

## Az Alkotmánybíróság 2017. január 1. és március 31. között hozott döntései

NAGY GUSZTÁV

### *Decisions of the Curia of Hungary Between 1 January 2017 and 31 March 2017*

*The Constitutional Court (CC) made 70 decisions between 1 January and 31 March. From these 70 decisions, there were 20 that examined the petitions on the merits. In 5 cases the CC found the decision of a body of law or a regular court unconstitutional. The CC made 1 decision in preliminary norm control, 1 in posterior norm control, 7 in judicial initiatives for norm control in concrete cases, and 60 in constitutional complaints. Most of the constitutional complaints submitted to the CC (50 cases) were against judicial decisions.*

*In Decision 1/2017. (I. 17.) AB, the CC ruled on the petition of the President of the Republic, and found some provisions of the – adopted but not yet promulgated – Code of Administrative Court Procedure (CACP) unconstitutional. These provisions of the CACP had been adopted by a simple majority of the Members of Parliament, but they were found to be in collision with the Cardinal Act on the Organization and Administration of the Courts and with some other Cardinal Acts – which were adopted with the votes of two-thirds of the Members of Parliament present.*

*In Decision 3/2017. (II. 21.) AB, the CC found the decision of the Curia unconstitutional. In this case a news site made recognizable photos of police officers while they were on duty, and the question was whether or not these photos can be published. The Curia ruled against the news site, and pointed out that the permission of the police officers is needed for the release of the photos, otherwise the right to privacy is violated. The CC ruled different: in its decision, the CC emphasized that until the picture is related to current events, and does not violate human dignity, it is protected by the freedom of the press, so it can be published.*

*In another case, the CC reviewed the Curia's decision about the status of a private road. The National Transport Authority and the Curia stated that the private road in question is opened to public traffic, even though the estate records were outdated and the Act on Road Traffic was unclear on this specific issue. The owners of the private road submitted a constitutional complaint to the CC, and in Decision 3012/2017. (II. 8.) AB, the CC found the Curia's decision unconstitutional, because the Curia had not given adequate explanation – based on the circumstances of the case and the law applicable – why the private road is considered to be open to public traffic, and not closed from it. The CC held the Curia's decision to be contrary to the right to property.*

Az Alkotmánybíróság testületei 2017. január 1. és március 31. között 70 döntést hoztak, további 1 döntést pedig – egy felfüggesztésről rendelkező végzést – az Alkotmánybíróság nevében az előadó alkotmánybíró jegyzett. E döntések közül az Alkotmánybíróság 1-et az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárásban, 1-et előzetes normakontroll eljárásban, 1-et utólagos normakontroll eljárásban, 7-et bírói kezdeményezésre, 61-et pedig alkotmányjogi panasz alapján fogadott el. Az alkotmányjogi panaszok közül 8 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatti panasz, 3 az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, ún. kivételes, „direkt” panasz, 50 pedig az Abtv. 27. §-a szerinti, alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti panasz volt.

Az összesen 71 döntésből 20 volt határozat, 51 pedig végzés. A határozatok közül 5 rendelkezett megsemmisítésről: 3 határozat bírói ítéletet semmisített meg (ezek közül 2 a Kúria ítélete volt), 1 határozat egy miniszteri rendelet több bekezdését, 1 további határozat pedig egy elfogadott, de ki nem hirdetett törvény több rendelkezését, a köztársasági elnök előzetes normakontroll-indítványára. További 1 határozat mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg. Az egyik, bírói döntést megsemmisítő határozat alkotmányos követelményt is megfogalmazott, de ilyen jogkövetkezményt az Alkotmánybíróság további 2, elutasításról rendelkező határozata is tartalmazott. 14 határozat tartalmazott elutasítást. Azon határozatok közül, amelyek vagy megsemmisítésről, vagy mulasztásról, vagy alkotmányos követelmény megállapításáról rendelkeztek (összesen 8 határozat) 1 kivételével – amely egy miniszteri rendelet egyes rendelkezéseit semmisítette meg, és az Alkotmánybíróság tanácsa fogadta el – mindegyikhez kapcsolódtak párhuzamos indokolások és/vagy különvélemények, jellemzően több is.

Az 51 végzésből – amelyekből csak 1-et fogadtak el a teljes ülésen, 1-et pedig (amely felfüggesztésről rendelkezik) az előadó alkotmánybíró jegyezte, a többit az Alkotmánybíróság tanácsai hozták meg – 45 végzés az indítványok visszautasításáról szólt, 4 végzés az eljárás megszüntetéséről, 1 végzés az eljárás felfüggesztéséről, 1 további végzés pedig egy korábbi végzés kijavításáról. Az alkotmányjogi panaszok visszautasításának leggyakrabban előforduló indokaiként említhetők: az Abtv. 29. §-a szerinti kritériumnak (bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megléte) meg nem felelés; a releváns alkotmányjogi érvelés, vagyis az alaptörvény-ellenesség megindokolásának hiánya; valamint az, hogy az indítványozó nem az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére (hanem esetleg az Alaptörvény valamely más rendelkezésének a megsértésére) hivatkozott az indítványban.

Az indítványozók szerinti megoszlásban a vizsgált időszakban 1 döntés született a köztársasági elnök indítványa alapján, 1 döntés a kormány – később okafogyottá váló – indítványa alapján, 1 döntés az alapvető jogok biztosja indítványa alapján, 7 döntés bírói kezdeményezés alapján, 61 döntés pedig alkotmányjogi panaszosok

(akik között helyi önkormányzat indítványozó is volt) indítványai, illetve beadványai alapján.

A befejezett ügyek túlnyomó részét ebben az időszakban is az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok tették ki. Az indítványok sikeressége, vagyis a „talált, süllyedt” arány (a megsemmisítésről, valamint mulasztásról rendelkező 6 határozattal számolva) a meghozott döntések száma alapján 8% körüli, a befejezett ügyek száma alapján – amely az egyesítések miatt magasabb, 81 ügy – 7% körüli.

### **Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos közéleti események, szakmai és tudományos rendezvények**

2017. február 5-én Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke interjút adott az MTI-nek, amelyben hangsúlyozta a türelem, a szakmai meggyőződések kölcsönös tiszteletben tartása és a kompromisszumkésztség fontosságát a kollektív bírászkodásban. Célként tűzte ki az alkotmánybírósági jogvédelem eredményeinek áthatóbb megismertetését a tágabb közvéleménnyel; elemezte az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltás korához képest megváltozott társadalmi funkcióját; rámutatott a párbeszéd szükségességére a többszintű európai alkotmányosság bírói szervei között; valamint az Alkotmánybíróság munkaterhééről és saját szakmai életútjáról is nyilatkozott.

