



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## TARTALOM

32/2019. (XI. 15.) AB határozat	az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségének bíróságok általi felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról .....	2082
3311/2019. (XI. 21.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	2105
3312/2019. (XI. 21.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	2115
3313/2019. (XI. 21.) AB határozat	bírói döntés megsemmisítéséről .....	2120
3314/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2126
3315/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2129
3316/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2132
3317/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2136
3318/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2140
3319/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2143
3320/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2147
3321/2019. (XI. 21.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	2151

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## 32/2019. (XI. 15.) AB HATÁROZAT

az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségének bíróságok általi felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Schanda Balázs* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Állami Számvevőszék megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének összecszerűségére is kiterjedően felülvizsgálja.

2. Az Alkotmánybíróság az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 101.K.31.401/2018/2. számú és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (*dr. Bánka Arnold* ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján 2018. október 29-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzésével összefüggésben az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése (a továbbiakban: ÁSZ tv.) ellen, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok alaptörvény-ellenesen alkalmazták az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését, valamint alaptörvény-ellenes módon nem alkalmazták a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdését, ezáltal előidéztek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joga sérelmét. Az indítványozó kérte tovább a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 101.K.31.401/2018/2. számú és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzéseinek megsemmisítését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszja alapjául szolgáló ügyben az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ vagy Állami Számvevőszék) a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) 10. § (1) és (3) bekezdései alapján a 2015–2016. évre vonatkozóan ellenőrzést folytatott az indítványozónál, amely vizsgálatát utóbb a 2017. évre is kiterjesztette. Ezen ellenőrzés alapján az ÁSZ

2018. január 8-án közzétette a 108012. számon hozott „A költségvetési támogatásban részesülő pártok 2015-2016. évi gazdálkodása törvényességének ellenőrzése a Jobbik Magyarországért Mozgalomnál” című EL-0277-069/2018. számú jelentését (a továbbiakban: jelentés). Az ÁSZ a jelentést, a tájékoztatást, az ezek alapján kiadott intézkedési felhívását, valamint 331.660.000 Ft a központi költségvetés részére történő befizetésére vonatkozó fizetési felszólítását 2018. január 9-én kézbesítette az indítványozó részére. Az indítványozó keresetlevelében elsődlegesen az ÁSZ jelentés, a tájékoztatás, a felhívás és a felszólítás megsemmisítését, másodlagosan a jogsértés tényének megállapítását kérte, illetve azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett.

- [3] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 101.K.31.401/2018/2. számú végzésével az indítványozó keresetlevelét visszautasította. Indokolásában a Kp. 1. § (1) bekezdésében, a 4. § (1) és (3) bekezdésében, a (6) és (7) bekezdésében, az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontjában, a Párttv. 10. § (1) és (2) bekezdéseiben, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-ában foglaltak alapján megállapította, hogy a pártok pénzügyi, gazdasági helyzete hatósági eljárás keretében nem ellenőrizhető, ezért az eljárásra az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatók. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az ÁSZ nem államigazgatási szerv, mivel jogszabály hatósági jogkör gyakorlására nem jogosítja fel, jogállását az Alaptörvény 43. cikke, hatáskörét és feladatait az ÁSZ tv. 1–6. §§-ai, valamint a Párttv. határozza meg. Az elsőfokú bíróság arra is hivatkozott, hogy az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, valamint nem rendelkezik az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást az erre jogosult közigazgatási hatóságnál. Mindezek alapján az ÁSZ a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerinti jelentése és az ennek alapján kiadott felszólítás, felhívás és tájékoztatás nem tekinthető a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységnek. Az elsőfokú bíróság szerint a jogvita elbírálására nincs hatásköre, ezért a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján a keresetet visszautasította.
- [4] A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzésével (a továbbiakban: Végzés) az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. A másodfokú bíróság Végzése indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló peradatoknak egyenként és a maguk összességében való értékelésével és meggyőződése szerinti elbírálásával helyesen jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozó keresete a közigazgatási bíróság által nem felülvizsgálható, ezért a keresetlevél visszautasításának van helye. A másodfokú bíróság indokolásában rögzítette, hogy arra tekintettel találta alaptalannak az indítványozó ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésének alaptörvény-ellenessége megállapítása érdekében az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésére irányuló indítványát, hogy álláspontja szerint az Alaptörvény rendelkezései nem a korlátlan jogorvoslathoz való jog biztosítását célozzák, ezért a jogorvoslathoz való jog nem parttalan és automatikus bármely hatóság által kibocsátott bármely intézkedés vonatkozásában. Figyelemmel arra, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése a bíróság által felülvizsgálható döntések sorából, illetve a Kp. tárgyi hatályából az ÁSZ jelentéseit eleve kizárja, ezért az ÁSZ által meghozott aktus bírósági felülvizsgálatára nincs lehetőség, mert az az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás sérelmével járna.
- [5] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint az ÁSZ jelentés bírósági felülvizsgálatát kizáró jogszabályhely különösen arra tekintettel alaptörvény-ellenes, hogy az ÁSZ jogsértések elkövetését és ennek jogkövetkezményeként fizetési kötelezettséget állapított meg az indítványozó vonatkozásában. Ezen túlmenően véleménye szerint az ÁSZ által kibocsátott fizetési felszólítás, valamint az ÁSZ intézkedési felhívása nem tartozik az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése szerinti „jelentés”, „megállapítás” és „következtetés” körébe, ily módon ezen döntések bírósági felülvizsgálata a hatályos jogszabályok alapján nem kizárt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és a Kp. 39. § (1) bekezdésének értelmezése alapján.
- [7] Az indítványozó előadta, hogy az ÁSZ a Párttv. 10. § (3) bekezdése szerinti, kétévenkénti rendszeres szabályszerű ellenőrzést folytatott az indítványozónál a 2015. és 2016. évekre vonatkozó pénzügyi kimutatás elkészítésére, közzétételére, a párt könyvvezetésére, gazdálkodására, ennek keretében a számviteli szabályozás kialakítására, a bizonylati rend, bizonylati fegyelem betartására, egyéb gazdálkodási, ellenőrzési és pénzügyi-számviteli, informatikai feladatok ellátására irányuló tevékenységekre, valamint a vagyon jogszabályi előírásoknak megfelelő hasznosítására. Az indítványozó szerint az ellenőrzést az ÁSZ szabálytalanul, minden jogalap nélkül kiterjesztette a 2017. év első félévére vonatkozó nem pénzbeli hozzájárulások szabályosságának ellenőrzésére is. Az indítványozó szerint az ÁSZ-szal folyamatosan és jóhiszeműen együttműködött az ellenőrzés

során, 2017. augusztus 14. és október 15. között mintegy 20 levélváltás és személyes találkozó történt, amely során átadásra kerültek az ÁSZ által kért dokumentumok.

- [8] Az indítványozó kifejtette, hogy 2017. december 6-án az ÁSZ főtítkára egy beazonosíthatatlan számú oldalból álló jelentéstervezetet küldött meg az indítványozó számára, amelytől a később elfogadott jelentés csak minimálisan különbözik, amellyel összefüggésben 2017. december 21-én részletes észrevételeket tett. Az indítványozó kifogásolta, hogy az ÁSZ jelentése semmiféle számítást, levezetést nem közöl a tiltott vagyoni hozzájárulás mértékével (331.660.000 Ft) kapcsolatban. Az indítványozó véleménye szerint az ÁSZ az ellenőrzése során megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, amikor azt nem tisztességesen és nem észszerű határidőn belül végezte, mivel az adatszolgáltatásra nem biztosított az indítványozó számára megfelelő határidőt és az adatszolgáltatás elmulasztásának terhét és jogkövetkezményeit az indítványozóra hárította. Az indítványozó a bírósági eljárással összefüggésben is kifogásolta az észszerű határidőn belüli eljárás megsértését, mert az elsőfokú bíróság a keresetlevél visszautasításáról nem a Kp. 45. § (1) bekezdés c) pontja szerinti 8 napon belül, hanem 3 hónap elteltével döntött, majd a másodfokú bíróság is 2 hónap alatt bírálta el az indítványozó fellebbezését.
- [9] Az indítványozó szerint az ÁSZ a jelentésében foglalt megállapításait érdemben nem indokolta, abból a döntése megalapozottsága, jogszerűsége nem állapítható meg. Az indítványozó szerint az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a keresetlevelében foglalt alapjogi érvelését, amely eljárás ellentétes az Alaptörvény 28. cikke szerinti követelményekkel. Az indítványozó az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE) 13. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke a megsértésére is hivatkozott.
- [10] 3. Az ügyben az igazságügyi miniszter és az Állami Számvevőszék észrevételeket terjesztett elő.

## II.

- [11] 1. Magyarország Alaptörvényének az alkotmányjogi panaszban felhívott rendelkezései:

„XXIV. cikk Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

„43. cikk (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

(2) Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.

(3) Az Állami Számvevőszék elnöke az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

(4) Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

[12] 2. Az ÁSZ tv. érintett rendelkezései:

„1. § (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az Állami Számvevőszék jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és e törvény határozza meg.

(2) Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

(3) Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

(4) Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.

(5) Az Állami Számvevőszék megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetenél eljárást kezdeményezhet.

(6) Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.”

„5. § (11) Az Állami Számvevőszék – törvény rendelkezéseinek megfelelően – törvényességi szempontok szerint ellenőrzi

a) a pártok gazdálkodását”

„28. § (1) Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek lefolytatása, illetve az ellenőrzések megtervezése érdekében az ellenőrzött, illetve törvény alapján ellenőrizhető szervezet [...] és annak munkavállalója közreműködésre köteles. Az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója közreműködési kötelezettsége a (2) és (3) bekezdés, valamint a 33. § (1) és (6) bekezdése szerinti kötelezettségeket foglalja magában.

(2) A közreműködésre felhívott szervezet az Állami Számvevőszék részére – annak kérésére soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül – az ellenőrzés tervezhetősége, meghatározása, illetve lefolytatása érdekében szükséges adatokat és dokumentumokat rendelkezésre bocsátja, illetve a kapcsolódó tájékoztatást köteles megadni.”

„29. § (1) Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének vagy az általa megbízott személynek, és annak, akinek személyes felelősségét állapította meg.

(2) Az ellenőrzött szervezet vezetője és a felelősként megjelölt személy az ellenőrzés megállapításaira tizenöt napon belül írásban észrevételt tehet.

(3) Az Állami Számvevőszék az észrevételre a beérkezésétől számított harminc napon belül írásban válaszol. A figyelembe nem vett észrevételeket köteles a jelentésben feltüntetni, és megindokolni, hogy azokat miért nem fogadta el.”

„32. § (1) Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket.”

„33. § (1) Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni.

(2) Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az Állami Számvevőszék az intézkedési tervet indokolással és tizenöt munkanap - testületi döntéshozatal szükségessége esetén a következő testületi ülést követő öt munkanap - póthatáridő tűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet.



