

A Kúria gyakorlatából

BERKES BÁLINT

Fundamental rights cases of the Curia of Hungary between 1 February and 1 June 2017

Between 1 February and 1 June 2017, the Curia of Hungary rendered three important decisions in respect of the following fundamental rights issues: right to property (Article XIII of the Fundamental Law of Hungary), right to participate in referendum [Article XXIII, paragraph (7) of the Fundamental Law of Hungary] and right to have one's affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the authorities [Article XXIV, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary].

A Kúria ítélező tanácsai 2017. február 1-je és június 1-je között az Alaptörvény alapvető jogokat és kötelességeket szabályozó *Szabadság és felelősség* című fejezetéhez kapcsolódóan három alapjog érvényesülését vizsgálták, így döntést hoztak a tulajdonhoz való jogot, a népszavazáson történő részvételhez való jogot és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot érintő ügyekben.

A tulajdonhoz való jog (az Alaptörvény XIII. cikke) értelmezésének feladata a Kúria egy korábbi ítéletének az Alkotmánybíróság általi megsemmisítését követő eljárásnak a meghatározása tárgyában lefolytatott nem peres eljárás során merült fel.

Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a felperesek – egyszersmind az alkotmánybírósági eljárás indítványozói – 2006-ban megvásároltak egy, az ingatlan-nyilvántartásban „kivett, saját használatú út” megnevezéssel szereplő ingatlant. Az út erdészeti magánútként évtizedeken át sorompókkal volt elzárva a közforgalom elől, és egyetlen funkciója, hogy az erdő területén lévő ingatlant ezen keresztül lehet megközelíteni. Az indítványozók ezt az ingatlant is megvásárolták az úttal együtt. Az utat – amely a jogvita tárgyát képezi – közlekedésre alkalmas állapotba hozták, majd „süllyedő akadályt létesítettek”, hogy az út kizárólagos használatát továbbra is biztosítsák, és más gépjárművek behajtását, ezáltal lakóingatlanuk megközelíthetőségének esetleges akadályozását megelőzzék. Az utat a közforgalom elől engedély nélkül zárták el, emiatt az elsőfokú hatóság határozatával kötelezte a felpereseket, hogy az elzárását szüntessék meg. A határozattal szemben a felperesek fellebbezést terjesztettek elő. A másodfokú hatóság a határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperesek a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezték. Az ügyben eljáró Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével a másodfokú határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte. A bíróság szerint az út megnyitását sem az erdészeti hatóságnál, sem a közlekedési hatóságnál nem kérelmezte senki, és mivel az út közforgalom elől elzárt erdészeti magánútként létesült, a megnyitására irányuló engedély hiányában elzárt út is maradt. Ezért nem volt jogszerűtlen az indítványozók részéről, hogy az utat „süllyedő utakadállyal” tényszerűen is elzárták a közforgalom elől.

A jogerős ítélettel szemben az alperesi másodfokú hatóság felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. A Kúria a 2015. március 18-án kelt ítéletével a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és a felperesek keresetét elutasította. A Kúria szerint a per tárgyát képező út – a vonatkozó történeti tényállásból és jogszabályi összefüggésekből következően – közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősül, és ekként kezelendő. A Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a kereseti kérelem köztéttségeit vette figyelembe, illetve a felülvizsgálati kérelem keretei között járt el. A felperesek kereseti kérelmükben nem hivatkoztak a tulajdonjog sérelmére, kérelmük szerint a hatóság nem tett eleget tényállástisztázási kötelezettségének, elmulasztotta a bizonyítást, a meglévő bizonyítékokat nem mérlegelte okszerűen, valamint téves jogi következtetéseket vont le; a kereseti kérelem szerint a hatóság megsértette a közigazgatási eljárás alapelveit is. Az elsőfokú bíróság ítéletében e keretek között hozta meg döntését, a felperesek tulajdonhoz való jogának vizsgálata (még inkább sérelme) a jogerős ítélet meghozatala során fel sem merült. Az alperes felülvizsgálati kérelme tulajdoni kérdésekkel nem foglalkozott. Mindezek alapján a felülvizsgálati eljárásban a Kúria nem volt abban a helyzetben, hogy a tulajdonvédelem szempontjából is értékelje az adott ügyet, a perjogi szabályok ezt nem tették lehetővé. A felülvizsgálati kérelem tárgyában született döntés indokolása a tulajdonviszonyokkal összefüggő kérdésekre értelemszerűen nem térhetett ki.

A felperesek mint indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságnál a Kúria mint felülvizsgálati bíróság ítélete, valamint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 29. § (2) bekezdése és 47. § 8. pontja ellen. Az indítványozók a támadott bírói döntést az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal tartották ellentétesnek.