2017. január 24-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése abszolút többséggel az Emberi Jogok Európai Bírósága bírójává választotta Paczolay Pétert, az Alkotmánybíróság korábbi elnökét.

2017. február 10-én Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke beszédet mondott a Farkasréti temetőben, a Nemzeti Örökség Intézete által Budapest ostromának civil áldozatai emlékére tizenharmadik alkalommal megrendezett megemlékezésen.

2017. február 16-án a visegrádi országok alkotmánybíróságainak vezetői és tagjai első ízben tartottak csúcstalálkozót Budapesten, melynek központi témája az Európai Unió tagállamai alkotmányos identitásának az unión belüli megőrzése és védelme volt.

2017. március 15-én a köztársasági elnök a Magyar Érdemrend nagykeresztje polgári tagozata kitüntetését adományozott Lenkovics Barnabásnak, az Alkotmánybíróság korábbi elnökének, több évtizedes rendkívül értékes, különösen a polgári jog területén kiemelkedő oktatói és tudományos pályája, valamint elkötelezett állampolgári biztosi és alkotmánybírói szakmai munkája elismeréseként.

2017. március 24-én Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke részt vett és előadást tartott a 25. alkalommal megszervezett Kaposvári Jogi Beszélgetéseken. Előadásában szólt az Alkotmánybíróság hatásköreiben az Alaptörvény hatálybalépésével bekövetkezett változásokról, az Alkotmánybíróság szerepének átalakulásáról a rendszerváltozástól napjainkig, valamint arról, miként illeszkedik a jelenlegi alkotmánybírói struktúra az európai alkotmánybírói sorába.

2017. március 29-én, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán vette kezdetét a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi

Szekciója. Az OTDK megnyitóján – mások mellett – részt vett és beszédet mondott Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke is.

### **Válogatás az Alkotmánybíróság 2017. január 1. és március 31. között hozott döntéseiből**

#### *A közigazgatási perrendtartásról szóló, még ki nem hirdetett törvény közigazgatási felsőbíróságról szóló rendelkezéseinek előzetes normakontroll-vizsgálata*

A vizsgált időszak egyik jelentős, a médiában is megjelent és élénk közérdeklődést kiváltó határozata volt az Országgyűlés által elfogadott, de ki nem hirdetett, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét megállapító, előzetes normakontroll-eljárásban a köztársasági elnök indítványára meghozott 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

A Törvény 7. § (4) bekezdése, valamint 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai miatt a köztársasági elnök fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján. A Törvény támadott rendelkezései szerint: „7. § (4) Közigazgatási felsőbírósággént a Fővárosi Törvényszék jár el. [...] 12. § (2) A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság hatáskörébe tartozik a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal, [...] c) a választási bizottság, [...] közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.”

A köztársasági elnök e rendelkezések alaptörvény-ellenességének és egyben közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványában kifejtette, hogy az igazságszolgáltatást ellátó bíróságokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvény, jelenleg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) határozza meg. A Bszi. 16. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: a) a Kúria, b) az ítéletábla, c) a törvényszék, d) a járásbíróság és a kerületi bíróság, valamint e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság. A sarkalatos Bszi.-t a támadott Törvény formálisan ugyan nem módosítja, de tartalmát tekintve az abban foglalt bírósági szervezetet kiegészíti egy új bírósággal, amikor a 7. § (4) bekezdésében új szervként megnevezi a közigazgatási felsőbíróságot, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el. A Törvény ezen új szervnek feladat- és hatáskört állapít meg, meghatározza az összetételét, sajátos eljárási szabályokat rendel alkalmazni – e rendelkezések együtt pedig egyértelművé teszik, hogy a magyar bírósági szervezetben közigazgatási felsőbíróság néven új bíróság jön létre. Ennek a Törvény által választott megoldásnak a valószínűsíthető oka az indítvány szerint a Bszi. módosításához előírt minősített többséghez szükséges egyetértés hiánya volt. A köztársasági elnök hivatkozott a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra is, amely hasonló szabályozási kérdésben már rámutatott, hogy amennyiben egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény

alapján kétséget kizáróan megállapítható az, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez, továbbá hogy minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A köztársasági elnök szerint ezt a sarkalatos törvény szabályozási köréhez közel álló rendelkezést egy másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvénnyel sem lehet megkerülni. Jelen esetben – az indítvány szerint – ez azt jelenti, hogy egy új bíróság létrehozása az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített Bszi. szabályozási tárgykörébe tartozik; egyszerű többségű törvénnyel nem lehet alkotmányosan új bíróságot létrehozni. A Törvény 7. § (4) bekezdése ezért a köztársasági elnök álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével és a 25. cikk (8) bekezdésével.

Hasonló okokból tartotta alaptörvény-ellenesnek a Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontját is: ez a kifogásolt rendelkezés egyszerű többséggel a közigazgatási felsőbb bíróság hatáskörébe utalná az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket, míg a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál ugyanez a hatáskör a sarkalatos médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: Médiatv.) alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartozik. A Törvény ezen szabálya ezért – az indítvány szerint – sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését és a IX. cikk (6) bekezdését. Ugyanezen alkotmányossági problémát veti fel a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja is: eszerint a közigazgatási felsőbb bíróság hatáskörébe tartoznának a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perek. A sarkalatos választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerint azonban ezeket a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. Ezért a kifogásolt rendelkezések sértik az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, 2. cikk (1) bekezdését és 35. cikk (1) bekezdését. Az ügyben az igazságügyi miniszter megküldte az Alkotmánybíróságnak jogi véleményét az Abtv. 57. § (1b) pontja alapján, valamint az Alkotmánybíróság beszerezte az Országgyűlés elnökének nyilatkozatát is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta. Megállapította, hogy az előzetes normakontroll-indítvány a jogosulttól érkezett, és eleget tesz a határozott kérelem Abtv.-ben foglalt feltételeinek. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása előtt áttekintette a közigazgatási bíraskodás hazai jogtörténeti előzményeit, különös tekintettel a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 1896–1949 közötti működésére, majd az Alkotmány 1989. évi módosításával és a 32/1990. (XII. 22.) AB határozattal az államigazgatási és más hatósági döntésekkel szembeni bírói út kiteljesítésére, valamint a közigazgatási hatósági eljárásjog és a közigazgatási perjog újraszabályozására. Az áttekintés lezárásaként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény a magyar jogtörténetben az első közigazgatási perrendtartási kódex, amely az európai jogfejlődés útját követve elválasztja egymástól a közigazgatási peres eljárást és a polgári eljárásokat.