- (3) Amennyiben az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az Állami Számvevőszék elnöke
- a)* az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti;
- b)* kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését.
- (4) A (3) bekezdésben meghatározott esetekben a megkeresett illetékes személy vagy szervezet köteles intézkedni, és erről az Állami Számvevőszék elnökét harminc napon belül írásban értesíteni.
- (5) Ha az ellenőrzött szervezet vezetője intézkedési kötelezettségét utóbb teljesítette, az Állami Számvevőszék a (3) bekezdése *b)* pontja szerinti hatóságot értesíti, és kezdeményezi a támogatás, juttatás, részesedés felfüggesztésének megszüntetését.
- (6) Az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő – figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.
- (7) Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az Állami Számvevőszék utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.
- (8) Ha a (3) bekezdésben felsorolt intézkedések nem vezetnek eredményre, ilyen intézkedések megtétele nem lehetséges, vagy az adott ügy jellege, illetve súlya egyébként indokolja, az Állami Számvevőszék elnöke kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét.”

[13] 3. A Párttv. érintett rendelkezései:

- „10. § (1) A párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult.
- (2) Államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult.
- (3) Az Állami Számvevőszék kétévenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesültek.
- (4) Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke az ügyész Ectv. 11. § (3) bekezdésének megfelelő eljárását indítványozza.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezeken kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [15] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az indítványozó jogi képviselője a támadott Végzést 2018. augusztus 30-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2018. október 29-én személyesen nyújtotta be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, így a panasz határidőben előterjesztettnek minősül. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban felperesként szerepelt, így érintettsége fennáll.
- [17] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (7) bekezdését és a 28. cikket.

- [18] Az indítványozó az EJEE 13. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdése valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke megsértésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az Abtv. 32. § (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kezdeményezése esetén jogosult, azonban nincs hatásköre az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és a 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.
- [19] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani [3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [20] Az alkotmányjogi panasz megfelel a határozott kérelem követelményének, mert tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét és indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhely bírói döntésben történő alkalmazása az indítványozó szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet fogalmazott meg a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*), *e*) és *f*) pont].
- [21] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panasz alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy megfelelő-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének, hogy a pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése során hozott ÁSZ jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás vonatkozásában jogorvoslati jog közvetlenül nem illeti meg az ellenőrzött pártot, illetve vonatkozik-e az ÁSZ ellenőrzési eljárására az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése.
- [23] Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesszen a testület elé.

#### IV.

- [24] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozó az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszában azt kifogásolja, hogy az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot nem biztosít számára a szabályozás az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában, továbbá álláspontja szerint az ÁSZ ellenőrzési eljárása nem felel meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének.
- [26] Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése azon okból nem teszi lehetővé az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részéről a jogorvoslati jog gyakorlását, mivel az ÁSZ ellenőrzése során kibocsátott dokumentumok nem minősülnek hatósági jogkörben hozott döntésnek, ekként nem vonatkozik rájuk az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sem.
- [27] Az Alkotmánybíróság az indítvány Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata során a jelen ügyben is a következőket vizsgálta: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog keretében alkotmányjogi értelemben hatósági döntésnek minősül-e az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján annak vizsgálata is szükséges, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzési eljárás vonatkozásában érvényesülnek-e ezen cikkben foglalt követelmények.
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata során mindenekelőtt az Állami Számvevőszékre vonatkozó alkotmányos hagyományokat vette alapul, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így az Állami Számvevőszékről rendelkező 43. cikket is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhangban értelmezni.
- [29] Az Állami Számvevőszéket az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikkkel állította fel az Országgyűlés, amely 1914-ben a Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék elnevezést vette fel és egészen 1949-ig működött, amikor is kormányzati hatáskörbe került az állami ellenőrzés irányítása

és szervezete. Az Állami Számvevőszék visszaállítására az 1989. október 28-án elfogadott 1989. évi XXXVIII. törvénnyel került sor.

- [30] Az Állami Számvevőszék 1870. évi felállítása előtt az állami szerveket érintő elszámoltatásra és számvitelre utaló törekvések a királyi kamarák irataiban lelhetők fel, a legkorábbi 1528-ból származik. Az Országgyűlés a költségvetés elfogadásával összefüggésben megillető jogait elsőként a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a tartalmazta a következőképpen: „A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.” Ezt követően ezen törvényhely végrehajtására 1849 márciusában létrehozták az Országos Számadásvizsgáló Bizottmányt, amelynek feladatát képezte a zárszámadás felülvizsgálata, a kormány pénzügyi ellenőrzése, illetve az állami pénzügyek vizsgálata. A neoabszolutizmus idején Ausztria és Magyarország állami pénzügyi ellenőrzési rendszere azonos volt, 1867. január 1-jéig az Oberste Rechnungscontroll-behörde végezte Magyarország tekintetében is a zárszámadást, majd 1867. december 3-án a Pénzügyminisztérium berkein belül felállították az „Állam-főkönyvelési osztályt”, amely a kormánynak alárendelten elkészítette az 1868. és az 1869. évi zárszámadást. 1869. november 16-án Lónyay Menyhért pénzügyminiszter törvényjavaslatot terjesztett elő „országos főszámvevőszék” felállítására érdekében, mivel az Országgyűlés felépítésénél és funkciójánál fogva nem volt képes a kormány feletti ellenőrzést teljes mértékben önállóan elvégezni. Ezt követően az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk elfogadásával megkezdte működését a kormánytól szervezetileg független, önálló hatáskörrel rendelkező Állami Számvevőszék, az 1870-es év zárszámadását már ezen új intézmény készítette el. Az 1870. évi XVIII. törvénycikkkel felállított Állami Számvevőszék azonban jelentéseit, illetve észrevételeit – a 16. § és a 21. § értelmében – a kormány illetőleg az Állami Számvevőszék elnöke útján juttatta el az Országgyűléshez, önálló hatósági döntési jogkörrel nem rendelkezett, azonban a 17. § értelmében jogosult volt az általa végzett ellenőrzés során minden okirat és kimutatás megtekintésére.
- [31] Az 1870. évi XVIII. törvénycikk, bár szervezetileg elkülönítette az Állami Számvevőszéket a kormánytól, azonban a „számtanácsosok”, mai elnevezéssel számvevők kinevezését a miniszterelnök ellenjegyzéséhez kötötte. Az m. kir. állami számvevőszék szervezetének módosításáról szóló 1914. évi IV. törvénycikk az Állami Számvevőszék elnevezését m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszékre változtatta, amely intézményt formálisan az 1949. évi 17. törvényerejű rendelet megszüntette, feladatkörét a kormánytól nem függetlenített Állami Ellenőrző Központ, Állami Ellenőrzési Minisztérium, majd a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság vette át. A rendszerváltáskor az Alkotmány 32/C. §-a már akként rendelkezett, hogy: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve.” illetőleg „az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést”. Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi ÁSZ tv.) 1. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként Állami Számvevőszék jön létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.” A régi ÁSZ tv. 16. § (2) bekezdése és a 17. § (2) bekezdése értelmében az ÁSZ felhatalmazást kapott a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzésére, amelyről a 18. § (1) bekezdése alapján jelentést készít, amelyet a 25. § (1) bekezdése értelmében észrevételezésre megküld az ellenőrzött szerv vezetőjének. A régi ÁSZ tv. alapján az ÁSZ-t nem illette meg hatósági jogkör és az ellenőrzése során tapasztaltakat jelentésben összegezte az ellenőrzött szerv észrevételeinek megismerését követően, amelyet további intézkedés érdekében megküldött az Országgyűlésnek, illetve büncselekmény vagy jogsértés észlelése esetén a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak. A hatályos ÁSZ tv. a korábbi modellt fenntartva az 1. § (1) bekezdésében deklarálja, hogy: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát.”, valamint az 5. § (11) bekezdés a) pontja értelmében törvényességi szempontból ellenőrzi a pártok gazdálkodását, amely ellenőrzés során tapasztaltakat a 32. § alapján jelentésben összegzi, amelyet a 29. § értelmében köteles az ellenőrzött szervnek észrevételezésre megküldeni, azonban a 33. § alapján közvetlen hatósági jogkörrel nem rendelkezik, hiszen a jelentés alapján az ÁSZ maga nem jogosult intézkedések tételére, hanem büncselekmény és egyéb jogsértés gyanújának észlelése esetén az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz fordulhat.
- [32] Az Alkotmánybíróság áttekintette az Európai Unió tagállamainak állami számvevőszékeire irányadó alkotmányos szabályozásokat is. Ennek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió tagállamainak alkotmányai nem egységesek a számvevőszéki ellenőrzés modellje terén, némely tagállami alkotmány részletes számvevőszéki szabályozást tartalmaz (például Ausztria és Málta alkotmányai), azonban a tagállami alkotmányok alapvetően szűkszavúak, lényegében csak a számvevőszék jogállását és hatáskörét rögzítik, a részletszabályokat külön



törvényi szabályozásra utalják. Több tagállam (Ausztria, Lengyelország, Málta, Spanyolország) azt a megoldást követi, hogy az alkotmány deklarálja, hogy a számvevőszék a parlamentnek alárendelt, kormánytól független szerv, amely jelentéseit a parlamentnek nyújtja be. A tagállamok többségének alkotmánya (Ciprus, Dánia, Franciaország, Horvátország, Írország, Olaszország, Szlovákia) a számvevőszék parlamentnek való alárendeltségét nem deklarálja, ugyanakkor az általa végzett ellenőrzésekről készített jelentések parlament elé terjesztését írja elő.

- [33] A számvevőszéki ellenőrzés eredményének bírósági úton történő jogorvoslatáról csak két tagállami alkotmány rendelkezik: a román alkotmány 140. cikke tartalmazza, hogy a Számvevőszék tevékenységéből származó jogvitákat szakosodott bírói hatóságok oldják meg, ezzel szemben a görög alkotmány 98. cikke kifejezetten azt tartalmazza, hogy a Számvevőszék hatáskörébe tartozó ügyekben hozott döntéseit a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság nem vizsgálhatja felül. Következésképpen a tagállamok alkotmányai a román és a görög alkotmány kivételével egyáltalán nem tartalmaznak arra vonatkozó rendelkezést, miszerint a számvevőszéki ellenőrzés csak bírósági, vagy csak hatósági jellegű modellben végezhető. A svéd alkotmány, illetve az Egyesült Királyság történeti alkotmánya példának okáért nem tesz említést a számvevőszéki ellenőrzésről. A tagállamok alkotmányai közül egyedül a finn, a dán és a máltai alkotmány rögzíti, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ellenőrzést végzőknek hozzáférési joga van az ellenőrzött szervezet irataihoz. A pártok gazdálkodásának ellenőrzéséről a tagállamok alkotmányai kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (International Organisation of Supreme Audit Institutions, röviden INTOSAI) égisze alatt elfogadott Limai Nyilatkozat alapján a legfőbb ellenőrző intézmény alapítását a tagországoknak az alkotmány szintjén kell rögzíteniük, a Limai és a Mexikói Nyilatkozat is kiemelten kezeli a függetlenség kérdését, valamint egyéb alapelveket tartalmaz a számvevőszéki ellenőrzés vonatkozásában. A Limai Nyilatkozatot 1977-ben fogadták el az INTOSAI IX. Kongresszusának küldöttei, amely dokumentumot 1998-ban újra kiadták.
- [34] A fentebb kifejtettek alapján megállapítható, hogy Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik.
- [35] Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti panaszlevelet vizsgálta meg.
- [37] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslattal élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata meghatározta a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket.
- [38] Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslati rendszerrel való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]].
- [39] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében követelmény a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítása [35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]]. Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A jogorvoslati jog szempontjából „valamilyen döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. [...] Így alkotmányjogi értelem-

ben, a jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is.” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}

