként a figyelmet, hogy nem ugyanazt jelenti a kétszeres (többszörös) eljárás és elítélés (*prohibition of double prosecution*), mint a kettős (vagy többszöri) szankcionálás (*prohibition of double punishment*). Előbbit a büntető eljárásjogi irodalom általában a *res iudicata* kitétele alatt szokta megjeleníteni és tárgyalni. Utóbbi pedig a szankciótani munkákban jut elméleti és gyakorlati jelentőséghez. Emellett kiemelhető, hogy a kérdéskör a hazai (és általában a kontinentális) jogi berendezkedés mellett kisebb jelentőséggel bíró aspektusokkal is rendelkezhet az angolszász büntető eljárásjogi szisztémában (*prohibition of double jeopardy*).

Az alapelvről megállapítható, hogy az ugyan korábban is gyakran tárgyalt kérdésköre volt a büntetőjogi (és emellett az alkotmányjogi) munkáknak, napjainkban azonban kifejezetten reneszánszát éli annak vizsgálata. Ez nemzetközi síkon az Emberi Jogok Európai Bírósága, illetve az Európai Unió Bírósága olykor földrengésszerűen változó, vonatkozó új gyakorlatának, (Gellér, 2018) míg hazai viszonylatban egyrészt az elv Alaptörvénybe emelésének, másrészt az Alkotmánybíróság vonatkozó, alapvetően



újszerű hozzáállásának² tulajdonítható. Jelen munkában teljes körű áttekintésre ugyanakkor természetesen nem törekedhettem. Ehelyett, a *ne bis in idem* elv szempontjából legfontosabb hazai sarokpontok kiemelését követően, a strasbourgi és luxemburgi bíróságok legújabb gyakorlatát vettem górcső alá, utóbbi körből különös figyelemmel két magyar vonatkozású ügyre, a Balogh- és a Lada Dániel Bertold elleni büntetőeljárásra. Összevettem továbbá az említett ügyekben született döntések meghozatalakor, illetve az azóta hatályban lévő, releváns uniós és hazai jogi szabályozást, valamint a kapcsolódó belső jogalkotást. Végül, a *ne bis in idem* egyik leginkább neuralgikus kérdését, a különböző jogterületek (így közigazgatási jog, munkajog, polgári jog, büntetőjog stb.) szabályozása alapján alkalmazott szankciók viszonylatában vizsgáltam meg, hogy ilyen relációban lehet-e szó a *ne bis in idem* elv érvényesüléséről. A tanulmány összegzőként a jövőben figyelembevételt igénylő jogalkotási és jogalkalmazási szempontokkal zárul.

A hazai joghelyzet

A *ne bis in idem* elve – miként azt Gellér Balázs nemzetközi büntetőjogi monográfiájában kifejezetten kiemeli – minden jelentős jogrendszerben megtalálható. (Gellér, 2009:115) Hazai viszonylatban ugyanakkor, legalábbis ami az explicit alkotmányos szabályozást illeti, arra egészen a legújabb időszakig várni kellett. A korábbi Alkotmány ugyanis még nem szólt az elvről, az csupán Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (6) bekezdésében került megszövegezésre. Eszerint „A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.” (Részletesebben lásd: Karsai, 2016)

E definíció mindenekelőtt utal arra, hogy az alapelv csupán a rendes bírósági eljárások viszonylatában tekinthető irányadónak. Ugyanakkor például perújítás vagy felülvizsgálat kapcsán az elv nem alkalmazható, amit a döntés véglegességének (megváltoztathatatlanságának) jelentős – ám jogállamilag egyértelműen indokolt – korlátjaként lehet említeni. Lényeges eleme az alaptörvényi szabályozásnak, hogy az nem csupán az ismételt hazai elítélést, hanem az újabb, nemzetközi vagy uniós jogon alapuló üldözést is gátolhatja.

Az alkotmányos szabályozás büntetőeljárásbeli lecsapódását a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 4. § (3) bekezdése jelenti, amelynek értelmében: „Büntetőeljárás nem indítható, illetve a megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, ha az elkövető cselekményét már jogerősen elbírálták, kivéve a rendkívüli jogorvoslati eljárások és egyes különleges eljárások esetét.”

E szabályozás aláhúzza azt a már a korábbi jogirodalomban is megfogalmazott követelményt, hogy a *res iudicata* elve kizárólag a tettazonosság (Tóth, 2001; Tóth, 2017) (büntető anyagi jogi terminológia szerint: alaki bűnhalmazat) fennállása esetén lehet irányadó. Egy cselekménnyel valósul meg több bűncselekmény – tehát alaki

² Lásd 8/2017. (IV. 18.) AB határozat és (Ambrus, 2017).



halmazat létesül –, ha az elkövető valamely törvényi tényállásban írt elkövetési magatartást egyetlen ízben tanúsítja, oly módon azonban, hogy e cselekmény egyidejűleg egy másik tényállásban írt magatartásnak vagy magatartásrésznek is megfelel, vagy ugyanazon tényállásban foglalt elkövetési magatartást meríti ki egyidejűleg – legalább részben³ – többször. Alaki halmazat úgy is létrejöhet, hogy a kettő (vagy több) bűncselekmény a maga egészében ugyanazon elkövetési magatartás tanúsításával valósul meg, de úgy is, hogy az elkövetési magatartás egyes mozzanatai mindkét bűncselekménynek a sajátjai, míg más mozzanatok az egyik, megint más történések a másik bűncselekmény törvényi tényállásának keretein kívül esnek.⁴ Az alaki halmazat kereteit tehát törvényi tényállásban írt elkövetési magatartás határozza meg. Amint az teljes egészében kifejtésre került, a következő cselekménymozzanat – még ha a korábbival szoros kontinuitásban is van – anyagi halmazatban lesz megállapítandó.⁵ Anyagi halmazat esetén tehát az elkövető több olyan – akár azonos, akár különböző – törvényi tényállás keretei közé illeszkedő magatartást tanúsít, amelyeknek közös momentuma/metszete nincsen.

Az alaki és az anyagi bűnhalmazat közötti – mind minősítési, mind jogkövetkezménybeli – megkülönböztetés alapját kezdetben az a gondolat adta, hogy az az elkövető, aki egyetlen cselekménnyel realizál több bűncselekményt, nyilvánvalóan kevésbé büntetést érdemlő, mint aki ezt több magatartásával viszi véghez, mert a többszöri elkövetés többszöri elhatározást, tipikusan nagyobb elszántságot tételez fel az elkövető részéről, indokolt tehát utóbbi súlyosabb büntetéssel fenyegetése. A 20. század derekára tehát a magyar büntető jogtudományban kikristályosodott az a nézet, amely szerint egy cselekménnyel ugyanúgy megvalósítható több bűncselekmény, mint többel, ezért az alaki és az anyagi halmazat között anyagi jogi szempontból különbséget tenni nem szabad. (Ambrus, 2016)

Az alaki és az anyagi bűnhalmazat közötti megkülönböztetésből – eljárásjogi alapon – számos lényeges eltérés is adódik, ami arra vezethető vissza, hogy míg az alaki halmazat értékelésekor a már említett tettazonosság körében mozog a bíróság, addig anyagi halmazatnál különböző életbeli eseményeket is értékelés alá kell vonnia. E megkülönböztetés az alábbiakban foglalható össze:

- a) az ügyek elkülönítésének (Be. 147. §) alaki halmazat esetén nem lehet helye;
- b) alaki halmazat esetén annak látszólagos vagy valóságos volta kizárólag a bűnösség kérdésében történő döntés; ezzel szemben anyagi halmazat esetén, ha annak látszólagossága mellett dönt a bíróság, a háttérbe lépő cselekmény viszonylatában külön felmentő rendelkezést (Be. 566. §) kell hoznia (és ugyanígy jár el

³ Így alaki halmazat jön létre természetesen akkor is, ha például az elkövető egy petárdát dob a két sértetthez, amelynek felrobbanása folytán egyikük súlyos testi sérülést szenved el, míg a másiknál ez – az elkövetőn kívül álló okból – elmarad. Ilyenkor egy rendbeli befejezett és egy rendbeli kísérleti stádiumban rekedt súlyos testi sértést kell az elkövető terhére megállapítani.

⁴ E vonatkozásban hasonlóan (Roxin, 2003:817)

⁵ A joggyakorlatban ezzel egyezően Fővárosi Bíróság 26.Bf.XIV.9605/2006/4., Szegedi Ítéletábla Bf.I.33/2012/7.



- az ügyész a nyomozás során: az általa nem megállapíthatónak tartott bűncselekmény relációjában külön határozatban dönt a nyomozás megszüntetése felől);⁶
- c) amennyiben az első fokon valóságos alaki halmazatban értékelt bűncselekményeket a másodfok látszólagos halmazatként értékeli (vagy fordítva), harmadfokú eljárásnak nincs helye; az anyagi halmazat kapcsán ugyanilyen esetben fellebbezni lehet a harmadfokú bírósághoz (Be. 615. §);⁷
- d) a pótmagánvádas eljárás (Be. CV. Fejezet) megindítását alaki halmazat kapcsán nem akadályozza, ha az ügyész csak egy bűncselekmény miatt hozott megszüntető határozatot; anyagi halmazat esetén ilyenkor viszont csak a megszüntetéssel érintett bűncselekmény viszonylatában terjeszthető elő a vádindítvány.⁸

A *res iudicata* (ítélt dolog) idézett törvényi megfogalmazása kapcsán kiemелendő még, hogy a törvény nem „bűncselekményről”, hanem csupán „cselekményről” beszél. Ebből fakadóan pedig, elvi síkon, nem kizárólag a korábbi büntetőjogi felelősségre vonás képezheti akadályát a későbbi eljárás megindításának, hanem más – például szabálysértési jogi – elmarasztalás is. Ami pedig a korábbi büntetőjogi elítélést illeti, a kérdéskörrel a Kúria is foglalkozott. Így újabban, a BH 2016. 51. II. számon közzétett eseti döntésében kimondta, hogy: „A próbára bocsátást alkalmazó jogerős határozatban elbírált cselekmény itélt dolog, amely a próbára bocsátást megszüntető és büntetést kiszabó ítéletben nem minősíthető át, még a törvény időbeli hatályára vonatkozó rendelkezés alapján sem. A próbára bocsátás megszüntetését kimondó eljárásban a bűnösség ismételt kimondása nem lehetséges, csupán a büntetését kell kiszabni a próbára bocsátással elbírált cselekmény miatt, ezért a minősítés kötelező érintetlenül hagyása ebben az esetben nem eredményezi az elkövetéskor és az elbíráláskor hatályos büntető jogszabályok tiltott »kombinatív« alkalmazását.” A büntetőjogi intézkedésként szabályozott próbára bocsátás kapcsán tehát levonta a megfelelő eljárásjogi konzekvenciákat, nevezetesen, hogy a már kétséget kizáróan bizonyított bűnösséggel megvalósított deliktum kapcsán

⁶ A Kúria megfogalmazása szerint „[h]a a terhelt ellen anyagi bűnhalmazatban álló bűncselekmények miatt emelnek vádat, és a bíróság nem állapítja meg a bűnösséget valamennyi bűncselekményben, azon bűncselekmények miatt, amelyeket a bűnösség köréből kirekesztett, felmentő rendelkezést kell hozni. Ellenben az alaki halmazatot képező bűncselekmények körének szűkítése a bűncselekmény minősítésének fogalmába tartozik, ezért felmentő ítéleti rendelkezésnek nincs helye”. Lásd BH 2014. 130. III.

⁷ Erre a Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Büntető Kollégiumi véleményének B) II. 1. a) pontja mutatott rá, amely szerint „[a] harmadfokú eljárás lehetőségét lényegileg a másodfokú bíróság határozatának a bűnösség körében eltérő rendelkezése teremti meg. Értelemszerűen nincs helye harmadfokú eljárásnak, ha a vád tárgyává tett tények teljes körű értékelése mellett az elsőfokú bíróság ítéletének felmentő rendelkezése minősítésbeli tévedésen alapszik – például az alaki halmazat látszólagosságát megállapítva a cselekmény egységes minősítése helyett felment –, a másodfokú bíróság pedig – valóságos alaki halmazat megállapítását látva szükségesnek – a cselekmény törvényes minősítése helyett bűnösséget állapít meg abban a körben, amelyben az elsőfokú bíróság felmentő rendelkezést hozott”.

⁸ A BKv 90. I. 5. pontja szerint „[a]nyagi halmazat esetében nem felel meg a törvényes vád követelményének, ha a sértett olyan cselekmények miatt is vádindítványt nyújt be, amelyekkel kapcsolatban korábban nem született elutasító (megszüntető, részbeni mellőzésről szóló) határozat. Ha a feljelentés szerint alaki halmazatban álló több bűncselekményről van szó, nincs jelentősége annak, hogy a nyomozó hatóság (ügyész) csak egy bűncselekmény vonatkozásában hoz elutasító vagy megszüntető határozatot. Anyagi halmazatnál azonban, ha a megszüntetés csak egy bűncselekményre vonatkozik, pótmagánvádelmesítésére csak emiatt van lehetőség, míg a többi vonatkozásában a nyomozó hatóságtól újabb határozat hozatalát kell kezdeményezni”.



ismételt bűnösség megállapítása nem lehetséges, így a bíróság feladata ilyenkor kizárólag a büntetéskiszabásra korlátozódik.

A Debreceni Ítéltábla legújabbban az adóigazgatási eljárás keretében kiszabható adóbírság, illetve ugyanezen cselekmény miatt, büntetőeljárás keretében kiszabott pénzbüntetés viszonylatában elemezte a *ne bis in idem* elvét.⁹

Ami pedig a *ne bis in idem* hazai alkotmányos gyakorlatát illeti, kiemelhető, hogy az Alkotmánybíróság a 2010-es években több, nagy jelentőségű határozatában is foglalkozott a kérdéssel. Így a 33/2013. (XI. 22.) AB határozat kimondta, hogy „senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték. Az alkotmányos rendelkezés a »*res iudicata*«, valamint a »*ne bis in idem*« elvek összekapcsolásán keresztül egy relatív eljárási akadályt fogalmaz meg az elbírált, büntetendő cselekmények tekintetében”. Még nagyobb jelentőséggel bírt – és a különböző jogterületekről származó szankciók összevetéséről szóló fejezetben még érintendő – döntés volt a már említett, a 8/2017. (IV. 18.) AB határozat. Ebben a taláros testület megállapította, hogy az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelmény, hogy ha állatkínzás vétsége vagy büntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabása ugyanazon személlyel szemben nem lehetséges. Az ügyben a kiskutyákkal végző elkövetőt előbb az állatvédelmi hatóság állatvédelmi bírsággal sújtotta, majd a később megindult büntetőeljárásban a bíróság – büntetőjogi szankcióként – pénzbüntetést szabott ki vele szemben. Ezzel a megoldással tehát az AB a kétszeres értékelés tilalmának tágabb körű értelmezését fogadta el. Véleményem szerint ugyanakkor indokolt lett volna tovább is mennie abba az irányba, hogy a jogalkotó figyelmét is határozottan ráirányítsa a jelzett problémára. Ameddig ugyanis a közigazgatási és a büntetőeljárások, valamint ezek szankcióinak egymáshoz való viszonya nem rendeződik, a jogalkalmazásban könnyen gyakorlati nehézségek és zavarok léphetnek fel. Erre a kérdéskörre lentebb még visszatérek.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata

A *ne bis in idem* nemzetközi jogi szabályozása körében – mint minden emberi jogi vonatkozású kérdésben – az EJEE-t szükséges elsősorban kiemelni. Az eredeti római egyezmény a kétszeres értékelés tilalmának elvét ugyan még nem tartalmazta, a 7. Kiegészítő

⁹ ÍH 2019. 1.



Jegyzőkönyv 4. cikke ugyanakkor már akként rendelkezik, hogy: „Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyane bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntető eljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.” E megfogalmazás ugyan jelentősen cizellált szabályozást tartalmaz abból a szempontból, hogy nem csupán általánosságban „elítélésről” beszél, hanem kifejezetten rögzíti, hogy nem csupán a jogerős elítélés, hanem a jogerős felmentés is generalja a *ne bis in idem* beálltát. Szintén jelentős, hogy *explicite* kiemeli mind a megkettőzött eljárások, mind a büntetések tilalmát. Hátránya ugyanakkor, hogy lokális marad, hiszen kizárólag „ugyanennek az államnak” az eljárásáról szól, annak tehát az idézett definíció értelmében elvileg semmilyen akadálya nem lenne, hogy ugyanazon elkövető ugyanazon tettét két (vagy több) különböző állam is üldözze, elítélje és büntetéssel sújtsa. Ez a megoldás azonban a bűnözés egyre inkább határokon átívelő jellegűvé válására figyelemmel, és kifejezetten az európai térségben természetesen nem vezethet kielégítő eredményre.

Az EJEE alapján ítélkező EJEB számos esetben foglalkozott a kétszeres értékelés tilalmának elvével. Az Európai Emberi Jogi Bíróság több ítéletében is foglalkozott az egység és többség kérdésével. A *Gradinger v. Austria*-ügyben (1995) az osztrák kérelmezőt közúti baleset okozásáért ítélték el. Az eljárás során megállapítást nyert, hogy bár a kérelmező alkoholt fogyasztott a baleset előtt, annak mértéke nem haladta meg a szabálysértési szintet, ezért az ittasság súlyosító körülményként nem volt figyelembe vehető. Nem sokkal később, államigazgatási eljárás keretében a hatóság ugyanakkor mégis megállapította, hogy a kérelmező véralkoholszintje valószínűleg meghaladta a szabálysértési értékhatárt (a korábban megállapított alacsonyabb értéket a hatóság a baleset és a vérvétel között eltelt idővel magyarázta), ezért Gradinger úrral szemben – a megfizetés elmulasztása esetén elzárásra átváltoztatható – pénzbírságot szabott ki. Az EJEB elmarasztalta Ausztriát, mivel az bár különböző törvényi tényállások és különböző vizsgálati eredmények alapján, de ugyanazon cselekmény miatt folytatott le a kérelmezővel szemben két eljárást. Az ügy valójában a *ne bis in idem* elv megsértését jelenti.