Az Alkotmánybíróság a 3012/2017. (II. 8.) AB határozatában a Kúria támadott ítéletének alaptörvény-ellenességét állapította meg, ezért azt megsemmisítette, a Kkt. vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította. Az Alkotmánybíróság a történeti tényállás és a Kkt. rendelkezéseinek összevetése alapján a perbeli út jogi minősítését tekintve a kúriai ítéletben foglaltakhoz képest eltérő – kiegészítő – indokolást adott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria döntése anélkül korlátozta az indítványozók tulajdonjogát, hogy indokolásából egyértelműen kitűnne a beavatkozás mögötti közérdek, a közforgalom elől el nem zárt magánúttá minősítés magyarázata, továbbá azok az okok, amelyek a közforgalom elől elzárt jelleget kétségtávolúan kizárják. A 3012/2017. (II. 8.) AB határozat szerint „Az indokolás e hiányosságai miatt

az Alkotmánybíróság nem is volt abban a helyzetben, hogy a korlátozás elkerülhetetlenségét, közérdekűségét és arányosságát megvizsgálhassa; ezért – önmagában az indokolás említett hiányosságai miatt – a bírói döntés a megszerzett tulajdon korlátozásához, az indítványozó tulajdonosi pozíciójába történő behatoláshoz vezetett, amellyel szemben pedig az Alaptörvény XIII. cikke garantálja a védelmet”. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a kúriai döntést megsemmisítette.

A Kúria a megsemmisített döntésével előállt helyzet orvoslása érdekében akként határozott, hogy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat meghozatalát rendelte el. Az új eljárásban a Kúriának a 3012/2017. (II. 8.) AB határozat alapján kell eljárnia, és megfelelő döntést hoznia: pótolni kell az Alkotmánybíróság által feltárt indokolásbeli hiányosságot, és az Alaptörvény XIII. cikkében szereplő tulajdonhoz való jog védelmére is tekintettel kell meghozni határozatát (a Kúria Kpkf.IV.37.156/2017/3. számú végzése).

A népszavazáson részvételhez való joggal [az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdése] a Kúria egy népszavazási ügyben foglalkozott, amelynek során a Nemzeti Választási Bizottság egy határozatát vizsgálta felül.

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás szerint a Fővárosi Választási Bizottság határozatában megállapította, hogy a korábbi határozatával hitelesített, „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát?” fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött és a Fővárosi Választási Bizottság által ellenőrzött érvényes aláírások száma 151 239.

A Fővárosi Választási Bizottság határozatával szemben két magánszemély által előterjesztett fellebbezés alapján eljáró Nemzeti Választási Bizottság a 2017. március 13. napján kelt határozatában a fellebbezéseket részben alaposnak találta, és a Fővárosi Választási Bizottság határozatát megváltoztatta, így megállapította, hogy a hitelesített, „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata vonja vissza a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok megrendezésére irányuló pályázatát?” fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött aláírások száma legalább 139 196. Megállapította azt is, hogy a fővárosi szintű helyi népszavazási kezdeményezés támogatására gyűjtött érvényes aláírások száma eléri a vonatkozó Főv.Kgy. rendelet 62/A. §-ában meghatározott, a helyi népszavazás elrendeléséhez szükséges számot. A Nemzeti Választási Bizottságnak az volt a jogi álláspontja, hogy bár a helyi népszavazáson való részvétel tekintetében több értelmezési lehetőség is felmerülhet, a jelenlegi jogszabályi környezetben az az értelmezés biztosítja leginkább a választójog egyenlőségét és a választás tisztaságát, illetve az Alaptörvény XXIII. cikke (7) bekezdésének és a részvételre vonatkozó részletszabályokat meghatározó sarkalatos törvényi rendelkezéseknek a megvalósulását, amely szerint azok jogosultak részt venni egy helyi népszavazáson, akik az adott településen egy időközi önkormányzati választáson választópolgárként jogosultak lennének szavazni. Hivatkozott arra is, hogy ez az értelmezés az, amely teljesíti azt az alaptörvényi

rendelkezést, ami szerint a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy tartózkodási helyén gyakorolhatja, amit a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) szabálya úgy biztosít, hogy ezt a vagylagosságot a választópolgár korábbi joggyakorlása határozza meg. A Nemzeti Választási Bizottság rögzítette, hogy a választójog egyenlősége szempontjából kizárólag az elfogadható, ha a közvetett és közvetlen demokrácia alanyainak köre megegyezik. Emiatt a vizsgált ügyben a helyi népszavazási kezdeményezéshez 138 526 érvényes aláírásra van szükség. Tekintettel arra, hogy az aláírások közül 172 672 aláírást ellenőriztek, amelyek felülvizsgálata alapján az érvényes aláírások száma legalább 139 196, és ez eléri a fővárosi szintű helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges számot, további aláírások ellenőrzése nem szükséges.