- [40] További követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevitelét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevitelének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog, mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben.” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]} Végül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevitelét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. A hatósági döntések kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának további feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [41] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az ÁSZ által folytatott ellenőrzések intézményi kereteit, szabályozását és gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság ennek során áttekintette az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott határozatait. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a 1251/E/1995. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) már állást foglalt azon kérdésben, hogy az ÁSZ hatóságnak tekinthető-e, illetve az ÁSZ által tett ellenőrzési megállapítások döntésnek minősülnek-e, amely során arra a következtetésre jutott, hogy: „Az ÁSZ. – bár nyilvánvalóan állami szerv – nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szerve – a vizsgálat tartama alatti kármegelőzés céljából anyagi és pénzeszközök zárolása és a pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése kivételével – kötelező határozatot, vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést. Az ÁSZtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt »ellenőrzési megállapítás« fogalma ezért nem vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott egyik – az érintettekre kötelezően kiható »bírói, államigazgatási vagy más hatósági – döntéstípus fogalmköré alá sem. Az ellenőrzési megállapítás nem tartalmaz mást, mint a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított számvevőszéki véleményt. Ha pedig a véleményt kifejezésre juttató megállapítás nem hatósági aktus, nem is lehet, nem is lenne értelme ellene jogorvoslatot biztosítani. Természetesen az ellenőrzést végző személy megállapításai is lehetnek tévesek. Ezért engedi meg a törvény, hogy a vizsgált szerv vezetője az ellenőrzési megállapításokra észrevételeket tehesen. Az észrevételezés jogának biztosítása ugyan nem azonos a jogorvoslat jogintézményével, de az ÁSZ.-nak a törvény előírása szerint az észrevételekre reagálnia kell.
- [42] A fentiekből következően az ÁSZtv. nem hatósági döntési jogkört szabályoz, ezért az Alkotmány egyik rendelkezését sem sérti az »ellenőrzési megállapítások« és az azokra tehető »észrevételek« fogalmának törvényi használata. Mivelhogy a »megállapítások« nem tekinthetők hatósági döntéseknek, az »észrevételek« benyújthatásának joga pedig nem azonos a jogorvoslat lehetőségével, az ÁSZtv. 25. § (1) bekezdése tehát nincs összefüggésben, ezért nem is ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Az ÁSZ. nem államigazgatási szerv, ezért a határozatnak egyébként sem minősíthető megállapításait az Áe. [az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény] 72. §-a szerint sem lehet bírósági felülvizsgálati eljárás alá vonni. A Pp. [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] 123. §-ára alapozott megállapítási kereset jogcímén sem bírálhatja el bíróság az ÁSZ. ellenőrzési megállapításait, mert a megállapítások nem hatósági döntések, hanem olyan számvevőszéki véleményt tartalmazó javaslatok, melyekben az Országgyűlés hivatott határozni.” (ABH 1996, 572.) Az Alkotmánybíróság a 766/B/2004. AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette, hogy: „A számvevőszék a parlament gazdasági-pénzügyi ellenőrző szerve. Alapvető feladata hagyományosan az, hogy a törvényhozó hatalom megbízásából ellenőrizze a végrehajtó hatalom gazdálkodását. A hatalommegosztásnak ez a rendje a számvevőszéki rendszer olyan kialakítását kívánja meg, hogy az a Kormány parlament előtti felelőségét ne csökkentse, a Kormány felelősége ne legyen áthárítható a számvevőszékre. [...] A számvevőszék alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása

során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez.” (ABH 2006, 1631.)

- [43] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) kapcsán, a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – alapján az Abh1. és az Abh2. fent idézett megállapításait megerősíti.
- [44] Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése lényegében változatlanul azon modellt tartja fenn, amelyet az Alkotmány 32/C. §-a is tartalmazott, amely szerint az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely más szervektől, így a kormánytól is elkülönítetten végzi tevékenységét. Az ÁSZ feladatát az Alaptörvény 43. cikke akként határozza meg, hogy törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja és a Párttv. 10. §-a az ÁSZ hatáskörébe utalja a pártok gazdálkodásának törvényességi szempontú ellenőrzését.
- [45] Az Alaptörvény 43. cikke nem tartalmaz arra vonatkozó speciális előírást, hogy az ÁSZ ellenőrzéseit hivatali, hatósági vagy bírósági típusú intézményi modellben végezze, azonban az Alaptörvény egyéb rendelkezései, mint a 25. cikk, a XXIV. cikk, illetve a XXVIII. cikk meghatározzák a hatósági illetve a bírósági modell kereteit, ekként amennyiben az ÁSZ ellenőrzései ezen cikkeknek megfeleltethetők, akkor ez maga után vonná, hogy az ezen cikkekben foglalt követelményeknek is teljesülniük kell.
- [46] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a közpénzügyek ellenőrzésének rendszere alapvetően három pilléren nyugszik: (i) kormányzati ellenőrzés, (ii) az egyes szervek belső ellenőrzése és (iii) a külső ellenőrzés, amely utóbbi kategóriába sorolható az ÁSZ által folytatott ellenőrzés. Az ÁSZ olyan alkotmányos intézmény, amely az Országgyűlés kivételével minden más szervtől függetlenül végzi tevékenységét, függetlensége az Alaptörvény 43. cikkében és az ÁSZ tv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg. Az ÁSZ tv. a régi ÁSZ tv.-hez hasonlóan hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként határozza meg az ÁSZ-t. Az ÁSZ szervezeti és személyi függetlenségét jelentős mértékben garantáló előírása az Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdésének, hogy az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az ÁSZ-t megillető szervezeti és személyi függetlenséget az ÁSZ tv. 1. § (2) bekezdése akként deklarálja, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. E szervezeti és személyi függetlenséget erősíti az ÁSZ tv. 2. §-ában biztosított pénzügyi függetlenség, amelynek értelmében az ÁSZ a központi költségvetés rendjében önálló fejezetet alkot, valamint az ÁSZ által készített költségvetési javaslatot a Kormány változtatás nélkül köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, továbbá az Országgyűlésnek oly módon kell az ÁSZ költségvetését megállapítani, hogy az ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az ÁSZ pártatlan és befolyástól mentes működését mindazonáltal az elnökre, az alelnökökre és a számvevőkre vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok is biztosítják, amelyeket az ÁSZ tv. tartalmaz.
- [47] Az ÁSZ tv. értelmében az ÁSZ ellenőrzései során, minthogy hatósági jogkör nélküli hivatalnak minősül, nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, az ellenőrzései eredményeként elfogadott jelentések nem kötelező érvényű hatósági döntések, illetve nem ítéletek, továbbá az ÁSZ közvetlen szankcionálási joggal sem rendelkezik. Az ÁSZ az általa folytatott ellenőrzésekről az ÁSZ tv. 32. §-a alapján jelentést készít, amely a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazza. Következésképpen az ÁSZ által készített jelentéseknek az ÁSZ tv. értelmében csak a feltárt tényállás és az ellenőrzési megállapítások képezik részét, az ellenőrzött szervezettel szembeni jogkövetkezmények alkalmazására, ekként szankciók alkalmazása az ÁSZ az ÁSZ tv. értelmében, és a pártok gazdálkodásának ellenőrzése tekintetében a Párttv. értelmében nem rendelkezik hatáskörrel. Az ÁSZ jelentései az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdése értelmében nyilvánosak.
- [48] Az ÁSZ tv. 29. §-a biztosítja az észrevételezési jogot az ellenőrzött szervezet vezetője vagy az általa megbízott személy, illetve azon személy számára, akinek személyes felelőssége megállapításra került a jelentésben. Az észrevételezési jog 15 napos határidővel írásban illeti meg az ellenőrzött szerv vezetőjét, illetve a felelősként megjelölt személyt, amelyre az ÁSZ 30 napon belül írásban válaszol, illetőleg a jelentésben köteles feltüntetni, illetve megindokolni a figyelembe nem vett észrevételeket. Az ÁSZ tv. 33. §-a alapján az ÁSZ köteles az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentést megküldeni az ellenőrzött szerv vezetőjének, aki a jelentés alapján köteles intézkedési tervet összeállítani, és a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Amennyiben az ÁSZ az ellenőrzés során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, köteles azt



az illetékes hatósággal közölni, egyéb jogellenes cselekmény esetén az ÁSZ tv. 30. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az ÁSZ a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezze. Az ÁSZ tv. 31. §-a vagyongóvási intézkedések megtételére hatalmazza fel az ÁSZ-t, amelynek keretében az illetékes hatósághoz, szervezethez fordulhat.

- [49] Az Alaptörvény 25. cikkének a hetedik Alaptörvény-módosítás előtt hatályos (2) bekezdésének szövege a közigazgatási ügyekben hozott érdemi határozatok esetében írta elő a bírósági felülvizsgálat biztosításának szükségességét, az Alaptörvény hetedik módosítása folytán a 25. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A Kp. 4. §-a szabályozza a közigazgatási jogvita fogalmát.
- [50] A 2017. december 31-ig hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdése értelmében közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, hatósági ügy a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, továbbá ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti. A 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. 7. § (2) bekezdése értelmében hatósági ügynek az minősül, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Az Ákr. 9. §-a alapján hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.
- [51] Az ÁSZ tv. az Ákr. 9. §-a szerinti értelemben nem jogosítja fel az ÁSZ-t hatósági hatáskör gyakorlására, ekként az ÁSZ nem tekinthető hatóságnak az Ákr., illetve a Ket. fogalomrendszerében. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben ugyanezen következtetésre jutott az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek értelmezésével. Az ÁSZ tv. fent idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által folytatott ellenőrzések nem minősülnek közigazgatási hatósági eljárásnak vagy bírósági eljárásnak. Az indítványozó által kifogásolt ÁSZ jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában azok döntés jellege az ÁSZ tv. valamint a 2017. december 31-ig hatályos Ket. 12. § (2) bekezdése és 71. § (1) bekezdése értelmében, valamint a 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. 7. § (2) bekezdése, 9. §-a és 80. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.
- [52] Az ÁSZ által az ellenőrzések eredményeként elfogadott jelentések, fizetési felszólítások, tájékoztatások hatósági döntésnek, közigazgatási cselekménynek, közigazgatási tevékenységnek sem tekinthetők, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik, ily módon esetükben nem volt alkalmazható a Kp. 39. § (1) bekezdése sem. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ ellenőrzései minden esetben jelentés elfogadásával zárulnak, amely jelentés közvetlenül nem eredményezi az ellenőrzött szerv szankcionálását, mivel az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen a jelentéseiben szereplő ellenőrzési megállapításai vonatkozásában kizárólag arra jogosult, hogy bűncselekmény, vagy egyéb jogsértés gyanújára utaló megállapításait az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósággal közölje, ezért az ÁSZ jelentései nem tekinthetők hatósági jogkörben elfogadott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak.
- [53] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- [54] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás nem minősül az indítványozó ügyében hozott hatósági jogkörben hozott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak, ekként ezen dokumentumokkal szemben az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján nem kellett a bírósági felülvizsgálat lehetőségét biztosítania a jogalkotónak. Mindazonáltal az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése alapján az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás esetében nem értelmezhető azok közigazgatási jogvita jellege, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével együtt értelmezve továbbra sem követelmény a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása ezen ÁSZ által kibocsátott dokumentumok vonatkozásában.