Az *Oliveira v. Svájc* (1998) esetben a kérelmezőt gondatlanságból elkövetett és személyi sérüléssel járó közúti baleset okozásáért marasztalták el két külön eljárásban: az egyikben gondatlan gépjárművezetés, a másikban gondatlanságból okozott testi sértés miatt. A Bíróság szerint a kérelmező cselekménye az alaki halmazat (*concurso idéal d'infractions*) egyik tipikus esetének tekinthető (egy cselekménnyel két bűncselekményt valósított meg) és mivel a hatóságok ezt a két külön bűncselekményt bírálták el külön eljárásokban, Svájc nem sértette meg a kétszeri elítélés tilalmát.

A *Franz Fischer v. Ausztria*-ügyben (2001) a Bíróság megkísérelte a Gradinger, illetve a Oliveira ügyekben képviselt álláspontjának összehangolását. A kérelmezőt az osztrák Közlekedési Törvény alapján ittas járművezetéssel elkövetett halálos gázolás miatt pénzbírságra, majd a Büntető Törvénykönyv alapján cserbenhagyás miatt 6 hónap letöltendő szabadságvesztésre ítélték el. Az EJEB elmarasztalta Ausztriát az EJEE Hetedik jegyzőkönyv 4. cikkének megsértése miatt, rámutatva, hogy a cikk helyes értelmezése nem az „ugyanazon a bűncselekmény” hanem az „ugyanezen elkövetési magatartás” miatti ismételt elítélést tilalmazza. „Vagyis ez idő szerint önmagában attól, hogy valaki



egy cselekménnyel két törvényi tényállást is megvalósít, még nem marasztalható el két, egymástól időben elkülönült eljárásban.” (Gellér–Ambrus, 2019:488–491)

A *Sergey Zolotukhin v. Oroszország*-ügyben (2009) a kérelmezőt egy szigorúan őrzött katonai létesítménybe történő behatolás kapcsán kihallgatás céljából egy rendőrsre vitték, ahol az ittas kérelmező sértegetni kezdte az ott dolgozókat, illetve megkísérelte elhagyni a hatóság épületét, ezért megbilincsték. A rendbontás miatt jegyzőkönyvet vettek fel, majd a kérelmezőt átszállították a körzeti rendőrsre. Mind a jegyzőkönyv felvétele, mind az átszállítás során a kérelmező továbbra is fegyelmezetlen magatartást tanúsított, és életveszélyesen megfenyegette az eljáró hivatalos személyeket. A fenti cselekmények miatt a kérelmezőt államigazgatási eljárásban háromnapos elzárásra, büntető-eljárásban pedig a büntetőtörvénybe ütköző, hivatalos személlyel szembeni fenyegetés miatt ítélték el. Az EJEB kimondta, hogy az azonos tényálláson vagy az alapjában véve azonos tényeken alapuló cselekmények miatti kétszeri eljárás az EJEE Hetedik jegyzőkönyv 4. cikkének megsértését jelenti. (Gellér–Ambrus, 2019:488–491)

Legújabbán tovább cizellálta a kérdést az EJEB az A és B v. Norvégia (2016) ügyében. Ebben kifejtette, hogy a tényállás azonossága olyan konkrét ténybeli körülmények együttesét jelenti, amelyek ugyanazon jogsértővel kapcsolatosak, valamint időben és térben elválaszthatatlanul kötődnek egymáshoz.

Az Európai Unió szabályozása és az Európai Unió Bíróságának gyakorlata

Az EU vonatkozó szabályozása körében két instrumentumot is indokolt kiemelni. Így a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (a továbbiakban: SVE) 54. cikke kimondja, hogy: „Az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.” Ez a szabályozás már mindenképpen az EJEE idézett rendelkezése továbbfejlesztésének tekinthető, lévén nem csupán egyazon államon belül, hanem már valamennyi, az SVE-ben részes állam viszonylatában irányadónak tekinti a *ne bis in idem* elvét. Ezen megoldás tehát már egyértelműen az európai régió számos országa között létrejött, magasabb fokú egymás büntetőeljárása iránti bizalmat jelzi, lévén előírja, hogy a részes országok akkor sem indítanak egy például saját hatóságuk által elfogott elkövetővel szemben büntetőeljárást, ha a szóban forgó tettet már egy másik schengeni állam jogerősen elbírált. Ez a megoldás persze számos problémát felvet, hiszen feltételeznél az egyes tagállami szabályok erőteljesebb közelítését, amelynek hiányában egyértelműen számítani kell egy sajátos „forum shopping” jelenségre, tehát arra, hogy a bűnelkövetők aszerint fognak szinte „válogatni” az egyes, elkövetéssel érintett államok között, hogy lebukásuk esetén hol kaphatják a legkisebb mértékű büntetést.

A másik, alapvető jelentőségű rendelkezést az EU Alapjogi Chartájában találhatjuk meg. Annak 50. cikke szerint – amely „A kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres



büntetés tilalma” címet viseli –, az SVE-hez képest lakonikusabban, csupán annyit rögzít, hogy: „Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.” A rövidebb megfogalmazás ellenére ugyanakkor a chartabeli előírás teljességre törekszik: az egész EU-ra kiterjeszti ugyanis az elv érvényesülésének hatókörét.

Az Európai Unió Bíróságának kiterjedt joggyakorlatát Gellér Balázs kiváló tanulmányában részletesen bemutatta. (Gellér, 2018) Ezért ehelyütt – utalva a legfontosabb ügyekre¹⁰ – két kapcsolódó eset bemutatására koncentrálok csupán.

Az első, úgynevezett *Balogh*-ügyben¹¹ az Európai Bíróság a bűnügyi költség viselése kapcsán fejtette ki álláspontját a *ne bis in idem* viszonylatában. Rögzítette azokat a szempontokat, amelyek alapján a bűnügyi költség megfizetésére, avagy az az alóli mentesülésre utaló, más tagállambeli bírósági döntés elismerésére tarthat igényt. A másik – a jelen tanulmány alapjául szolgáló tudományos előadás központi kérdéseként szolgált – *Lada Dániel Bertold*-ügyben¹² a Szombathelyi Törvényszék folyamodott az EU Bíróságához előzetes döntéshozatali eljárás érdekében. Lada Dániel Bertold magyar állampolgárt a *Landesgericht Wiener Neustadt* (bécsújhelyi regionális bíróság, Ausztria) a 2016. január 8-án kelt jogerős ítéletével nagyobb értékű dologra elkövetett betöréses lopás kísérletének vétsége miatt 14 hónap szabadságvesztésre ítélte. Ez a bíróság megállapította, hogy 11 hónapot a vádlott a büntetésből letölteni köteles, míg a szabadságvesztés 3 hónapnyi részének végrehajtását felfüggesztette. A Szombathelyi Törvényszék ez alapján a következő két kérdést intézte az Európai Bíróságához:

„1) Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 67. és 82. cikkének rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azok kizárják a nemzeti jogszabályon nyugvó, a külföldi ítélet érvényének hazai „elismerésére”, transzformálására irányuló nemzeti büntető eljárás, vagy más eljárás lefolytatását – amely által a külföldi ítéletet olyannak kell tekinteni, mintha azt a hazai bíróság hozta volna – azon terhelt vonatkozásában, akinek a büntető ügyét a külföldi ítélettel az Európai Unió egy másik tagállamának nemzeti bírósága már jogerősen és véglegesen elbírálta?

2) A[...] „ne bis in idem” elvével – a Tanács 2008. július 24-i 2008/675/IB kerethatározata fényében – vajon összeegyeztethető-e egy uniós tagállamban – jelesül más tagállamban, ugyanazon személy ugyanazon cselekménye vonatkozásában – lefolytatott és véglegesen lezárt büntető eljárás kapcsán a külföldi elítélés magyarországi „érvényének elismerése érdekében” a magyar 1996. évi XXXVIII. törvény 46. § -ától a 48. § -áig terjedő szabályozáson nyugvó eljárás, amely ténylegesen nem a határozat végrehajtására, hanem annak jövőbeli büntető eljárásokban való figyelembevételének megalapozására irányul?”

¹⁰ Lásd mindenekelőtt: a C-187/01. sz. és C-385/01. sz. Gözütök és Brügge egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2003:87] a C-436/04. sz. van Esbroeck-ügy [ECLI:EU:C:2006:165], a C-367/05. sz. Kraaijenbrink-ügy [ECLI:EU:C:2007:444], a C-288/05. sz. Kretzinger-ügy [ECLI:EU:C:2007:441], a C-297/07. sz. Bourquain-ügy [ECLI:EU:C:2008:708], a C-261/09. sz. Mantello-ügy [ECLI:EU:C:2010:683], a C-617/10. sz. Akerberg Fransson-ügy [ECLI:EU:C:2013:105], a C-398/12. sz. M-ügy [ECLI:EU:C:2014:1057], a C-524/15. sz. Menci-ügy [ECLI:EU:C:2018:197], a C-537/16. sz. Ricucci-ügy [ECLI:EU:C:2018:193].

¹¹ C-25/15 sz. Balogh István-ügy [ECLI:EU:C:2016:423].

¹² C-390/16. sz. Lada Dániel Bertold-ügy [ECLI:EU:C:2018:532].



Az Európai Bíróság döntésében kifejtette, hogy: „Az Európai Unió más tagállamaiban hozott ítéleteknek egy új büntetőeljárásban való figyelembevételéről szóló, 2008. július 24-i 2008/675/IB tanácsi kerethatározatot – az EUMSZ 82. cikkel összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, hogy a valamely tagállam bírósága által ugyanazon személy más cselekménye vonatkozásában korábban hozott, jogerős büntetőítélet valamely másik tagállamban való figyelembevételének az legyen a feltétele, hogy ez utóbbi tagállam bíróságai olyan előzetes elismerésre irányuló különleges eljárást folytassanak le, mint amilyen az alapügy tárgyát képezi. Ebből fakadóan tehát további, különleges eljárás kikötésének a nemzeti jogi szabályozásban a más tagállambeli döntés elismerése érdekében nem lehet helye.”

A kapcsolódó hazai szabályozás egyébként hamar levonta az Európai Bíróság gyakorlatának konzekvenciáit. A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény 5. § (1) bekezdése korábban ugyanis úgy rendelkezett, hogy: „Ha ez a törvény másként nem rendelkezik, a jogsegély iránti megkeresés akkor teljesíthető vagy terjeszthető elő, ha a cselekmény mind a magyar jog, mind a külföldi állam joga szerint büntendő.” Elementáris előfeltételként írta tehát elő az úgynevezett kettős inkriminációt, vagyis hogy elismerésnek csak annyiban lehet helye, ha az adott magatartást mindkét részes fél büntetőjoga szankcióval fenyegeti. Ebből fakadóan – egészen 2017. december 31. napjáig – az említett törvény 47. §-a részletszabályként rögzítette, hogy:

„(1) A külföldi bíróság jogerős ítélete a magyar bíróság ítéletével azonos érvényű, ha az elkövetővel szemben külföldön folyamatban volt eljárás, valamint a kiszabott büntetés, illetve alkalmazott intézkedés nem ellentétes a magyar jogrenddel.

(2) Ha a magyar joghatóság alá tartozó személy cselekményét külföldi bíróság már elbírálta, és a külföldi bíróság nem a magyar hatóságok feljelentése alapján vagy a büntetőeljárás átadása folytán járt el, a büntetőeljárás megindításáról a legfőbb ügyész határoz. Ebben az esetben a külföldön végrehajtott büntetést, előzetes fogvatartást, valamint házi őrizetet a magyar bíróság által kiszabott büntetésbe be kell számítani.

(3) Ha a magyar bíróság a külföldi ítélet érvényét elismerte, úgy kell tekinteni, hogy a cselekményt a magyar bíróság jogerősen elbírálta.”

Ekkoriban mondta ki a Kúria 9/2017. számú büntető elvi döntésében, hogy: „A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbjt.) rendelkezései nemzetközi megállapodáson alapulnak, amelyre tekintettel a részes államok a saját jogrendszerük szerint járnak el, és hoznak döntést, egy másik, érintett részes állam pedig szintén a saját jogrendjének megfelelően rendelkezik a külföldi bíróság döntésének elismeréséről. Ez utóbbi során nemzetközi jogi kötelezettség a szerződő felek számára egymás szuverén jogrendszerének kölcsönös tiszteletben tartása, ezen belül az is, hogy az átalakított határozat rendelkezései a lehető legnagyobb mértékben megfeleljenek a külföldi bíróság rendelkezéseinek.”

Az említett Balogh-ügy után ugyanakkor lépett a hazai jogalkotás. A 2017. évi XXXIX. törvény, 2018. január 1. napjától kezdődő hatállyal azt rögzítette az Nbjt. 47. § (2) bekezdésében, hogy „[e] cím rendelkezéseit az Európai Unió tagállamának bírósága által hozott ítéletre nem lehet alkalmazni”. Ebből fakadóan tehát a vonatkozó rendelkezések a jövőben már csak az EU-n kívüli, harmadik ország államával kapcsolatos jogviszonyokban alkalmazhatóak. Az EU kapcsán immár az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény 109. § (1) bekezdése alkalmazható ebben a körben kizárólag. Eszerint: „Ha e törvény nem tesz kivételt,



a büntetőügyben hozott tagállami ítélet a magyar bíróság ítéletével azonos érvényű, és azt a tagállami ítélet meghozatalát követően indult büntetőeljárásban az eljáró bíróság, ügyészség és nyomozó hatóság figyelembe veszi.” Az említett § (3) bekezdés b) pontja is kiemeli ugyanakkor, hogy „[n]em vehető figyelembe a tagállami ítélet, ha a figyelembevétel sértené a kettős büntethetőség elvét”. Így a korábbi szabályozás ezen aspektusa nem változott lényegesen, jóllehet a tagállamok közötti magasabb fokú bizalom megteremtése akár az ezen elvtől való jövőbeli eltekintést is lehetővé tehetné.

Így *de lege ferenda* elismerésre kerülhetne a külföldi ítélet például a következő, német–magyar vonatkozású jogeset kapcsán is. A BH 2017. 257. szám alatt publikált eseti döntés szerint:

„I. A szabálysértési értékre, dolog elleni erőszakkal megvalósítani kívánt lopási cselekmény akkor, ha az elkövető nem fejtett ki dolog elleni erőszakot és az elvételt nem kezdte meg, nem valósítja meg a lopásvétségének kísérletét; miután a cselekmény előkészületi szakban maradt, és a lopás előkészülete nem büntetendő, az nem bűncselekmény.

II. A jogsegély iránti megkeresés akkor teljesíthető vagy terjeszthető elő, ha a cselekmény mind a magyar jog, mind a külföldi állam joga szerint büntetendő; a külföldi bíróság jogerős ítélete a magyar bíróság ítéletével azonos érvényű, ha az elkövetővel szemben külföldön folyamatban volt eljárás, valamint a kiszabott büntetés, illetve alkalmazott intézkedés nem ellentétes a magyar jogrenddel. Nem ismerhető el a külföldi ítélet érvénye, ha a külföldi ítélet tényállása szerint a lopási cselekmény előkészületi szakban maradt, így a magyar jog szerint nem büntetendő.”

Az eset lényege abban állt, hogy a német szabályozás szerint már a lopás bűncselekményének kísérletét megvalósító cselekmény a magyar büntetőjog szerint még csupán büntetlen előkészületként volt minősíthető, ezért – a kettős inkrimináció kritériuma hiányában – a magyar bíróság megtagadta a jogsegély teljesítését. Ezen ügy alapján nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az EU bármely tagállamának joga szerint bűncselekményt elkövető személy felelősségre vonhatósága nem tehető a jövőben attól függővé, hogy az a másik, érintett állam joga szerint büntetendő-e, vagy sem.

Büntetőjogi és más jogterületekről származó felelősség, valamint a *ne bis in idem*

Mint arra fentebb már utaltam, a *ne bis in idem* elvének legjelentősebb recens kérdését az a problémakör képezi, hogy van-e arra lehetőség, hogy az elkövető egyazon cselekményét más jogterület – így a büntetőjog mellett különösen közigazgatási, munkajogi, polgári jogi stb. – szankciórendszere kapcsán is vizsgáljuk, és szankcióit, a büntetőjogi jogkövetkezmény mellett (előtt vagy után) ugyancsak alkalmazzunk.

Előfordulhat például, hogy ugyanazon cselekmény, amely a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) rendelkezései alapján bűncselekményként értékelendő, például polgári jogi szempontból is relevanciával bír. Erre példaként szolgálhatnak a károkozással járó bűncselekmények (például csalás, rongálás), amelyek alapjai lehetnek a szerződésen kívüli károkozásért való polgári jogi felelősség megállapításának, és ennek nyomán – akár adhéziós eljárás keretében, akár rendes



polgári jogi úton – a kártérítés megítélésének. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy ez esetben egyértelműen csak a büntetőjogi szankció tekinthető punitív jellegűnek, a kártérítés még a kamatok, illetékek stb. mellett is kizárólag reparációs következménynek tekinthető. Ezért az említett témánk szempontjából talán még jobb példák lehetnek az emberi méltóságot vagy a becsületet sértő bűncselekmények, mint amilyen a rágalmazás és a becsületsértés. Ezek miatt ugyanis amellet, hogy büntetőjogi joghátránnyal sújthatóak, egyben személyiségi jogot sértő cselekményeknek is tekinthetők, ezért miattuk a polgári bíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:52. §-a alapján sérelemdíj megfizetésére kötelezheti az alperest, aki ilyenkor a párhuzamosan megindult (megindítható) büntetőeljárás terheltje is egyben.

