A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2017. február 1-je*

„Tagállami kötelezettségszegés — EUMSZ 49. cikk — Letelepedés szabadsága — Közjegyzők — Állampolgársági feltétel — EUMSZ 51. cikk — A közhatalom gyakorlásában való részvétel”

A C-392/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2015. július 20-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: H. Støvlbæk és Talabér-Ritz K., meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z., Koós G. és Tátrai M. M., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: M. Smolek, J. Vláčil és D. Hadroušek, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta tanácselnök, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (előadó) és S. Rodin bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: X. Lopez Bancalari tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. szeptember 29-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: magyar.

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország – mivel a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte – nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

A jogi háttér

A közjegyzői hivatás általános szervezete Magyarországon

2 A közjegyzők a magyar jogrendben hivatásukat szabadfoglalkozásúként gyakorolják. A közjegyzői szervezetet a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (*Magyar Közlöny* 1991. évi 109. szám; a továbbiakban: a közjegyzőkről szóló törvény) szabályozza.

3 E törvény 1. §-ának (1) bekezdése értelmében a közjegyzők közhitelességgel rendelkeznek, hogy a jogviták megelőzése érdekében a feleknek pártatlan jogi szolgáltatást nyújtsanak.

4 Az említett törvény 1. §-ának (4) bekezdése értelmében a közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez.

5 Ugyanezen törvény 2. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a közjegyző az eljárása során csak a törvénynek van alávetve, és nem utasítható.

6 A közjegyzőkről szóló törvény 10. §-a előírja, hogy a közjegyző az általa okozott kár megtérítésére a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint köteles. Ezenkívül a hivatása gyakorlásának teljes időtartama alatt köteles az általa esetlegesen okozott károk megtérítésének fedezetére szóló biztosítással rendelkezni.

7 Az említett törvény 31/A. §-ának (1) bekezdése értelmében a közjegyzők egyénileg vagy közjegyzői iroda keretében folytathatják tevékenységüket. Ugyanezen törvény 31/E. §-a kifejti, hogy az iroda alapítása és működése nem érinti a közjegyzőknek a közjegyzőkről szóló törvény szerinti jogállását, így a hivatás személyes gyakorlására vonatkozó kötelezettségét, valamint a fegyelmi és anyagi felelősségét sem.

8 A közjegyzői munkadíjat a közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. (XI. 26.) IM rendelet (*Magyar Közlöny*, 1991. évi 130. szám) határozza meg.

9 A közjegyzői hivatás gyakorlásának feltételeit illetően a közjegyzőkről szóló törvény 17. §-a (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy csak magyar állampolgár nevezhető ki közjegyzőnek.

A közjegyzői tevékenységek Magyarországon

10 A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (*Magyar Közlöny* 2009. évi 85. szám; a továbbiakban: a fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvény) 1. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a fizetési meghagyásos eljárás a közjegyzők hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló egyszerűsített polgári nemperes eljárás.

11 E törvény 2. §-a értelmében ez az eljárás a bíróság eljárásával azonos hatályú.

12 A fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvény 9. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy elektronikus úton előterjesztett fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmek elosztása a Magyar Országos Közjegyzői Kamara rendszerének alkalmazásával automatikusan, a közjegyzői székhelyek között egyenlő arányban történik.

13 A fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvény 18. §-ának (1) és (3) bekezdése értelmében a fizetési meghagyásos eljárásban nincs helye sem a fél meghallgatásának, sem bizonyítási eljárás lefolytatásának.

14 E törvény, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (*Magyar Közlöny* 1994. évi 51. szám) releváns rendelkezései értelmében a közjegyző a jogosult kérelmére, az adós meghallgatása nélkül elrendeli a fizetési meghagyás végrehajtását, ha a szóban forgó fizetési meghagyás ellentmondás hiányában jogerőssé vált. A végrehajtás elrendelése szükséges az adóssal szemben a követelés behajtása érdekében alkalmazandó kényszerintézkedések foganatosításához.

15 A fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvény 52. §-ának (2) bekezdése előírja, hogy a fizetési meghagyás végrehajtásának elrendelésére az e fizetési meghagyást kibocsátó közjegyző jogosult.

16 A hagyatéki eljárást illetően a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (*Magyar Közlöny* 2010. évi 35. szám; a továbbiakban: a hagyatéki eljárásról szóló törvény) 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy az polgári nemperes eljárás.

17 E törvény 2. §-ának (2) bekezdése értelmében a közjegyző eljárása az elsőfokú bíróság eljárásával azonos hatályú.

18 Az említett törvény 1. §-ának és 3. §-a (1) bekezdésének együttes olvasatából kitűnik, hogy a hagyatéki eljárás annak a közjegyzői határozattal történő megállapítása, hogy az eljárás befejezésekor a hagyatéki vagyonra, annak egy bizonyos hányadára vagy egyes vagyontárgyaira nézve mely személyt milyen jogcímen milyen jogosultság illet meg, és milyen kötelezettség terhel.

19 Ugyanezen törvény 10. §-a alapján a közjegyző a hagyatéki eljárás során felmerült kérdésekben végzéssel dönt.

20 A hagyatéki eljárásról szóló törvény 13. §-ának (1) bekezdése értelmében, a hagyatéki eljárásban – bizonyos kivételekkel – bizonyítás felvételének nincs helye, azonban a hagyatéki eljárásban érdekelt és az eljárásban részt vevő más személy álláspontja alátámasztására okiratot csatolhat be.

21 A hagyatéki eljárás keretében a közjegyző – többek között az e törvény 32–34. §-a szerinti feltételekkel – biztosítási intézkedéseket rendelhet el.

22 Az említett törvény 43. §-a értelmében a közjegyző az eljárás gyorsabb lefolytatása érdekében többek között intézkedéseket tehet a hagyatéki tárgyalás előkészítésére. Ezenkívül megvizsgálhatja, hogy fel kell-e függeszteni a hagyatéki eljárást, illetve fennáll-e kizárási ok vagy illetékesség hiánya. A közjegyző ugyancsak intézkedhet a hiányos hagyatéki leltár kiegészítése érdekében.

23 Ugyanezen törvény 46. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy ha adat merül fel arra vonatkozóan, hogy az örökhagyó írásbeli végintézkedést tett, a közjegyző annak átadására felhívja az azt birtokában tartó hatóságot vagy személyt.

24 Ezen túlmenően, ha a hagyatéki eljárás lefolytatásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel bíróság, hatóság, valamely állami vagy önkormányzati szerv, illetve az adatot kezelő valamely szerv vagy személy rendelkezik, azt a közjegyző a hagyatéki eljárásról szóló törvény 16. §-ának (1) bekezdése értelmében felkérheti ezen adatok átadására vagy ezen okirat bemutatására. E törvény 16. §-ának (2) bekezdése értelmében a közjegyző megkeresésében foglaltak teljesítése csak akkor tagadható meg, ha az jogszabályba ütközik.

25 A közjegyző a hagyatékot teljes vagy ideiglenes hatállyal adja át. A hagyatéki eljárásról szóló törvény 81. §-ának (1) bekezdése értelmében, ha vitás az örökösként érdekeltek között, hogy milyen ingó vagyontárgyak tartoznak a hagyatékhoz, a közjegyző a nem vitás ingó vagyontárgyakat minden esetben azzal a figyelmeztetéssel adja át, hogy a vitás ingó vagyontárgyakra vonatkozó igény bírósági úton érvényesíthető.

26 E törvény 83. §-ának (1) bekezdése szerint a közjegyző a hagyatékot teljes hatállyal adja át, ha a hagyaték átadásának nincs törvényes akadálya és a hagyatékra csak egy örökös jelentett be igényt, és a rendelkezésre álló adatok szerint másnak a hagyatékra öröklés, halál esetére szóló ajándékozás, dologi hagyomány vagy közérdekű meghagyás jogcímén igénye nincs, vagy a hagyatéki eljárásban a hagyatéki vagyon átadása tekintetében nincs öröklési jogi vita, illetve másodlagos öröklési vita.