A kérelmező a Kúriához fordult, és a Nemzeti Választási Bizottság határozatának megváltoztatását kérte. Érvéle szerint a Nemzeti Választási Bizottság az általa vitatott körben az Alaptörvény XXIII. cikke (7) bekezdésével ellentétesen, az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdését és 28. cikkét megsértve értelmezte a helyi népszavazáson való részvételre jogosult választópolgárok körét, ezért jogszabályellenesen minősített egyes aláírásokat érvénytelennek, így jogszabálysértően határozta meg az érvényes aláírások legalacsonyabb számát. A kérelmező álláspontja szerint – a Fővárosi Választási Bizottság határozatában foglaltakkal egyezően – a népszavazási kezdeményezés támogatására mindazok jogosultak voltak, akik budapesti lakcímmel vagy tartózkodási hellyel rendelkeztek, emiatt a Nemzeti Választási Bizottság jogsértően tekintette érvénytelennek azon választópolgárok aláírását, akik egy időközi önkormányzati választáson Budapesten nem gyakorolhatnák a választójogukat. A támogató aláírások legalacsonyabb számát ezért a helyes jogértelmezést alkalmazó fővárosi választási bizottsági határozatban foglaltakkal egyezően kell meghatározni.

A Kúria a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben a kérelmező kérelmét a Nemzeti Választási Bizottság határozatának indokolását érintő részeiben találta alaposnak, a határozat felülvizsgálati kérelemmel támadott rendelkezését azonban helybenhagyta. A Kúria egyetértett a kérelmező és a Nemzeti Választási Bizottság érvelésével abban a tekintetben, hogy az ügyben felmerült jogkérdés eldöntése kapcsán kizárólag olyan érdemi döntés hozható, amely biztosítja az Alaptörvényben és a sarkalatos törvényekben meghatározott jogalkotói célok, jogszabályokba foglalt rendelkezések, alkotmánybírói határozatokban kifejtett jogértelmezések érvényre juttatását, és figyelemmel van nemcsak arra, hogy a kezdeményezésre jogosult beleszámít-e a népszavazásra jogosultak körébe, hanem vizsgálja a helyi népszavazással kapcsolatos eljárás különböző, de egymással összefüggő szakaszait, azaz magát a helyi népszavazást mint jogintézményt a hatályos jogszabályokba foglalt, illetve ezekben tükröződő, ezekből megállapítható jogalkotói célnak és az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően.

Egyetértett a Kúria azzal a jogértelmezéssel is, amely szerint a népszavazáshoz való jog a népszavazás kezdeményezését, támogatását és a népszavazáson való részvételt is tartalmazza és a népszavazáshoz való jognak az ezekkel kapcsolatos eljárásokban

is érvényesülnie kell. A népszavazáshoz való jog előzőekben meghatározott jellegéből és tartalmából következik, hogy a választópolgári részvétel – ideértve a támogató aláírást és érvényességének vizsgálatát is – a törvényekbe foglalt rendelkezéseken túl nem korlátozható. A választójog tartalmi és eljárási egyenlőségének érvényesülnie kell. A jogi szabályozás és a joggyakorlat is csak megfelelő alkotmányos indok esetén tehet különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között. Rámutatott a Kúria arra, hogy a kérelmező is egyetértett a Nemzeti Választási Bizottság azon – az előzőekben kifejtettek miatt jogszerű – álláspontjával, amely szerint a helyi népszavazás elrendeléséhez szükséges választópolgári szám meghatározásában irányadó 10%-os mérték számításának alapja nem térhet el a népszavazási kezdeményezés támogatójára jogosult választópolgárok számától.

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A Nemzeti Választási Bizottság döntését az érvényes aláírások tekintetében kizárólag a határozatába foglalt adatok egybevetése alapján hozhatta meg, mert azonos alapokra kellett helyezni az aláírásra jogosultak körét és a sikeres kezdeményezéshez szükséges aláírások számát. A választójog tartalmi és eljárási egyenlőségének érvényesülnie kell az ezzel kapcsolatos eljárások minden szakaszában. Nem hozható tehát jogszerű döntés akkor, ha a helyi népszavazási kérdés elrendeléséhez szükséges szám és az ennek 10%-át megállapító döntés más-más adatokon, jellemzőkön, illetve számításon alapul. Tekintettel arra is, hogy az aláírások közül 172 672-öt ellenőrzött a Fővárosi Választási Bizottság, a Nemzeti Választási Bizottság megalapozottan rögzítette, hogy az érvényes aláírások száma legalább 139 196. Ez a szám eléri a helyi népszavazás elrendeléséhez szükséges számot, amely az előzőekben kifejtettek miatt kizárólag azon a jogértelmezésen és számításon alapulhatott, amely szerint csak ugyanazon elv alapján lehet vizsgálni és egybevetni az aláírásra jogosultakat és aláírások érvényességét. A Nemzeti Választási Bizottság tehát helyesen járt el akkor, amikor nem a Fővárosi Választási Bizottság által megállapított, a felülvizsgálati kérelemben is megjelölt számadatot fogadta el. A kérelmező érvelésével ellentétben nem tekintette érvénytelennek azokat az aláírásokat, amelyek meghaladják az általa megjelölt számot, a 151 239-et, hanem az aláírások nagy számára, a Nemzeti Választási Iroda által közzétett adatokra, továbbá a népszavazás elrendeléséhez szükséges szám megléte miatt helytállóan mellőzte a további aláírások érvényességének konkrét vizsgálatát.