Rátérve a közigazgatási területekre, onnan a már említett állatvédelmen kívül is számos példa hozható a büntetőjogi és a közigazgatási szankció egyazon cselekmény miatti kiszabhatóságára. Így például a versenyhivatali eljárás, vagy a Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárása mellett említésre érdemesek a következő esetkörök. Egy friss tanulmányban olvasható példa szerint „[a] felperes egy piacon cigarettát vásárolt és az ellenőrzését követő meghallgatáskor számot adott arról, hogy ezt a tevékenységet rendszeresen folytatta, továbbértékesítési céllal”. Ilyenkor az említett személlyel szemben – amellet, hogy a Btk. 379. §-a szerinti orgazdaság bűncselekménye miatt büntetőeljárást indítottak vele szemben – a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény 22. § (3) bekezdése alapján 5 milliótól 500 millió forintig terjedő bírsággal is sújthatta a vámhatóság, továbbá a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 114. § (1) bekezdése alapján jövedéki bírságot is kellett fizetnie. (Bana, 2017)¹³

Ugyancsak kiemelhető, hogy az „orvhalászat miatt meginduló büntetőeljárás például megelőzheti a halászati hatóság halvédelmi bírságról szóló rendelkezése, de nincs kizárva az elkobzás foganatosítása sem a közigazgatási eljárásban. Hasonló ket-tős szankciót jelenthet a vadászati hatóság eljárása a vadvédelemről vadgazdálkodásról és vadászatról szóló törvény alapján. Az adóigazgatási eljárásban esetenként több tíz vagy százmilliós értékben szab ki bírságot az eljáró Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely eljárásban az adóbírság mértéke az adóhiány 200%-a is lehet”. (Elek, 2016)

Más szerzők által külön nem említett, ugyanakkor egyértelműen ebbe a körbe sorolható példa még a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 86. § (1) bekezdése alapján kiszabandó bírság. Az említett, többször módosított törvényhely jelenleg hatályos szövege értelmében:

„Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely)

- a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti,

¹³ A szerző által említett régi Jöt. időközben, 2017. július 1. napjától már hatályát veszítette. Az akkor hatályba lépett, a jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény (új Jöt.) 100. § (1) bekezdése a korábbi szabályozáshoz hasonlóan előírja a kötelező jövedéki bírságot a törvényi követelmények megszegése esetére. A szerző példája kapcsán pedig kiemelhető, hogy abban feltehetően jövedéki ellenőrzés elől elvont („csempész”) cigarettáról lehetett szó.



- b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy
- c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot terméként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol,

azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.”

A hulladékgazdálkodás bírság kiszabása tehát – a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendeletben részletezettek szerint – ugyancsak kötelező. Ezen pedig az a körülmény sem változtat a jelenlegi jogszabályi környezetben, ha például a Btk. szerinti hulladék engedély nélküli elhelyezése folytán a bírságolás alá eső cselekmény miatt a hulladékot elhelyező személyt egyúttal a Btk. 248. §-a alapján a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt büntetőjogi szankcióval is sújtják.

Végül kiemelhető a vállalati *compliance* körébe eső *internal investigation* esete. Utóbbi azt jelenti, hogy ha a – magán- vagy állami – vállalat (illetve akár közszférás munkahelyen) belül feltárt jogsértés egyben bűncselekményt is megvalósít, a vállalatot a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 16. § (3) bekezdése alapján feljelentési kötelezettség terheli. (Ambrus, 2019) Kérdésként jelentkezhet tehát, hogy a cég által már alkalmazott szankció – például levonás a fizetésből, felmondás, illetve a közszférában hivatalvesztés – generálja-e a *ne bis in idem*et, tehát ezt a későbbiekben lefolytatandó büntetőeljárásban figyelembe kell-e venni, és ha igen, milyen feltételek mellett.

Összegzés

Tanulmányom eredményeit az alábbiak szerint látom összefoglalhatónak:

1. A kétszeres értékelés tilalma olyan, alkotmányos és nemzetközi, valamint uniós jogi alapokon álló princípium, amelynek a hazai büntető- és más eljárásokban is a lehető leghatározottabb felfogásának indokolt érvényt szerezni. Figyelni kell ugyanakkor az „érem másik oldalára” is: a kétszeres értékelés tiltásából következik ugyanis az egyszeres értékelés kötelezettsége, tehát hogy egyetlen jogsértés se maradjon elbírálás nélkül. Ne legyen tehát elkerülhető például a felelősségre vonás azon az alapon, hogy – az alapelve történeti hivatkozással – végül egyik állam hatóságai se kívánjanak az adott ügyben eljárni.
2. Érdemes lenne megteremteni a kettős inkrimináció flexibilisebb értelmezési kereteit. Bűnüldözési, és ekként jogállami deficitet teremthet ugyanis az a helyzet, hogy valamely tagállam, belső büntetőjog-dogmatikai talajon kénytelen megtagadni a jogsegélyt egy másik részes tagállamtól.
3. Közigazgatási, munkajogi, illetve akár polgári jogi ügyek viszonylatában is mindenképpen meg kellene teremteni a korábban kiszabott és részben vagy egészben



már végrehajtott szankciónak a büntetőjogi jogkövetkezménybe történő beszámításának kereteit. Ugyanez vállalati vagy közszférás belső nyomozás viszonylatában is felvethető lehet.

4. Rögzíteni szükséges végül a más tagállamban kiszabott, még nem végrehajtott szankció mikénti hazai végrehajtásának szabályait.

Felhasznált irodalom

AMBRUS István (2016): Az alaki és az anyagi bűnhalmazat megkülönböztetésének konzekvenciái. *JURA*, 22. évf. 2. sz. 193–201.

AMBRUS István (2017): Az Alkotmánybíróság határozata az állatkínzás bűncselekménye és az állatvédelmi bírsággal sújtandó cselekmény összefüggéseiről. A kétszeres értékelés tilalmának érvényesülése a büntetőjog és a közigazgatási jog kontextusában. *Jogesetek Magyarázata*, 8. évf. 4. sz. 5–17.

AMBRUS István (2019): A panaszok és a közérdekű bejelentések hazai szabályozásának történeti fejlődése. *Közjogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 25–36.

BANA Imre (2017): A „ne bis in idem” elv érvényesülése közigazgatási szankció és büntetőeljárás egyidejű alkalmazása során. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 35–41.

ELEK Balázs (2016): A közigazgatási eljárás – büntetőeljárás viszonya a ne bis in idem elvének tükrében. *JURA*, 22. évf. 2. sz. 229–239.

GELLÉR Balázs – AMBRUS István (2019): *A magyar büntetőjog általános tanai I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

GELLÉR Balázs (2009): *Nemzetközi büntetőjog Magyarországon, adalékok egy vitához (egy-egy jellemzők leírása és diagnózis kísérlet).* Budapest, Tullius.

GELLÉR Balázs (2018): A joghatóságok és jogágak ütközése a ne bis in idem elv európai interpretációjának fényében (befejezetlen találgatások a bizonytalanságról). In MENYHÁRD Attila – VARGA István szerk.: *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara*. 2. kötet. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 1353–1379.

KARSAI Krisztina (2016): A ne bis in idem alkotmányba iktatása. In BADÓ Attila – BALOGH Elemér szerk.: *Számadás az Alaptörvényről – tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából.* Budapest, Magyar Közlöny. 433–452.

ROXIN, Claus (2003): *Strafrecht Allgemeiner Teil. Band II. Besondere Erscheinungsformen der Strafrecht.* München, C. H. Beck.

TÓTH Géza (2017): A tettazonosság és azonos tett a magyar judikatúrában. *Magyar Jog*, 64. évf. 3. sz. 157–170.

TÓTH Mihály (2001): A „tettazonosság” újabb dilemmái – meghaladott dogma vagy értékes tradíció? In FENYVESI Csaba – HERKE Csongor szerk.: *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére.* Pécs, PTE-ÁJK. 22–41.



Jogforrások

1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről
1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről
2003. évi CXXVII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről
2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
2012. évi CXXXIV. törvény a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről
2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2016. évi LXVIII. törvény a jövedéki adóról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2017. évi XXXIX. törvény az európai uniós és a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények, és ehhez kapcsolódóan más törvények jogharmonizációs célú módosításáról
271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról
Az Európai Tanács 2008. július 24-i 2008/675/IB kerethatározata
Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés
Emberi Jogok Európai Egyezménye
Európai Unió Alapjogi Chartája
Magyarország Alaptörvénye
Schengeni Végrehajtási Egyezmény



Radics György Viktor

A magyarországi távserencsejáték-perek tapasztalatai és konzekvenciái (2013–2018)¹

Experiences and Consequences of the Hungarian Online Gambling Litigations (2013–2018)

A magyar távserencsejáték koncessziós és engedélyezési rendszer 2013-as és 2014-es újraszabályozásai nyomán tömegesen indultak azzal kapcsolatos közigazgatási perek, elsősorban uniós jogi alapokon. A perekben a magyar bíróságok az uniós jog gyakorlati alkalmazásában jelentős tapasztalatot mutattak mind az uniós jog relevanciájának megítélése, mind az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezése és lefolytatása, mind az uniós jogi alapú tömeges perek menedzselése során. A perekben három előzetes döntéshozatali eljárás is indult, amelyek – amellet, hogy a magyar szabályozások több alapvető elemét is uniós jogba ütközőnek találták – az európai távserencsejáték-jog és általában a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságához kapcsolódó uniós jog fejlődésében is jelentőséggel bírnak. Az Európai Bíróság ítéletei miatt szükségessé vált új magyar szabályozás még nem készült el.

Kulcsszavak: távserencsejáték, online szerencsejáték, szerencsejáték, szerencsejáték-jog, szolgáltatásnyújtás szabadsága, letelepedés szabadsága, bizonyítási teher, előzetes döntéshozatali eljárás Magyarországon, Sporting Odds, Unibet, Headlong, kaszinó, online kaszinó, sportfogadás, online sportfogadás

In the wake of the re-regulations of the Hungarian remote gambling concession and licensing regime in 2013 and 2014, mass litigations were commenced primarily on EU law basis. Hungarian courts demonstrated significant experience in the practical

Radics György Viktor ügyvéd, a DLA Piper Hungary (DLA Piper Posztl, Nemescsói és Társai Ügyvédi Iroda) jogvitarendezési vezetője. E-mail: viktor.radics@dlapiper.com

¹ Az egyes perekben a DLA Piper Hungary oldalán ügyvédként vagy ügyvédjelöltként eljár még Dr. Kókényesi Gábor, Dr. Csernus Máté, Dr. Dámosy Bálint, Dr. Élő Dániel, Dr. Fabók Zoltán, Dr. Jákói Attila és Dr. Nemescsói András.

application of the EU law in terms of weighing the EU law relevance of the cases, commencing and managing preliminary ruling procedures, as well as in the management of mass EU law based litigations. Other than establishing the EU law nonconformity of some of the fundamental instruments of the Hungarian legal regime, the outcome of the three preliminary ruling procedures that were commenced during the national litigations holds significance in the development of the European gambling law and also of the law applying to the freedom of establishment and services. The prospective new Hungarian licensing regime, necessary due to the CJEU judgments, has not been compiled yet.

Keywords: remote gambling, online gambling, gambling, gambling law, freedom of services, freedom of establishment, burden of proof, preliminary ruling procedures in Hungary, *Sporting Odds, Unibet, Headlong*, casino, online casino, sports betting, online sports betting

Bevezetés

Jelen tanulmány célja az uniós jogi alapú magyarországi távszerencsejáték-perekben szerzett gyakorlati tapasztalatok és bizonyos konzekvenciáinak – szükségyszerűen szubjektív – bemutatása. A tapasztalatok és konzekvenciák közel száz egyedi magyarországi perben és két előzetes döntéshozatali eljárásban való ügyvédi képviseletből származnak, így talán – túlmutatva az egyes ügyek specifikumain – az uniós jog magyarországi érvényesítésének 2013–2018 közötti gyakorlatáról is képet adnak.

Az európai távszerencsejáték-piac

Távszerencsejáték fogalom alatt az interneten játszható szerencsejátékokat értjük, két fő területe az online sportfogadás, valamint az online kaszinó- és kártyajátékok.

A távszerencsejáték-piac nemzetközi és európai szinten is rendkívül fejlődő terület, látható, hogy a társadalom széles köreiben van igény a vagyoni téttel bíró szerencsejátékokban való részvételre. Az európai online szerencsejáték-piac dimenzióit érzékelteti az EGBA² 2018-ban publikált 2017-es évre vonatkozó jelentése,³ amely szerint saját tagszervezeteiknél 12 millió uniós állampolgárnak volt felhasználói fiókja, akik átlagosan 17 naponta, 10 euró téttel játszottak. A teljes európai piacon realizált 20 milliárd euró játékos nyereség (*gross bet win*) évenkénti 25%-os növekedésére számítottak, a bevételek 40%-a sportfogadásból, 32%-a kaszinójátékokból, 6,1%-a pókerjátékból származott.⁴ Az EGBA-tagszervezeteiknél egy játékos 10 euró tétjéből átlagosan 9,3 euró nyereséget ért el.⁵

² European Gaming and Betting Association – Európai Játék és Fogadási Szövetség.

³ www.egba.eu/uploads/2018/11/EGBA-Industry-Key-Figures-2017-1.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

⁴ Uo.

⁵ Uo.



A szerencsejátékok természetesen kockázatokkal bírnak, mint a játékfüggőség kialakulásának közegészségügyi veszélye, vagy a játékosokkal szembeni csalások, valamint a szerencsejátékokkal összefüggő egyéb bűncselekmények, így például a pénzmosás lehetőségének közbiztonsági kockázata. Ezen kockázatok ismeretében, azokat mérlegelve az Európai Unió tagállamai jogszerű szolgáltatásnak ismerik el az online szerencsejáték szolgáltatást, amelyet igyekeznek szigorú szabályozási felügyelet alatt tartani. Az egyes tagállamok különböző módon teszik lehetővé területükön a távszerencsejáték szolgáltatást, ismert az állami vagy magánmonopóliumok rendszere, ahogy a több szolgáltatónak biztosított versenyalapú koncessziós és engedélyezési rendszerek is.

A piacvezető online szolgáltató társaságok jellemzően angolszász gyökerű, Máltán, Gibraltáron vagy az Egyesült Királyságban bejegyzett társaságok. A játékosok és a közvélemény velük szembeni bizalma működésük alapja, ezért mind a játékosvédelem (játékfüggőséggel szembeni védelem), mind a csalások (sportesemény-befolyásolások), mind a pénzmosás elleni küzdelem területén jelentős, összehangolt lépéseket tesznek, és emellett jelentős összegeket – például az EGBA-tagok 2017-ben 335 millió eurót – fordítanak sportszervezetek támogatására. A szervezetek gazdasági jelentőségét mutatja, hogy csak az EGBA-tagszervezetek 33 ezer munkahelyet tartottak fenn az Európai Unió területén 2017-ben.⁶

A magyarországi szabályozás és hatósági gyakorlat

A magyarországi távszerencsejáték-szolgáltatás szabályozása 2013-tól jelentős változásokon ment keresztül.

2013-at megelőzően az online sportfogadásra vonatkozó alapvető keretszabályok elfogadása sem történt meg.⁷ Az online lóversenyfogadás és az online kártyajáték 2012 előtt egyáltalán nem volt szabályozva, egy rövid ideig pedig (2012-től 2013 júliusáig) liberalizált szerencsejátéknak minősültek, míg az online kaszinójáték szolgáltatását a szerencsejáték-törvény 2013. július 19. napjáig kifejezetten tiltotta.⁸

2013. július 19. napján lépett hatályba az online szerencsejátékok első egységes és átfogó szabályozása akként, hogy a szolgáltatás nyújtását az állam koncessziós rendszerben biztosíthatta a játékszervezők számára, a lehetséges piaci szereplők számára

⁶ Uo.

⁷ A távszerencsejáték fogalmát a 2013. évi CXXVI. törvény 1. §-a vezette be a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénybe (szerencsejáték törvény). A szerencsejáték törvény 1. § (3) bekezdés: „A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 1. § (1) bekezdésének i) pontjában meghatározott szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenységnek minősül e) távszerencsejáték szervezése.”

⁸ Szerencsejáték törvény 27. § (3) bekezdése: „Játékkaszinó hírközlő eszköz és rendszer útján nem működtethető. A játékkaszinó működtetése során kaszinójáték hírközlő eszköz és rendszer útján nem folytatható.”



megkötése nélkül.⁹ Az új szabályozási környezetben tehát megszűnt az online kaszinójáték tiltottsága, valamint az online löversenyfogadás és kártyajáték liberalizáltsága, és egyúttal megszülettek az online sportfogadás első szabályai is. A létrejövő koncessziós rendszer azonban a gyakorlatban nem működött, mivel koncessziós eljárás kiírására nem került sor sem a sportfogadás, sem a kaszinó- és kártyajáték területén.¹⁰

A 2014. november 27. napjával hatályba lépő, koncepciójában is teljesen új szabályozás eredményeként az online kaszinó- és kártyajáték területén hatályban lévő önálló koncessziós rendszer megszűnt, helyette kizárólag a magyarországi földi kaszinó koncesszió jogosultjai váltak az online kaszinó- és kártyajáték szolgáltatására is jogosultakká. Földi játékkaszinó koncesszió megszerzése vagy (i) nyilvános pályázat útján vagy (ii) úgynevezett megbízható szerencsejáték-szervezőnek minősülő szervezetek számára pályázat nélkül, az illetékes miniszter diszkrecionális döntése alapján volt lehetséges.