- [55] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során elfogadott jelentés arra figyelemmel sem minősíthető hatósági döntésnek, hogy a Párttv. 10. § (4) bekezdése értelmében amennyiben az ÁSZ azt észleli, hogy a párt gazdálkodása során jogellenesen járt el és az ÁSZ felhívása ellenére sem állítja helyre a törvénysértő állapotot, az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen a törvény rendelkezése alapján kizárólag az ügyész irányában élhet kezdeményezéssel.
- [56] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában elutasítja.
- [57] 4. Az indítványozó az ügyében folytatott ÁSZ ellenőrzés vonatkozásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének megsértését azon okból kifogásolta, hogy az ÁSZ az adatszolgáltatásra nem biztosított az indítványozó számára megfelelő határidőt és az adatszolgáltatás elmulasztásának terhét és jogkövetkezményeit az indítványozóra hárította, továbbá az ÁSZ a jelentésében foglalt megállapításait érdemben nem indokolta, valamint az észszerű idő követelményét is megsértette. Az indítványozó a bírósági eljárással összefüggésben is kifogásolta az észszerű határidőn belüli eljárás megsértését.
- [58] Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézése, valamint az indokolt hatósági döntések vonatkozásában biztosítanak alapjogot a hatósági eljárás alanyai számára.
- [59] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelveként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot. {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]} A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [31]–[34]}. Az Alkotmánybíróság az ügyfél részvételi jogait a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog részeként azonosította. „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog.” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]; 7/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [60] Az ÁSZ a Párttv. 10. §-a és az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdése alapján a pártok gazdálkodását törvényességi szempontból ellenőrzi, amely ellenőrzési jogkört az Alaptörvény 43. cikke nem nevesíti, annak szabályozását külön törvényre utalja. A határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [28] és köv.) ismertetett nemzetközi tekintésre visszautalva megállapítható, hogy a tekintetben Magyarország Alaptörvénye nem különbözik az Európai Unió tagállamainak alkotmányaitól, hogy az Alaptörvény sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a pártok gazdálkodásának számvevőszéki ellenőrzéséről. Mindazonáltal a magyar szabályozás európai viszonylatban is szigorú rendelkezéseket tartalmaz, hiszen 15 tagállamban csak formálisan ellenőrzik a pártok közpénz felhasználását. Az Európai Unió tagállamai közül csak Magyarország, Ciprus, Horvátország és Lengyelország esetében végzi számvevőszék a pártok gazdálkodásának ellenőrzését, Németországban ezen jogkör a parlament, Franciaországban a Kampányszámlák és Politikai Finanszírozás Nemzeti Bizottsága, míg Portugáliában az Alkotmánybíróság végzi, ugyanakkor Ausztria, Hollandia és Írország csak a külső könyvvizsgálói ellenőrzést követeli meg.
- [61] Az ÁSZ 1990 óta két évente ellenőrzi a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesülő pártok és alapítványaik gazdálkodását. Az Európa Tanács Korrupcióellenes Munkacsoportja (GRECO), melyhez Magyarország 1999-ben csatlakozott, 2010. június 7–11-i ülésén elfogadott Harmadik körös értékelésében többek között azon ajánlásokat tette Magyarország számára, hogy: a politikai pártok kötelesek legyenek közzétenni az adományozók személyét; állapítson meg pontos szabályokat a nem pénzbeli adományok értékelésére; írja elő, hogy a pártok főszabályként független könyvvizsgálatra kötelezettek legyenek; vizsgálja felül a politikai finanszírozási szabályok megsértésének szankcióit és biztosítsa, hogy a politikai pártok és választási kampányok finanszírozására vonatkozó szabályokhoz hatékony, arányos és visszatartó hatású szankciók kapcsolódjanak.

- [62] Az Alaptörvény, ellentétben a finn, a dán és a máltai alkotmánnyal, kifejezetten nem rögzíti, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ellenőrzést végzőknek hozzáférési joga lenne az ellenőrzött szervezet irataihoz, ugyanakkor a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [28] és köv.) kifejtettekre visszautalva az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányaként azonosította a számvevőszéki ellenőrzés során – beleértve a pártok gazdálkodásának ellenőrzését is – az ellenőrzött szervezetek közreműködési kötelezettségét a szükséges dokumentumok rendelkezésre bocsátásával összefüggésben. Alkotmányos jelentősége van ugyan is annak, hogy a számvevőszéki ellenőrzés során az ÁSZ valamennyi szükséges információ és dokumentum birtokában legyen annak érdekében, hogy jelentésében, amely a nyilvánosság számára is hozzáférhető, hiteles és pontos tények alapján tegyen megállapításokat, amelyek alapján az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok előtt eljárás indulhat a jogsértések kiküszöbölése érdekében.
- [63] Az ÁSZ tv. alapján az ellenőrzött szerv közreműködési kötelezettségének megsértése esetén a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 363. §-a alapján az ÁSZ elnöke feljelentést tehet vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhet, valamint az ÁSZ kezdeményezésére felfüggeszthető az ellenőrzött szervezetet az államháztartás alrendszeréből megillető támogatás vagy juttatások folyósítása. Az ÁSZ tv. alapján az ÁSZ-t megillető szigorúbb jogosítványok azonban továbbra sem eredményeznek az ÁSZ számára közvetlen szankcionálási jogkört, hiszen az ÁSZ jogsértés gyanúja esetén a régi ÁSZ. tv.-hez képest ugyan szélesebb körben, azonban továbbra is csak kezdeményezni jogosult a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság eljárását.
- [64] Az Alkotmánybíróság visszautal a határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [36] és köv.) tett megállapításaira és okfejtésére, amelynek következtében az ÁSZ ellenőrzési eljárása során elfogadott jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás vonatkozásában nem állapítható meg azok hatósági döntés, közigazgatási cselekmény, közigazgatási tevékenység jellege, ekként a Kp. 4. §-a értelmében közigazgatási jogvita tárgyát sem képezhetik. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ nem minősül hatóságnak, az ellenőrzése eredményeit rögzítő jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás pedig nem minősül hatósági jogkörben hozott döntésnek, az ÁSZ eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése. Mindazonáltal az ÁSZ ellenőrzési eljárása vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részére az ÁSZ tv. 29. §-a észrevételezési jogot biztosít, amelynek határidejét és formáját, illetve az észrevételek számvevőszéki kezelését is részletesen meghatározza az ÁSZ tv.
- [65] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az ÁSZ tv. megalkotása során a jogalkotó az INTOSAI által elfogadott Limai és Mexikói Nyilatkozatban foglalt ajánlásokat tartotta szem előtt. A Limai Nyilatkozat 10. § 3. pontja értelmében törvénynek vagy a számvevőszéknek kell meghatározni a határidőt, ameddig az ellenőrzéshez szükséges dokumentumokat a számvevőszéknek át kell adni, illetve a 11. § rögzíti, hogy az ellenőrzött szervezet részére a számvevőszék megállapításaival kapcsolatban biztosított észrevételezésre a határidőt törvény vagy a számvevőszék írhatja elő. A 11. § (2) bekezdése értelmében nem követelmény, hogy a számvevőszék megállapításait jogerős és végrehajtható ítéletek formájában tegye meg, ez esetben azonban fel kell hatalmazni a legfőbb ellenőrző intézményt, hogy azon szervhez fordulhasson, amely felelős a szükséges intézkedések meghozataláért. A 17. § az észrevételezési jog kapcsán előírja, hogy a számvevőszéknek mérlegelnie kell az ellenőrzött szerv megállapításokkal kapcsolatos véleményét. A Mexikói Nyilatkozat 7. elve kifejezetten azt tartalmazza, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény ellenőrzési jelentéseit – a szabályozástól függően – az Országgyűlésnek, valamely bizottságának vagy az ellenőrző szervezet irányító testületének nyújtja be, hogy az tekintse át és kövesse nyomon a hiányosságok felszámolására tett javaslatok megvalósulását.
- [66] Az ÁSZ tv. az INTOSAI által elfogadott Limai és Mexikói Nyilatkozatokkal összhangban szabályozza az ÁSZ szervezeti kereteit, az ellenőrzéseket és az ellenőrzött szervek észrevételezési jogát. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az INTOSAI által kiadott, a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai (röviden ISSAI) alapján készítette el az ÁSZ 2016 decemberében „A Pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzéséhez” című módszertani útmutatót, amelynek alapulvételével végezte el az indítványozó által kifogásolt ellenőrzést is.
- [67] Az Alkotmánybíróság utal a Párttv. 10. § (2) bekezdésének azon szabályozására is, amely kizárja, hogy államigazgatási szerv végezze a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. Következésképpen az ÁSZ hatósági jogkör nélküli, az Országgyűlés kivételével más szervektől független hivatali státusza biztosítja, hogy a pártok gazdasági pénzügyi ellenőrzése az Alaptörvénynek, a magyar alkotmányos hagyományoknak és a nemzetközi szakmai szervezetek ajánlásainak megfelelő szervezeti keretek között és eljárásrendben történjen.
- [68] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatban érintette a jelen ügyben indítványi kérelemmel közvetlenül nem támadott Párttv. 4. §-ában szereplő szabályozást. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában a követőket rögzítette: „A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya

a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége.

A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el.