A Nemzeti Választási Bizottság azonban azt tévesen rögzítette határozatának indokolásában általános érvénnyel, hogy helyi népszavazási ügyben csak azok a polgárok vehetők figyelembe, akik az adott településen egy időközi önkormányzati választáson választópolgárként jogosultak lennének szavazni, és ebből következően azt is, hogy a választójog gyakorlása szempontjából kizárólag az fogadható el, ha a közvetett és a közvetlen demokrácia alanyainak köre megegyezik. A Kúria e megállapításának alátámasztásaként kiemeli, hogy az Alaptörvény a választójog gyakorlásának

kereteiről és magáról a választási rendszerről nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer megalkotását is, amely nem jogalkalmazói, hanem jogalkotói feladat (a Kúria Kvk.V.37.244/2017/3. számú végzése).

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése] a Kúria előtt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének Alkotmánybíróság általi megsemmisítését követő eljárás meghatározása tárgyában lefolytatott nem peres eljárásban merült fel.

Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint az elsőfokú hatóság határozatában a felperest az üzemeltetésében lévő telephelyről a 2013. évben közcsatornába bocsátott szennyvíz küszöbértéket meghaladó összes sótartalma miatt csatornabírság megfizetésére kötelezte. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az alperes határozatát a felperes keresettel támadta, kérve annak bírósági felülvizsgálatát. Kifejtette, hogy a hatósági határozatok meghozatalára a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (Fvr.) 33. § (1) bekezdésében meghatározott, álláspontja szerint jogvesztő határidő lejártá után került sor, így „a bírság kiszabásához való jog elévült”.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében a keresetet elutasította. Hangsúlyozta, az Fvr. 33. § (1) bekezdése értelmében a hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslatának figyelembevételével állapítja meg és a tárgyévet követő június 30. napjáig szabja ki. E szerint a 2013-ra vonatkozó csatornabírságot az eljáró elsőfokú hatóságnak 2014. június 30-ig kellett volna kiszabnia. Az alperes nem vitatta, hogy a csatornabírság megfizetésére az Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt határidőt túllépve kötelezte a felperest. Az elsőfokú bíróság a Kúria egyik döntésére is alapított hangsúlyozta, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő anyagi jogi, vagyis nem elévülési természetű jogvesztő határidő. Ezt a határidőt nem lehet olyanak tekinteni, mint amelynek elteltét követően jogszerűen a felperessel szemben csatornabírságot ne lehetett volna kiszabni. A bíróság megállapította, hogy az elsőfokú hatóság megsértette az Fvr. 33. § (1) bekezdését, azonban ez a jogszabálysértés az ügy érdemére nem hatott ki.

A felperes a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott alperesi határozat ellen alkotmányjogi panaszt nyújtott be, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Álláspontja szerint az ítélet és az alperesi határozat ellentétes az Alaptörvény B. cikke (1) bekezdésében szabályozott jogállamisághoz tartozó jogbiztonság elvével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében megjelölt tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal. Az Alkotmánybíróság az 5/2017. (III. 10.) AB határozatával – három alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint négy alkotmánybíró különvéleményével – megállapította, hogy a jogerős ítélet, az elsőfokú és alperesi határozat – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági

eljáráshoz való jog sérelme miatt – alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisítette. Megállapította továbbá, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki.

Az Alkotmánybíróság az indokolásban rámutatott, a felperes megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek „jogvesztő” és „nem jogvesztő”, azaz „elévülési” jellegűek a polgári jogi bíráskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bíráskodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztő”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A közigazgatási eljárási törvény szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben a határidők léte veszítené el az értelmét. A fentiekre tekintettel az a bírói értelmezés, ami ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tétéles jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy ezen határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis ami szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésével ellentétes.

A Kúria az eredményes alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló helyzet orvoslása érdekében akként határozott, hogy az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatát megküldeni rendelte az elsőfokú hatóságként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságnak azzal, hogy új eljárás lefolytatásának nincs helye (a Kúria Kpkf. IV.37.294/2017/3. számú végzése).