27 A hagyatéki eljárásról szóló törvény 85. §-ának (1) bekezdése értelmében a közjegyző ideiglenes hatállyal adja át a hagyatékot, ha azt teljes hatállyal átadni nem lehet. E törvény 86. §-a a hagyaték átadásának adott esetben alkalmazandó sorrendjére vonatkozik.

28 Az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzés teljes hatályúvá válik a hagyatéki eljárásról szóló törvény 88. §-a értelmében, ha a jogosult nem igazolja az öröklési vita tárgyát képező, az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzéssel figyelembe nem vett igény érvényesítésére irányuló per (hagyatéki per) megindítását, vagy ha a bíróság megállapítja e kereset elfogadhatatlanságát, vagy érdemben elutasítja e keresetet, vagy ha a pert megszünteti, vagy érdemi döntés nélkül fejezi be.

29 A közjegyző hagyatéki eljárást érdemben befejező, valamint az eljárási költséget megállapító és az érintett személyeket annak viselésére kötelező, továbbá pénzbírságot kiszabó végzése ellen a hagyatéki eljárásról szóló törvény 109–113. §-ában meghatározott feltételek mellett fellebbezésnek van helye.

30 A közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet (*Magyar Közlöny* 1991. évi 130. szám) 1. §-ának (2) és (3) bekezdéséből következik, hogy a budapesti közjegyzők hagyatéki ügyekben működési körzetük szerint járnak el. Ha ugyanazon működési körzetben több közjegyző működik, a hagyatéki ügyekben a közjegyzők havonként váltakozva járnak el; a hagyatéki eljárást az örökhagyó halálának napja alapján eljárásra jogosult közjegyző folytatja le.

31 A közjegyzőnek a közjegyzői letétet illetően az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény (*Magyar Közlöny* 2008. évi 94. szám; a továbbiakban: a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény) előírja, hogy a követelésnek a közjegyzői letét útján történő végrehajtása a bírósági letét útján történő végrehajtással azonos hatályú. E törvény releváns rendelkezései értelmében, ha a közjegyző a letétet elfogadja, a letéti kérelmet elfogadási záradékkal látja el. A közjegyző a letéti kérelmet elutasíthatja, vagy a letét elfogadását megtagadhatja, ha a jogszabály szerint megkövetelt feltételek nem állnak fenn. Ekkor végzést hoz. A közjegyző a letét kiutalásáról is végzést hoz. A letétet csak a kiutaló végzés jogerőre emelkedése után lehet kiadni.

32 A közjegyző ezenkívül közokiratokat szerkeszt. E közokiratok végrehajthatók, ha a közjegyző végrehajtási záradékkal látja el azokat. A közjegyzőkről szóló törvény 112. §-a értelmében a közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a közjegyzői okiratot, ha az tartalmazza a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló vagy egyoldalú kötelezettségvállalást, a jogosult és a kötelezett nevét, a kötelezettség tárgyát, mennyiségét, valamint a teljesítés módját és határidejét.

33 A közjegyző a közjegyzői okiratba foglalt követelés behajtása érdekében a jogosult kérelmére fizetési meghagyást bocsát ki anélkül, hogy meghallgatná az adóst. A fizetési meghagyásra az okirat záradékkal való ellátásával kerül sor. E záradékolás jogszerűsége bíróság előtt megtámadható.

34 A polgári perrendtartás 195. §-a határozza meg a közokiratok bizonyító erejét. E rendelkezés (6) és (7) bekezdéséből az következik, hogy főszabály szerint a közokirattal szemben is van helye ellenbizonyításnak. Ezenkívül a bíróság az okirat kiállítóját hivatalból is megkeresheti, hogy az okirat valódisága tekintetében nyilatkozzon. Egyébiránt e törvény 206. §-a értelmében a bíróság a bizonyítékokat meggyőződése szerint bírálja el.

35 Az előzetes bizonyítás terén végzett közjegyzői tevékenységeket illetően a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 17. §-a kimondja, hogy ilyen előzetes bizonyítás a közjegyző előtt kérhető a polgári perrendtartás által meghatározott esetekben, amikor a kérelmezőnek a bizonyíték beszerzéséhez – különösen jelentős tény vagy állapot megállapítása érekében – jogi érdeke fűződik. A közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény vonatkozó rendelkezései szerint nincs helye előzetes bizonyításnak, ha a szóban forgó ügyben polgári per vagy büntetőeljárás van folyamatban. Ha a közjegyző úgy véli, hogy feltehetően nem állnak fenn az előzetes bizonyítás feltételei, elutasító határozatot hoz, amelynek jogszerűsége bíróság előtt megtámadható.

36 A közjegyző az igazságügyi szakértő kirendelésére irányuló, pert megelőző eljárásban is közreműködik. A közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 21. §-a értelmében a közjegyzőtől igazságügyi szakértő kirendelése kérhető, ha a kérelmező számára jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges. A közjegyzőtől nem kérhető igazságügyi szakértő kirendelése, ha abban a kérdésben, amelyre a szakértői véleményt a kérelmező be kívánja szerezni, a kérelmező által vagy ellene indított más bírósági eljárás, vagy a kérelmező ellen indított büntetőeljárás van folyamatban. E törvény vonatkozó rendelkezései szerint, ha a közjegyző úgy véli, hogy nem állnak fenn az igazságügyi szakértő kirendelésének feltételei, elutasító határozatot hoz, amelynek jogszerűsége bíróság előtt megtámadható.

37 A közjegyző az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírok és okiratok semmissé nyilvánítása iránti, a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 28–36. §-ában szabályozott eljárásban is szerepet játszik. Ezen értékpapírok közjegyző általi megsemmisítése azzal a következménnyel jár, hogy a bennük foglalt jogot gyakorolni, illetve a bennük foglalt követelést érvényesíteni nem lehet. E törvény 29. §-a kimondja, hogy az eljárásra bármelyik közjegyző illetékes.

38 A közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény vonatkozó rendelkezései értelmében a közjegyző – kérelemre – felhívja az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapír alapján kifizetésre kötelezett személyt vagy szervezetet, hogy az értékpapír alapján kifizetést ne teljesítsen, illetőleg, hogy az időközben esedékessé váló összeget helyezze bírói letétbe. A közjegyző által hozott, az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírt vagy okiratot semmissé nyilvánító jogerős végzésnek ugyanaz a hatálya, mint a bíróság jogerős ítéletének.

39 A közjegyző ezenkívül a tizennyolcadik életévüket betöltött azonos nemű személyek között létrejött bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésével kapcsolatban is végez tevékenységet. Ezen eljárást a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 36/A–36/D. §-a szabályozza. E törvény vonatkozó rendelkezései szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetése a közjegyzőtől akkor kérhető, ha azt a bejegyzett élettársak befolyásmentesen, közösen kérik, egyik bejegyzett élettársnak sincs olyan gyermeke, akinek tartására a bejegyzett élettársak közösen kötelezettek, és a bejegyzett élettársak az őket egymással szemben terhelő, jogszabályon alapuló tartás, a közös lakás használata, valamint a bejegyzett élettársi közös vagyon megosztása kérdésében közjegyzői okiratba vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratba foglaltan megegyeztek. A felek egyezségét jóváhagyó végzés a bíróság által jóváhagyott egyezséggel, a bejegyzett élettársi kapcsolatot megszüntető végzés pedig a bíróság ítéletével azonos hatályú. A végzések ellen nincs helye felülvizsgálati kérelemnek. Ha ez az egyezség nem hagyható jóvá, vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat közjegyző által történő megszüntetésének feltételei nem állnak fenn, a közjegyző az említett egyezség jóváhagyását megtagadja, és az élettársi kapcsolat megszüntetése iránti kérelmet elutasítja.