A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást.” (Indokolás [68]–[70])

- [69] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem kifogásolta a Párttv. rendelkezéseit, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy időszerűnek tartaná, hogy az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra is tekintettel a jogalkotó átfogó revízióknak vesse alá a Párttv.-t. A jelen ügyben az indítványozó alkotmányossági kérelme mindazonáltal kifejezetten az ÁSZ jelentés, fizetési felhívás és tájékoztatás „közvetlen” bíróság előtti megtámadhatóságára vonatkozott, ugyanakkor az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben – az indítványozó ilyen tartalmú kérelme hiányában is – szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás „közvetlen”, önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt, hogy az ÁSZ által kibocsátott ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, „közvetetten” bíróság előtt vitatható.
- [70] Ennek oka, hogy az ÁSZ ezen fizetési felhívása nem minősül az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 29. § (1) bekezdés *h*) pontja értelmében végrehajtható okiratnak, hiszen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 75. §-a valamint a jelen ügyben releváns nemzetgazdasági miniszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) – amely időközben hatályon kívül helyezésre került, azonban azonos tartalommal jelenleg a 16/2018. (XII. 19.) PM rendeletben szabályozott – 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár intézkedési kötelezettségét írja elő a központi költségvetésből juttatott támogatás jogszabálysértés esetén történő csökkentése, valamint ugyanezen jogszabálysértés miatt ennek megfelelő mértékű összeg központi költségvetésbe történő befizetése esetén. A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó eljárásrendjére az Ákr.-en kívül a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MÁK r.) és a jelenleg hatályos a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás is irányadó.
- [71] A Magyar Államkincstár a központi költségvetésből származó támogatások visszafizetésével összefüggésben az Ákr. alapján határozatot hoz a Rendelet 3. § *a*) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt módon csökkentett összegű központi költségvetési támogatás folyósításáról, valamint a Rendelet 3. § *b*) pontja alapján a törvényben vagy kormányrendeletben előírt fizetési határidő megszegése esetén. Az adók módjára történő behajtás érdekében megkeresi az állami adóhatóságot. Következésképpen az ÁSZ fizetési felhívását követően az Áht. 75. §-a és a Rendelet 3. §-a értelmében a Magyar Államkincstár köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4) bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a Magyar Államkincstár az adóhatóságot megkeresi. A Magyar Államkincstár döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy közigazgatási perben a Kp. 6. §-a és a 78. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 263. §-a és a 264. §-a, amelyek értelmében közigazgatási perben a szabad bizonyítás érvényesül és a közigazgatási bíróságot más hatóság döntése nem köti, e tekintetben csak a büntető bíróság büncselekményt megállapító ítélete, illetve másik közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdésében hozott jogerős döntése rendelkezik jogi kötőerővel. Ezzel összefüggésben utal arra az Alkotmánybíróság, hogy egyetlen jogszabályi rendelkezés sem tartalmazza, hogy az ÁSZ megállapításai közigazgatási perben önmagában megdönthetetlen kötőerővel rendelkezzenek a tényállás megállapítása során a bíróságok számára. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság hang-



súlyozza, hogy „[t]örténeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [20]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88]}

- [72] Következésképpen a fentebb hivatkozott jogszabályok – így különösen a jelen ügyben érdemben vizsgált ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése, valamint a jelen ügyben erre vonatkozó alkotmányossági kérelem hiányában, érdemben nem vizsgált Párttv. 4. §-a és 10. § (2) bekezdése – nem értelmezhetők akként, hogy az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények – amilyen például a Magyar Államkincstár pártnak járó támogatás csökkentése illetve visszafizetésének előírása tárgyában hozott határozata – jogszerűségét erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében nem vizsgálhatná felül. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a bíróságnak ezen érdemi felülvizsgálata során a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének jogalapja körében az összecszerűsége is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie.
- [73] Az Alkotmánybíróság a fentieket az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelményként is megállapította. Mivel az indítványozó nem a végrehajtási eljárást folytató Magyar Államkincstár ellen, hanem az Állami Számvevőszék ellen indított közigazgatási jogvitát, az alkotmányos követelmény pedig az Állami Számvevőszék elleni perben nem alkalmazható, az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 101.K.31.401/2018/2. számú és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzéseit alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [74] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Magyar Államkincstár döntésének jogerőssé válását követően a Rendelet 3. § b) pontja alapján kezdeményezett adóhatósági behajtási eljárásban, amely során a Magyar Államkincstár – nem pedig az ÁSZ – minősül behajtást kérőnek, további jogorvoslat áll a párt rendelkezésére, hiszen az Avt. 24. §-a értelmében végrehajtási kifogással élhet. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a jelen ügyben hozott határozata nem képezi akadályát annak, hogy a jelen ügyben érdemben nem vizsgált Párttv. rendelkezéseinek alkalmazását érintő, illetve a Magyar Államkincstár vagy az adóhatóság konkrét ügyekben hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata során született bírósági határozatokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve a 27. §-a alapján kezdeményezett alkotmányjogi panasz eljárásokban megvizsgálja.
- [75] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás vonatkozásában az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában is elutasítja.

## V.

- [76] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró



*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

#### *Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] Egyetértek a határozattal, azonban az annak 1. pontjában foglalt alkotmányos követelménnyel összefüggésben az indokolást az alábbiakkal tartom szükségesnek kiegészíteni.
- [78] Az alkotmányos követelmény a testület szándéka és megfogalmazása szerint a jövőbeni jogalkalmazás számára kíván az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezési segítséget biztosítani azon álláspontja megerősítése céljából, hogy a pártok gazdálkodása jogszerűségének vizsgálata a hatályos jogszabályok alapján is bírósági eljárás tárgya lehet.
- [79] Számomra azonban ahhoz, hogy ez a követelmény egyértelműen jogalkalmazási követelményként érvényesülhessen a bíróságok előtti jogvitákban, elengedhetetlennek tűnik a jogalkotó mielőbbi közreműködése. Ez az álláspontom összhangban van a határozatnak azzal a megjegyzésével, amely a Párttv. felülvizsgálatát időszzerűnek tekinti {a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [57] és köv.)}. Célszerű lenne ennek során vitathatatlanná tenni, hogy a hatályos jog kiterjed azokra a közigazgatási cselekményekre is, amelyeket a határozat 1. pontja „végrehajtási jellegű” cselekményeknek tekint.
- [80] Természetesen az Országgyűlésre tartozik az, hogy az ehhez szükséges jogalkotási intézkedést a Párttv. keretében vagy más törvényi aktus útján valósítja meg.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

#### *Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [81] Egyetértek a határozat rendelkező részével és az indokolás túlnyomó részével is, ugyanakkor az alábbiakban kifejtettek alapján az Abtv. 66. §. (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [82] A határozat indokolása – bár maga is megjegyzi, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem kifogásolta a Párttv. rendelkezéseit – rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság „időszzerűnek tartaná, hogy az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra is tekintettel a jogalkotó átfogó revízióknak vesse alá a Párttv.-t.”
- [83] A határozat indokolásának ezzel a részével egyetérteni nem tudok, ugyanis egyfelől az Alkotmánybíróság egy jogszabályt csak abban az esetben vizsgálhat, ha erre vonatkozóan az indítványozó határozott kérelmet terjesztett elő, vagy – meghatározott feltételek fennállása esetén – az Alkotmánybíróság hivatalból vonja vizsgálat alá a szóban forgó rendelkezést. A konkrét ügyben a Párttv. tekintetében határozott kérelem nem volt, és az Alkotmánybíróság hivatalból sem élt az alkotmányos felülvizsgálati jogosultságával.
- [84] Másfelől az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag a jogszabályok Alaptörvénybe ütközéséről vagy az azzal való összhangjáról szóló döntés tartozik, más szempontú – így például célszerűségi – állásfoglalás nem, hiszen az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés tanácsadó testülete.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

## Dr. Czine Ágnes különvéleménye

- [85] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert az alábbiakban kifejtett indokok miatt, álláspontom szerint, az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását kellett volna megállapítania.
- [86] 1. Véleményem szerint a jelen ügyben felmerült alkotmányossági probléma vizsgálata során elsősorban az Állami Számvevőszék jogállását szükséges megvizsgálni. Erre tekintettel fontosnak tartom kiemelni az alábbiakat.
- [87] 1.1. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése értelmében az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az ÁSZ nem része a végrehajtó hatalomnak, kizárólag az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.
- [88] A hatályos ÁSZ tv. megalkotása során a jogalkotó hangsúlyozta, hogy az ÁSZ „a közpénzügyekre legszélesebb rátekintéssel rendelkező szervezet, tevékenysége egyaránt szolgálja a központi és az önkormányzati szintet, így hozzájárul a közpénzekkel való gazdálkodás jó minőségéhez és a jól működő állam fenntarthatóságához.” Az ÁSZ küldetése ezáltal, hogy „szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és ezzel járuljon hozzá a »jó kormányzáshoz« (*good governance*)”.
- [89] A jogalkotó – utalva az ÁSZ szabályozásának hazai közjogi hagyományaira – kiemelte, hogy a törvény a bírósági, hatósági és hivatali típusú számvevőszéki modellek közül az utóbbi mellett foglal állást. Az ÁSZ tehát „nem bíróság és nem is hatóság, az ellenőrzöttel szemben nincsenek közvetlen szankcionálási jogosítványai. Megállapításai és javaslatai mindhárom klasszikus hatalmi ág tevékenységén keresztül hasznosulnak.”
- [90] Fontosnak tartom ezért hangsúlyozni, hogy az ÁSZ-nak a törvény által garantált széleskörű ellenőrzési jogosítványain kívül nincsenek hatósági eszközei, és ebből következően nem hozhat kötelező erejű határozatot. Az ÁSZ tevékenységének nem a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása a célja, hanem „a megelőzés és a jó gyakorlat átadása” (lásd az ÁSZ tv. normaszöveg-javaslatának indokolását).
- [91] 1.2. Az ÁSZ – mint pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerv – tevékenysége minden olyan szerve, szervezetre kiterjed, amelynek gazdálkodása részben vagy egészben költségvetési forrásokon alapul. Ebből következően – a Párttv. 10. § (1) bekezdése alapján – törvényességi szempontból ellenőrzi a pártok gazdálkodását is.
- [92] A Párttv. 10. §-a egyértelmű jogalkotói szándékot tükröz: a pártok gazdálkodását a politikai élet tisztasága érdekében rendszeresen indokolt ellenőrizni. Ugyanakkor, mivel a pártok különleges helyet foglalnak el a demokratikus államszervezet működésében, erre a végrehajtó hatalomtól független ÁSZ jogosult. A jogalkotó egyértelművé tette a Párttv. megalkotása során: az ÁSZ „nem hatóság, ezért nem kötelezheti a pártokat” (lásd a Párttv. normaszöveg-javaslatának indokolását). A Párttv.-nek ezek a szabályozási szempontjai az Alaptörvény hatályba lépését követően sem változtak, mint ahogy az ÁSZ jogállása sem.
- [93] A fentiekből következően az ÁSZ a Párttv. eredeti szabályozási koncepciójában nem, és a hatályos rendelkezések alapján sem kötelezheti a pártokat. Ha az ÁSZ azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az ÁSZ elnöke az ügyész megfelelő eljárását indítványozza [Párttv. 10. § (4) bekezdés].
- [94] 2. A jelen ügyben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.489/2018/3. számú végzését, és ezzel összefüggésben a bíróság által alkalmazott jogszabályokat támadta. Ebben a döntésében a másodfokú bíróság – helybenhagyva az elsőfokú bíróság döntését – megállapította, hogy a jogalkotó az ÁSZ által készített jelentést az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésében kifejezetten kizárta a közigazgatási jogviták köréből. A bíróság álláspontja szerint ez a rendelkezés nem áll ellentétben a Párttv. 10. § (1)–(2) bekezdésével. Ebből következően az ÁSZ által készített jelentés nem minősül a Kp. 4. §-a értelmében olyan közigazgatási tevékenységnek, amely a közigazgatási jogvita tárgya lehet.
- [95] A fentiekből következően az ügyben eljáró bíróságok döntésüket az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése, a Párttv. 10. §-a és a Kp. 4. §-ára tekintettel hozták meg. Következésképpen a vizsgált alkotmányossági probléma is ezen eljárással összefüggésben, és a bíróságok által alkalmazott jogszabályokra tekintettel merülhet fel. Álláspontom szerint ezért nem egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény milyen módon illeszkedik az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelem keretei közé. Az alkotmányos követelményt ezért már abból az indokból sem tudtam támogatni, hogy nem teszi egyértelművé a jogalkalmazás

számára a jogértelmezés alkotmányos kereteit, vagyis azt, hogy a jogértelmezés mely jogszabály milyen rendelkezéséhez fűződik, és azt pontosan melyik bírósági eljárásban kell alkalmazni.