Az online sportfogadás területén a koncesszióba adás lehetőségét a jogalkotó eltörölte, és e területen az állami játékszolgáltató számára monopóliumot biztosított.¹¹

Uniós jog a távszerencsejáték területén

A távszerencsejáték területének uniós jogi szabályozása kizárólag elsődleges jogon, az EUMSZ 49. és 56. cikkén, azaz a letelepedési és a szolgáltatásnyújtás szabadságán alapul, így az irányadó joganyag az Európai Unió Bíróságának ítéleteiben kifejtett értelmezésekre alapozott. A joganyag emiatt a szektoron túlmutató jelentőséggel is bír, lévén, hogy ezen alapszabadságok értelmezése esszenciálisan, rendeleti vagy irányelvi

⁹ Szerencsejáték törvény 3. § (1) bekezdés: „A nem liberalizált szerencsejátékok szervezését a) a 100%-ban a Magyar Állam tulajdonában lévő, szerencsejáték-szervező tevékenység rendszeres folytatására létrehozott gazdálkodó szervezet (a továbbiakban: állami játékszervező), továbbá az állami játékszervező kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaság, illetve az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet végezheti, b) e tevékenység gyakorlásának jogát az állam koncessziós szerződésben időlegesen másnak átengedheti.

Szerencsejáték törvény 29/C. §: Távszerencsejáték a sportfogadás, a kártyajáték vagy a kaszinójáték, ha azt hírközlő eszköz és rendszer útján szervezik. A fogadási esemény fogalmára a 28/A. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. Távszerencsejáték keretében szervezett sportfogadás az agár- és löversenyre, valamint sportrendezvényre fogadás. Ezt az első egységes online szerencsejáték szabályozást a jogalkotó a később bemutatásra kerülő módon 2014-ben tovább alakította.”

¹⁰ Szerencsejáték törvény 3. § (1) bekezdés: „A nem liberalizált szerencsejátékok szervezését a) a 100%-ban a Magyar Állam tulajdonában lévő, szerencsejáték-szervező tevékenység rendszeres folytatására létrehozott gazdálkodó szervezet (a továbbiakban: állami játékszervező), továbbá az állami játékszervező kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaság, illetve az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet végezheti, b) e tevékenység gyakorlásának jogát az állam koncessziós szerződésben időlegesen másnak átengedheti.”

¹¹ Szerencsejáték törvény 3. § (1a) bekezdés: „A távszerencsejáték szervezését a) sportfogadás játéktípus esetén kizárólag a 100%-ban a magyar állam tulajdonában álló Szerencsejáték Zrt. végezheti, b) kaszinójáték és kártyajáték játéktípus esetén a tevékenység gyakorlásának jogát a magyar állam kizárólag Magyarország területén található játékkaszinó üzemeltetésére szóló koncesszió jogosultja részére engedheti át.”



joganyagtól mentesen történik az Európai Bíróság szerencsejáték területén hozott ítéleteiben.

A bírósági joganyag terjedelmes, csak az – alábbiakban ismertetett – perekben benyújtott felperesi keresetlevél 18 szerencsejátékügyben hozott európai bírósági ítéletre hivatkozik 1992-ig visszamenőleg, ezen ítéletek egy része a földi szerencsejáték szolgáltatással, nagyobb része már a távszerencsejátékkal kapcsolatos.

Az Európai Bíróság ítéleteinek további jellemzője az esetjogi természet, azazhogy ezen ügyekben jellemzően valamely konkrét tagállami szerencsejáték-szabályozási rezsím kritikus elemeinek az uniós joggal való összevetése történik meg, amely jogi vizsgálat során az adott szabályozás egyedi elemeinek jelentősége van. Ezért, a Bíróság döntéseinek későbbi értelmezése során minden esetben fontos az adott tagállami szabályozás részleteinek ismerete és azoknak a konkrét európai bírósági jogértelmezés relevanciájára vonatkozó hatásának pontos mérlegelése. Az Európai Bíróság ítéleteiből olyan tendencia rajzolódik ki, mintha a tagállami bíróságok – talán a joganyag kazuisztikus jellege miatt is – az adott tagállam szabályozási rezsímjét, annak kritikus pontjainak kiemelésével, az Európai Bíróság elé terjesztik az uniós joggal való összhang vizsgálata érdekében, és az nemritkán ugyanazon vagy nagyon hasonló jogértelmezési kérdésben foglal állást, néha kissé inkonzisztensnek tűnő eredménnyel.

Az európai bírósági esetjog másik jellemzője a konkrét kérdésekre adott teoretikus válaszok, amelyek nem könnyítik meg a döntéssel érintettek későbbi jogkövetését, legyenek azok akár a tagállami bíróságok, hatóságok, a jogalkotók vagy piaci szereplők. Például a *Stanleybet*-ügyben¹² az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben egy tagállam szerencsejáték-engedélyezési rezsímjét a Bíróság korábban már EU-jogba ütközőnek, és így nem alkalmazhatónak találta, de a tagállam új joganyagot még nem fogadott el, az nem eredményezi az adott piac liberalizációját, hanem ilyen esetben az engedélyezési hatóság¹³ a benyújtott engedélykérelmeket a nemzeti jog félretételével, az uniós jog közvetlen alkalmazásával bírálja el.¹⁴ Mivel az uniós jog ez esetben az európai bírósági ítéleteket jelenti, ez a – egyébként elegáns – jogértelmezés érthető akként, mintha a tagállami – az adott esetben a görög – szerencsejáték-felügyelet európai bírósági ítéletekben lefektetett elvek alapján kellene meghatározza az adott tagállami engedélyezési rezsímet, majd egyenként döntenie arról, hogy az adott kérelmező a megállapított rezsím elvárásainak megfelel-e. Nincsenek információink a *Stanleybet*-ügy görögországi utóéletéről, de az Európai Bíróság ilyen olvasatú jogértelmezése nem hozta könnyű helyzetbe a görög szerencsejáték-felügyelet engedélyezési osztályát.

A Bíróság tartalmilag az alapszabadságok jogszerű korlátozásának ismert jogi tesztjét követi, a szükségesség-arányossági tesztet megvalósító, koherens és szisztematikus szabályozást és transzparensengedélyezési rendszert vár el a tagállamoktól,¹⁵

¹² C-186/11. sz. *Stanleybet* és C-209/11. sz. *Sportingbet* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2013:33].

¹³ A ítélet 46. pontja.

¹⁴ Az ügyben felmerült második kérdésre adott válasz.

¹⁵ Lásd például: C-338/04. sz. *Placanica*, C-359/04. sz. *Palazzese*, C-360/04. sz. *Sorricchio* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2007:133]; C-42/02. sz. *Lindman*-ügy [ECLI:EU:C:2003:613]; C-42/07. sz. *Santa Casa*-ügy [ECLI:EU:C:2009:519]; C-336/14. sz. *Sebat Ince*-ügy [ECLI:EU:C:2016:72]; C-347/09. sz. *Dickinger*-ügy [ECLI:EU:C:2011:582]; C 72/10. sz. *Costa* és C 77/10. sz. *Cifone* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2012:80].



és jelentőséggel bír még az adott korlátozást bevezető tagállam indokolási kötelezettségének a kérdése is.

A Szerencsejáték Felügyelet jogalkalmazási gyakorlata

A terület 2013-as magyarországi szabályozása alapján a Szerencsejáték Felügyelet megkezdte aktív szankcionáló tevékenységét a magyarországi engedéllyel nem rendelkező, de Magyarország területére irányuló szolgáltatást nyújtó társaságokkal szemben. Hatósági ellenőrzéseket folytatott, azaz magyarországi IP-címmel rendelkező számítógépekkel tett kísérletet tétel bírószerencsejátékokra különböző online szolgáltatók oldalain, és amennyiben ez sikerült, úgy az erről szóló jegyzőkönyv alapján az oldalt üzemeltető szolgáltatóval külön határozattal 100 millió forintig terjedő pénzbírságot szabott ki,¹⁶ illetve elrendelte az internetes oldal maximum 3, majd 12 hónapig¹⁷ tartó ideiglenes hozzáférhetlenné tételét. Az ideiglenes hozzáférhetlenné tételt a Szerencsejáték Felügyelet a Nemzeti Média- és Hírközlő Hatóság útján foganatosította,¹⁸ oly módon, hogy az adott internetes oldal magyarországi IP-címmel rendelkező számítógépről ténylegesen nem volt elérhető.

A Szerencsejáték Felügyelet a blokkolt internetes oldalak listáját interneten is közzétette,¹⁹ létrehozva ezzel a magyar online szerencsejáték-szabályozás történetének első feketelistáját.²⁰

A Szerencsejáték Felügyelet gyakorlata és azon álláspontja, hogy a nemzetközi szolgáltatók Magyarországra irányuló tevékenysége jogsértő, a közigazgatási jogi jogkövetkezmények mellett a büntetőjogi szankciók kérdését is felvetették, figyelemmel a büntető törvénykönyv tiltott szerencsejáték-szervezés tényállására,²¹ azonban a mai napig nem került nyilvánosságra olyan ügy, amelyben a magyar rendőrség vagy ügyészség büntetőeljárást kezdeményezett volna.

A nemzetközi szolgáltatók jogérvényesítése

A magyarországi piacon is aktív nemzetközi szolgáltatók többsége a magyar szabályozási rezsim változásait észlelve úgy ítélte meg, hogy a szabályozás nemcsak üzleti érdekeit, hanem uniós jogait is sérti. A nagy nemzetközi szolgáltatók nem először találkoznak megítélésük szerint uniós jogot sértő olyan új szabályozási rendszerrel, amely végeredményében a nemzetközi szolgáltatók tevékenységét korlátozza valamely tagállamban, ezért széles körű tapasztalatuk van az ilyen szabályozásokkal szembeni jog- és érdekérvényesítési lehetőségekkel. A szolgáltatók stratégiai célja nem lehetett más, mint hogy az Európai Unió Bírósága vizsgálja meg, és döntsön az új magyar szabályozások uniós

¹⁶ Szerencsejáték törvény 12.§ (3) d) pont.

¹⁷ Szerencsejáték törvény 36/G.§ (2) bekezdés.

¹⁸ Szerencsejáték törvény 36/H.§ (2) bekezdés.

¹⁹ Szerencsejáték törvény 36/J. §.

²⁰ Blokkolt honlapok: <http://szf.gov.hu/> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

²¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 360. §.



jogszerűségéről, amelynek elsődleges eljárásjogi eszköze a magyar bíróságokon keresztüli előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése volt.

A magyarországi perekben szerzett tapasztalatok

Az előzetes döntéshozatali eljáráshoz olyan magyarországi érdemi peres eljárás volt szükséges, amelyben való döntéshozatalhoz a magyar szabályozás uniós jognak való megfelelése az ügy eldöntése szempontjából relevanciával bír. A vizsgált magyarországi perekben ez nem volt teljesen egyértelmű, tekintettel arra, hogy a szolgáltató a tagállami szabályozással csak a vele szemben kiszabott szankcionáló határozatok formájában találkozott, amely határozatok viszont azt a – kétségekívül tényszerű – megállapítást tartalmazták, hogy a határozat alapjául szolgáló tevékenység végzése engedélyköteles, a szolgáltató engedéllyel nem rendelkezett, amely esetre a törvény szankció kiszabását rendeli. Látható, hogy az engedélyezési és az alapjául szolgáló koncessziós rendszer uniós jognak való megfelelése a szankcionáló közigazgatási határozatoknak közvetlenül nem volt tárgya, a szolgáltatók által kifogásolt engedélyezési és koncessziós rendszert létrehozó jogszabályhelyek a közigazgatási határozatokban nem is kerültek felhívásra alkalmazandó jogszabályként. Ezért a közigazgatási perekben elsődlegesen abban a jogkérdésben kellett a magyar bíróságoknak állást foglalni, hogy a felperesek által hivatkozott uniós jogsértés a felülvizsgálendő közigazgatási határozat jogszerűsége szempontjából releváns-e. Az ezzel kapcsolatos viták több hónapig zajlottak, és volt egy olyan bírósági tanács, amely ítéletben állapította meg az uniós jog irrelevanciáját.²² Azonban a többi eljáró tanács és az ezen ítéletet felülvizsgáló Kúria²³ is arra az álláspontra jutott, hogy önmagában a relevancia kérdése is uniós jogkérdés, amelyhez ráadásul az uniós jog értelmezése szükséges. A magyar bíróságok nem fogadták el a szolgáltatók azon érvelését, miszerint ezen, kétségekívül uniós jogkérdés esetében *acte éclairé* helyzet állna fenn az Európai Bíróság *Placanica*-, illetve *Dickinger*-ügyekben hozott ítéletei alapján: büntetőjogi szankciót kiszabó tagállami döntések esetén már tett olyan megállapításokat az Európai Bíróság, miszerint jogellenes a tagállami engedélyezési rendszer megsértése miatt kiszabott büntetőjogi szankció, amennyiben az engedélyezési rendszer EU-jogba ütközik. A magyar bíróságok – illeszkedve a fentebb már hivatkozott kazuális esetjogba – úgy ítélték meg, hogy a magyar szabályozás sajátosságait figyelembe véve az Európai Bíróság jogértelmezési kompetenciája ugyanezen összefüggés közigazgatási szankciók körében való vizsgálata.²⁴

A perekben további lényeges jogkérdés volt a jogalkotás és hatósági gyakorlat azon deficitjeinek a megítélése, hogy az új koncessziós és engedélyezési rendszerben nem voltak kidolgozva az engedély megszerzésének részletes eljárási feltételei, a koncessziós rendszerben pedig nem írtak ki ténylegesen koncessziós pályázatot, így végső soron ezen objektív körülmények eleve elzárták az engedély megszerzésének elvi lehetőségét is.²⁵

²² 32.K.32.435/2015/13 számú ítélet.

²³ Kfv.I.35.407/2017/4. számú ítélet.

²⁴ C-49/16. sz. Unibet-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] 3. kérdése és a C-3=17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130] 16. kérdése.

²⁵ C-49/16. sz. Unibet-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] 1. kérdése.



Fontos eleme volt a jogvitáknak az illetékes miniszter azon jogosultsága, hogy a megbízható szerencsejáték-szervezőnek minősülő szolgáltatók számára nyilvános koncessziós eljárás, jogorvoslati lehetőség nélkül is koncessziós szerződést köthetett szerencsejáték-szolgáltatásra.²⁶

Végül, de nem utolsósorban érdemi uniós jogkérdés volt az újabb (2014. november 17. napját követő) magyar szabályozási rezsim uniós jogszerűsége, tudniillik hogy megfelel-e az uniós jogi elvárásoknak azon magyar szabályozás, hogy online kaszinó- és kártyajáték-engedélyt a kizárólag magyarországi földi játékkaszinó koncesszió jogosultjai szerezhettek, míg az online sportfogadás szervezése az állami játékszervező monopóliumába került.²⁷

Az egyes peres eljárások természetesen számos kérdésben eltértek, lévén az alkalmazandó magyar jog több ponton is alapvetően változott az érintett időszakban, valamint a joganyag eltérései miatt jelentősége volt annak is, hogy az adott szolgáltató online sportfogadást vagy online kaszinójátékot kínált ügyfeleinek. Az ügyportfólióba tartozott továbbá néhány teljesen egyedi elbírálást igénylő eset, például a virtuális sportfogadási szolgáltatás jogi minősítése, vagy annak eldöntése, hogy egy máltai szolgáltató tevékenysége Magyarországra irányult-e, és így a magyar jog hatálya alá tartozik-e önmagában attól, hogy az angol nyelvű, angliai fogyasztóknak irányuló weboldal elérhető magyarországi IP-címről is. Az ilyen egyedi specifikumoktól eltekintve a perek többsége ugyanazon, elsődlegesen uniós jogkérdések körül forgott, ugyanazon uniós jogkérdések mérlegelése volt szükséges az eljáró tanácsok által. A perekben a szankciókat kiszabó budapesti székhelyű országos hatáskörű szerencsejáték-felügyeleti hatóság (a Nemzeti Adó és Vámhivatal Szerencsejáték Felügyelete, majd 2017. július 6. napjától²⁸ a Szerencsejáték Felügyelet), volt az alperes, azaz valamennyi közigazgatási per a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt volt folyamatban.

A magyarországi perképviselőt során szerzett elsődleges tapasztalat, hogy az uniós jog alkalmazása a bíróságok – legalábbis a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – komfortzónájába tartozik, a tanácsok magabiztosan kezelik az uniós jogi relevanciával bíró közigazgatási pereket. Ezt mindenekelőtt alátámasztja az a tény, hogy a több mint kettőszáz perben eljáró tanácsok – utóbb az európai bírósági ítéletek által megerősítetten – egy kivétellel²⁹ azonosan és helyesen ítélték meg az uniós jog relevanciáját a szankcionáló határozatok felülvizsgálata során. Az állítást alátámasztja az is, hogy az első előzetes döntéshozatali kérelmet követően az eljáró tanácsok többsége felismerte, hogy az adott kérelemben feltett kérdések nem fedik le a perekben relevanciával bíró valamennyi jogkérdést, ezért szükséges egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése is. Sőt végül azt is felismerték, hogy a második előzetes döntéshozatali eljárás végén is maradhatnak nyitott kérdések, és szükséges egy harmadik előzetes döntéshozatali eljárás megindítása is.