40 A közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 36/E–36/G. §-a a közjegyzőnek az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának kezelésével kapcsolatos hatáskörét szabályozza. E nyilvántartás tartalmaz minden olyan nyilatkozatot, amely alapján az élettársi kapcsolat fennáll vagy már nem áll fenn. A nyilatkozat felvételére irányuló eljárás az élettársak közös kérelemre vagy az élettársi kapcsolat fenn nem állásáról szóló nyilatkozat esetén valamely élettárs kérelmére indul. A közjegyző ellenőrzi, hogy fennállnak-e a nyilatkozat felvételére irányuló eljárás feltételei. Az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába történő bejegyzésről szóló közjegyzői végzésnek ugyanaz a hatálya, mint a bíróság ítéletének.

41 A házassági és az élettársi vagyonjogi szerződések országos nyilvántartása hivatalosan igazolja, hogy az abba bejegyzett szerződések – ellenkező bizonyításáig – fennállnak. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 4:65. §-ának (2) bekezdése és 6:515. §-ának (3) bekezdése értelmében a házassági és az élettársi vagyonjogi szerződésre harmadik személlyel szemben akkor lehet hivatkozni, ha a szerződést a nyilvántartásba bevezették, vagy ha a házastársak, illetve élettársak bizonyítják, hogy az érintett harmadik személy a szerződés fennállásáról és annak tartalmáról tudott vagy tudnia kellett.

42 A közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 36/H. §-ának (2) bekezdése értelmében a nyilvántartási rendszer működtetéséért a Magyar Országos Közjegyzői Kamara felelős, a közjegyzők pedig a nyilvántartásra szolgáló informatikai alkalmazás segítségével a házassági és élettársi vagyonjogi szerződések nyilvántartásába történő bejegyzéseket teszik meg. E törvény 36/J. §-ának (2) bekezdése értelmében a közjegyző a megállapodásnak e nyilvántartásokba való bejegyzése előtt ellenőrzi, hogy fennállnak-e a jogszabályi feltételek.

43 A közjegyző ezenkívül peren kívüli eljárás keretében megállapítja a jogutódot a hitelbiztosítéki nyilvántartásba nyilatkozatot tevő természetes személy halála vagy jogi személy megszűnése esetén.

44 A közjegyzőkről szóló törvény 162. §-a értelmében a közjegyző bármely okiratot, pénzt, értéktárgyat és közforgalomban levő értékpapírt átvehet megőrzés céljából. Ez a törvény előírja, hogy valamely fél felkérésére az ilyen értékeket közjegyzői okirat készítése során és azzal összefüggésben harmadik személy részére átadhatja, illetőleg bíróságnál vagy más hatóságnál letétbe helyezheti.

45 A közjegyzőkről szóló törvény 171/A. §-a értelmében a közjegyző az elektronikus letéti tárban elhelyezheti a kérelemben megjelölt okirat elektronikus hiteles másolatát. E másolatot legalább három évig meg kell őriznie.

A pert megelőző eljárás

46 2006. október 18-i levelében a Bizottság felszólította Magyarországot, hogy két hónapos határidőn belül terjessze elő a közjegyzői hivatás gyakorlásához Magyarországon megkövetelt állampolgársági feltételnek az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 51. cikkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos észrevételeit.

47 Magyarország 2006. december 20-i levelében adott választ erre a felszólító levélre.

48 A Bizottság, mivel nem győzték meg Magyarország érvei, 2007. október 23-án indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, amelyre Magyarország 2008. február 12-i levelében válaszolt.

49 A Bíróság 2011. május 24-én a Bizottság kontra Belgium ítéletben (C-47/08, EU:C:2011:334), a Bizottság kontra Franciaország ítéletben (C-50/08, EU:C:2011:335), a Bizottság kontra Luxemburg ítéletben (C-51/08, EU:C:2011:336), a Bizottság kontra Ausztria ítéletben (C-53/08, EU:C:2011:338), a Bizottság kontra Németország ítéletben (C-54/08, EU:C:2011:339), valamint a Bizottság kontra Görögország ítéletben (C-61/08, EU:C:2011:340) megállapította, hogy a közjegyzői hivatás gyakorlására vonatkozóan a Belga Királyságban, a Francia Köztársaságban, a Luxemburgi Nagyhercegségben, az

Osztrák Köztársaságban, a Németországi Szövetségi Köztársaságban és a Görög Köztársaságban megkövetelt állampolgársági feltétel az EUMSZ 49. cikkben tiltott, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Magyarország a Bíróság előtt az első öt, fent említett tagállam oldalán avatkozott be.

50 A Bizottság 2011. november 9-i levelében felhívta Magyarország figyelmét a jelen ítélet előző pontjában említett ítéletekre, és felkérte annak kifejtésére, hogy ezen ítéletek alapján milyen intézkedéseket hozott vagy szándékozik hozni annak érdekében, hogy jogszabályai megfeleljenek az uniós jognak.

51 Magyarország e levélre 2012. január 13-i levelében válaszolt, amelyben arra hivatkozott, hogy a közjegyzők által a magyar jogrendben ellátott feladatok a Bíróság által a jelen ítélet 49. pontjában említett ítéletek alapjául szolgáló ügyekben vizsgált tevékenységektől eltérő tevékenységeket is magukban foglalnak, és e feladatok jellegüknél fogva eltérnek az említett ügyekben szereplőktől.

52 A Bizottság 2012. szeptember 27-én indokolással ellátott kiegészítő véleményt küldött Magyarországnak, amelyre e tagállam 2012. november 30-i levelében válaszolt.

53 A Bizottság, miután megvizsgálta a Magyarország által időközben a közjegyzők tevékenységére vonatkozó jogszabályaiban végzett módosításokat, arra a megállapításra jutott, hogy a kötelezettségszegés továbbra is fennáll, és így 2014. július 10-én e tagállamnak újabb indokolással ellátott kiegészítő véleményt küldött.

54 2014. szeptember 18-i levelében Magyarország választ adott e véleményre, amelyben előadta azokat az okokat, amelyekre tekintettel a Bizottság álláspontját megalapozatlannak tartja.

55 E körülmények alapján a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

A felek érvei

56 A Bizottság úgy véli, hogy a közjegyzőnek a magyar jogrendben kifejtett tevékenysége az EUMSZ 49. cikk hatálya alá tartozik.

57 E tekintetben ezen intézmény megjegyzi, hogy először is a közjegyző – mivel nem állami alkalmazott, hanem szabadfoglalkozású tevékenységet folytat, amelynek keretében ellenérték fejében szolgáltatást nyújt, és amely tekintetében adóalany – gazdasági tevékenységet végez.

58 Másodszor, a közjegyzők tevékenységük jelentős részét – illetékességi területükön belül – versenyfeltételek között végzik. Ez a helyzet többek között az okiratszerkesztés és az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírok és okiratok semmissé nyilvánításának esetében. Egyébiránt a papíralapú eszközön, illetve a szóban előadott fizetési meghagyás iránti kérelmeket bármely közjegyzőhöz be lehet nyújtani.

59 Harmadszor, a közjegyző által a magyar jogrendben a feladatkörében ellátott, a fizetési meghagyás kiadására, a fizetési meghagyás végrehajtásának elrendelésére, valamint a hagyatéki eljárás lefolytatására irányuló tevékenységek a közfeladat gyakorlásához képest járulékos vagy előkészítő jellegű tevékenységek, vagy olyanok, amelyek érintetlenül hagyják a bírósági vagy közigazgatási hatóságok mérlegelési és döntési jogkörét, továbbá nem járnak döntési, kényszerítő vagy kényszer alkalmazására vonatkozó jogkör gyakorlásával.