Ezt követően az Alkotmánybíróság elsőként az indítvány közjogi érvénytelenséget állító részét vizsgálta meg. Megállapította, hogy a törvényjavaslat elfogadására az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányuló általános eljárási rendben került sor, az sarkalatosági záradékot nem tartalmazott. Ezt követően azt kellett vizsgálni, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Törvény köztársasági elnök által megjelölt részei (melyek tartalmuk szerint más törvényeket módosítanak) a rájuk előírt többséggel és eljárási rendben kerültek-e elfogadásra. A Törvény 7. § (4) bekezdése a köztársasági elnök szerint tartalmilag a sarkalatos Bszi.-t módosítja. A Bszi. szabályait vizsgálva megállapítható, hogy abban a közigazgatási felsőbíróság sem első-, sem másodfokú bíróságként nem szerepel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Törvény közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez, és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra (nem egyszerűen annak nevét változtatja meg), olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Márpedig minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, és a sarkalatos törvények tételes módosítása hasonló szabályozási körben hozott, egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel sem kerülhető meg. A Törvény 7. § (4) bekezdése ezért tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányul, emiatt sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, B) cikk (1) bekezdését és 25. cikk (8) bekezdését.

Az indítvány második része, a Törvény kifogásolt 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. A támadott 12. § (2) bekezdés a) pontról egyértelműen megállapítható, hogy olyan hatáskört ad a közigazgatási felsőbíróságnak, amelyet a Médiatv. sarkalatos rendelkezései már a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utaltak. Sarkalatos törvényben biztosított hatáskör és kizárólagos illetékesség egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg. A Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontja ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, T) cikk (4) bekezdését és IX. cikk (6) bekezdését. Hasonlóan, a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja a közigazgatási felsőbíróság hatáskörébe utalná a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket, míg ugyanez a hatáskör a sarkalatos Ve. szerint a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtáblához tartozik. Ezt az egyszerű többséggel elfogadott Törvény nem módosíthatja, nem változtathatja meg. A Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-eljárást folytatott, vagyis elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált. A vizsgálatkor tehát a Törvény – kihirdetés hiányában – még érvényesen létre sem jött. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság (a közjogi érvénytelenség kapcsán) csak arra mutathat rá, hogy a törvényalkotási eljárás szabályainak megszegése a kihirdetett Törvény közjogi érvény-

telenségét eredményezné. Ilyen esetekben a köztársasági elnök alkotmányos szerepe, hogy vétót emeljen a jogszabállyal szemben. Miután a köztársasági elnök a Törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, alkotmányos kontroll szerepének eleget tett. Az általa támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása miatt az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdése értelmében az Országgyűlésnek a Törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újra kellett tárgyalnia. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntése következtében a Törvényt nem lehetett kihirdetni.

A határozathoz Juhász Imre, Pokol Béla, Stumpf István és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményt fűztek.

***A jelenkor eseményeiről szóló tudósítások kapcsán a szolgálati kötelezettségüket teljesítő rendőrök személyiségi jogai és a sajtószabadság közötti alapjogi konfliktust vizsgáló határozat („Második rendőrképmás-ügy”)***

A vizsgált időszakból ugyancsak nagy nyilvánosságot kapott az Alkotmánybíróságnak a Kúria Pfv.IV.20.121/2016/3. számú ítéletét megsemmisítő 3/2017. (II. 21.) AB határozata.

A pertörténetből említést érdemel, hogy az indítványozó Index.hu Zrt. ügyében a Kúria korábban – a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.1.) folytán – megállapította, hogy Pfv.IV.20.784/2013/5. számú ítélete joghatás kiváltására nem alkalmas, ezért a Fővárosi Ítéltáblát mint másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Az ezt megelőző eljárásban ugyanis az alperes indítványozó felismerhető módon közzétette négy rendőr felperes képét anélkül, hogy ahhoz az ő hozzájárulásukat kérte volna. Emiatt a felperesek pert indítottak az indítványozó ellen, személyiségi jogaik megsértésének megállapítása iránt. Az ebben a perben hozott – elsőfokú ítéletet helybenhagyó – jogerős ítéltáblai döntést támadta meg az indítványozó alkotmányjogi panasszal, és e panaszát bírálta el az Alkotmánybíróság az ABh.1.-gyel. Az ABh.1. akkor azért semmisítette meg a Fővárosi Ítéltábla ítéletét, mert az nem oldotta fel a felperesek méltóságvédelmen alapuló képmáshoz való joga és a sajtószabadság közötti érdekütközést egyedi mérlegelésével. A Kúria új eljárásra utasító döntését követően a Fővárosi Ítéltábla ismét elbírálta az ügyet, de már az ABh.1. figyelembevételével.

Ennek konklúziójaként a Fővárosi Ítéltábla ismét helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. Újra mérlegelte a tényállást, és ugyanarra az eredményre jutott: az indítványozó sajtószerv tevékenysége sérti a felperesek képmáshoz fűződő jogát. Értékelte az ítéltábla az alapjogi konfliktust is, hivatkozva a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) szabályára, és arra, hogy a rendőrök saját személyiségük kifejeződése feletti rendelkezési jogosultsága fennmarad, még a köz érdekében végzett tevékenység idején is. Az ítéltábla szerint ezért akkor is, ha egy beszámoló egy jelenkori eseményről tudósít, ezen

tevékenysége nem lehet korlátlan. Az elsődleges korlát az Smtv. 4. § (3) bekezdésében foglalt személyiségi jogsértés tilalma. Az ügyben a nyilvánossághoz közvetített demonstráción – az ítéletábra álláspontja alapján – a felperes rendőrök jelenléte nem volt olyan jelentőségű, amelyre tekintettel a képmásvédelemmel kapcsolatos rendelkezési joguk háttérbe szorulhatna. Emiatt a Fővárosi Ítéletábra helybenhagyta az indítványozó sajtószervvel szemben a rendőrök számára polgári jogi személyiségvédelmet nyújtó ítéletet. A felülvizsgálati kérelemre eljáró Kúria pedig a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, és úgy érvelt, hogy a bíróság az ügyben – a megsemmisítést tartalmazó ABh.1. ellenére is – mérlegelhet, és akár az Alkotmánybíróság által megsemmisített döntéssel azonos döntésre is juthat, ha az Alkotmánybíróság döntésében foglalt mérlegelési szempontokat megfelelően figyelembe veszi, de jogi álláspontja ezek után is ugyanaz.