- [96] 3. Álláspontom szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak a következő szempontokat kellett volna mérlegelnie.
- [97] Az ÁSZ. tv. 1. § (6) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz: „Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.” Ez a szabály pedig szükségképpen következik az ÁSZ alkotmányos jogállásából, amint erre a jogalkotó is rámutatott (lásd az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdéséhez fűzött indokolást).
- [98] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság által a jelen határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény szükségképpen érinti az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdését, és egyúttal megtöri a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó szabályozás jelenlegi rendszerét. Az alkotmányos követelmény tartalmából ugyanis az következik, hogy az ÁSZ jelentései, és az abban foglalt megállapítások és következtetések bírósági eljárásban mégis vitathatóvá válnak.
- [99] Véleményem szerint ilyen, a pártok gazdálkodására vonatkozó – egyúttal az ÁSZ jogállását is érintő – szabályozás lényeges elemét érintő „új” szabály megalkotására az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény nem alkalmas. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna állapítania, hogy jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, és a jogalkotót kellett volna felhívnia, hogy a szabályozás rendszerét újragondolva tegye lehetővé az ÁSZ jelentéseinek az érintettek általi – akár közvetett, akár közvetlen – vitathatóságát.
- [100] 4. Végül, úgy gondolom, hogy az ügyben felmerült alkotmányossági probléma nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, hanem a XXVIII. cikk (1) bekezdése, vagyis a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében merült fel.
- [101] Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában megállapította, hogy a konkrét esetben az Áht. 75. §-a és a 49/2017. (XII. 29.) NGM rendelet alapján a Magyar Államkincstárnak intézkedési kötelezettsége van, és e döntés kétség kívül jogorvoslattal támadható. Következésképpen, úgy gondolom, hogy az ügyben nem az a kérdés, hogy van-e helye jogorvoslatnak, hanem az, hogy a bíróság érdemben mit vizsgálhat.
- [102] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [103] A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80–81.]. Az Alkotmánybíróság ezt a követelményt első ízben a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével összefüggésben úgy fogalmazta meg, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.
- [104] A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.]

- [105] 5. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és alkotmányos követelmény megfogalmazása helyett a jogalkotót kellett volna felhívnia a szabályozás kiegészítésére.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye*

- [106] Előjáróban hangsúlyozni kívánom azt, hogy a testület kiindulópontja egységes volt az indítvány által felvetett központi kérdések elbírálásakor: 1) az Alaptörvény a plurális demokrácia alapintézményeiként tekint a politikai pártokra; 2) a politikai pártok gazdálkodásának törvényességével kapcsolatos jogi felelősség tisztázása (a felelősség jogalapja és összezszerúsége) során érvényesülnie kell a *fair*, méltányos, kiegyensúlyozott eljáráshoz való jog és a hatékony jogorvoslathoz való jog követelményeinek.
- [107] Mindazonáltal a megoldás tekintetében nem tudtam követni a határozat rendelkező részének 1. pontjában foglaltakat. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján eljárva, a szoros tartalmi összefüggés okán lefolytatott vizsgálat eredményeképpen – meg kellett volna semmisítenie a Párttv. 4. § (4) bekezdés utolsó két mondatát. Az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdésével és a sérelmezett bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszok elutasításával egyetértek. Álláspontomat az alábbi érvekkel látom alátámaszthatónak.
- [108] 1. A rendelkező rész 1. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelmény célja a fentiek szerinti jogállami alapokkal egybevé, ugyanakkor kétséges alkalmassága e cél betöltésére és aggályos alkotmányossága is.
- [109] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja a fizetési felhívás technikai végrehajtására nézve fogalmaz meg alkotmányos követelményt. Az alkotmányos követelmény a kötelezettség megállapítását az ÁSZ-ról – anélkül, hogy ezt kifejezetten kimondaná – a Magyar Államkincstárra transzformálja és – feltételezésem szerint – az Rendeleten alapuló eljárásával szemben kívánja érvényesíttetni az indítványban sérelmezett alapjogokat. Véleményem szerint az Alaptörvény nem teszi lehetővé, hogy a miniszter irányítása alá tartozó Magyar Államkincstár mint államigazgatási szerv, ellenőrizze, illetve kötelezze a vagyoni hozzájárulások elfogadása körében. A kötelezés jogalapját és összezszerúságát csak olyan államigazgatási szervvel szemben lehet hatékonyan vitatni közigazgatási vagy bírósági eljárásban, amely hatáskörrel rendelkezik azokról dönteni. Ezt a feltételt nem teljesíti a Magyar Államkincstárra vonatkozó szabályozás (Áht., MÁK r., Rendelet). Ha pedig teljesítené, úgy álláspontom szerint az Alaptörvény sérelme [B] cikk (1) bekezdés, VIII. cikk (3) bekezdés, Párttv. sarkalatos 10. § (2) bekezdés] lenne megállapítható.
- [110] Másrészt viszont a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény mint a jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénynek megfelelő értelmezési előírása jelenleg nem kapcsolódik egyetlen hatályos jogszabályi rendelkezéshez sem [vö.: Abtv. 46. § (3) bekezdés]. Így annak alkalmazási köre kétséges. Az alkotmányos követelményt nincs mihez fűzni, hiszen véleményem szerint jelenleg nincs releváns hatásköri szabály, ahogyan arra az előbbieken kitértem.
- [111] Az indítványozó alapjogainak érvényesülését jogállami módon az szolgálja, ha a gazdálkodásával kapcsolatos esetleges kötelezés tárgyában – garanciákkal biztosított eljárási keretek között – független, pártatlan bíróság dönt. Ehhez az eredményhez akkor lehetett volna eljutni, ha a döntés során az alapjogi megközelítés mellett államszervezeti (hatalommegosztási) szempontokat is figyelembe vett volna a testület az ügyben.
- [112] 2. Egyetértek a többségi indokolás azon érvelésével, amely szerint Magyarországon a történeti alkotmány vívmányaként értékelendő az, hogy „a mindenkori Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik” {a határozat indokolásának IV/2. pontja (Indokolás [28] és köv.)}. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése éppen ezt a hivatali típusú, jogállású szervet intézményesíti.



- [113] 2.1. A „hivatali típusú” számvevőszékek – szakirodalmi megállapítások szerint – a westminsteri modellbe illeszkednek. A modell jellemzője az, hogy a külső pénzügyi kontrollt az alkotmányos szerv nem közigazgatási cselekményként végzi. Eszköze a nyilvánosságra hozatal és a különböző eljárások kezdeményezése. Hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény az ÁSZ-t nem egy szervtípusként, hanem szervként hozza létre, ugyanúgy, ahogy például a Magyar Nemzeti Bankot (Alaptörvény 41. cikk). Ebből az következik, hogy maga az Alaptörvény jelöli ki az ÁSZ jogállását a hatalom megosztásának elvére épülő államszervezetben [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], méghozzá azzal a vívmányként értékelt tartalommal, hogy a magyar számvevőszék hivatalként a törvényhozó hatalmi ág szerve. Ez a tartalom pedig esetében kizárja a végrehajtó hatalom eszközrendszerének alkalmazását.
- [114] A számvevőszék intézményesítésének egy másik nemzetközileg ismert modellje a napóleoni (francia), amelyben a számvevőszék – a rászabott szervezeti és eljárási rendben – kvázi bíróságként működik. Jelenleg az Alaptörvény egyetlen szabálya sem ad felhatalmazást a törvényhozásnak arra, hogy a napóleoni modellbe illeszkedő megoldásokkal vegyítse a hivatalként (nem bíróságként vagy hatóságként) tételezett számvevőszéki jogállást.
- [115] 2.2. Az alkotmánybírói eljárás alapját képező ügyben az ÁSZ a Párttv. 4. § (4) bekezdése szerint járt el. Ez a szabály úgy rendelkezik, hogy az a párt, amely tiltott vagyoni hozzájárulást fogadott el, „köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell.” A címzett kötelezettsége tehát kettős. Egyrészt a tiltott hozzájárulással megegyező összeget be kell fizetnie a központi költségvetésbe. Ha ezt elmulasztja, a tartozás – jelenleg további vizsgálódás nélkül – a NAV által adók módjára hajtható be. Másrészt a tiltott hozzájárulásnak megfelelő összeget – jelenleg a Magyar Államkincstár további vizsgálódás nélkül – vonja le a pártnak járó költségvetési támogatásból. Rögzíteni szükséges, hogy ezeket a hátrányos jogkövetkezményeket a Párttv. 4. § (4) bekezdés utolsó két mondata tartalmazza.
- [116] A Párttv. hivatkozott rendelkezései értelmében az ÁSZ jogkövetkezményeket kiváltó fizetési felhívása jogalakító jellegű, ami a hatósági határozatokat jellemzi. A befizetési kötelezettségen felüli visszatartás Párttv. általi előírása pedig kvázi közigazgatási szankció, amellyel szemben jelenleg nem érvényesülnek a 17/2019. (V. 30.) AB határozat (Indokolás [65]–[66] és [88]–[90]) szerinti követelmények.
- [117] 2.3. Az eddigiekből következőleg – figyelemmel az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdésére, valamint a C) cikk (1) bekezdésére is – az ÁSZ Párttv.-en alapuló, hatósági határozatokra jellemző joghatás kiváltására alkalmas kötelező felhívása további alkotmányozói beavatkozás nélkül alaptörvény-ellenes. Megjegyzendő, hogy a Magyar Nemzeti Bank esetében is az Alaptörvény módosításával vált lehetővé a pénzügyi közvetítőrendszer szervei feletti felügyeleti hatáskör és a monetáris politika alakításának együttes gyakorlása [lásd az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény ötödik módosítása (2013. szeptember 26.) 5. cikk (1) bekezdésével megállapított szövegét].
- [118] Az ÁSZ Alaptörvényben rögzített westminsteri jogállását tehát az Alaptörvény sérelme nélkül nem lehet típusidegen jellemzőkkel kiegészíteni. Vagyis akkor lehet a pártok gazdálkodásának az ellenőrzésére irányuló hatósági hatáskört az ÁSZ-ra ruházni sarkalatos törvényben, ha azt az Alaptörvény teszi lehetővé. Ilyen jellegű alkotmányozói beavatkozás nélkül, pusztán a Párttv. 4. § (4) bekezdése utolsó két mondata nem ruházhat fizetési kötelezettség és szankció-alkalmazási jogkört az ÁSZ-ra. Ezért véleményem szerint a Párttv. utolsó két mondatát meg kellett volna semmisítenie az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az indítványozó politikai párt védelmében.
- [119] 3. A többségi indokolás idézte a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatot, amelyben írtak szerint „[a] pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában” [3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, [68]; a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [57] és köv.)].
- [120] 3.1. A pártoknak tehát a demokratikus jogállamokban – így Magyarországon is – kitüntetett szerepük van. Ahhoz, hogy be tudják tölteni alkotmányos funkciójukat, e körben szabadságot kell számukra biztosítani a végrehajtó hatalom kontrollja alól. Az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésében és a VIII. cikk (3) bekezdésében éppen ezt garantálja.