60 A Bizottság negyedszer úgy érvel, hogy az, hogy a közjegyző a köz érdekében jár el, nem vonja szükségszerűen maga után azt, hogy az EUMSZ 51. cikk első bekezdése szerint részt vesz a közhatalom gyakorlásában.

61 Ötödször, a közjegyző adójogi és pénzügyi szempontból vállalkozásként viselkedik. Ezenkívül a közjegyzői iroda jogi személyiséggel rendelkezik, amelyre a magyar jog korlátolt felelősségű társaságra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

62 Végül a közjegyző kizárólag maga felel a szakmai tevékenysége során elvégzett cselekményekért, és nem az állam felelősségére jár el.

63 A Bizottság másodsorban azt állítja, hogy a magyar jogrendben a közjegyző által folytatott tevékenységek nem jelentenek a Bíróság által értelmezett EUMSZ 51. cikk első bekezdése értelmében vett, a közhatalom gyakorlásában való részvételt.

64 E tekintetben a Bizottság úgy érvel, hogy az EUMSZ 51. cikk első bekezdését önállóan és egységesen kell értelmezni. E rendelkezést ezenkívül – mivel kivételt jelent a letelepedés szabadságának alapvető elve alól – szigorúan kell értelmezni, és az említett kivételt azon tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek. Márpedig a közhatalom fogalma magában foglalja az általános jogon túlmenő döntési jogkör gyakorlását, amely a mások akaratától független, vagy akár azzal szemben történő cselekvés képességében nyilvánul meg.

65 A közjegyző által ellátott feladatok nem járnak döntési, kényszerítő vagy kényszer alkalmazására vonatkozó jogkör gyakorlásával. Ezek jogi prevenciót valósítanak meg, és így a közhatalom gyakorlásához képest kisegítő vagy előkészítő jellegű tevékenységek. Az olyan tényezők, mint a közjegyzői tevékenység szabályozottsága, az, hogy a magyar büntetőjogban a közjegyzők besorolása azonos más közhatalmat gyakorló szervekével, valamint a közjegyzők területi illetékessége, elmozdíthatatlansága, a közjegyzői szakma más feladatokkal való összeegyeztethetetlensége, továbbá az, hogy a közjegyző nem utasíthat vissza ügyfelet, nem vonják kétségbe ezt a következtetést.

66 Először is, a fizetési meghagyást illetően a Bizottság azt állítja, hogy a közjegyző a bíróságok tehermentesítése céljából kisegítő tevékenységet lát el. Tekintve, hogy ez az eljárás csak a nem vitatott és esedékes pénzkövetelésekre vonatkozik, a közjegyzőnek a felekkel szemben nincs döntési jogköre. A közjegyző hatásköre tehát mindössze az eljárás lefolytatására korlátozódik. A közjegyző a fizetési meghagyástól eltérő kötelezést nem bocsáthat ki, és a tartozás vitatása esetén sem dönthet. Egyébiránt a közjegyző által kibocsátott fizetési meghagyás csak akkor válik jogerőssé és végrehajthatóvá, ha a kötelezett a fizetési meghagyást ellentmondással határidőn belül nem támadta meg. Végül az a tény, hogy e fizetési meghagyás jelentős joghatást vált ki, nem elegendő a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvétel bizonyításához.

67 A Bizottság álláspontja szerint ugyanezen megfontolások érvényesek a közjegyző által az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló, 2006. december 12-i 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 399., 1. o.) szerinti európai fizetési meghagyásos eljárás keretében végzett tevékenységekre.

68 Másodszor, a fizetési meghagyás végrehajtásának elrendelését illetően a Bizottság azt állítja, hogy a közjegyzőt semmilyen döntési vagy mérlegelési jogkör nem illeti meg. A közjegyző nem dönti el a jogvitát, nem hallgatja meg a feleket, nem rendel el bizonyításfelvételt, hanem – amennyiben nem nyújtottak be ellentmondást – csak a fizetési meghagyás végrehajthatóvá nyilvánítására szorítkozik. E fizetési meghagyás végrehajthatósága a közjegyzőket nem ruházza fel kényszerítő jogkörrel. A közjegyző arra szorítkozik, hogy a tartozást az ellenkező bizonyításáig kétségbevonhatatlanná teszi, anélkül, hogy a tartozással szembeni érdemi kifogásról döntene. A fizetési meghagyás végrehajtási záradékkal való ellátása tehát kisegítő és előkészítő feladat.

69 Harmadszor, a hagyatéki eljárást illetően a Bizottság megjegyzi, hogy polgári nemperes eljárásról van szó, amelynek során a feleknek módjukban áll egyezséget kötni, amelyet a közjegyző végzéssel hagy jóvá. Az, hogy az öröklési jogi vitával érintett hagyatékot a közjegyző csak ideiglenes hatállyal adhatja át, azt bizonyítja, hogy a közjegyző nem jogosult jogvita eldöntésére a hagyatéki eljárás során. Az, hogy a közjegyző a hagyatékot teljes hatállyal adja át, szintén nem jelenti mérlegelési és döntési jogkör gyakorlását, mivel a felek előzetes beleegyezését vagy egyezségét feltételezi.

70 Egyébiránt a hagyatékátadó végzés nem tekinthető végleges aktusnak, mivel e végzés ellen bírósági jogorvoslatnak van helye. A közjegyző által a hagyatéki eljárás megfelelő lefolytatása érdekében elrendelhető kényszer-, előkészítő és biztosítási intézkedések nem érintik a szóban forgó jogok lényegét, és a közjegyző fő feladatához képest járulékos jellegűek.

71 Negyedszer, a közjegyző a letéti eljárásban csak passzív szerepet játszik. Nem bírál el semmilyen kifogást. A közjegyző letéti eljárása tehát semmilyen mérlegelési, döntési vagy kényszerítő jogkör gyakorlásával nem jár.

72 Ötödször, a közjegyzői okiratszerkesztést illetően a Bizottság úgy véli, hogy ezen aktusok joghatásainak jelentősége nem elegendő annak bizonyításához, hogy e tevékenység a közhatalom gyakorlásában való részvételt jelent. A közjegyzői okiratok bizonyító ereje a bizonyítékok mérlegelését illetően nem kötelezi feltétel nélkül a bíróságot. Ezenkívül ellenbizonyításnak is helye van. Ezen okiratok végrehajthatósága kétségkívül lehetőséget ad a hitelezőnek arra, hogy bírósági eljárás indítása nélkül elrendeltesse a tartozás végrehajtását. A közjegyző által ebben játszott szerep mindazonáltal a végrehajtási záradékkal való ellátásra vonatkozó jogszabályi feltételek betartásának ellenőrzésére korlátozódik. A közjegyző tehát semmilyen döntési vagy kényszerítő jogkörrel nem rendelkezik.

73 Hatodszor, a közjegyző előtti előzetes bizonyítási eljárást illetően a Bizottság megjegyzi, hogy az elsődlegesen a bizonyításnak a későbbi büntető- vagy polgári eljárásban való pozitív eredmény elérése érdekében történő előzetes lefolytatására irányul. A közjegyző által ezen eljárás keretében végzett tevékenység tehát nyilvánvalóan kisegítő vagy előkészítő jellegű.

74 Hetedszer, a Bizottság úgy véli, hogy az igazságügyi szakértő kirendelése szorosan kapcsolódik a közjegyző előtt folyamatban lévő olyan egyéb eljárásokhoz, mint a fizetési meghagyás kibocsátásának eljárása vagy a hagyatéki eljárás, amelyek nem tartoznak a közhatalom gyakorlásának körébe.

75 Nyolcadszor, a közjegyzőnek az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírok és okiratok semmissé nyilvánításával kapcsolatos jogkörét illetően a Bizottság arra hivatkozik, hogy az nem érinti e dokumentumok jogállását, hanem csupán lehetőséget teremt azok pótlására. A közjegyző ezen tevékenysége tehát nem tartozik a közhatalom gyakorlásának körébe.