A Kúria azt is kifejtette, hogy megítélése szerint „a szolgálatot teljesítő rendőr képmásának hozzájárulása nélkül történő nyilvánosságra hozatala akkor marad a jelenkor történéseinek bemutatása, illetve a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás keretén belül, ha az az esemény hű illusztrálásához tartozik és a konkrét cselekvőség – aktív intézkedés vagy éppen az intézkedési kötelezettség képi megjelenítéséből megállapítható nyilvánvaló elmulasztása – indokolttá teszi, ezáltal a fényképfelvétellel közölt tartalom a tudósítás tárgyát képező eseménnyel összefüggő, hírértékű információt hordoz”. Mivel a perben érintett képek e feltételnek nem felelnek meg, és nem függenek össze a tudósított eseménnyel, ezért „semmilyen társadalmi igény nem indokolja” a rendőrök ábrázolási módját. A képeken csak anynyi látszott, hogy a rendvédelmi szakszervezetek tüntetésén (is) szolgálatot teljesítő rendőrök biztosították a helyszínt. A Kúria álláspontja szerint ezért a sajtószabadság a képmásvédelem előtt meghajolni kényszerül.

Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, és a Kúria imént részletezett, Pfv.IV.20.121/2016/3. számú ítéletét támadta az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdései (véleménynyilvánítás szabadsága, sajtószabadság) megsértése miatt. Az indítvány hivatkozott az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlatára, különösen az ugyanezen ügyben meghozott ABh.1.-re. Kifejtette, hogy a megismételt eljárásban a bíróságok mérlegelési jogköre az Alkotmánybíróság határozata által meghatározott tartalommal determinált. A támadott kúriai ítélet ezért az ABh.1. kötőerejét is megsérti.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta. Az indítványt befogadhatónak ítélte, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősítve azt, hogy a támadott kúriai döntés megkérdőjelezi-e az ABh.1. kötőerejét. Kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a Kúria a 2015. január 26-án kelt 1/2015. Büntető-Közigazgatási-Munkaügyi-Polgári Jogegységi (a továbbiakban: BKMPJE) határozatával hatályon kívül helyezte az 1/2012. BKMPJE határozatot. Ez a jogegységi határozat mondta ki a nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személyek kapcsán azt, hogy tevékenységük ellátása során nem minősülnek közszereplőnek, ezért a beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás



vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulásuk. E jogegységi határozat hatályon kívül helyezésével a bíróságok ismét a jogszabályok közvetlen alkalmazásával, az ABh.1.-ben foglalt tételek megfelelő figyelembevételével tudnak dönteni az egyedi ügyekben.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy a bírói ítéleteket csak akkor bírálja felül, ha azok az Alaptörvény által megszabott értelmezési tartományt megsértik, így alaptörvény-ellenessé válnak. Jelen ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a bíróság eleget tett-e annak az ABh.1.-ben megjelent álláspontnak, amely szerint a bíróság feladata, hogy a sajtószabadság és a méltóságvédelmen alapuló képmáshoz való jog közötti érdekütközést egyedi mérlegeléssel oldja fel, érvényre juttatva az Alkotmánybíróság mindenre kötelező határozatának teljes tartalmát.

Az ügyben eljáró Fővárosi Ítéltábla nyilvánvalóan ismerte az ABh.1.-ben foglaltakat, hiszen az az előtte folyó ügy elbírálását közvetlenül érintette. Annak tartalmát mégsem vette megfelelően figyelembe, mert bár elfogadta, hogy a vizsgált tudósítás jelenkori eseményről szól, de annak korlátjaként értelmezte az Smtv. 4. § (3) bekezdését. Ezzel szemben az ABh.1. kifejezetten megállapította, hogy „[m]indaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását. Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható. Rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül.” (Abh1., Indokolás [42]–[43].) A Fővárosi Ítéltábla döntésében foglalt jogértelmezés azon a ponton nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, amikor nem elégedett meg annak elismerésével, hogy a tudósított esemény közérdeklődésre számot tartó, de azt is hozzáfűzte, hogy „azon a felperesek jelenléte és dokumentált cselekvéseik nem voltak olyan jelentőségűek, melyre tekintettel a képmásvédelemmel kapcsolatos rendelkezési jog háttérbe szorulhatott”. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében ugyanis a rendőri intézkedésről készült fénykép egyértelműen nyilvánosságra hozható. Ez alól csak az jelent kivételt, ha a nyilvánosságra hozatal öncélú. Ezt az öncélúságot azonban kizárja, ha a nyilvánosságra hozott fénykép a jelenkor eseményeiről szóló tudósításnak, a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyeket érintő képi tudósításnak minősül. Ha tehát a bíróság megállapítja, hogy a tudósítás a jelenkor eseményeiről szól – amint azt a jelen ügyben is tette –, akkor a sajtószabadság (vagyis a fénykép nyilvánosságra hozatala) nem korlátozható. Ez alól igen szűk esetben csak akkor lehet kivételt tenni, ha a képfelvétel az emberi mivolt benső lényegét sértené meg, például a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedését mutatná be. Az a bírói jogértelmezés

azonban, amely a rendőrök cselekvéseinek jelentőségét követeli meg a nyilvánosságra hozatalhoz, korlátozza a sajtószabadságot.