Szintén alátámasztja a magyar bíróságok jelentős uniós jogi gyakorlatát az a tény is, hogy végül az előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdések túlmutattak

²⁶ C-49/16. sz. Unibet-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] 1. kérdése és a C-3=17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130] 6. és 7. kérdése.

²⁷ C-3=17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130] 1–5. kérdései.

²⁸ Szerencsejáték Felügyeletről szóló 183/2017. (VII. 5.) Korm. rendelet 4. §.

²⁹ 32.K.32.435/2015/13 számú ítélet.



a felperesek által előterjesztett kérdéseken. Például a *Sporting Odds*-ügy, ahol a végül a Bíróság elé terjesztett kérdések nemcsak számukban haladták meg a felperes által indítványozott kérdéseket, de bizonyos körben tartalmukban is túlmutattak azokon. Az EU-jog alkalmazására való fogékonyság az eljáró tanácsok személyi összetételére tekintet nélkül jellemző volt, tapasztalatunk szerint az egyes bírák személyes körülményei, kora, neme, szakmai tapasztalata abban nem játszott szerepet, a bírák egységesen ítélték meg és alkalmazták az uniós jogot.

Bár erre vonatkozóan nem rendelkezhetünk információval, a bíróságok eljárása és a nagyszámú, hasonló tárgyú, uniós jogi relevanciájú per közel egységes kezelése arra enged következtetni, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem először találkozott ilyen jelenséggel, és mintha valamilyen rendszerszintű együttműködés is kialakult volna nemcsak az adott bíróság szervezetén belül, hanem a törvényszék és a Kúria közötti együttműködésben is. Utóbbira jó példa, hogy a törvényszéki tanácsok maguk kezdeményezték az előzetes döntéshozatali eljárásokat – vállalva annak eljárásjogi többletfeladatait is – holott eljárásjogilag lehetőségük lett volna azt a végső fokon eljáró Kúriára hagyni.

A perekkel kapcsolatos kritikai észrevétel, hogy azokban a gyakorlatban nem volt elérhető az azonnali jogvédelem lehetősége, azaz a közigazgatási határozatok végrehajtásának felfüggesztése, vagy azzal azonos tartalmú ideiglenes döntés. Mindez annak tükrében igazán jelentős, hogy a magyarországi szabályozási rezsím bizonyos elemei könnyen valószínűsíthetően nem feleltek meg például a transzparens engedélyezési rendszer iránti elvárásoknak, valamint hogy előre látható volt, hogy az internetes oldalak blokkolásának időtartama alatt a közigazgatási perek nem fognak lezárulni, azaz még a sikeres perek sem jelenthettek érdemi jogvédelmet az uniós jogot sértő szankciókkal szemben. A bíróságok csak az *Unibet*- és *Sporting Odds*-döntéseket követően megindult perekben hozták a határozat végrehajtását felfüggesztő határozatokat, az addig előterjesztett ilyen kérelmeket egységesen elutasították, nagyban lerontva az uniós jog érvényesítésének gyakorlati jelentőségét.

Az előzetes döntéshozatali eljárásokban szerzett tapasztalatok

A magyarországi távszerencsejáték-perekkel kapcsolatban három előzetes döntéshozatali eljárás indult.

Az első, az *Unibet*-ügyben a magyar bíróság a 2014. november 27. napját megelőző időállapotú magyar szabályozással kapcsolatos három kérdésben kért jogértelmezést. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését 2016. január 27. napján érkezette az Európai Bíróság, az ítélet 2017. június 22. napján született és a szolgáltatók számára kedvező eredményt hozott. Egyértelművé vált, hogy a vizsgált magyar szabályozás hatálya alatt hozott valamennyi szankcionáló határozat sérti az uniós jogot, így hatálytalan. Az eljárásban főtanácsnoki vélemény is született, és tárgyalás tartására is sor került. Az Európai Bíróságnak feltett kérdésekre válaszai egyértelműek, további értelmezést vagy a tagállami bíróságokra bízott további mérlegelési teret, feladatot nem hagyott.



Az *Unibet* előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a magyarországi perekre azzal a következménnyel járt, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság eljáró tanácsai megkezdték a folyamatban lévő perek tárgyalásának a felfüggesztését³⁰ az *Unibet*-ügyben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás lezárásáig.

Azonban már ekkor látható volt, hogy az *Unibet*-ügyben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás eredménye – akármilyen értelmezést is ad az Európai Bíróság a feltett kérdésekre – a magyarországi távszerencsejáték szabályozással kapcsolatos vitákat nem fogja lezárni, elsősorban azért, mert az, a korábbi, immár hatályon kívül helyezett magyar szabályozás főbb elemeit vizsgálta, az újabb szabályozás pedig alapvetően változtatta meg a koncessziós és engedélyezési rendszert, lásd például az online kaszinó-üzemeltetésnek a földikaszinó-koncesszióhoz való kötését vagy az újonnan bevezetett sportfogadási monopóliumot. Mindez felvetette egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének a szükségességét valamely, az újabb szabályozás hatálya alá tartozó perben. Nem a legszerencsebb felperesi feladat a bíróságok meggyőzése egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének a szükségességéről éppen azt követően, hogy több hónap pereskedés, egy elvesztett per és komoly viták után végre kezdeményeztek már egy előzetes döntéshozatali eljárást. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tanácsainak professzionalizmusát mutatja, hogy az újabb utalás szükségességét felismerték, és újabb eljárást kezdeményeztek immár a hatályos magyar szabályozás kulcskérdéseiről, valamint az ügyben felmerült eljárási természetű kérdésekről.

A *Sporting Odds*-ügy előzetes döntéshozatali eljárása 2016. október 4. napján indult, a Bíróság főtanácsnoki indítvány és tárgyalás tartása nélkül, 2018. február 28. napján hozott ítéletet. A feltett, összesen 18 kérdésre 7 kérdéskörbe csoportosítva adta meg a bíróság az uniós jog értelmezését, a kérdések természetére tekintettel néhány válasz bizonyos aspektusban teret hagyott további mérlegelésnek.

Az alapul fekvő szabályozási helyzet bonyolultságára jellemző, hogy az *Unibet* és a *Sporting Odds* előzetes döntéshozatali eljárások megindítását követően – ekkor még nem ismerve a Bíróság későbbi válaszait – is felmerült annak a reális lehetősége, hogy azok befejezésekor még mindig maradnak olyan uniós jogértelmezési kérdések, amelyek nélkül bizonyos magyarországi perek nem lesznek lezárhatók. Ennek a lehetőségét felismerve, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy harmadik előzetes döntéshozatali eljárást is kezdeményezett. A *Headlong*-ügy³¹ felterjesztése 2017. május 24. napján történt, a Bíróság az eljárást 2017. október 27. napján a *Sporting Odds*-ügy elbírálásáig felfüggesztette. A *Sporting Odds*-ügyben hozott ítéletet, valamint az Európai Bíróság és a magyar bíróság közötti levélváltásokat követően az budapesti eljáró tanács végül visszavonta (nem tartotta fenn) a *Headlong*-ügyben előterjesztett kérelmet, tekintettel arra, hogy megítélése szerint az abban feltett kérdéseket a Bíróság a *Sporting Odds*-ügyben adott jogértelmezése tartalmilag már megválaszolta.

A *Headlong*-ügyben az eljárás Európai Bíróság általi felfüggesztése, majd a magyar bíróság udvarias, de határozott meggyőzése a kérelem visszavonásáról jelenthet értékes gyakorlati tapasztalatot, amelynek konzekvenciája, hogy az Európai Bíróságnak

³⁰ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.) 152.§ (2) bekezdés.

³¹ C-303/17. sz. *Headlong*-ügy [ECLI:EU:C:2018:303].



szintén jelentős tapasztalata van egymással összefüggő kérelmek eljárásjogi kezelésében, és az egyes kérelmek összefüggéseit érdemben, ám talán kissé nagyvonalúan kezeli. Utóbbira példa, hogy a *Headlong*-ügyben feltett három kérdés némelyike talán önállóan, a *Sporting Odds*-döntés ismeretében is EUB jogértelmezési tárgykör lehetett volna, azonban a magyar szabályozás ekkorra – a *Sporting Odds*-döntés eredményeként – már egyértelműen megdőlt, így gyakorlati jelentősége valóban nem volt annak, hogy a Bíróság egy esetleges *Headlong*-ítéletben a szabályozás további aspektusait is vizsgálja, és esetleg további uniós jogi sérelmet állapít meg.

A *Sporting Odds*-ügy előzetes döntéshozatali eljárásában figyelemre méltó volt, hogy öt állam, a magyar mellett az észt, a belga, a portugál és a máltai is észrevételeket tettek az eljárásban. A máltai aktivitás talán nem meglepő, figyelembe véve, hogy az ország a nemzetközi online szerencsejáték-szolgáltatók egyik központja, talán azért is, mivel extraterritoriális hatályú online szerencsejáték-engedélyeket is kiad az ország.

További tapasztalat az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság reflexivitása, azaz hogy a felperesi beadványokban foglalt érvekre és hivatkozott bizonyítékokra – legalábbis némelyikükre – az ítéletben érdemben kitért, azokat érdemben mérlegelve, és részletesen indokolva hozta meg döntését.

Végül, az előzőekben felsorolt érdemi tapasztalatok mellett az eljárás alaki szabályaival kapcsolatos tapasztalatok közül egyet emelnék ki. Az eljáró jogi képviselők számára kiadott eljárési útmutatóban az írásbeli észrevételek terjedelmére vonatkozóan előírt húszoldalas terjedelmi korlát³² rendkívül korlátozónak bizonyult, tekintettel csak az uniós joganyag terjedelmességére és a magyar szabályozás összetettségére, nem is beszélve arról, hogy a konkrét ügyben a tagállami bíróság 18 kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz, amire húsz oldalban észrevételeket tenni komoly okiratszerkesztési kihívás. Ráadásul az észrevételek terjedelmi korlátját az eljárásban szintén aktív – és az előzetes döntéshozatali eljárásokban nagy tapasztalattal bíró – tagállamok nagyvonalúan kezelték, ami azt jelzi, hogy a terjedelmi korlát megsértésének vélhetően nincsen konzekvens és alkalmazott szankciórendszere, így gyakorlati érvényesülése kérdéses.

A perek nemzetközi következményei

Uniós jogi relevanciájuk miatt a magyarországi távszerencsejáték-perek esetében végül nemzetközi következményekről is beszélhetünk. A távszerencsejáték szektorra általában is jellemző, hogy az egyes tagállami szabályozások tekintetében hozott, gyakran kauzális európai bírósági határozatok általánosabb megállapításai gyarapítják a távszerencsejátékra irányadó uniós jogot, így azok mind a már fennálló, mind a jövőbeni tagállami szabályozási rezsimek tekintetében relevanciával bírnak. Ennek egyik oka a korábban már említett tény, hogy a távszerencsejáték területén nincs uniós szintű rendeleti vagy irányelvi szabályozás, a joganyag kizárólag az Európai Bíróság egyedi ügyekben hozott jogértelmezésein alapul, azok által fejlődik.

³² Gyakorlati útmutató a felek részére a bíróság elé terjesztett ügyekre vonatkozóan. 11. pont: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2014:031:FULL&from=HU> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)



Az *Unibet*- és *Sporting Odds*-ügyekben hozott határozatok az uniós távszerencsejáték fejlődése szempontjából több fontos megállapítást is tettek.

Az *Unibet*-ügy első kérdésére adott válasz egyértelművé tette, hogy az uniós jog érvényesülése szempontjából közömbös, hogy a tagállami szankció alapjául szolgáló szabályozási rezsिम vizsgálata a tagállam büntető vagy közigazgatási eljárása szolgál alapul, mindkét esetben szankció jogellenességét eredményezi az alapul fekvő engedélyezési rezsिम uniós jogba ütközése. A büntetőjogi szankciók esetében már ezt megelőzően is rendelkezésre állt uniós jogértelmezés (lásd *Placanica* és *Dickinger*), az *Unibet*-ügyben ugyanazon elveket a jogi tartalmukban más természetű közigazgatási szankciókra is kiterjesztette az Európai Bíróság.

A *Sporting Odds*-ügy első négy kérdésére adott válasz fontos fejlődési pont a tekintetben, hogy az ugyanazon szabályozási rezsimen belüli, eltérő mértékű korlátozó intézkedések egymáshoz való viszonya mennyiben jelentős az adott rezsिम egészének uniós jogi konformitása szempontjából. Az e tekintetben korábban rendelkezésre álló ítéletekben³³ a Bíróság állást foglalt abban, hogy az eltérő alpiaci szabályozások egymáshoz való viszonya releváns valamennyi részpiaci szabályozás megfelelősége tekintetében, azaz alappal nem hivatkozhat egyetlen tagállam sem egyébként legitim célokra az egyik részpiacon fennálló szigorú korlátozások alátámasztására, amennyiben egy másik részpiacon – ahol ugyanazon, például játékosvédelmi indokok ugyanannyira adekvátak – különböző módszerekkel terjeszkedő politikát folytat, illetve azt támogatja. A *Sporting Odds*-ügyben ugyanezt ismételten megerősítették annak kimondásával, hogy önmagában az egyes részpiacok eltérő mértékű korlátozása nem jelent automatikus uniós jogba ütközést, hanem a két részpiaci szabályozás egyenként és egymáshoz való viszonyában vizsgálva lehet megállapítani, hogy a részpiacok között fennáll-e olyan ténybeli – például kockázati – különbség, amely az eltérő szabályozást indokolja.

Jogfejlesztő jelentőségűnek mondható a *Sporting Odds*-ítéletnek az ötödik kérdésre adott válasza is. A kérdés lényege, hogy a szükségesség-arányosság uniós jogi elvárásának megfelel-e azon tagállami korlátozó szabályozás, miszerint az online kaszinó- és kártyajáték szolgáltatást kizárólag a földikaszinó-koncesszióval rendelkező szolgáltatók jogosultak nyújtani. Az Európai Bíróság a magyar szabályozást egyértelműen diszkriminatívnek minősítette, mivel az kizárólag a magyarországi földikaszinó-üzemeltetést ismerte el relevánsnak. Emellett azonban határozott állásfoglalást tartalmaz a tekintetben is, hogy önmagában az onlinekaszinó-engedély földi kaszinóhoz kötése is problémás, mivel nem állnak fenn olyan objektív indokok, amelyek az ilyen összekapcsolást szükségesnek és arányosnak minősítenék. Az eljárásban Magyarország és Belgium képviselői is akként érveltek, hogy a földikaszinó-szolgáltatók olyan nélkülözhetetlen tapasztalatokkal és attribútumokkal rendelkeznek, ami eleve alkalmassá teszi őket az online kaszinó üzemeltetésre, míg a felperes szerint a földi kaszinó és az online kaszinó eltérő szakértelmet igényel, lévén az utóbbi egy internetes szolgáltatás, ahol az IT-biztonság, a szoftverbiztonság és az internetes ügyfél-azonosítás is teljesen sajátos elvárásokat támaszt a szolgáltatókkal szemben a földi kaszinók oldalán felhalmozott készpénzbiztonsági és fizikai biztonsági tapasztalatok helyett. A *Sporting Odds*-döntés

³³ C-46/08. sz. Carmen Media-ügy [ECLI:EU:C:2010:505]; C-336/14. sz. Sebat Ince-ügy [ECLI:EU:C:2016:72].



ezen jogértelmezésének a jelenségét jól mutatja, hogy sajtóhírek szerint a döntés tartalma közvetlenül érinti több uniós tagállam – például Belgium³⁴ vagy Ausztria³⁵ – jelenlegi vagy tervezett szabályozását.

A magyarországi perek nemzetközi következményei túlmutatnak a szektorális szabályozásokon is, és a szolgáltatásnyújtás és letelepedési jog területén általánosabb jelentőséggel bírnak. E tekintetben több fontos elemet is említeni lehetne, ehelyütt azonban csak a *Sporting Odds*-ítélet tizenegyedik kérdésre adott válaszát emelnénk ki. A tagállami bíróság azon praktikus kérdésben kérte az Európai Bíróságot – elsősorban az Alapjogi Charta 47. és 48. cikkeinek – jogértelmezését, hogy miként alakul a bizonyítási teher az EUMSZ 49. és 56. cikkének korlátozásain alapuló perekben, azaz hogy a már ismert és a Bíróság által kimunkált jogi teszt alapjául szolgáló tényeket – tudniillik hogy valóban fennálltak olyan tények és körülmények, amelyek miatt a korlátozás adott módja és mértéke szükségesnek és arányosnak minősül – a tagállami eljárásrendnek megfelelően egyébként bizonyító felperes vagy a tényleges korlátozást bevezető tagállam köteles bizonyítani. Szükségtelen hangsúlyozni a kérdés gyakorlati jelentőségét, azaz hogy milyen mértékben korlátozná a felperesi jogok érdemi érvényesítését, amennyiben a jogsérelmet állítottan elszenvedő felperes lenne köteles az állami szabályozást megalapozó tények hiányának bizonyítására. Válaszában a Bíróság egyértelműen állást foglalt amellett, hogy a tagállami eljárásjogi szabályozás e tekintetben irreleváns, a szükségesség-arányosság teszt elvégzéséhez szükséges tényeket minden esetben a tagállam köteles az eljáró bíróságok számára bizonyítani. Ezen egyértelmű és határozott elvi tartalom gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket vélhetően a tagállami bíróságok lesznek hivatottak eldönteni, azaz hogy például egy már folyamatban lévő perben az alperesként szereplő hatóság (azaz nem a tagállami jogalkotó vagy döntés-előkészítő) hogyan jut hozzá a szabályozó által mérlegelt tényekhez és körülményekhez, és erre az eljárás mely szakaszában kell sor kerülnön a hatóság saját eljárása vagy a határozata felülvizsgálatára irányuló peres eljárása során.