76 Kilencedszer, a Bizottság úgy véli, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetése terén a közjegyző csupán e kapcsolat közös megegyezéssel történő felbontására vonatkozó jogszabályi feltételek teljesülését vizsgálhatja. Ezért e tekintetben nem rendelkezik valódi mérlegelési vagy döntési jogkörrel.

77 Tizedszer, az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának, valamint a házassági és az élettársi vagyonjogi szerződések országos nyilvántartásának vezetését illetően a Bizottság úgy véli, hogy az aktusoknak e nyilvántartásokba való, közjegyző általi bejegyzése csak a felek által szabadon kötött egyezségeken, illetve egyéb aktusokon keresztül fejt ki hatást. A közjegyző közreműködése tehát a felek előzetes beleegyezését vagy egyezségét feltételezi.

78 Tizenegyedszer, a jogutódnak a hitelbiztosítéki nyilvántartásba nyilatkozatot tevő természetes személy halála vagy jogi személy megszűnése esetén történő megállapítását illetően a Bizottság úgy érvel, hogy e nyilvántartás vezetése nem tartozik a közhatalom gyakorlásának hatálya alá, ugyanis csak nemperes eljárásokra vonatkozik.

79 Végül, tizenkettedszer, a Bizottság azt állítja, hogy az okirat, pénz, értéktárgy és értékpapír közjegyző általi őrzése olyan kiegészítő és passzív tevékenység, amelynek során nem kerül sor sem döntési, kényszerítő vagy kényszer alkalmazására vonatkozó jogkör gyakorlására, sem pedig esetleges kifogások elbírálására.

80 Magyarország – a Cseh Köztársaság támogatásával – elsősorban úgy véli, hogy a közjegyzőnek a magyar jogrendben kifejtett tevékenysége nem tartozik az EUMSZ 49. cikk hatálya alá.

81 Ugyanis a közjegyző nem gazdasági tevékenységet végez, mivel kinevezése sikeres pályázathoz kötött, meghatározott illetékességi területen és székhelyen működik, tevékenységi körét nem határozhatja meg szabadon, hanem azt törvény határozza meg, feladatát független hivatásként végzi, a közjegyzőkről szóló törvény 1. §-ának (4) bekezdése alapján „jogszolgáltató hatósági” tevékenységet végez, díjazása nem szabad megállapodás tárgya, és a fizetési meghagyás kibocsátására vonatkozó, valamint a hagyatéki eljárással kapcsolatos tevékenységét nem versenyfeltételek között végzi.

82 Ezenkívül feladatait akkor is személyesen látja el, ha a munkát közjegyzői iroda keretében végzi. Tevékenységét nem a köz javára végzi, hanem „az egyes ügyfelek érdekében, akik hozzá[fordulnak]”.

83 Végül a közjegyző közvetlenül az állam felelősségére jár el.

84 Magyarország – a Cseh Köztársaság támogatásával – másodsorban úgy véli, hogy a közjegyzőnek a magyar jogrendben kifejtett tevékenysége mindenképpen az EUMSZ 51. cikk szerinti kivétel hatálya alá tartozik. Ugyanis, a közjegyző jogállása Magyarországon a bírák, és egyéb, a közhatalom gyakorlásában részt vevő személyek jogállásához hasonló. A közjegyző, mivel a jogviták megelőzése érdekében nemperes eljárásokat folytat le, az igazságszolgáltatási rendszer részét képezi. Nem utasíthatja el a hatáskörébe tartozó ügyeket, és – nemperes eljárásokban meghozott – aktusainak joghatása megegyezik a bírósági határozat joghatásaival. A közjegyző a bíróhoz hasonlóan függetlenül jár el. Mérlegelési és döntési jogkört is gyakorol, és döntéshozatala maga után vonhatja állami kényszer alkalmazását is.

85 Magyarország először is megjegyzi, hogy a fizetési meghagyásos eljárás célja a bíróságok tehermentesítése. A közjegyző azáltal, hogy a hitelező kérelmére olyan meghagyást bocsát ki, amely az adóst a meghallgatása nélkül valamely pénzösszeg megfizetésére kötelezi, véglegesen lezár egy magánjogi viszonyt. A gyakorlatban a közjegyző által kibocsátott fizetési meghagyásoknak csekély hányadával szemben élnek ellentmondással. Egyébiránt a magyar jogrendben a közjegyző az 1896/2006 rendeletnek megfelelő fizetési meghagyás kibocsátására is jogosult.

86 Másodszor, a fizetési meghagyás végrehajtásának elrendelése Magyarország álláspontja szerint közhatalom gyakorlásában való közvetlen részvétel, hiszen a végrehajtás olyan kényszerintézkedés, amelynek eredményeképpen az adós javait tartozása fejében elvonják. Az, hogy a fizetési meghagyás végrehajtását elrendelő közjegyzői végzés ellen helye van jogorvoslatnak, az alapvető jogok tiszteletben tartásának igényéből fakad, és nem jelenti azt, hogy e döntés jogi megítélése gyengébb lenne. Egyébiránt ez a jogorvoslatfajta nem arra a kérdésre vonatkozik, hogy el kell-e rendelni a végrehajtást, hanem csupán az említett döntés jogszerűségére irányul.

87 Harmadszor, a hagyatéki eljárást illetően Magyarország arra hivatkozik, hogy a közjegyző nem csupán a bíróság munkáját előkészítő feladatokat végez, hanem a teljes hagyatéki eljárást maga folytatja le, és a hagyatékátadó végzést is maga a közjegyző hozza meg. Az osztrák jogrendbeli közjegyzőtől eltérően a közjegyző a magyar jogrendben nem bírósági megbízottként, hanem saját jogán jár el, és minden döntést maga hoz meg. Ezenkívül biztosítási intézkedéseket is foganatosíthat. Egyébként a hagyatéki eljárásban hozott közjegyzői határozatokkal szemben a bírósági jogorvoslatok száma elhanyagolható.

88 Negyedszer, a közjegyző letéti eljárását illetően Magyarország megjegyzi, hogy az a bírói letéttel azonos joghatást vált ki. Ennek indoka, hogy a közjegyzőket a jogszolgáltatásban betöltött szerepükkel összefüggésben közbizalom övezi, valamint a bíróságoknál könnyebben elérhetőek.

89 Ötödször, a közokiratok szerkesztését illetően Magyarország arra hivatkozik, hogy e tevékenység szigorúan szabályozott. A közjegyző által készített közokirat közhatalmi jellegét támasztja alá ezenkívül az is, hogy a közjegyző ezt a közokiratot a jogszabályban foglalt feltételek fennállása esetén végrehajtási záradékkal látja el. Mivel e záradék alapján a követelés teljesítése a bírósági ítéletekkel azonos feltételek szerint és eljárás útján hatósági kényszerintézkedések foganatosításával kikényszeríthető, a közjegyző ezzel a bíróéval megegyező szerepet tölt be a jogviták rendezésében, megelőzésében. Az 1999. június 17-i Unibank-ítélet (C-260/97, EU:C:1999:312) kimondta, hogy a végrehajthatóság csak a hatósági aktusokhoz kapcsolódhat. Ezenkívül a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelet (HL 2001. L 12., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 42. o.) és a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló, 2004. április 21-i 805/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 143., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 38. o.) a bírósági ítéletekkel megegyező végrehajthatóságot kapcsol a közokiratokban foglalt kötelezettségvállalásokhoz.

90 Hatodszor, Magyarország úgy érvel, hogy a közjegyző előtti előzetes bizonyítás az ugyanilyen rendeltetésű bírósági nemperes eljárás speciális változata, amelynek a célja az, hogy egy esetlegesen később meginduló perben már rendelkezésre álljanak bizonyítékok.