- [121] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és VIII. cikk (3) bekezdése együttesen tehát azt is magában foglalja, hogy a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére (feladat) és a pártok kötelezésére (hatáskör) nem terjedhet ki a végrehajtó hatalom szerveinek feladat- és hatásköre azokon a területeken, amelyeken a pártok alkotmányos funkciójukat teljesítik, azaz a népakaratot becsatornázzák a közhatalomba. A pártok vagyona és forrásgyűjtő tevékenysége (különösen a hozzájárulások elfogadása) feltétlenül ezek közé tartozik, mert a szükséges anyagi erőforrások nélkül a funkció megvalósítása erősen kétséges. A Párttv. 10. § (2) bekezdésében lefektetett tilalom – legalább is az előbbi részében – tehát több mint egy sarkalatos törvényi szabály, annak tartalma közvetlenül az Alaptörvényből fakad. Megjegyzem, a tűzvédelmi szabályok betartása vagy az adókötelezettségek teljesítése nem tartozik a pártok alkotmányos funkcióinak kiteljesítése körébe, ezért ilyen esetekben nincs akadálya az államigazgatási szervek hatáskör-gyakorlásának a pártok tevékenysége felett.
- [122] 3.2. A fentiek alapján a többségi indokolásban rögzített tényállás kereteihez igazodva azt szükséges rögzíteni a jelen ügyben, hogy a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szerv a pártnak nyújtott vagyoni hozzájárulások ellenőrzésére nem kaphat jogosítványt.
- [123] Az ÁSZ azért ruházható fel azzal a feladattal, hogy ellenőrizze a pártok gazdálkodásának törvényességét, mert független a végrehajtó hatalomtól [a felhatalmazó szabályokat lásd ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pont; Párttv. 10. § (1) bekezdés] és az államháztartással pénzügyi kapcsolatban álló szervek ellenőrzésének a feladata a westminsteri státusba teljes mértékben beleillik. Alkotmányos jogállásával összhangban csupán azt teheti meg, ami az Párttv. 10. § (4) bekezdésében áll. „Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke az ügyész Ectv. [az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény] 11. § (3) bekezdésének megfelelő eljárását indítványozza.” Ez a rendelkezés az ügyész közreműködésén (keresetindításán) keresztül a bírósághoz csatornázza be a pártok gazdálkodása jogszerűsége körében kialakult jogvitát, függetlenül a Párttv. 4. § (4) bekezdésétől. A bíróság a kereset alaposágát megvizsgálja, amihez szükségképpen hozzátartozik, hogy döntsön a pártot terhelő fizetési kötelezettség jogalapjának és öszszezszerűségének a kérdésében is.
- [124] Az Ectv. 11. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezte a törvényalkotó, mire az ÁSZ befejezte az indítványozó ellenőrzését. Az ügyész számára azonban meghagyta az ágazati törvényben (Párttv.) a fellépés lehetőségét.
- [125] A bírósági eljárás minőségét védi az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése; a döntéssel szemben érvényesül a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]; a bíróság független és pártatlan, nem a végrehajtó hatalom része; végül az igazságszolgáltatási tevékenység keretében a bíróságok döntenek „törvényben meghatározott egyéb ügyben” [vö.: Alaptörvény 25. cikk (1)–(3) bekezdés], azaz a hatásköri felhatalmazás alkotmányos alapja sem vonható kétségbe.
- [126] 4. Összességében tehát az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás mögé nem elegendő odailleszteni a tisztességes hatósági eljárás szabályrendjét, arra – a Magyar Nemzeti Bank esetében követett eljáráshoz hasonlóan – csak a vonatkozó alaptörvénybeli rendelkezések módosítása után kerülhet sor. Megjegyzem azt is, hogy a rendelkező rész 1. pontjába foglalt alkotmányos követelmény nehéz értelmezési helyzetbe hozza majd a közigazgatási bírót, amikor esetlegesen a Magyar Államkincstár „végrehajtási jellegű” közigazgatási cselekményeit méri össze az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének kritériumaival, de nem jelent megnyugtatóan megoldást a pártok törvényes gazdálkodásának – alkotmányos – kontrollálhatósága tekintetében sem. Az indítványozó által sérelmezett helyzet megoldását az ügyész perindítási jogkörének gyakorlásában és a bírói igazságszolgáltatás garanciákkal körülbástyázott eljárásában, valamint pártatlan ítélezésében látom.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [127] Nem támogatom a többségi határozat elutasító rendelkező részét, csak az indítványnak helyt adó megsemmisítést tudtam volna támogatni. Hibásnak találom, hogy a határozat – elfogadva egy 25 évvel ezelőtt hozott, korai határozati érvet (1251/E/1995 AB határozat) – az Állami Számvevőszéket teljes tevékenységét illetően kirekeszti a hatóságok köréből. Ez valóban így van a Számvevőszéknek az Országgyűlés és bizottságai felé végzett tanácsadó szerepében, ám a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek ellenőrzése körében félrevezető. Ugyanis, ha az Államkincstár a Számvevőszék megállapítására hivatkozva szabja ki a bírságot, és az ezt vitató bírósági eljárásban erre hivatkozik, akkor az indítvánnyal támadott ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alapján a bíróság köteles elutasítani a bírság kiszabásának megtámadását, mert az ÁSZ megállapítása eszerint bíróság és hatóság előtt nem támadható. A helyes álláspont megítélésem szerint, ha elismerjük az ÁSZ hatóság jellegét a közpénzzel gazdálkodók ellenőrzése körében, míg a tevékenysége többi részében ez a hatósági jelleg nem állapítható meg. Ebből következik, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése beleütközik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe, és így alaptörvény-ellenesség miatt meg kell semmisítenünk. Ez a törvényi rendelkezés az egész demokratikus többpártrendszer alapjait rengeti meg, így ezt nem tekintheti az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamot lefektető Alaptörvénnyel összhangban állónak.
- [128] További kifogásom a határozat indokolásával szemben, hogy a határozat indokolásának IV/2. pontjába (Indokolás [28] és köv.) felvett jogtörténeti fejtegetéseket minden relevancia nélkül szerepelteti, és ez ismét felveti a testületben már régen hangot kapott félelmeket a történeti alkotmány vívmányainak felhígított felhasználásáról, mely csak ronthatja ennek tekintélyét a szellemi közéletben.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye*

- [129] Egyetértek a tervezet azon kiindulópontjával, mely szerint az Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélkül működő szerv, jogállása, államszervezetben betöltött szerepe nem indokolja azt, hogy megállapításaival szemben jogorvoslattal lehessen élni. Abból, hogy az Alaptörvény C) cikke rögzíti a hatalommegosztás elvét, önmagában még nem következik, hogy valamelyik hatalmi ághoz tartozó funkciót csak egyetlen szerv gyakorolhatná, sőt még az sem, hogy valamely szervezet csak egyféle (törvényhozó, végrehajtó vagy bíraskodó) hatalmi ághoz tartozó feladatokat láthatna el. Az viszont következik a hatalommegosztás elvéből, hogy a végrehajtó hatalmi jogosítványok gyakorlása esetén (így fizetési felszólítás kibocsátása esetén) a szabályozás biztosítsa a hatósági eljárásokkal és döntésekkel szemben támasztott garanciákat. Ez a jelen ügyre vetítve azt jelenti, hogy ha a Számvevőszék hatósági jellegű, hatású döntést hoz, akkor a tényállás tisztázására, a döntés indokolására és a jogorvoslat érvényesíthetőségére ugyanazokat a garanciákat kell alkalmazni, mint a közigazgatási döntésekkel szemben. Vagy az ilyen döntés lehetősége, vagy az érdemi jogorvoslat hiánya alkotmányellenes.
- [130] Azt a kérdést, hogy az Állami Számvevőszék megállapítást tesz, vagy hatósági jogkört gyakorol, nem elnevezése alapján, hanem tartalmi vizsgálat alapján lehet eldönteni. Jelen esetben a Számvevőszék megállapításaihoz a Párttörvény közvetlen joghatást kapcsol, azaz a kibocsátott aktus hatását tekintve hatósági határozat.
- [131] A fentiekből az következik, hogy vagy a Párttörvény – indítvánnyal egyébként nem támadott – 4. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény C) cikkét, vagy – ha a Számvevőszék felruházható hatósági jellegű jogkörökkel – az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeinek érvényesülését biztosítandó az Ásztv. azon rendelkezése alkotmányellenes, amely kizárja a jogorvoslathoz való jogot.
- [132] A határozat a felvázolt lehetőségekhez képest egy harmadik utat választ, tágító értelmezéssel a párt állami támogatását visszatartó államkincstári döntés ellen nyit jogorvoslati lehetőséget. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság a lehetséges értelmezési tartományok közül jelöli ki azt, ami az Alaptörvénynek megfelel, azonban új normatív tartalmat nem állapíthat meg. Adott ügyben a rendelkező részben

megfogalmazott norma álláspontom szerint a jogalkotó részéről akár megoldást nyújthatna hiányzó jogorvoslati jog pótlására, alkotmányértelmezés eredményeként azonban ilyen jogorvoslati út nem teremthető.

[133] A fentiekre tekintettel nem értek egyet a többségi döntés rendelkező részével és indokolásával.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

[134] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. október 29.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1655/2018.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 182. számában.

• • •



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3311/2019. (XI. 21.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4)–(6) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó Budaörs Város Önkormányzata jogi képviselője (Bihary, Balassa Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 39. § (4)–(6) bekezdései, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kstv. támadott rendelkezései közjogi érvénytelenségben szenvednek, sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jogot és a XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot. Az Ntv. támadott rendelkezése az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogot.
- [3] 1.2. Az ügy alapja, hogy az indítvánnyal támadott Kstv. bevezette az ún. szolidaritási hozzájárulást, melynek elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. A települési önkormányzatot a különböző jogcímenek megillető támogatás összegéig a számított bevételével (a 2015. évi iparüzési adóalap 0,55 %-a) összefüggő támogatáscsökkentés terheli, illetve kiegészítő támogatás illeti meg. A támogatáscsökkentés és kiegészítés a nettó finanszírozás során kerül érvényesítésre. A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (20 %-tól 100 %-ig terjedő mértékben) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen.
- [4] Az Ntv. 2017. január 1-től kezdődően előírja, hogy a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú vagyona vonatkozóan a tankerületi központot ingyenes vagyongazdálkodási jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik.