Magyarországi következmények

A magyarországi perekben az előzetes döntéshozatali eljárások lezárultát követően a bíróságok folytatták az addig felfüggesztett tárgyalásokat, és az ügyeket érdemben döntötték el. Az *Unibet*-döntés alapján a bíróságok nemcsak a régi időállapotú magyar szabályozás alatti szankcionáló határozatokat, hanem az újabb (2014. november 27. napját követő) időállapotú kaszinó- és kártyajátékügyeket is el tudták bírálni, lévén, hogy online kaszinó koncesszióra vonatkozó nyilvános pályázat kiírására ekkor még nem – és azóta sem – került sor, a megbízható szerencsejáték-szervezők számára nyitva álló, nem nyilvános koncessziószerzési lehetőséget pedig az Európai Bíróság elmarasztalta. Bizonyos bírósági tanácsok ezt az összefüggést felismerték, és a felfüggesztett

³⁴ <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-gambling-law-review-edition-3/1170366/belgium> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

³⁵ www.dsc.at/en/recent-jurisprudence/item/756-effects-on-the-austrian-gambling-monopoly-hungarian-regulations-on-the-licensing-of-online-and-land-based-casinos-violate-eu-law-ecj-c-49-16,-c-7-17.html (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)



magyar kaszinó- és kártyajátékperek tárgyalását még abban az esetben is folytatták, amennyiben azok az újabb időállapot alá tartoztak, a többség azonban megvárta a *Sporting Odds*-ügy ítéletét, és a kaszinó- és kártyajátékök tárgyalását csak azt követően folytatták. A nemzetközi szolgáltatók végül az ilyen pereket érdemben megnyerték, a velük szemben szankcionáló határozatokat a bíróságok hatályon kívül helyezték.

Az *Unibet*-döntés a régebbi időállapot (2014. november 27. napját megelőző) alatti szankcionáló határozatok ügyét önmagában eldöntötte a koncessziós pályázatok hiánya és megbízható szerencsejáték-szervező koncessziós lehetőségének átláthatatlansága miatt. Az újabb időállapot alatti határozatokat az eljáró bíróságok a *Sporting Odds*-döntésben foglaltakra tekintettel szintén hatályon kívül helyezték, implikálva ezzel az állami játékszervező számára biztosított sportfogadási monopólium EU-jogba ütközését is.

A Szerencsejáték Felügyelet az eljárások során a szankcionáló gyakorlatával mindig professzionálisan követte az érdemi fejleményeket: vizsgálati és szankcionálási tevékenységét mindaddig aktívan folytatta, amíg a Bíróság az *Unibet*-, majd a *Sporting Odds*-ügyekben el nem bírálta az irányadó jogkérdéseket, az Európai Bíróság – tagállami szabályozás számára kedvezőtlen – ítéleteit követően pedig megszüntette az uniós székhelyű szolgáltatókkal szembeni vizsgálati és szankcionálási tevékenységet, munkáját a tényleges kalózdalakkal szembeni fellépésre koncentráta. A felügyelet a perekben jogerősen megítélt perköltségeket teljesítette, az online kaszinó- és kártyajátékökben a jogerős ítéleteket tudomásul vette, felülvizsgálati kérelmet kizárólag az újabb időállapotú online sportfogadási ügyekben nyújtottak be, vitatva az online sportfogadási monopólium uniós jogba ütközését. Ezen ügyek tárgyalása és a Kúria döntése 2019 októberében várható.

A távszerencsejáték-piac küszöbön álló újraszabályozása

Talán a még folyamatban lévő Kúriai felülvizsgálat az oka, hogy a magyar szabályozás mind ez ideig – évekkal az *Unibet*- és *Sporting Odds*-ítéleteket követően – nem változott. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a jelenleg hatályos magyar szabályozás alapján a nemzetközi szolgáltatók magyarországi engedély hiányában továbbra sem jogosultak Magyarországra irányuló szolgáltatást nyújtani, azonban ezen magyar szabályozás annak uniós jogba ütközése miatt nem alkalmazható. Ez már önmagában is bonyolult jogi helyzetet eredményez nemcsak a felügyeleti hatóság, hanem a szolgáltatók jogi osztályai számára is abban a kérdésben, hogy jelenleg szolgáltathatnak-e magyarországi felhasználó felé, az ilyen tevékenységük legálisnak minősül-e, illetve szankcionálható-e. Az így is összetett jogi helyzetet tovább bonyolítja a Bíróság *Stanleybet*-ügyben – eltérő, de nem teljesen különböző tényállás mellett – adott olyan jogértelmezése, miszerint az ilyen átmeneti jogalkotási helyzet nem eredményezi az adott tagállami piac liberalizációját, azaz jelen esetben azt, hogy tagállami korlátozás nélkül bárki szolgáltathat a magyarországi távszerencsejáték-piacon.

Szükségtelen hangsúlyozni, hogy az ilyen bizonytalanságokat tartalmazó szabályozási helyzet sem a jogalkotó, sem a felügyeleti hatóság, sem a szolgáltatók számára nem kívánatos, nem is beszélve a játékosokról, akik alkalmazható szabályozás hiányában szükségszerűen jobban kitéttek a megbízhatatlan vagy szándékosan csaló oldalak



kockázatának. Éppen ezért minden piaci szereplő nagy várakozással tekint a magyarországi online szerencsejáték-piac szükségszerű újraszabályozása felé, abban bízva, hogy az új szabályozás a játékosvédelmi indokokat és az uniós jogi kötelezettségeket gondosan mérlegelve, a magyarországi online szerencsejáték-szolgáltatással kapcsolatos jogviták történetének a végét, és nem egy újabb fejezetének a kezdetét fogja jelenteni.

Felhasznált irodalom

Internetes források

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2014:031:FULL&from=HU> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

<https://thelawreviews.co.uk/edition/the-gambling-law-review-edition-3/1170366/belgium> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

www.dsc.at/en/recent-jurisprudence/item/756-effects-on-the-austrian-gambling-monopoly-hungarian-regulations-on-the-licensing-of-online-and-land-based-casinos-violate-eu-law-ecj-c-49-16,-c-7-17.html (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

www.egba.eu/uploads/2018/11/EGBA-Industry-Key-Figures-2017-1.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

<http://szf.gov.hu/> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 05.)

Jogforrások

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

32/2005. (X. 21.) PM rendelet az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról



Strihó Krisztina

A hazai szerencsejátéokra vonatkozó szabályozás EU-jogkonformitásának vizsgálata

A Conformity Assessment of the Hungarian Gambling Regulation with the EU Law

Jelen tanulmányban a szerencsejáték szervezésére vonatkozó, mindenkor hatályos magyar rendelkezések európai uniós jog konformitását vesszük górcső alá. Vizsgálódásunk alapja a témánkhoz kapcsolódóan az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott döntései. A publikációban kizárólag jogkérdésekkel foglalkozunk, megjegyezzük azonban, hogy a vizsgált területnek jelentős gazdasági életre (vendéglátó egységek, közvetve az adófizetés okán) és a társadalomra gyakorolt hatása (a játékszenvedély, a bűnözés). A tanulmányban alapvetően a leírás módszertanát alkalmazom azzal, hogy a vizsgált bírósági ügyekkel összefüggésben élek az elemzés és az összehasonlítás eszközeivel is.

Kiemeljük, hogy önmagában a szerencsejáték-szervezés és az azzal kapcsolatosan bevezetett kettős rendszer még nem minősül jogellenesnek, nem ellentétes az uniós joggal feltéve, hogy a jogalkotó által kitűzött célok tényleges érvényesülését szolgálja. A vizsgált ügyek segítségével azonban bemutatjuk, hogy az irányadó hazai szabályozás számos összefüggésben sérti, vagy bizonyos feltételek nem teljesítése esetén ellentétes lehet az uniós joggal.

Kulcsszavak: EU-jog-konformitás, szolgáltatásnyújtás szabadsága, szerencsejáték

The purpose of this study is to analyse whether the Hungarian regulation on gambling is in conformity with the EU law. The research was based on the cases that have been decided by the European Court of Justice in preliminary ruling procedures.

We will deal exclusively with questions of law, though we note that there are some social and economic consequences of the topic linked with gambling addiction, crime, catering services and taxation.

In the study, we will use the method of description, complemented by analysis and comparison in connection with the scrutinised court cases.

It will be argued that gambling and the joint double system of concessions applied by the Hungarian legislator are not in themselves unlawful, provided that these regulations effectively serve the achievement of the public interest objectives of the legislator. However, through the analysed cases, we conclude that the Hungarian regulation goes against the EU law in many respects, and these regulations breach the EU law under certain circumstances.

Keywords: conformity with the EU law, freedom of the services, gambling

Bevezetés

Jelen tanulmányban egy társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt kiemelt területtel foglalkozunk, nevezetesen a magyar szerencsejáték szervezésére vonatkozó rendelkezésekkel. A hazai szabályozás EU-jog-konformitását vizsgáljuk elsősorban magyar érintettségű, az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) által közzétett eseti döntések elemzésével. A hazai szabályokból kiindulva áttekintjük az uniós jog kapcsolódó rendelkezéseit, különös tekintettel a belső piac kialakulásának és fenntartásának alapvető szabadságjogait.

A belső piac joga alapvetően az áru, a személyek, a vállalkozások és a tőke szabad áramlását hivatott biztosítani az Európai Unió tagállamai között.¹ A nemzeti szabályozások közötti különbségek csökkentése érdekében a külföldi és a belföldi tényezők (a négy szabadság) egymáshoz viszonyított jogi helyzete az irányadó. „A szabad mozgást gátló akadályok lebontása pedig tipikusan éppen, a külföldiek hátrányát jelentő megkülönböztetés megszüntetésével történhet.” (Blutman, 2013:54) A szerencsejáték szervezésére irányadó joganyag kialakítása tagállami hatáskörbe tartozik, az uniós jog másodlagos jogforrásai nem rendelkeznek a területről. A tanulmányban ismertetett ügyek egyértelműen jelzik, hogy a szerencsejáték szervezése a szolgáltatásnyújtás szabadságának területére esik. A Bíróság rögzítette, hogy „a terület európai uniós harmonizációja hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy e területeken saját értékrendjüknek megfelelően megítélik az érintett érdekek védelméből következő követelményeket”.² Megjegyezzük, hogy a szerencsejáték szervezésére vonatkozó normatív háttér kimunkálása során az egyes tagállamok tekintettel voltak a saját erkölcsi, vallási és kulturális hagyományaikra, szabályaikra.

A továbbiakban ismertetjük a Bíróság által tárgyalt esetek közül a szerencsejátékra vonatkozó, magyar érintettségű ügyeket. Elsődleges vizsgálódási szempontunk ezen rendelkezések uniós jog konformitása tekintetében, hogy mennyiben támogatják, vagy hátráltatják a belső piac működését.

¹ EUMSZ 26. cikk (2) bek.

² C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EUC:2018:130], az ítélet 20. pontja.



Szerencsejátékkal kapcsolatos magyar ügyek a Bíróság előtt

A négy szabadság közül a szolgáltatásnyújtás szabadsága a központi kérdés valamilyeni górcső alá vett ügyben, amelynek értelmében tilos az Európai Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.³ A *Berlington*-ügyben⁴ felmerül az áruk szabad mozgásának a kérdése is, amely szerint az EU vámuniót alkot, és ennek alapján tilos a tagállamok közötti behozatali vagy kiviteli vám, valamint azzal azonos hatású díj bevezetése.⁵ Tilos továbbá a behozatalra és a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.⁶

Az egyéb, speciálisan a konkrét ügyben előforduló uniós rendelkezéseket és a hazai vonatkozású szabályokat az adott időállapotnak megfelelően ismertetjük az elemzés során.

A *Berlington*-ügy

Az alapügy felperese öt gazdasági társaság,⁷ amelyek a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 2012. évi módosításáig⁸ pénznyerő automatákat üzemeltettek játéktermekben. Hivatkozott tevékenységüket elsősorban más tagállamokból származó szerencsejátékgépekkel folytatták, és vendégeik egy része a hazánkban nyaraló uniós polgárok köréből került ki (külföldi elem). Az Szjtv. vizsgált szövegváltozata lényegében megtiltotta a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli üzemeltetését,⁹ és már 2012. október 11. napjától megszűntek *ipso iure* a korábban kiadott engedélyek, kártalanítás fizetése nélkül.

Megjegyezzük, hogy az Szjtv. 2011. évi módosítása¹⁰ is jelentősen érintette a vizsgált szektort, hiszen a jogalkotó, átmeneti idő biztosítása nélkül a játéktermekben mintegy ötszörösére emelte a játékadó mértékét az új százalékos adó bevezetésével egyidejűleg.¹¹

A felperesek a hivatkozott körülményekre tekintettel fordultak a Fővárosi Törvényszékhez a magyar állammal szemben, és keresetükben kérték az Szjtv. 2011. évi

³ EUMSZ 56. cikk.

⁴ C-98/14. *Berlington*-ügy [ECLI:EU:C:2015:386].

⁵ EUMSZ 28. cikk (1) bekezdés.

⁶ EUMSZ 34-35. cikk.

⁷ *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft., Lixus Szerencsejáték Szervező Kft., Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező Kft., Lixus Invest Szerencsejáték Szervező Kft., Megapolis Terminal Szolgáltató Kft.*

⁸ 2012. október 10. napjától lépett hatályba a módosított változat.

⁹ Szjtv. 26. § (3) bekezdés.

¹⁰ Az Szjtv. 33 §-ának 2011. november 1. napján hatályba lépett változata.

¹¹ Megjegyezzük, hogy a játékkaszinókban változatlan maradt az adózás.



és 2012. évi módosításából eredő káruk¹² megtérítését. Az alperes a kereset elutasítását kérte, vitatva annak jogalapját, továbbá a felperesek által követelt összegeket is.

Az ügyben eljáró Fővárosi Törvényszék felfüggesztette az előtte folyó eljárást, és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve, mintegy tizenöt kérdést intézett a Bírósághoz. A feltett kérdéseket a főbb témák alapján érdemes négy csoportba osztva tárgyalni az alábbiak szerint.

a) Az alapvető szabadságok korlátozásának fennállására irányuló kérdések

A vizsgált magyar szabályozás uniós joggal való összhangja két szempontból is felmerül, nevezetesen az áruk és a szolgáltatások szabad mozgása vonatkozásában. Az áruk szabad mozgása és annak esetleges korlátozása a játékadó felkészülési idő nélkül történő, jelentős mértékű megemelésé (ideértve a százalékos adó bevezetését is) miatt vált kérdésessé, hiszen a játékgépek hazánkba történő behozatalát korlátozta. A szolgáltatásnyújtás szabadsága pedig ugyanezen normatív változások pénznyerő automaták üzemeltetésére gyakorolt hatása okán került előtérbe.

A Bíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezések (a 2011. évi módosítás) a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenységet közvetlenül érintik, azonban a játékgépek behozatalát csak közvetve befolyásolhatják,¹³ így az áruk szabad mozgásának esetleges korlátozásának kérdésével nem szükséges foglalkozni. „Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játékkermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játékkermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróságok feladata.”¹⁴

Ha a 2011. évi módosítás *de facto*, azaz ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi az adott szolgáltatás nyújtását, nevezetesen a pénznyerő automaták magyarországi játékkermekben való üzemeltetését, az a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásának minősül.¹⁵

Az első pontban szereplő megállapításból következik a szolgáltatásnyújtás szabadság korlátozásának igazolhatóságával összefüggő vizsgálat.

b) A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolhatóságáról

Alapvető kérdés ebben a körben, hogy a nemzeti rendelkezésekből eredő esetleges korlátozások milyen hivatkozási alappal és milyen mértékben engedhetők meg. Mi lehet az a konkrét ok, körülmény, amely mentesítést adhat a köz érdekében, és/vagy közegészségügyi szempontból? Az Sztv. preambulumban a jogalkotó a vonatkozó szabályozással

¹² A kereseti kérelemben megjelölt kár elemei: a felperesek által megfizetett adó, játékgépek értékvesztése és az alapeljárás költségei.

¹³ Az ítélet 30. pontja.

¹⁴ Az ítélet 42. pontjának utolsó mondata.