91 Hetedszer, az igazságügyi szakértő kirendelése iránti eljárást illetően Magyarország kifejti, hogy az a hasonló bírósági eljárás különös változata.

92 Nyolcadszor Magyarország rámutat, hogy az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírok és okiratok semmissé nyilvánítása kötelező erejű, és ugyanolyan hatállyal bír, mint a jogerős ítélet. A közjegyző ezen eljárása kihat harmadik személyek jogaira és kötelezettségeire, és – erre tekintettel – a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősül. Magyarország ugyanakkor kifejti, hogy noha az értékpapír semmissé nyilvánítása azzal a következménnyel jár, hogy az értékpapírral a benne foglalt jogot gyakorolni, követelést érvényesíteni nem lehet, ez nem eredményez semmilyen változást az ezen értékpapír alapját képező jogviszonyban. Az említett értékpapír semmissé nyilvánítása egyszerűen arra teremt lehetőséget, hogy új, a korábbi értékpapírt pótló értékpapír kiállítására kerülhessen sor.

93 Kilencedszer, a közjegyzőnek a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésével kapcsolatos szerepét illetően Magyarország megjegyzi, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot a felek közös megegyezése alapján nemperes eljárásban szünteti meg. A közjegyző ugyanúgy jár el, mint a bíróság, és a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetése a bíróság általi megszüntetéssel azonos hatályú.

94 Tizedszer, az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának, valamint a házassági és az élettársi vagyonjogi szerződések országos nyilvántartásának vezetését illetően Magyarország rámutat, hogy a közjegyző által az információknak e nyilvántartásokba történő bejegyzésről hozott végzése kötelező erejű, és ugyanaz a hatálya, mint a bíróság jogerős ítéletének, valamint kihat az érintett jogi aktusok harmadik személyekkel szembeni hatályára is.

95 Tizenegyedszer Magyarország megjegyzi, hogy a közjegyző állapítja meg a jogutódot a hitelbiztosítéki nyilvántartásba nyilatkozatot tevő természetes személy halála vagy jogi személy megszűnése esetén.

96 Végül Magyarország úgy véli, hogy az okirat, pénz, értéktárgy és értékpapír közjegyző általi őrzése nem jelenti közhatalom gyakorlását, de nem választható el a közjegyző egyéb tevékenységeitől, mivel lehetővé teszi, hogy a közjegyző hatékonyabban láthassa el egyéb feladatait.

A Bíróság álláspontja

97 Előzetesen pontosítani kell, hogy a Bizottság keresete a közjegyzői hivatás gyakorlásához a szóban forgó magyar szabályozás által előírt állampolgársági feltételnek az EUMSZ 49. cikkben rögzített letelepedés szabadságával való összeegyeztethetőségére vonatkozik. E kereset nem vonatkozik sem a közjegyzői kar magyar jogrendbeli jogállására és szervezetére, sem pedig a közjegyzői hivatás gyakorlásának az állampolgársághoz kapcsolódó feltételektől eltérő feltételeire.

98 Magyarország úgy érvel, hogy a közjegyzői hivatás nem tekinthető gazdasági tevékenységnek és – következésképpen – e hivatás nem tartozik az EUMSZ 49. cikk hatálya alá.

99 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság korábban már kimondta, hogy a letelepedésnek az EUMSZ 49. cikkben rögzített szabadságát a közjegyzőkre is alkalmazni kell (2015. szeptember 10-i Bizottság kontra Lettország ítélet, C-151/14, EU:C:2015:577, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100 Ugyanis az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a visszterhes szolgáltatásnyújtást gazdasági tevékenységnek kell tekinteni, feltéve, hogy a kifejtett tevékenység valódi és tényleges, nem pedig teljesen csekély jelentőségű és járulékos jellegű (2001. november 20-i Jany és társai ítélet, C-268/99, EU:C:2001:616, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

101 Márpedig nem vitatott, hogy a magyar jogrendben a közjegyzők szabadfoglalkozású tevékenységet folytatnak, amely főtevékenységként különböző szolgáltatások díjazás ellenében való nyújtására irányul.

102 Emlékeztetni kell még arra, hogy az EUMSZ 49. cikk célja az, hogy valamely tagállam minden állampolgárának, aki egy másik tagállamban valamely önálló vállalkozói tevékenység gyakorlása céljából letelepszik, a belföldiekkel azonos bánásmódot biztosítson, és e cikk megtiltja a tagállami szabályozásból eredő, állampolgárságon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetést, amely a letelepedés szabadságának korlátozását jelentené (2015. szeptember 10-i Bizottság kontra Lettország ítélet, C-151/14, EU:C:2015:577, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

103 Márpedig a jelen ügyben a vitatott nemzeti szabályozás kizárólag a magyar állampolgárok számára tartja fenn a közjegyzői hivatás gyakorlását, így az az EUMSZ 49. cikk által főszabály szerint tiltott, állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódot valósít meg.

104 Magyarország mindazonáltal azzal érvel, hogy a közjegyzői tevékenységek nem tartoznak az EUMSZ 49. cikk hatálya alá, mivel azok az EUMSZ 51. cikk első bekezdése értelmében vett, közhatalom gyakorlásában való részvételnek minősülnek.

105 A „közhatalom gyakorlásának” a fenti rendelkezés szerinti fogalmát az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az említett rendelkezés által a letelepedési szabadság elve alól megengedett kivételek számára szabott korlátoknak a sajátos uniós jogi jellegére való tekintettel kell értelmezni annak elkerülése érdekében, hogy a Szerződésnek a letelepedés szabadsága terén való hatékony érvényesülését ne hiúsítsák meg a tagállamok által egyoldalúan hozott rendelkezések (2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

106 Az állandó ítélkezési gyakorlat szintén kimondja, hogy az EUMSZ 51. cikk első bekezdése a letelepedés szabadságának alapvető szabálya alóli kivételt jelent. Így ezen eltérést úgy kell értelmezni, hogy hatályát arra korlátozzák, ami feltétlenül szükséges azon érdekek védelméhez, amelyeket e rendelkezés a tagállamok részére védeni enged (2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

107 Ezenkívül a Bíróság több alkalommal hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 51. cikk első bekezdésében előírt eltérést azon tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek (2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

108 E tekintetben a Bíróságnak alkalma nyílt annak kimondására, hogy nem tartozhatnak az EUMSZ 51. cikk első bekezdésében előírt kivételek közé bizonyos, a közfeladat gyakorlásához képest járulékos vagy előkészítő jellegű tevékenységek (lásd ebben az értelemben: 1993. július 13-i Thijssen -ítélet, C-42/92, EU:C:1993:304, 22. pont; 1998. október 29-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-114/97, EU:C:1998:519, 38. pont; 2006. március 30-i Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet, C-451/03, EU:C:2006:208, 47. pont; 2007. november 29-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-404/05, EU:C:2007:723, 38. pont; 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 36. pont), illetve bizonyos olyan tevékenységek, amelyek gyakorlása, habár a közigazgatási vagy bírósági hatóságokkal való, akár szabályozott és rendszeres kapcsolattartáson, sőt, a kötelező együttműködésen alapul, érintetlenül hagyja az említett hatóságok mérlegelési és döntési jogkörét (lásd ebben az értelemben: 1974. június 21-i Reyners-ítélet, 2/74, EU:C:1974:68, 51. és 53. pont), illetve bizonyos olyan tevékenységek sem, amelyek nem tartalmaznak döntési jogköröket (lásd ebben az értelemben: 1993. július 13-i Thijssen-ítélet, C-42/92, EU:C:1993:304, 21. és 22. pont; 2007. november 29-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-393/05, EU:C:2007:722, 36. és 42. pont; 2007. november 29-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-404/05, EU:C:2007:723, 38. és 44. pont; 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 36. és 41. pont), korlátozó jogköröket (lásd ebben az értelemben különösen: 1998. október 29-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-114/97, EU:C:1998:519, 37. pont) vagy kényszerítő jogköröket (lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Anker és társai ítélet, C-47/02, EU:C:2003:516, 61. pont; 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 44. pont).