Az Alkotmánybíróság egyetértett a Kúriával abban, hogy a bíróságoknak megmarad a mérlegelési szabadsága az olyan ügyekben is, amelyekben korábban az Alkotmánybíróság már megsemmisítette a jogerős döntést. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében azonban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, így a bíróságok is kötelesek az Alaptörvényt és annak autentikus értelmezését az igazságszolgáltatás során figyelembe venni. A bíróságok igazságszolgáltatási hatalma az Alaptörvény alapján is teljes: ők döntenek el a véglegesség igényével az eléjük vitt jogvitákat; de ennek során nem hagyhatják figyelmen kívül és nem értelmezhetik szelektíven vagy megszorítóan az Alaptörvény egyes rendelkezéseit. A jelen esetben a Fővárosi Ítéltábla éppen ezt tette: megszorítóan értelmezte a véleménynyilvánítási szabadságot és a sajtószabadság elvét, megsértve az ABh.1.-ben foglalt követelményeket. A Kúria pedig az e döntésben foglalt indokokat teljes mértékben elfogadta.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a demonstrációkon történő rendőri bevetés – a legújabb kori magyar történelem ismeretében is – minden esetben a jelenkor eseményének minősítendő. A jelen ügyben is mind a szóveges, mind a képi tudósítás a konkrét demonstrációról szólt. A képen ábrázolt személyek ezen esemény szereplői voltak, rendőri biztosítókként. Az Alkotmánybíróság szerint az valóban kifogásolható volna, ha a médiaszolgáltatást nyújtók a jóhiszeműség és tisztesség követelményét megsértve, a valósággal ellentétes látszat közzétételével tudósítanak, miközben a valóságról tudomással bírnak. Azt azonban a konkrét ügyben senki sem állította, hogy a tudósítás hamis – és így öncélú – lett volna, a bíróságnak tehát a jelenkori események bemutatásához fűződő alkotmányos érdek primátusát kellett volna érvényesítenie.

Az Alkotmánybíróság kötelezettsége, hogy az Alaptörvénybe ütköző bírói döntéseket megsemmisítse, ezáltal is érvényt szerezve az Alaptörvény normahierarchiában betöltött legfőbb szerepének. Ebből következik az Abtv. 39. § (1) bekezdése is, amely az AB határozatok *erga omnes* kötelező erejét állapítja meg. Ezt vonná kétségbe az, ha az Alkotmánybíróság határozatait akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó szelektíven, megszorítóan értelmezné vagy az azokban foglaltakat más módon nem érvényesítené megfelelően.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette a Kúria Pfv.IV.20.121/2016/3. számú ítéletét. A határozathoz Hörchnerné Marosi Ildikó és Szalay Péter alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon és Pokol Béla alkotmánybírók különvéleményét fűzték.

### ***A tulajdonhoz való jog sérelme miatt magánút forgalom előli elzártságával kapcsolatos perben a Kúria ítéletét megsemmisítő határozat***

A 3012/2017. (II. 8.) AB határozattal elbírált ügyben a magánszemély indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti és a 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt is az Alkotmánybíróság elé terjesztettek, kérve egyrészt a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 29. § (2) bekezdése és 47. § 8. pontja, másrészt a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.085/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseiként a XIII. cikkre, a B) cikk (1) bekezdésére és a 28. cikkre hivatkoztak.

A terjedelmes és bonyolult pertörténetből azt lehetett megállapítani, hogy az indítványozók még 2006-ban megvásároltak egy az ingatlan-nyilvántartásban „kivett, saját használatú út” megnevezéssel szereplő ingatlant, amely eredetileg egy állami erdőgazdasághoz tartozott, majd az abból átalakult erdészeti zrt.-hez, és magánútként évtizedekig sorompóval is le volt zárva. Az indítványozók ettől a zrt.-től vásárolták meg az utat és azt az erdészházat is, amelyhez ez az út vezet (az útnak ez az egyetlen funkciója). Az indítványozók az erdészházat átépítették, az utat közlekedésre alkalmas állapotba hozták, és süllyedő akadályt létesítettek a kizárólagos használat további biztosítására. Ekkor azonban eljárás indult ellenük az elsőfokú közlekedési hatóságnál az út engedély nélküli közforgalom előli elzárása miatt. Az eljárás – megszüntetést, fellebbezést, döntés-visszavonást, a határozat megsemmisítését, majd új eljárásra utasítást követően – eredményeként első- és másodfokon is kötelezték az indítványozókat, hogy a közforgalom előli elzárást szüntessék meg. Az indítványozók bírósági felülvizsgálat iránti keresetet nyújtottak be, amely alapján eljárva a közigazgatási és munkaügyi bíróság az első- és másodfokú határozatokat hatályon kívül helyezte. A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria azonban az ítéletet hatályon kívül helyezte, és az indítványozók keresetét elutasította. Ítéletében azt hangsúlyozta, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/A. §-a szerint a bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. Nem tekintette relevánsnak ezért, hogy az út milyen útként létesült, azt viszont igen, hogy az út „az erdőszet tulajdonából magántulajdonba került, mivel ezzel az út funkciója is megváltozott”. Megállapította, hogy az út a Kkt. hatálya alá tartozik, ezen belül nem közút, hanem magánút. A Kkt. pedig a magánút két típusát ismeri: a közforgalom elől elzárt és a közforgalom elől el nem zárt magánutat. A közforgalom elől elzárt magánút fogalmát a Kkt. 47. § 8. pontja meghatározza. A Kúria kiolvasható következtetése szerint, mivel ennek a definíciónak a vizsgált út nem felel meg, továbbá mivel az ingatlan-nyilvántartásban „kivett, saját használatú útként” szerepel – ami „nem felel meg a közforgalom elől elzárt magánút minősítésnek” –, ezért közforgalom elől el nem zárt magánútnak minősül. A Kúria ezért a jogsértő bírósági ítéletet hatályon kívül helyezte, és az indítványozók keresetét elutasította.