¹⁵ Az ítélet 40. pontja.



elérendő célként jelölte meg a szerencsejáték szervezése iránti igény kielégítésén kívül az engedély nélküli és a jó erkölcsbe ütköző játék megelőzését, a szerencsejáték-szervező tevékenység ellenőrzését, a pénznyerő automaták kaszinóüzemeltetési koncesszióhoz való kötését, a szerencsejátékból származó jövedelmek egy részének a közcélra történő fordítását. Lényegében a szerencsejátékhhoz kapcsolódó bűncselekmények és a játékfüggőség megelőzése, továbbá egyéb, a köz érdekében meghatározott célok kerülnek meghatározásra. Felmerült kérdésként az igazolhatósággal összefüggésben, hogy az adott tagállam hivatkozhat-e kizárólag a költségvetés rendezésére,¹⁶ vagy hogy az általános jogelveket figyelembe kell-e venni az új adószabályokra való felkészülési idő tekintetében.¹⁷ Válaszra várt továbbá, hogy az alapvető uniós szabadságjog korlátozásának vizsgálatakor a tagállami bíróságnak milyen kritériumokat szükséges vizsgálni a szükségesség, alkalmasság és arányosság hármasságának elfogadhatóságáról.¹⁸

A Bíróság kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás korlátozása abban az esetben igazolható közérdeken¹⁹ alapuló nyomós okkal, ha a nemzeti bíróság megállapítja, miszerint valóban a játékfüggőség és egyéb bűncselekmények megelőzése a cél, továbbá a célokat koherens és szisztematikus módon követik és az uniós jog általános elveiből következő követelményeknek megfelelnek (jogbiztonság, bizalomvédelem és a tulajdonhoz való jog).²⁰ Az alábbiakban utalunk még a szükségesség, arányosság és alkalmasság hármasság követelményének pontosításával kapcsolatos kérdésekre. Ebben a körben fontos kérdés, hogy az adott tagállami bíróság mely körülmények alapján hoz döntést arról, hogy a korlátozás szükséges, arányos és alkalmas. Szükséges az eszközölt korlátozás, amennyiben más módon nem vagy indokolatlanul nagy teher segítségével érhető el a jogalkotó célja. A bíróság álláspontja szerint azonban az arányosság akkor állapítható meg, ha alkalmas a kívánt cél elérésére. Az esetleges korlátozás abban az esetben alkalmas a jogszabályban rögzített célok megvalósítására, ha azt ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánják teljesíteni.²¹

c) 98/34/EGK irányelv²² megsértésének fennállásáról

A 98/34/EGK irányelv megalkotásával a jogalkotó célja az áruk szabad mozgásának megelőző ellenőrzési rendszerének szervezésére irányadó rendelkezések elfogadása és bevezetése. Az alapügyben eljáró magyar bíróság kérdésként fogalmazta meg, hogy a vizsgált irányelv szerinti

¹⁶ Az ítélet 22. pontja, 3. kérdés.

¹⁷ Az ítélet 22. pontja, 4. kérdés.

¹⁸ Az ítélet 22. pontja, 10. kérdés.

¹⁹ Megjegyezzük, hogy a bíróság már a Berlington-ügy előtt már több esetben kimondta, például a C-243/01. sz. Gambelli és társai-ügyben (ECLI:EU:C:2003:597), a C-347/09. sz. Dickinger és Ömer-ügyben (ECLI:EU:2003:597).

²⁰ Az ítélet 92. pontja.

²¹ Az ítélet 64. pontja.

²² A műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról (2006/96/EK irányelvvel módosított).



- „de facto műszaki szabálynak”²³ minősül-e a fent hivatkozott adószabály, továbbá
- „egyéb követelménynek”²⁴ tekintendő-e a játékkaszinó-üzemeltetési koncessziós kikötés.

A Bíróság megállapította, hogy az Szjtv. 2011. évi adót érintő módosítása nem minősül a 98/34/EGK irányelv szerinti „de facto műszaki szabálynak”, mivel csak az azokhoz kapcsolódó műszaki leírások tartoznak a fogalom hatálya alá, azonban maguk az adózási rendelkezések nem. Az Szjtv. fent ismertetett 2012. évi módosítása viszont az irányelv hatálya alá tartozik, és ezáltal előzetesen közölni kell az Európai Bizottsággal, amennyiben az jelentős módon befolyásolhatja az érintett termékek (jelen esetben a pénznyerő automaták) természetét, értékesítését.²⁵

A 98/34. számú irányelvvel összefüggésben is kérdéses, hogy a rendelkezései alapján magánszemélyek igényelhetnek-e kártérítést az adott tagállamtól. Az elemzést a következő pontban mutatjuk be.

d) Az érintett tagállam kártérítési kötelezettségének fennállásáról

A 98/34/EGK irányelv nem tekinthető kártérítési igény esetén megfelelő jogalapnak, hiszen a benne foglalt szabályok megsértése nem vonja maga után a magánszemélyek ezirányú fellépését (más a jogalkotó célja).²⁶

A kérdés az, hogy az EUMSZ 34. cikk és/vagy az EUMSZ 56. cikk keletkeztet-e a magánszemélyek számára jogot a tagállami szabályozásból eredő kár megtérítésére. A Bíróság álláspontja szerint az alapvető szabadságjogokra irányadó rendelkezések (jelen esetben az EUMSZ 56. cikk) jogalként szolgálhatnak a magánszemélyek számára esetleges kártérítési igényük érvényesítésekor, ha a következő feltételek fennállnak:

- a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel;
- a jogsértés kellően súlyos, és

²³ Magában foglalja valamely tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseit, amelyek műszaki leírásokra vagy más követelményekre, valamint olyan szakmai, illetve gyakorlati szabályzatokra vonatkoznak, amelyek azonban műszaki leírásokra vagy más követelményekre vonatkoznak, és amelyek betartása feltételezi a fent említett törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által előírt kötelezettségeknek való megfelelést; önkéntes megállapodások, amelyeknél az egyik szerződő fél állami hatóság, amely a köz érdekében intézkedik a műszaki leírások vagy más követelmények teljesítéséről, kivéve a közbeszerzési ajánlati leírásokat – műszaki leírások vagy más követelmények, amelyek az ezeknek való megfelelés ösztönzése által termékek fogyasztására vagy szolgáltatások igénybevételére hatással bíró adó- vagy pénzügyi intézkedésekkel kapcsolatosak; ide nem értve a nemzeti társadalombiztosítási rendszerekkel kapcsolatos műszaki leírásokat vagy más követelményeket, illetve szolgáltatásra vonatkozó szabályokat (98/34. számú irányelv 1. cikk 9. pont).

A műszaki leírás egy dokumentumban szereplő részletes leírás, amely egy termék előírt tulajdonságait jelöli meg (98/34. számú irányelv 1. cikk 2. pont).

²⁴ A műszaki leíráson kívüli egyéb olyan követelmény, amelyet a termékre, különösen a fogyasztó- vagy környezetvédelmi célból írnak elő és befolyásolja a termék forgalomba hozatal utáni életciklusát (98/34. számú irányelv 1. cikk 3. pont).

²⁵ Az ítélet 100. pontja.

²⁶ Az ítélet 110. pontja.



- közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett felek kára között.

A három konjunktív feltétel tényleges fennálltának vizsgálata azonban a nemzeti bíróság feladata.

A következő pontban szereplő ügy a *Berlington*-ügyre történő hivatkozással az abban foglaltak – különösen az alapvető uniós szabadságjog esetleges korlátozásának vonatkozásában – pontosítását, részletes útmutató kidolgozását célozza.

A Pólus Vegas Kft.-ügy²⁷

A Pólus Vegas Kft. (a továbbiakban: a Kft.), magyarországi székhelyű cég, amelynek főtevékenysége szerencsejáték és fogadás, a vizsgált időszakban játéktermekben üzemeltetett pénznyerő automatákat hazánkban. A Kft. a *Berlington*-ügyben született ítéletre hivatkozva önellenőrzés iránti kérelmet terjesztett elő az EUMSZ 56. cikkel ellentétes magyar rendelkezésekből²⁸ eredő adókülönbözlet visszatérítése érdekében. A vizsgálat eredményeképpen az elsőfokon eljáró adóhatóság elutasította a Kft. kérelmét azzal az indokkal, hogy a Bíróság csak iránymutatást nyújtott ítéletében, és minden esetben a tagállami bíróság feladata annak megállapítása, hogy teljesülnek-e a konkrét esetben a döntésében foglalt feltételek. A Kft. fellebbezése folytán a másodfokon eljáró adóhatóság döntésével helyben hagyta az elsőfokon hozott határozatot. Végül a Kft. keresetet nyújtott be arra való hivatkozással, hogy az eljáró adóhatóság nem vette figyelembe a *Berlington*-ítéletben foglaltakat.

A nemzeti bíróság felfüggesztette az előtte indult eljárást és előzetes döntéshozatali eljárás keretében négy kérdést intézett a Bírósághoz, a *Berlington*-ítéletben foglaltak pontosítását kérve.

A Bíróság a negyedik kérdés kivételével megállapította hatásköre hiányát, így ezekre csak utalunk jelen tanulmányban. Az utolsó kérdés arra irányult, hogy értelmezhető-e a *Berlington*-ítélet tagállami alkalmazása során a szolgáltatásnyújtás szabadsága akként, hogy az alapján vélelem szól a határon átnyúló elem megléte mellett (a hazánkba utazó uniós polgár szerencsejátékosok által, hasonlóan a *Berlington*-ügyhöz, ahol a hazánkban üzemeltetett játékgépeket az idelátogató turisták is használták). Jelen körülmény vizsgálatának jelentősége abban áll, hogy a tagállami rendelkezések akkor tartozhatnak az EUMSZ-ban garantált alapvető szabadságok hatálya alá, ha kimutatható a külföldi elem megléte, vagyis a tagállamok közötti kereskedelmi helyzetekre irányadó.²⁹ A Bíróság kimondta, hogy az uniós elem kizárólag azon az alapon nem vélelmezhető, hogy a potenciális játéklehetőséget más tagállamokból érkező európai uniós polgárok is igénybe vehetik.³⁰

²⁷ C-665/18. sz. Pólus Vegas Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2018:477].

²⁸ A fent hivatkozott 2011. évi Sztjv. módosítás.

²⁹ Az ítélet 17. pontja.

³⁰ Az ítélet 27. pontja.



Az első három kérdés arra irányult, hogy „a Bíróság által a 2015. június 11-i *Berlington Hungary* és társai ítéletben [...] értelmezett EUMSZ 56. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül-e az olyan nemzeti jogszabály, mint a 2011. évi módosító törvény, amely átmeneti időszak előírása nélkül megöszörozi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet.”³¹

A határokon átnyúló elem igazolásának hiányában a Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel ezen kérdések megválaszolására, a *Berlington*-ítélet vonatkozó megállapításainak pontosítására.

Álláspontunk szerint a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásaként meghatározott általános mérce – az „akadályozás”, a „zavarás” és a „kevésbé vonzóvá tétel” – mindig a konkrét helyzetben, adott piaci körülményekre tekintettel állapítható meg, a tisztességes versenyfeltételek³² biztosítása mellett, továbbá egyéb körülményekre³³ figyelemmel. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása vonatkozásában mintegy zsinórmértékként alkalmazható és vizsgálendő fogalmak az akadályozás,³⁴ a zavarás³⁵ és a kevésbé vonzóvá tétel.³⁶

A konkrét tények és körülmények megállapításakor egyre inkább tekintettel kell lennünk a digitalizációval együttjáró gazdasági és társadalmi változásokra is. Az online út megjelenik a szerencsejáték területén is, amely az előbbi ügyekben felmerülő kérdéseken túl más problémákat és vizsgálódási tárgyköröket, szempontokat vet fel. A következő két ügy – az *Unibet*- és a *Sporting Odds*-ügy – már a távszerencsejáték piacára vezetnek át bennünket.

*Az Unibet-ügy*³⁷

Az alapügy felperese, az *Unibet International Ltd.* (a továbbiakban: a cég) egy máltai székhelyű gazdasági társaság, amely távszerencsejátékkal is foglalkozik, és e célból több európai uniós tagállam nemzeti (illetékes) hatósága által kiadott engedéllyel rendelkezik. A magyar adóhatóság által lefolytatott ellenőrzés eredményeképpen megállapítást nyert, hogy a cég Magyarországon nem rendelkezik távszerencsejáték folytatására feljogosító engedéllyel. A tapasztalt jogsértés miatt a hazai adóhatóság döntésével elrendelte a cég által működtetett netes oldalak³⁸ blokkolását,³⁹ annak megbírságolása mellett.

A cég keresetet nyújtott be arra való hivatkozással, hogy a magyar szabályozás ellentétes az EUMSZ 56. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtás szabadságának

³¹ Az ítélet 25. pontja, a jogalkotó által meghatározott célok érdekében vizsgálendő a szükségesség, az arányosság és az alkalmasság hármasa.

³² Versenyjogi kérdésekről részletesen: (Gombos, 2019)

³³ Például fogyasztóvédelem, bűnmegelőzés stb.

³⁴ A piacra lépés nem lehetséges új gazdasági szereplő számára, vagy a már meglévő cégek ellehetlenítése.

³⁵ A piacra lépés ugyan lehetséges, azonban például nem tisztázott valamennyi feltétel.

³⁶ A kevésbé vonzóvá tétel bizonyítható például a kapcsolódó forgalom visszaesésével.

³⁷ C-49/16. sz. *Unibet International Ltd.*-ügy [ECLI:EU:C:2017:491].

³⁸ hu.unibet.com és hul.unibet.com.

³⁹ Nevezett internetes oldalak Magyarországról történő ideiglenes hozzáférhetetlenné tétele.



követelményével, ezáltal az nincs összhangban az uniós joggal. Kiemelte a felperes továbbá, hogy valójában nem volt lehetősége megkötni a koncessziós szerződést annak ellenére, hogy a jogalkotó két alternatívát is felkínál. Az arra hatáskörrel rendelkező nemzetgazdasági miniszter az érintett időszakban nem írt ki távszerencsejáték szervezésére irányuló koncessziós pályázatot, és nem tudott szerződéskötési ajánlatot tenni, mivel a feljogosított, úgynevezett megbízható szervezővel⁴⁰ szemben támasztott kritériumoknak nem felelt meg. A megbízható szerencsejáték-szervező kategória feltételei közül kiemeljük a legalább tíz éven át Magyarországon végzett szerencsejáték-szervező tevékenység végzésének előírását, amelynek teljesítése fogalmilag kizárt az adott cég vonatkozásában. Tehát összességében *de iure* biztosította a jogalkotó megkülönböztetés nélkül a távszerencsejáték szervezésére irányuló koncessziós szerződés megkötését (két különböző módon is), azonban *de facto* erre mégsem kerülhetett sor adott körülmények között.

Az alapügy alperese (adóhatóság)⁴¹ a kereset elutasítását kérte, mert álláspontja szerint a perbeli időszakban vizsgált magyar szabályozás nem ellentétes az EUMSZ 56. cikkével, továbbá a szerencsejáték szervezésére irányuló koncessziós pályázat kiírásának hiánya önmagában még nem sért uniós jogot.

A fő kérdés ebben az ügyben, hogy az a szabályozás, amely nem teremt monopolszituációt az érintett piacon, és normatíváé biztosítja a potenciális gazdasági szereplők adott piacra történő belépését (megkülönböztetés nélkül), azonban valójában a tényleges piacra lépésnek akadálya van, EU-jog-konformnak minősül-e. Három konkrét kérdést érdemes vizsgálni az ügy kapcsán az alábbiak szerint. Egyrészt azt, hogy a távszerencsejáték szervezésére bevezetett kettős rendszer ellentétes-e az EUMSZ. 56. cikkével, amennyiben igen, az igazolható-e, valamint hogy a jogsértés esetében a céggel szemben alkalmazott szankciós rendszer ellentétes-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával.

A Bíróság megállapította, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely hatósági (előzetes) engedély hiánya esetén tiltja a szerencsejáték-szervezést, ellentétes az EUMSZ 56. cikkével.⁴² A hazai rendelkezés sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságának követelményét, ha az hátrányosan megkülönböztető rendelkezéseket foglal magában, vagy enélkül is, amennyiben a szakaszokat nem átlátható módon alkalmazzák, vagy

⁴⁰ Megbízható szerencsejáték-szervező: az a szerencsejáték-szervező, amely a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja szerinti átlátható szervezet és

a) valamennyi, az állami adóhatóság által nyilvántartott, 500 000 Ft-ot meghaladó közteherre vonatkozó bevallási- és fizetési kötelezettségének eleget tett, és ilyen kötelezettsége teljesítésével egyszer sem esett 90 napot meghaladó késedelembe,

b) egyik bankszámláján sem volt 500 000 Ft-ot meghaladó azonnali beszedési megbízás az adóhatóság részéről, illetve működése során nem indult ellene 500 000 Ft-ot meghaladó érték tekintetében végrehajtási eljárás,

c) működése során, azzal összefüggésben, nem történt olyan jogsértés, amely miatt esetenként öt millió forint összeget meghaladó bírsággal sújtották volna,

d) legalább 10 éven keresztül folytatott szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenységet Magyarországon,

e) a játékosok személyazonosságának megállapítására, valamint az ahhoz kapcsolódó adatkezelésre vonatkozó szabályokat maradéktalanul betartotta, amennyiben ilyen kötelezettség terhelte (Szjtvt. 37. § 30. pont).

⁴¹ Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala.

⁴² Az ítélet 31. pontja.



a végrehajtásuk során megnehezítik más európai uniós tagállamban letelepedett alanyok számára a pályázat benyújtását.⁴³ Az EUMSZ 56. cikke értelmében a szolgáltatásnyújtás korlátozására potenciálisan alkalmas rendelkezéseket teljes körűen „ki kell iktatni” még abban az esetben is, ha valamennyi (hazai és külföldi) gazdasági szereplőre egyaránt vonatkozik. A korlátozó szabályok megszüntetésére mindig sort kell keríteni, „amennyiben az akadályozza, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi egy olyan másik tagállamban letelepedő szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat”.⁴⁴

Az eljárás tárgyát képező korlátozó rendelkezéssel kapcsolatban hangsúlyozzuk, hogy önmagában a közérdekű cél fennforgása még nem elegendő annak igazolására.⁴⁵ A Bíróság az igazolhatóság kapcsán kifejtette, hogy „a tagállamok feladata annak mérlegelése, hogy az elérni kívánt célra tekintettel szükséges-e a szerencsejáték szervezésre vonatkozó tevékenység – teljes vagy részleges – tiltása vagy elegendő annak enyhébb vagy szigorúbb ellenőrzési eljárások előírásával történő korlátozása”.⁴⁶ Az esetleges korlátozásoknál azonban nem elegendő a szükségesség elvének megfelelni, figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére is.⁴⁷ A Bíróság már a *Berlington*-ügyben is rögzítette, hogy a tagállami rendelkezések abban az esetben alkalmasak a feltüntetett célok elérésre, ha az alkalmazott eszközök koherensek és szisztematikusak. Jelen ügyben a bíróság nem adott helyt a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó rendelkezés igazolásának,⁴⁸ hiszen a hazai és a külföldi szolgáltatók között eltérő bánásmódot alkalmazott (az ajánlattétel feltétele a szolgáltatás hazánkban történő minimum tíz éven keresztül történő nyújtása).