109 A jelen ítélet 105–108. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat fényében azt kell tehát megvizsgálni, hogy a közjegyzőkre bízott tevékenységek a magyar jogrendben a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt jelentenek-e.

110 A fizetési meghagyásos eljárással kapcsolatos tevékenységet illetően kétségtelen, hogy az csak a nem vitatott, esedékes pénzkövetelésekre vonatkozik. Ezenkívül a közjegyző által kibocsátott fizetési meghagyás csak akkor válik kötelező erejűvé, ha az adós nem nyújt be ellentmondást. A közjegyző eljárása így az adós hozzájárulását feltételezi.

111 Meg kell tehát állapítani, hogy a közjegyzőnek a fizetési meghagyás kibocsátásával kapcsolatos hatásköre, amely kizárólag a hitelező és az adós egybehangzó akaratán alapul, és az egyetértésük hiányában a követelés tárgyát illetően a bíróság rendelkezik hatáskörrel, egyáltalán nem jelent a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt.

112 Ezt a következtetést nem vonja kétségbe Magyarországnak az 1896/2006 rendelettel kapcsolatos érvelése. Ugyanis többek között e rendelet (9) preambulumbekezdéséből, valamint 1. cikkének a) pontjából kitűnik, hogy az európai fizetési meghagyásos eljárás csak a nem vitatott pénzkövetelésekre vonatkozik. Ezenkívül az említett rendelet 18. cikkének (1) bekezdése értelmében az európai fizetési meghagyást végrehajthatónak kell nyilvánítani, ha a megállapított határidőn belül semmilyen ellentmondást nem nyújtottak be. Az 1896/2006 rendelet által bevezetett európai fizetési meghagyás kibocsátása tehát ugyanolyan vonásokat mutat, mint amilyenek a jelen ítélet 110. pontjában szerepelnek.

113 A fizetési meghagyás végrehajtásának elrendelését illetően rá kell mutatni, hogy – ahogy Magyarország érvel – a fizetési meghagyás tárgyát képező követelés ellentmondás hiányában jogerőssé válik.

114 A fizetési meghagyás ilyen végrehajthatósága ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a közjegyző olyan jogkörrel rendelkezik, amely a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvétellel járna. Ugyanis, jóllehet a jogerőssé váló fizetési meghagyás végrehajthatóvá válik azáltal, hogy a közjegyző végrehajtási záradékkal látja el azt, a végrehajthatóság alapja azonban az, hogy az adós nem vitatta a végrehajtandó követelést.

115 A hagyatéki ügyekben ellátott feladatokat illetően ki kell emelni egyrészt, hogy a hagyatéki eljárásról szóló törvény 83. §-ának (1) bekezdése értelmében a közjegyző csak akkor adhatja át teljes hatállyal a hagyatékot, ha az örökösök között nincs vita, másrészt, vita esetén e törvény 85. §-ának (1) bekezdése értelmében ideiglenes hatállyal kell átadnia a hagyatékot, mivel a vitában a bíróság dönt, hagyatéki per keretében.

116 Mivel a közjegyző ily módon az örökléssel kapcsolatban rá bízott feladatokat konszenzusos alapon, és – a felek közti vita hiányában – a bíróság hatáskörét nem érintve végzi, e feladatokat önmagukban következésképpen nem lehet a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősíteni.

117 Ezt a következtetést nem cáfolja meg az, hogy a közjegyző – amint arra Magyarország hivatkozik – a hagyatéki tárgyalás megtartása érdekében bizonyos biztosítási és előkészítő intézkedéseket tehet, valamint különböző állami szervektől kérheti bizonyos információk közlését és bizonyos dokumentumok bemutatását. E tekintetben pontosítani kell, hogy ezen intézkedések a közjegyző azon fő feladatához képest, hogy a hagyatékot átadja, járulékos jelleggel rendelkeznek (lásd analógia útján: 2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 83. pont). Márpedig ahogyan az a jelen ítélet 115. és 116. pontjából következik, e feladat nem tekinthető a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek.

118 A közjegyzők közjegyzői letéttel kapcsolatos tevékenységét illetően hangsúlyozni kell, hogy az nem jár döntési jogkör gyakorlásával, mivel a közjegyzők szerepe a jogszabályi feltételek betartásának ellenőrzésére korlátozódik.

119 A magyar jogrendben a közjegyzőkre bízott hitelesítési tevékenységgel kapcsolatban meg kell említeni, hogy – amint az a közjegyzőkről szóló törvény 112. §-ából kitűnik – az egyoldalú kötelezettségvállalást tartalmazó okiratokat vagy azokat a megállapodásokat lehet hitelesíteni, amelyekben a felek szabadon egyeztek meg. A közjegyző közreműködése tehát a felek előzetes beleegyezését vagy akarategységét feltételezi.

120 E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy a közjegyzőre bízott hitelesítési tevékenység önmagában nem jelent az EUMSZ 51. cikk első bekezdése értelmében vett, a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt (lásd analógia útján, többek között: 2011. május 24-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-47/08, EU:C:2011:334, 92. pont).

121 A Bíróság ezenkívül kimondta, hogy az, hogy egy adott tevékenység bizonyító erejű és végrehajtható aktusok kiadásával jár, nem elegendő ahhoz, hogy e tevékenységet az EUMSZ 51. cikk első bekezdése értelmében vett közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek lehessen tekinteni (2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

122 Ugyanis különösen a közjegyzői okirat bizonyító erejét illetően pontosítani kell, hogy az a polgári perrendtartás által előírt bizonyítási rendszerbe tartozik. Az adott aktus törvény által előírt bizonyító ereje tehát nem gyakorol közvetlen hatást arra a kérdésre, hogy az ezen aktus kiadásával járó tevékenység önmagában a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és konkrét részvételnek minősül-e, ahogy azt az ítélkezési gyakorlat megköveteli (2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

123 Ezenkívül, ahogy az különösen a polgári perrendtartás 195. §-ának (6) és (7) bekezdéséből kitűnik, a közokiratokkal kapcsolatban az ellenbizonyításnak továbbra is helye van.

124 Nem állítható tehát, hogy a közjegyzői okirat bizonyító erejénél fogva feltétel nélkül kötné a bíróságot mérlegelési jogkörének gyakorlása során, mivel nem vitatott, hogy a bíróság a bírósági eljárás során begyűjtött összes tény és bizonyíték figyelembevételével, saját belátása szerint dönt. A bizonyítékok bíróság általi szabad mérlegelésének elvét egyébiránt a polgári perrendtartás 206. §-a rögzíti (lásd analógia útján: 2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

125 A közokirat ilyen végrehajthatósága sem jelenti azt, hogy a közjegyző a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvétellel járó jogkörrel rendelkezne. Ugyanis, noha a végrehajtási záradéknak a közokiratra történő közjegyző általi rávezetése e közokirat számára végrehajthatóságot biztosít, e végrehajthatóság a felek azon szándékán alapul, hogy valamely okiratot vagy megállapodást – miután annak törvényességét a közjegyző megvizsgálta – ilyen hatással ruházzanak fel (2011. május 24-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-47/08, EU:C:2011:334, 103. pont).

126 Egyébiránt nem vitatott, hogy a közjegyző a végrehajtási záradékoláson túlmenően a végrehajtásban semmilyen szerepet nem játszik. E tekintetben tehát semmilyen kényszerítő jogkörrel nem rendelkezik.

127 A jelen ítélet 125. és 126. pontjában kifejtett megfontolások a közjegyzői okiratokba foglalt követelések végrehajtásának keretében a végrehajtási záradéknak a közjegyző által az okiratra való rávezetésére és a közjegyző végzéseinek végrehajtására is alkalmazandók.