Az alkotmányjogi panaszban az indítványozók ezt a kúriai döntést támadták, mert álláspontjuk szerint az sérti az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, tulajdonhoz való jogot. Arra hivatkoztak, hogy a Kúria döntése értelmében meg kell nyitniuk a tulajdonukban álló magánutat a közforgalom előtt, ez pedig a használat részjogosítványát, ezen keresztül pedig a dolog (az út) feletti hatalmukat korlátozza és cselekvési autonómiájukat jelentősen befolyásolja. Ráadásul az út közforgalom előtti megnyitása jelentős anyagi terhet is ró az indítványozókra, mert az út Kkt. 33. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kezelőiként az ő feladatuk a folyamatos karbantartás, a károk kijavítása. Hangsúlyozták az indítványozók, hogy a közforgalom számára történő megnyitást a közérdek sem indokolja, egyrészt mert erre az ügyben született határozatok és bírói döntések sem hivatkoztak, másrészt pedig mert a magánút csak az indítványozók lakóingatlanának megközelítésére szolgál. Kiemelték azt is, hogy sem ők, sem jogelődjeik a magánút közforgalom előtti megnyitására vagy az előli elzárására kérelmet nem nyújtottak be a közlekedési hatósághoz, és ezzel kapcsolatos bejegyzés az ingatlan-nyilvántartásban sem szerepel. Álláspontjuk szerint lehetséges, hogy az ott szereplő „kivett, saját használatú út” bejegyzés nem feleltethető meg a „közforgalom elől elzárt magánút” fogalmának (a Kúria erre az álláspontra jutott), de ugyanígy nem feleltethető meg a „közforgalom elől el nem zárt magánút” kategóriájának sem; és a józan ésszel is ellentétes az az értelmezés, amely szerint a „saját használatra” épült út a közforgalom számára készült volna. Az indítvány azt is nyomatékosította, hogy a magánút nem az indítványozók általi megvásárláskor került magántulajdonba, hanem az előző tulajdonos erdőgazdaság erdészeti zrt.-vé alakulásakor. A megvásárláskor pedig nem szerezhettek az indítványozók szűkebb terjedelmű tulajdont, mint amilyen az eladónak volt, ezért lényegesnek tartották volna a magánút adásvétel időpontjában megállapítható jogi státuszának vizsgálatát – ami elől a Kúria elzárkózott. Végül az indítványozók rámutattak: elfogadhatatlan, hogy egy adott út jogi jellegét kizárólag az éppen fennálló fizikai állapota és körülményei határozzák meg – ahogy ezt a Kúria értelmezte –, így ugyanis, fizikai akadályok és közlekedési jelzőtáblák önkényes kihelyezésével vagy eltávolításával, bárki a közlekedési hatóság közreműködése nélkül megváltoztathatná a magánút vagy közút jogi státuszát. A magánút közforgalom számára való megnyitását az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. Erre irányuló tulajdonosi kérelem és hatósági engedély nélkül pedig úgy kell tekinteni, hogy a magánút sosem volt a közforgalom előtt megnyitva.

A Kkt. rendelkezéseit az indítványozók azért támadták, mert az nem tartalmaz átmeneti rendelkezést arról, hogy az időközben megszűnt „saját használatú út” kategória a törvény fogalomhasználata alapján minek minősül. Ennek hiányában – az indítványozók szerint – a Kkt., kiemelten annak 29. § (2) bekezdése és 47. § 8. pontja nem felel meg a jogállamiságból fakadó normavilágosság, előreláthatóság, jobbiztonság kritériumainak, és sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Az ügyben az Alkotmánybíróság beszerezte a nemzeti fejlesztési miniszter és a földművelésügyi miniszter véleményét.

Az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát vizsgálta. E vizsgálat eredményeként megállapította, hogy az indítvány befogadható; azonban az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti – a Kkt.-t támadó – alkotmányjogi panaszt és a bírói döntést támadó alkotmányjogi panasz Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és 28. cikkére hivatkozó elemeit visszautasította. A visszautasítás indoka az volt, hogy az indítványozók nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkoztak, illetve részben a Kkt. olyan rendelkezését támadták, amelyet ügyükben a bíróság nem alkalmazott, részben pedig mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltának megállapítását kérték, amire nézve az Abtv. értelmében külön indítvány nem terjeszthető elő.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az alkotmányjogi panaszt. Először megvizsgálta a kérdéskör komplex jogszabályi hátterét, és arra a következtetésre jutott, hogy a jogvita tárgyát képező út erdészeti magánútként létesült, ekkor a közforgalom elől el volt zárva; majd a Kkt. hatálya alá került, de az ingatlan-nyilvántartásban mindvégig „saját használatú útként” szerepelt (a tulajdonosok nem rendezték az út jogi helyzetét a hatályos jogszabályoknak megfelelően), ezért abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a közforgalom elől elzárt magánút fogalmi elemeinek megfelel-e.

A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi tartalmát vizsgálva a határozat hivatkozott a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatra, amely szerint az Alaptörvény alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi. Idézte továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult tételt, mely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyatól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is (26/2013. [X. 4.] AB határozat, Indokolás [161]). A határozat megerősítette azt az alapvetést is, mely szerint a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, kivételes esetben pedig a tulajdoni várományokat is védi (például 3115/2013. [VI. 4.] AB határozat, Indokolás [34]). A határozat arra is kitért, hogy – amint azt legutóbb a 18/2015. (VI. 15.) AB határozat rögzítette – a következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint a tulajdoni alapjogvédelem kiterjed a tulajdoni részjogosítványokra és azok gyakorolhatóságára is.

Ezt követően a határozat rögzítette: az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságok kötelezettsége, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz e cikk érvényesülését szolgálja. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság érvényre juttatta-e az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.

A vizsgált konkrét ügyben – annak eldöntéséhez, hogy az indítványozókat az út tekintetében megilleti-e a tulajdonhoz való jog védelme – megállapítható volt, hogy ők az út tulajdonosai; az út mindvégig el volt zárva a közforgalom elől, és annak megnyitását sem az indítványozók, sem jogelődjeik nem kérelmezték. A Kúria támadott döntése nem ad magyarázatot arra, mi alapján mondta ki a Kúria, hogy az út közforgalom elől el nem zárt magánút, az út státuszának megváltoztatására irányuló hatósági eljárás, illetve engedély hiányában mi alapján foglalt állást éppen a közforgalom elől el nem zárt magánúti státusz mellett. Nem tűnik ki a Kúria indokolásából az sem, hogy ha a közigazgatási határozatot a Pp. idézett szabálya alapján csak a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálta – amikor az út tényszerűen el volt zárva a közforgalom elől, máskülönben nem indított volna eljárást a hatóság, hogy az indítványozók nyissák meg –, miért jutott mégis arra a következtetésre, hogy az út a közforgalom elől nincsen elzárva. A bíróságnak vizsgálnia kellett volna a magánúton létesített útakadály tényszerű megléte mellett annak jogszerűségét is; ugyanis egy útszakasz jogi jellege nyilvánvalóan nem változik meg pusztán azáltal, hogy arról önkényesen egy sorompót, fizikai akadályt vagy akár egy közlekedési jelzőtáblát eltávolítanak. Emiatt pedig nem kerülhető meg annak a vizsgálata sem, hogy az út miként létesült, a tulajdonos-változások során hogyan alakult a jogi státusza, vagyis a közforgalom elől elzárt erdészeti magánútból a Kkt. hatálya alá kerülve milyen kategóriájú úttá minősült át.