A Bíróság megállapította, hogy a korlátozást eredményező rendszer bevezetése esetén nem alkalmazható szankció az esetleges jogsértés miatt, amennyiben a struktúrát rendező szabályok ellentétesek az EUMSZ 56. cikkével.⁴⁹

Az *Unibet*-ügy elemzését követően áttérünk a *Sporting Odds*-ügyre, amelynek során megvizsgáljuk az esetleges újdonságértékű elemeket.

A *Sporting Odds*-ügy⁵⁰

A *Sporting Odds*-ügy, hasonlóan az eddig ismertetett esetekhez, a szolgáltatásnyújtás szabadadásának terjedelmét, érvényesülését veti fel. „A *Sporting Odds*-ügy jelentősége, hogy az Unibet-döntésben vizsgált időállapothoz képest a magyar szerencsejáték-szabályozás egy későbbi – 2016. januári – állapotát veszi górcső alá, a kezdeményező magyar bíróság kérdései pedig nemcsak a kaszinójáték szervezés engedélyezési rendszerére,

⁴³ Az ítélet rendelkező részének 1. pontja.

⁴⁴ Az ítélet 32. pontja.

⁴⁵ Az ítélet 45. pontja.

⁴⁶ Az ítélet 37. pontjának első fordulata.

⁴⁷ Az ítélet 40. pontja.

⁴⁸ Az ítélet 41. pontja, 2014. június 25. napján hatályba lépő rendelkezés vonatkozásában.

⁴⁹ Az ítélet 50. pontja.

⁵⁰ C-3/17. sz. *Sporting Odds*-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].



hanem az állami monopóliumban lévő sportfogadás szervezésre vonatkozó szabályok uniós jogellenességét is érintik.” (Nemescsói–Radics–Csernus, 2018)

Az alapügy tényállása szinte teljesen egybeesik az *Unibet*-ügynél ismertetett információkkal. A *Sporting Odds* (a továbbiakban: a társaság) szintén külföldi cég, jelen esetben az Egyesült Királyságban bejegyzett társaság, amely a bejegyzés helye szerinti hatósági engedély birtokában távszerencsejáték szervezéssel foglalkozik. A társaság hazánkra is kiterjesztette tevékenységét azzal, hogy nem rendelkezett erre irányuló koncesszióval és magyar hatóság által kiadott engedéllyel sem. A magyar adóhatóság ellenőrzése⁵¹ során megállapította nevezett társaság terhére a jogsértést, hiszen az sportfogadás-szervezést folytatott erre jogosító, magyar hatósági engedély nélkül, és határozatával bírságot szabott ki. A társaság keresetet nyújtott be arra hivatkozással, hogy véleménye szerint az irányadó magyar szabályozás nem tekinthető EU-jog-konformnak.

A hazai bíróság több rendelkezés értelmezését tartotta indokoltnak, ezért az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett a Bíróság előtt, amelynek keretében tizenhat konkrét kérdést intézett felé, amelyeket a Bíróság nagyobb tematikai egységekben kezelt.

A Bíróság foglalkozott annak kérdésével, hogy az EUMSZ 56. cikkével ellentétes-e a magyar szabályozás szerinti kettős rendszer kialakítása, vagyis annak bevezetése, hogy egyes szerencsejáték-típusok állami monopólium hatálya alá tartoznak, míg mások a koncessziós, illetve engedélyezési rendszer körébe. A Bíróság mindenekelőtt kimondta, hogy önmagában az a körülmény, hogy egyes szerencsejáték-típusokat állami monopólium alá von a jogalkotó, míg mások szervezését koncessziós, engedélyezési rendszerhez köti, még nem ellentétes az uniós joggal.⁵² Megjegyezzük, hogy a Bíróság már több ítéletében rögzítette, hogy a szerencsejáték-szervezés tekintetében önmagában az állami monopólium bevezetése még nem jogellenes. (Lehóczki, 2017) Fontos kitétel, hogy az esetleges tagállami korlátozás a jogalkotó által kitűzött célokat szolgálja ténylegesen koherens és szisztematikus módon.⁵³

Fontos kérdés az üggyel kapcsolatban, hogy ellentétesnek minősül-e azon nemzeti szabályozás, amely a távszerencsejáték szervezésére irányuló engedély megszerzését kizárólag a koncesszió alapján játékkaszinót működtető szervezők számára biztosítja. A vizsgált rendelkezés abban az esetben ellentétes az uniós joggal, amennyiben a nemzeti szabályban meghatározott célok egyébként enyhébb korlátozás útján is elérhetőek lennének.⁵⁴ Lényeges, hogy a korlátozó tagállami intézkedés előzetesen meghatározott kritériumok alapján történhet, a diszkrimináció tilalmára is tekintettel.⁵⁵

A következő kérdéscsoport arra irányul, hogy az EUMSZ 56. cikkel ellentétes-e a hazai szabályozás, amennyiben a fent ismertetett koncessziós és engedélyezési rendszert hoz létre. Mivel a Bíróság a magyar koncessziós rendszer uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdésre alapvetően már válaszolt érdemben az *Unibet*-ügy kapcsán,⁵⁶ a *Sporting Odds*-ügyben csak azzal a koncessziótípussal foglalkozott,

⁵¹ A hu.sportingbeteuro.com honlap ellenőrzése révén.

⁵² Az ítélet 23. pontja

⁵³ Az ítélet 33. pontja.

⁵⁴ Az ítélet 47. pontja.

⁵⁵ Az ítélet 38. pontja.

⁵⁶ Lásd az *Unibet*-ügynél írtakat.



amelyet ahhoz kellett megszerezni, hogy távszerencsejáték szervezésére felhatalmazó engedélyt szerezhessen az adott gazdasági szereplő.⁵⁷ A vizsgált tagállami rendelkezések abban az esetben ellentétesek az EUMSZ 56. cikkével, ha a korábban ismertetett feltételek állnak fenn, vagyis ha „az hátrányosan megkülönböztető szabályokat tartalmaz a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel szemben, vagy amennyiben az ugyan hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályokat ír elő, de azokat nem átlátható módon alkalmazza, vagy úgy hajtják végre, hogy azzal megakadályozzák vagy megnehezítik egyes más tagállamokban letelepedett ajánlattevők számára a pályázat benyújtását”.⁵⁸

A Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy nem ellentétes az a hazai szabályozás, amely nem írja elő az esetleges korlátozó intézkedések esetén az arányosság hivatalból történő vizsgálatát, a felekre telepíthető a bizonyítási teher.⁵⁹

A Bíróság mindazonáltal megállapította, miszerint EU-jog-konform, hogy a korlátozást bevezető tagállamnak kell bizonyítania azok alkalmasságát és arányosságát.⁶⁰ A vizsgált uniós rendelkezésekkel nem ellentétes tehát az a nemzeti szabályozás, amely szerint a korlátozást elrendelő tagállamnak kell bizonyítani, hogy azok valóban alkalmasak a jogalkotó által kitűzött célok elérésére, és csak a célok elérésével arányos korlátozások kerültek bevezetésre.

Kérdésként merült fel, hogy az EUMSZ 56. cikkének fényében a korlátozó rendelkezéseket bevezető tagállamnak szükséges-e előzetesen, azok hatálybalépését megelőzően hatásvizsgálatot készítenie. A Bíróság már korábbi esetben is megállapította, hogy korlátozó nemzeti szabályozás bevezetésekor⁶¹ a hatásvizsgálat, tanulmányok hiánya még önmagában nem zárja ki azok igazolhatóságát.⁶²

A Bíróság foglalkozott érdemben azzal a kérdéssel is, hogy amennyiben az alapul szolgáló nemzeti intézkedés az EU-joggal ellentétesnek bizonyul, alkalmazható-e az előírt szankció(k) jogszerűen ezen tagállami rendelkezés alapján jogsértést elkövető jogalannal szemben. A Bíróság már az *Unibet*-ügyben is kijelentette, hogy nem alkalmazható szankció a nemzeti szabályozás szerint jogsértést elkövetett gazdasági szereplővel szemben, ha az alapul szolgáló rendelkezés egyébként ellentétes az uniós joggal.⁶³

A több pontban is hivatkozott *Unibet*-ügy mellett a Bíróság számos összefüggésben utal a *Berlington*-ügy megállapításaira is, így például a szerencsejáték szervezésére irányuló piacon bevezetett kettős rendszer kapcsán.⁶⁴

A *Sporting Odds*-ügyben hozott ítéletre hivatkozással a Bíróság törölte a nyilvántartásából 2018. április 23. napi döntésével a *Headlong*-ügyet,⁶⁵ vélelmezhetően a konkrét ügy elbírálásához szükséges értelmező válaszok megléte okán.

⁵⁷ Az ítélet 46. pontja

⁵⁸ Az ítélet 49. pontja, lásd az *Unibet*-ügynél is.

⁵⁹ Az ítélet 57. pontja.

⁶⁰ Az ítélet 60. pontja.

⁶¹ Itt ezen intézkedések nemzeti szabályozásba való beiktatásakor, de legkésőbb a nemzeti bíróság által vizsgált időpontban.

⁶² Az ítélet 65. pontja.

⁶³ Az ítélet 68. pontja.

⁶⁴ Az ítélet 29-30. és 32. pontja.

⁶⁵ C-303/17. sz. *Headlong*-ügy [ECLI:EU:C:2018:333].



A Bíróság jogalkotóra és joggyakorlóra tett hatása gyakran kiemelésre kerül a szakirodalomban. Hangsúlyozzuk, hogy „az Európai Bíróság előzetes döntései általánosan kötelezőek minden tagállami bíróságra”. (Gombos, 2017:323) A hazai jogalkalmazás során is szembesülünk a különböző jogterületekkel kapcsolatos bírósági eljárásokkal, azok során felhozott érvekkel, és az ügyben született érdemi döntésekkel. Például a Kúria mint felülvizsgálati bíróság előtt indított eljárás során⁶⁶ a felperes szerencsejáték-szervező hivatkozott a *Berlington*-ügyre.⁶⁷ Egy másik ügyben⁶⁸ a Kúria viszont a per tárgyalását felfüggesztette az *Unibet*-ügy ítéletének meghozataláig, és helyt adott az abban foglaltaknak, kimondva, hogy ugyan az ítélet szerinti és a perbeli szankcionált magatartások azonosak, azonban eltérő időállapotú jogszabályok az irányadóak, mégis vezérfonalként tekintett az *Unibet*-ügyben hozott döntésre.⁶⁹

Összegzés

A tanulmányban ismertetett ügyekből egyértelműen kiderül, hogy a szerencsejáték szervezésére irányadó nemzeti szabályozás uniós jognak való megfelelésekor elsősorban az EUMSZ 56. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtás szabadságának kérdése, annak megsértése, esetlegesen igazolható korlátozása kerül előtérbe. Hangsúlyozzuk, hogy önmagában a kettős rendszer bevezetése és működtetése nem minősül jogellenes magatartásnak, nem ellentétes az uniós joggal feltéve, hogy a jogalkotó által kitűzött célok tényleges érvényesülését szolgálja.

A vizsgált időállapotok szerint hatályos rendelkezések azonban sok esetben nincsenek összhangban az uniós joggal, hiszen bizonyos, fent részletezett⁷⁰ rendelkezések a gyakorlatban kettős mérce bevezetését eredményezik, hiszen a hazai és a külföldi szolgáltatók között indokolatlan különbségtételhez vezetnek/vezethetnek adott esetben. Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotó által, a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó rendelkezés háttérben közegészségügyi, közrendvédelmi, fogyasztóvédelmi célt jelölnek meg, gondoljunk például a játékszenvedély problémájára (az érintett családoknak és a társadalomnak is komoly gondot okoz). A korlátozott engedéllyel összefüggésben jelentős szempont továbbá a szerencsejátékok ellenőrzött utakra történő terelése.

⁶⁶ Kfv.V.35.737/2015/8.

⁶⁷ Megjegyezzük, hogy a Kúria a kapcsolódó adójogi jogviszonyt vizsgálta a kereseti kérelem alapján, így a *Berlington*-ítéletben foglaltak nem bírtak relevanciával.

⁶⁸ Kfv. I. 35.407/2017/4. szám.

⁶⁹ A két vizsgált időszakban ugyan eltérőek az érintett rendelkezések azzal, hogy a szabályozási struktúra és lényegét tekintve annak tartalma változatlan maradt (Kfv. I. 35.407/2017/4. szám 24. pont).

⁷⁰ Lásd például a megbízható szerencsejáték-szervező fogalmát.



Felhasznált irodalom

- BLUTMAN László (2013): *Az Európai Unió joga gyakorlatban*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GOMBOS, Katalin (2019): *Chapter 4. Competition Law. In: International Encyclopaedia of Commercial and Economic Law: Hungary*. Hage, Kluwer International.
- LEHÓCZKI Balázs et. al. (2017): Felsőbírósági jogesetek. Az Európai Unió Bírósága, a Kúria és az Alkotmánybíróság közigazgatási tárgyú döntései. Új Magyar Közigazgatás, 10. évf. 1. sz. 70–86. Elérhető: kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/1/13_Felsobirosagi_jogesetek.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 18.)

Internetes forrás

- NEMESCSÓI András – RADICS Viktor – CSERNUS Máté (2018): *Az Európai Bíróság újabb ítélete várható szerencsejáték ügyben*. Elérhető: <https://advocatus.dlapiper.hu/2018/02/az-europai-birosag-ujabb-itelete-varhato-szerencsejatekugyben> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 15.)

Jogforrások

1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről
 98/34/EGK irányelv a műszaki szabványok és szabályok terén történő
 információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira
 vonatkozó szabályok megállapításáról (2006/96/EK irányelvvel módosított).
 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés



Felhívás az *Európai Tükör* című folyóiratban való közlésre

Az *Európai Tükör* című társadalomtudományi folyóirat szerkesztősége ezúton szeretné felhívni leendő szerzői figyelmét, hogy szívesen fogad tanulmányokat magyar és – külön számokhoz kapcsolódóan – angol nyelven.

A folyóirat a 2000-es években az európai tanulmányok egyik meghatározó szakmai fóruma volt. A Külügyminisztérium által alapított lap 2017-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem gondozásában jelenik meg. A folyóiratot elméleti és gyakorlati szakemberekből, valamint tudományos kutatókból álló, független szerkesztőbizottság szerkeszti, akik személyükben is garanciái a folyóirat tudományos és szakmai autonómiájának. A szerkesztőbizottság célja, hogy az *Európai Tükör* a hazai Európa-tanulmányok tudományterület színvonalas, lektorált szakmai folyóirata legyen.

A folyóirat új profilja a szélesebb értelemben vett Európa-tanulmányokat (az állam- és jogtudományt, a politikatudományt, a közgazdaságtudományt, a közigazgatástudományt, a szociológiát és a további társadalomtudományokat) tükrözi, tehát erőteljesen multidiszciplináris megközelítésű. Olvasói és szerzői célcsoportjába a jogászok, a politológusok, az ágazati szakértők, a közgazdászok és az egyéb társadalomtudományi diszciplínák művelői tartoznak.

Az *Európai Tükör* küldetése olyan tudományos elemzések, szakpolitikai állásfoglalások és javaslatok, valamint könyvszemlék közlése, amelyek a fenti, sokszínű olvasói közönség érdeklődésére számot tarthatnak. A folyóirat célkitűzése, hogy egyszerre legyen az Európa-tanulmányok multidiszciplináris tudományterületen a legjelentősebb tudományos kutatási eredmények közlője, és a hazai döntéshozók számára stratégiai, szakpolitikai javaslatok megjelentetője is. A folyóiratban az Európai Unió Bírósága döntéseinek elemzése kiemelt figyelmet kap. Ennek megfelelően a folyóiratban többféle műfajhoz tartozó elméleti (academic) és gyakorlati (professional) fókuszú írásoknak is teret engedünk. A folyóirat küldetésének része a hazai közvélemény formálása, úgy, hogy a vélemények és nézetek lehető legszélesebb spektrumát közli, teret engedve a tudományos és szakmai vitának, felvállalva a szerzők közötti vélemény- és nézetkülönbségeket.

A folyóirat kizárólag olyan első közlésre beküldött dolgozatokat közöl, amelyek a lap küldetéséhez igazodó tudományterületekhez tartoznak. A kéziratok között szívesen látunk tanulmányokat, elemzéseket, esszéket és recenziókat, amelyek a lap valamely rovatába (Tanulmány, Szakpolitikai gyorsjelentés, Jogeset, Vélemény, Könyvismertetés) illeszkednek. Ehhez kapcsolódóan szeretnénk felhívni leendő szerzőink figyelmét, hogy a kéziratok elkészítéséhez szerzői útmutatót készítettünk, amelyet kérésre rendelkezésre bocsátunk. A kéziratokat az europaitukor@uni-nke.hu e-mail-címre várjuk.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

Pásztor Szabolcs
felelős szerkesztő

EURÓPAI
TUKOR  EUROPEAN
MIRROR