128 Magyarországnak a 1999. június 17-i Unibank-ítéletre (C-260/97, EU:C:1999:312) alapított érvelését illetően meg kell állapítani, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügy nem az EUMSZ 51. cikk első bekezdésének, hanem a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a bírósági határozatok végrehajtásáról szóló, 1968. szeptember 27-i Brüsszeli Egyezmény (HL 1972. L 299., 32. o.) 50. cikkének értelmezésére vonatkozott. Ezenkívül a Bíróság az említett ítélet 15. és 21. pontjában kimondta, hogy annak érdekében, hogy egy okiratot ezen egyezmény 50. cikke értelmében „közokiratnak” lehessen minősíteni, valamely hatóság vagy az eredeti eljárás helye szerinti tagállam által erre feljogosított bármely szerv közreműködése szükséges.

129 E tagállamnak a 44/2001 rendelettel és a 805/2004 rendelettel kapcsolatos érvelését illetően a Bíróság korábban már kimondta, hogy ezen aktusok a valamely tagállamban végrehajtható, megkapott okiratok elismerésére irányulnak, és ennek következtében nincsenek hatással az EUMSZ 51. cikk első bekezdésének értelmezésére (lásd ebben az értelemben: 2011. május 24-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-47/08, EU:C:2011:334, 120. pont). Ugyanez a helyzet a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2012. L 351., 1. o.) illetően, amely a 44/2011 rendelet helyébe lépett.

130 A közjegyző előzetes bizonyítással kapcsolatos jogkörét illetően hangsúlyozni kell, hogy ezen eljárás célja, hogy azok a bizonyítékok, amelyek beszerzéséhez a kérelmezőnek jogi érdeke fűződik, rendelkezésre álljanak a későbbi esetleges perindítás érdekében, amely azonban már nem tartozik a közjegyző hatáskörébe. Így a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény azt írja elő, hogy nincs helye előzetes bizonyításnak, ha az ügyben polgári per vagy büntetőeljárás van folyamatban. A közjegyző előzetes bizonyítással kapcsolatos hatásköre tehát a közfeladat gyakorlásához képest járulékos vagy előkészítő jellegű tevékenységnek minősül.

131 Ugyanez a helyzet az igazságügyi szakértő kirendelésével kapcsolatos eljárás keretében a közjegyzőre bízott feladatokat illetően is, mivel ezen eljárás akkor indul meg, ha a kérelmező számára jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges. Az előzetes bizonyításhoz hasonlóan a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 21. §-ának

(2) bekezdése alapján az igazságügyi szakértő kirendelése sem kérhető a közjegyzőtől, ha abban a kérdésben, amelyre a szakértői véleményt az intézkedés kérelmezője be kívánja szerezni, a kérelmező által vagy ellene indított más bírósági eljárás, vagy a kérelmező ellen indított büntetőeljárás van folyamatban.

132 A közjegyzőnek az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapírok és okiratok semmissé nyilvánításával kapcsolatos jogkörét illetően hangsúlyozni kell, hogy az – ahogy Magyarország rámutat – nem jelent polgári jogi semmisséget az okirat alapját képező jogviszony tekintetében, mindössze lehetőséget teremt arra, hogy új, a korábbi értékpapírt pótló értékpapír kiállítására kerülhessen sor. A közjegyző ezen hatásköre tehát nem jár döntési jogkör gyakorlásával.

133 E következtetést nem gyengíti az a körülmény, hogy a közjegyző – ha kérik – felhívhatja az elveszett, eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapír alapján kifizetésre kötelezett személyt vagy szervezetet, hogy ezen értékpapír alapján ne teljesítsen kifizetést, illetőleg, hogy az időközben esedékessé váló összeget helyezze bírói letétbe. Ezen intézkedések ugyanis a közjegyzőnek a jelen ítélet előző pontjában említett fő feladatához képest járulékos és nélkülözhetetlen jellegűek.

134 A bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésével kapcsolatosan gyakorolt tevékenységeket illetően hangsúlyozni kell, hogy a közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény 36/A–36/D. §-a értelmében a közjegyző csak abban az esetben jogosult megszüntetni a bejegyzett élettársi kapcsolatot, ha azt a két élettárs befolyásmentesen, közösen kéri, egyik bejegyzett élettársnak sincs olyan gyermeke, akinek tartására az élettársak közösen kötelezettek, és a bejegyzett élettársak az őket egymással szemben terhelő, jogszabályon alapuló tartás, a közös lakás használata, valamint az élettársi közös vagyon megosztása kérdésében megegyeztek, az egyéb esetek elbírálása pedig a bíróságok hatáskörébe tartozik.

135 Ezért meg kell állapítani, hogy a közjegyzőnek a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetésével kapcsolatos hatásköre, amely kizárólag a felek akaratán alapul – és nem érinti a bíróság hatáskörét a felek egyetértésének hiányában –, egyáltalán nem jelent a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt (lásd analógia útján: 2015. szeptember 10-i Bizottság kontra Lettország ítélet, C-151/14, EU:C:2015:577, 68–70. pont).

136 Az információknak az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába, valamint a házassági és az élettársi vagyonjogi szerződések országos nyilvántartásába való bejegyzését illetően a Bíróság korábban már kimondta, hogy az okiratok nyilvánosságára vonatkozó intézkedésekhez kapcsolódó tevékenységek nem jelentik a közjegyzőnek a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételét (lásd analógia útján: 2011. május 24-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-51/08, EU:C:2011:336, 113. pont).

137 A jogutódnak a hitelbiztosítéki nyilvántartásba nyilatkozatot tevő természetes személy halála vagy jogi személy megszűnése esetén történő megállapítását, valamint az okirat, pénz, értéktárgy és értékpapír közjegyző általi őrzését illetően meg kell állapítani, hogy Magyarország egyetlen különös érvet sem terjeszt elő annak bizonyítása céljából, hogy az ilyen tevékenységek az EUMSZ 51. cikk első bekezdése értelmében vett közhatalom gyakorlásához kapcsolódnak.

138 Egyébiránt Magyarország maga is elismeri, hogy az okiratok elektronikus letéti tárban való elhelyezése nem jelent az e rendelkezés értelmében vett közhatalom gyakorlásában való részvételt.

139 Végül a közjegyzőknek a magyar jog szerinti sajátos jogállására vonatkozóan elegendő arra emlékeztetni, hogy a szóban forgó, önmagukban vett tevékenységek jellegére tekintettel, nem pedig magának e jogállásnak a fényében kell megvizsgálni azt, hogy e tevékenységek az EUMSZ 51. cikk első bekezdésében előírt kivétel hatálya alá tartoznak-e (2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 84. pont).

140 Ilyen körülmények között azt a következtetést kell levonni, hogy a magyar jogrendnek a második indokolással ellátott kiegészítő véleményben szabott határidő lejártának napján fennálló állapota szerint meghatározott közjegyzői tevékenységek az EUMSZ 51. cikk első bekezdése értelmében nem jelentenek a közhatalom gyakorlásában való részvételt.

141 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a közjegyzői hivatás gyakorlására vonatkozóan a magyar szabályozásban előírt állampolgársági feltétel az EUMSZ 49. cikkben tiltott, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

142 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a Bizottság keresete megalapozott.

143 Következésképpen meg kell állapítani, hogy Magyarország – mivel a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte – nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

144 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Magyarországot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

145 E szabályzat 140. cikkének (1) bekezdésével összhangban az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. A Cseh Köztársaság ennélfogva maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) Magyarország – mivel a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte – nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.

3) A Cseh Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Silva de Lapuerta Regan Bonichot

Arabadjiev Rodin

Kihirdetve Luxembourgban, a 2017. február 1-jei nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

R. Silva de Lapuerta
az első tanács elnöke