A Kúria tehát anélkül korlátozta az indítványozók tulajdonjogát, hogy döntése indokolásából kitűnne a beavatkozás mögötti közérdek, a közforgalom elől el nem zárt magánúttá minősítés magyarázata, továbbá azok az okok, amelyek a közforgalom elől elzárt jelleget kétségen kívül kizárják. Az indokolás e hiányosságai miatt az Alkotmánybíróság nem is vizsgálhatta a korlátozás elkerülhetetlenségét, közérdekűségét és arányosságát; ezért – önmagában az indokolás említett hiányosságai miatt – a bírói döntés a megszerzett tulajdon korlátozásához, az indítványozók tulajdonosi pozíciójába történő behatoláshoz vezetett, amellyel szemben pedig az Alaptörvény XIII. cikke garantálja a védelmet.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv. III.37.085/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességét, és az ítéletet megsemmisítette. A határozathoz Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

### ***A választási eljárásban a jogorvoslat során hozott határozatok közlésének szabályozását érintően mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása***

A 6/2017. (III. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy olyan alkotmányosági problémát vizsgált, amely két, korábban elbírált alkotmányjogi panaszban (19/2016. [X. 28.] AB határozat és 20/2016. [X. 28.] AB határozat) vetődött fel. Azokban az ügyekben műsorszolgáltatók voltak az indítványozók, és az általuk közzétett társadalmi célú reklámok ellen egy magánszemély nyújtott be kifogást a Nemzeti

Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). E kifogást az NVB elutasította, mert a reklámok nem a választói akarat befolyásolását célozták. A magánszemély a határozatok felülvizsgálatát kérte a Kúriától, amely kimondta, hogy az indítványozó műsorszolgáltatók megsértették a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó szabályait. Ezeket a kúriai döntéseket az indítványozók a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozására hivatkozva megtámadták az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság mindkét ügyben megállapította a Kúria döntéseinek alaptörvényellenességét, és azokat megsemmisítette.

Megállapítható volt azonban, hogy a Kúria a döntését mindkét ügyben – rövid úton – csak a bírósági felülvizsgálatot kérő magánszeméllyel és az NVB-vel közölte; az indítványozó műsorszolgáltatók csak a nyilvánosságra hozott végzésekből értesültek arról, hogy a döntések rájuk kötelezettséget tartalmaznak. Az első ügy indítványozója így a közzétételtől számított 5. (utolsó) munkanapon tudta benyújtani alkotmányjogi panaszát, a második indítványozó pedig a 10. munkanapon – de az Alkotmánybíróság ezt is határidőben érkezettnek tekintette, mert vele az indítvány benyújtásáig sem közölte a végzést a Kúria. Később – a Kúria írásbeli tájékoztatása szerint – postai úton mindkét műsorszolgáltató részére megküldték a végzéseket. Ezekből az ügyekből azonban az Alkotmánybíróság azt észlelte, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szabályai hiányosak a jogorvoslati eljárás során hozott határozatok közlésére vonatkozóan. Ezért a második alkotmányjogi panasz ügyében elrendelte a Ve. 232. §-a hivatalból történő, elkülönített vizsgálatát. E vizsgálat lefolytatása céljából az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján áttért a bírói döntést felülvizsgáló eljárásról a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló eljárásra.

Jelen határozatában tehát az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérülhet-e a tisztességes eljáráshoz való jog amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta a választási eljárásban a másodfokú választási bizottságnak és a felülvizsgálati bíróságnak arra az esetre vonatkozó határozatközlési kötelezettségét, amikor valakire – választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, az ügyben érintett természetes és jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet – az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.

E vizsgálat első lépéseként az Alkotmánybíróság hivatkozott a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra, amelyben kimondta, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban kimunkált korábbi – az Alaptörvény hatályba lépése előtti – gyakorlatát figyelembe veendőnek tekinti. Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette e tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos, releváns gyakorlatát. Felidézte a 6/1998. (III. 11.) AB határozat összefoglaló megállapítását, amely szerint a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye nem pusztán a tisztességes (igazságos) tárgyalást foglalja magában, hanem kiterjed az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételére is. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az összes részletszabály betartása vagy egyesek megszegése ellenére lehet az eljárás igazságtalan, méltánytalan vagy nem tisztességes. A kézbesítés alkotmányosságát a tisztességes hatósági eljáráshoz

való joggal összefüggésben vizsgáló 17/2015. (VI. 5.) AB határozat azt is hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok korlátozására csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával van lehetőség. E döntés arra is rámutatott, hogy ugyan a törvényhozónak nagy szabadsága van az egyes közigazgatási eljárási határidők, az értesítés és a közlés szabályainak kialakítására, de a jogorvoslati lehetőség igénybevételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybevételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal. Ez ugyanis már ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményével. Mindezeket az Alkotmánybíróság a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatban a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben is megfelelően irányadónak tartotta.

A vizsgált konkrét ügyet nézve megállapítható, hogy a választási eljárás jogorvoslati szakaszában mind a választási bizottságok, mind a felülvizsgálatot végző bíróságok eljárnak. A választási eljárás – a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárással együtt – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerint kivett eljárás, melyet külön eljárási törvény szabályoz. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított, tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak azonban a választási és népszavazási eljárásokban is érvényesülnie kell; a bírósági felülvizsgálatot végző bíróságok eljárására pedig irányadó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk [1] bekezdés).

A jelenlegi szabályozás szerint, a Ve. 48. § (1) és (3) bekezdései értelmében a választási bizottságnak az általa hozott határozatot a kérelmezővel, valamint azzal kell rövid úton közölnie, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat. A Ve. 232. § (1) bekezdése alapján pedig a fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljárt választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték. A bírósági felülvizsgálat során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal kell közölni, akikkel a másodfokú határozatot közölték. E szabályozás következtében előfordulhat egyfelől, hogy valakivel az elsőfokú választási bizottsági határozatot nem közölték – miután az elsőfokú választási bizottság határozata nem tartalmazott rá vonatkozó rendelkezést –, azonban a fellebbezés nyomán hozott másodfokú választási bizottsági határozat következtében első ízben érintetté válik. Másfelől az is előfordulhat, hogy valakivel sem az elsőfokú, sem a másodfokú választási bizottsági határozatot nem közölték, mert azok nem tartalmaznak rá vonatkozó rendelkezést, azonban a felülvizsgálat nyomán hozott bírósági határozat következtében első ízben érintetté válik. Ez történt a fent említett két alkotmányjogi panasz ügyében is. Ilyen esetekben – közlés hiányában – az e döntésekben foglalt jogot az érintettek nem tudják gyakorolni, illetve a kötelezettséget nem tudják teljesíteni, hacsak maguk nem követik figyelemmel a választási bizottság vagy a bíróság eljárását. Közlés nélkül eleshetnek a bírósági felülvizsgálati kére-



lem, illetve az alkotmányjogi panasz határidőn belüli benyújtásának lehetőségétől is. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges, hogy a választási bizottság, illetve a bíróság közölje a döntését az érintettel. A személyes tájékoztatás elmaradása kifejezetten megnehezíti az érintettek helyzetét, úgy, hogy ezt semmilyen alkotmányos jog vagy érték nem igazolja.

Ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát közölnie kell azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, annak ellenére, hogy a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni. Mivel az erre vonatkozó szabály a Ve.-ből hiányzik, sérül az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga. Az Alkotmánybíróság ezért – az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján, hivatalból – a rendelkező részben mondta ki: az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a Ve.-ben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz. Az Országgyűlésnek e mulasztást 2017. június 30-ig kell pótolnia.

A határozathoz Czine Ágnes, Stumpf István és Sulyok Tamás alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek.

### ***Bírósági döntés és hatósági határozatok megsemmisítése, valamint alkotmányos követelmény megállapítása ágazati közigazgatási jogi szabályozásban szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése miatt***

Az 5/2017. (III. 10.) AB határozattal elbírált alkotmányjogi panasz ügyében egy cérnagyártással foglalkozó indítványozó kft. fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, és az Abtv. 27. §-a alapján megsemmisíteni kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletét, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott másodfokú közigazgatási határozat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozatát.

A pertörténetből kitűnik, hogy az indítványozó gazdasági tevékenysége során keletkező szennyvíz szennyezettségének mérését és ellenőrzését a Fővárosi Csatornázási Művek végzi, és 2012 decemberében meg is állapította, hogy a vízszennyező anyagok az előírt maximális határértéket meghaladták. Erről a Csatornázási Művek tájékoztatta az indítványozó kft.-t, majd 2013 márciusában újabb ellenőrzést tartott, melynek során a szennyezés már a küszöbérték alatt volt. A Csatornázási Művek az alkalmazandó, a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) kormányrendelet (a továbbiakban: Fvr.) 2. számú melléklete alapján

megállapította: szennyezéssel érintett időszaknak kell tekinteni az indítványozó esetében a 2013 januárja és márciusa közötti 43 munkanapot, és erre – a 2013. évi teljes vízfogyasztás adatainak ismeretében – csatornabírságot kell kiszabni. E bírság kiszabására irányuló javaslatát a Csatornázási Művek 2014 februárjában tette meg, az elsőfokú hatóságként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság azonban a bírságot – 35100-1169-2/2015. ált. számú határozatával – csak jelentős késéssel, kb. egy év elteltével, 2015. február 17-én szabta ki. E határozattal szemben az indítványozó fellebbezett, de a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015. ált. számú, 2015. április 14-én meghozott határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt az indítványozó kérelmet nyújtott be, amelyben hivatkozott arra, hogy a szankciót tartalmazó határozatokat az Fvr. 33. § (1) bekezdésében meghatározott határidő lejárta után hozták meg, így „a bírság kiszabásához való jog elévült”. Az ügy elbírálásakor hatályos szabály szerint ugyanis a bírságot a tárgyévet követő év június 30-ig – a ma hatályos szöveg szerint december 31-ig – lehet kiszabni. Az ügyben született elsőfokú közigazgatási határozat mindegyik számítási mód szerint határidőn túl keletkezett. A bíróság mégis úgy döntött, hogy bár az Fvr. hivatkozott szabálya *lex specialis* a Ket. 94/A. § (2) bekezdéséhez képest, az abban foglalt határidő mégsem jogvesztő jellegű anyagi jogi határidő, elmulasztásának ezért nincs jogkövetkezménye, amíg a Ket. főszabályában meghatározott határidőt („az elkövetéstől számított öt év”) a hatóság nem lépi túl. Az indítványozó kft. keresetét elutasította. Döntése alátámasztására hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére is.

Az indítványozó kft. az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján kérte megsemmisíteni a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletét, valamint az abban helybenhagyott másodfokú közigazgatási határozatot. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra hivatkozva az indítványozó azt állította, hogy a hatóság megsértette az észszerű határidőn belül történő ügyintézéshez való jogát, amit a közigazgatási és munkaügyi bíróság alaptörvény-ellenesen jóváhagyott.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt megalapozottnak találta. Elsőként vizsgálta az indítvány befogadhatóságát, és arra a következtetésre jutott, hogy az a B) cikk (1) bekezdésére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozó részében nem tartalmaz releváns alkotmányjogi indokolást, a XXIC. cikk (1) bekezdése vonatkozásában azonban érdemben elbírálható. Az Alkotmánybíróság azt is észlelte, hogy az indítványozó esetleges alapjogsérelmét az alkalmazott anyagi jogi norma, vagyis az Fvr. 33. § (1) bekezdése is okozhatta, ezért az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogkörével élve áttért az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának Abtv. 26. §-a szerinti vizsgálatára is.

Az Alkotmánybíróság kiemelte: a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Különösen erősen kell érvényesülni ez a követel-

mény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg. A konkrét ügyben a szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. határidő-szabályaitól eltérő határidő értelme éppen az, hogy az ügyfelet terhelő kötelezettségek (ideértve a jogsértésért fennálló felelősséget is) ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek érvényesíthetők a közigazgatási hatóság által. Az indítványozó ezért megalapozottan támadta azt a fent hivatkozott, KK-véleményen alapuló bírói gyakorlatot, amely szerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnének „jogvesztő” és „nem jogvesztő” jellegűek. Ez a polgári jogi bírászkodás dogmatikájának hibás átvitele a közigazgatási bírászkodásba. 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 „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. Egy valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén – amely a Ket.-től eltér – e határidő elteltét követően a hatóság nem alkalmazhat szankciót, különben elveszítené az értelmét e határidők léte. Különösen is irányadó ez a szabály, ha – mint jelen esetben – a jogszabály naptári nap szerinti végső határidőt állapít meg. Ilyenkor nem különböztethető meg „szubjektív” és „objektív” határidő.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. Ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság a döntés rendelkező részében alkotmányos követelményt fogalmazott meg, amely szerint 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.

Mindezekre tekintettel az a bírói jogértelmezés, amely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy a hatóság szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességét, és megsemmisítette azokat. Továbbá, mivel az alaptörvény-ellenes jogértelmezés már az elsőfokú határozatból (a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozatából) következett, az Alkotmánybíróság – az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – ezt is megsemmisítette.