- [5] 2. Az indítványozó elsősorban a Kstv. közjogi érvénytelenségét állítja alkotmányjogi panaszában. Arra hivatkozik, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) rendezi a települési önkormányzatok feladatairól, jogairól, kötelezettségeiről, gazdálkodásáról szóló kérdéseket, így arról is rendelkezik, hogy a helyi adó az önkormányzat saját bevételének minősül. Mivel a Möt. módosításához minősített többségre van szükség, így ezt a szabályt is minősített többséggel kellett volna elfogadni. Tehát az egyszerű többséget igénylő Kstv. nem módosíthatta volna a sarkalatos törvény lényeges rendelkezéseit. Márpedig a szolidaritási hozzájárulás lényeges tartalomnak minősül, ugyanis az önkormányzatok bevételi struktúrájának gyökeres átrendeződését eredményezi. Az indítványozó azt is kiemelte, hogy a szolidaritási hozzájárulás mértéke nincs tekintettel az önkormányzatok teherbíró képességére, inkább valamilyen egyedi elvonás, szankció vagy parafiskális intézkedés, mint adó. Mértékének abszurditására utal szerinte, hogy Budaörs városának kétszer annyi hozzájárulást kell fizetnie, mint amennyi állami támogatásra jogosult az összes többi közfeladata ellátásához.
- [6] Azt is hangsúlyozta az indítványozó, hogy a törvényalkotás folyamata alaptörvény-ellenes volt amiatt, mert az országgyűlési képviselők tartalmilag nem voltak részesei a döntéshozatali folyamatnak, a szolidaritási hozzájárulás az eredeti törvényjavaslatban nem is szerepelt, jóval az általános vita lezárását követően került csak a javaslatba, arról a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék sem nyilvánított véleményt, hatástanulmány nem készült hozzá.
- [7] 3. Az indítványozó szerint a Kstv. diszkriminatív, és ezáltal sérti a tulajdonhoz való jogot is. Kifejtette, hogy a szolidaritási hozzájárulás túlzott mértékű, csak a közismerten tehetősebb önkormányzati kört célozza, ráadásul Budapestet kifejezetten kivételként nevesíti. A különbségtétel folytán végső soron a lakosok között keletkezik hátrányos megkülönböztetés, mert az elvonás miatt az önkormányzat nem tudja ellátni más feladatait, mint például a környezetvédelmet és a katasztrófa-védelmet, így végső soron sérül a jogalanyok emberi méltóságához, fizikai integritáshoz való joga.
- [8] 4. Az Ntv. kapcsán az indítványozó a tulajdonhoz való jog sérelmét állította. Az indítványozó évtizedek alatt, nagyrészt saját erőből létrehozott egy ingatlanból és nagy értékű ingóságokból álló iskolavagyont. Mivel a támadott rendelkezés a tulajdonnak minden részelemét elvonja, így a tulajdonos számára az hozzáférhetetlen, tartalma kiüresedik. Az indítványozó szerint ez egy közvetett kisajátítás, amely mögött közérdek nem húzódik. Az indítványozó állítása szerint csak szemléli a tulajdon pusztulását és csak harmadik személynek való károkozás kapcsán lép elő tulajdonossá, amikor viselnie kell a következményeit az olyan helyzetnek, amelyben semmilyen mozgástere sincs. Hangsúlyozta, hogy nem hozható olyan szabály, amely minden arányosságot figyelmen kívül hagyva a tulajdon intézményvédelmi oldalának kiüresítését tűzi ki célul. A tulajdonos nem fér hozzá a működtetés ellenőrzéséhez és az állag megővéséhez, de eközben a kárfelelősség körében továbbra is felelősséggel tartozik.
- [9] Kiemelte azt is az indítványozó, hogy a jogalkotó semmilyen érvet sem hozott fel emellett, hogy miért nem volt megfelelő a 2013-ban bevezetett korábbi megoldás. Emlékeztetett továbbá a visszalépés tilalmának elvére, és kétségbe vonta, hogy milyen felhatalmazása van az egyik hatalmi ágnek arra, hogy egy másik hatalmi ágat tetszése szerint gyakorlatilag teljesen átrendezzen. Hivatkozott arra is, hogy az állami szervek együttműködési kötelezettsége nem abban áll, hogy az egyik hatalmi ág elveszi (vagy jelentősen csorbítja) a másik hatalmi ág hatáskörét.
- [10] 5. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt a nemzetgazdasági miniszter és az oktatásért felelős államtitkár az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatták az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjukról.

## II.

- [11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.  
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.  
(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[12] 2. A Kstv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„39. § (4) Az önkormányzattól a 2. melléklet V. pontja szerinti szolidaritási hozzájárulás elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. Ennek összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 5. Önkormányzati szolidaritási hozzájárulás alcímen kell elszámolni.

(5) Ha a települési önkormányzatot az (1) bekezdés alapján a nettó finanszírozás keretében megillető adott havi források a (4) bekezdés szerint levonandó összegekre nem nyújtanak fedezetet, a kincstár az Áht. 83. § (3) bekezdése alapján havonta beszédési megbízást nyújt be a települési önkormányzattal szemben. Ha a települési önkormányzatnak 2017. december 15-én bármilyen elmaradása van a (4) bekezdés szerinti befizetési kötelezettsége tekintetében, a kincstár a meg nem fizetett összegre a kötelezett fizetési számlájára beszédési megbízást nyújt be.

(6) Az önkormányzat által a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény [...] 2016. december 31-én hatályos rendelkezései alapján 2016. évben teljesítendő hozzájárulás 2017. évben teljesülő összegét a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, 5. cím, 3. Köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos önkormányzati befizetések alcímen kell elszámolni.”

[13] 3. Az Ntv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„74. § (4) A tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyona vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyonkezelői jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum ingyenes vagyonkezelői jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe nem adhatja. A tankerületi központ által a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlanvagyont bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére.”

### III.

[14] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.

[15] 2. Az Alkotmánybíróságnak a Kstv. kapcsán elsősorban saját hatásköre terjedelmét kellett vizsgálnia, ugyanis az indítvány érinti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozást, tekintettel arra, hogy az indítványozó a központi költségvetésről szóló törvény rendelkezéseit támadta. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll hatáskörében – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és

járadékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

- [16] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogra, a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára és a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésére (közjogi érvénytelenségre) hivatkozott. Ezek közül az Alaptörvény XIII. cikkére és XV. cikkére alapított vizsgálat hatásköri korlátozás alá esik, a közjogi érvénytelenségre alapított vizsgálatnak viszont formálisan nincs akadálya.
- [17] A közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy az „alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz és nem pedig bárki által kezdeményezhető elvont utólagos normakontroll. Ebből következően immanens eleme, hogy az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]} Ebből az következik, hogy alkotmányjogi panasz esetén közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó személyes, közvetlen és aktuális érintettségről {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ennek a körülménynek azért van kiemelt jelentősége, mert az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, az ugyanis a jogrendszer felépítésével kapcsolatos rendelkezést tartalmaz, nem pedig az államhatalommal szemben teremt alkotmányos garanciákat az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Ennélfogva alkotmányjogi panasz alapjául önmagában nem szolgálhat {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [18] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a fent rögzítettek szerint valóban lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára a korlátozás nélküli megsemmisítést. Erre minden olyan indítványozó támaszkodhat, akinek van jogsultsága közjogi érvénytelenségre hivatkozni (így például előzetes vagy utólagos normakontroll esetén). Azonban ez a szabály nem írhatja felül azt az alkotmányjogi panaszok esetére általánosan irányadó szabályt, amelynek értelmében alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapozni. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben a körben is csak olyan esetekben tudja elfogadni a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozást, amit más alkotmányjogi panaszok esetében is elfogadna.
- [19] Az indítványozó a közjogi érvénytelenség mellett hivatkozott az Alaptörvény XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogra és a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára is. Fentiek értelmében az Alkotmánybíróság akkor tartja befogadásra alkalmasnak ezt a petitumot, ha az indítványozó a közjogi érvénytelenségre az Alaptörvényben biztosított joggal közvetlen összefüggésben hivatkozik, de még ekkor is fennáll az a kötelezettsége, hogy az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmazzon.
- [20] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikke sérelmét egyetlen helyen (indítvány 11. oldal 22.3. pont) megkísérelte ugyan összekapcsolni a közjogi érvénytelenséggel, de az indítvány a XIII. cikk vonatkozásában alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz, így nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja előírásának.
- [21] Az indítványozó XV. cikk sérelmére és a közjogi érvénytelenségre egymástól függetlenül hivatkozott, érveit nem kapcsolta össze okszerűen. Ennek következtében a közjogi érvénytelenségre nem Alaptörvényben biztosított jog sérelme mellett, hanem ahelyett hivatkozott.
- [22] Bár az indítványozó említést tett az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d), e), f) és g) pontjairól is, de az indítványban ezt nem fejtette ki, azok sérülését kifejezetten nem állította, a közjogi érvénytelenséggel szintén nem hozta közvetlen összefüggésbe.
- [23] A fentiek szerint az indítványozó érvei részben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartoznak, részben nem tartalmaznak alkotmányjogilag értékelhető indokolást, részben pedig az indítványozó nem az Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állította. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kstv. rendelkezését támadó indítványelemet az Abtv. 64. § a) és d) pontja alapján visszautasította.



- [24] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az Ntv. rendelkezését támadó indítványelem befogadhatóságát vizsgálta meg.
- [25] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [26] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [27] 4. Az Alkotmánybíróságnak mindezeket követően azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panaszt az arra jogosult kezdeményezte-e.
- [28] 4.1. Az Alkotmánybíróságnak még nincs kialakult gyakorlata a helyi önkormányzatok Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszaival kapcsolatosan, de az elmúlt években az Alkotmánybíróság bizonyos megkövetésekkel egyre szélesebb körben ismerte el különböző állami szervek indítványozói jogosultságát {pl. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat}.
- [29] Az Alkotmánybíróság korábbi ügyben már megállapította, hogy „az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. Mindez nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során.” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]} Ehhez a megállapításhoz a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben azt is hozzátette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog.” (Indokolás [22])
- [30] 4.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint, eddigi gyakorlata során csak a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a mellérendelt jogalanyként történő eljárással kapcsolatosan állapította meg *expressis verbis* az önkormányzati indítványozói jogosultságot. Jelen ügyben azonban az indítványozó tulajdonképpen az állította, hogy Alaptörvényben biztosított jogát állami szerv sértette meg.
- [31] Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Ennek különös jelentősége jelen ügy szempontjából abban áll, hogy az Alaptörvény egyértelműen elismeri az összállami érdektől elkülönülő helyi közügy és közhatalom létét. Az Alaptörvény rendszertani megközelítéséből levezethető, a Mötv. preambuluma pedig konkrétan is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében az is egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok a központi állami

szervekkel szemben (éppen a fent rögzített helyi közügyekre tekintettel) relatív autonómiát élveznek. Ez az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, melynek legfontosabb elemeit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése sorolja fel. Eszerint az autonómia feltétlenül tartalmazza a törvények szabta keretek között az önálló szabályozás, az önálló gazdálkodás, továbbá a befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét is. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint figyelembe kell venni, hogy a hatalommegosztás klasszikus szereplőjéhez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak, azaz számos esetben szükségszerűen kerülnek alárendelt helyzetbe, így igen kényes a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya.

- [32] 4.3. Az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell, ennél fogva az önkormányzatok autonómiájának érvényesülését is védelemben kell részesíteni. A Mötv. 5. §-a is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül. Ezen felül az Alkotmánybíróság döntéseiben is több alkalommal megjelent már érvként, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskör csoportokat sorol fel [pl. 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [33] A Mötv. 5. § önmagában azonban nem hatásköri szabály, tehát csak annyiban szolgálhat alapul az Alkotmánybíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezéshez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepít. Az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát. Ennek oka, hogy az Abtv. 26. §-a, illetőleg 27. §-a nem „alapjogok/alapvető jogok”, hanem „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelme esetén teszi lehetővé az alkotmányjogi panasz benyújtását, függetlenül attól, hogy ez a jog egyébként a hagyományos terminológiának megfelelően „alapvető jognak” tekinthető-e.
- [34] A fent idézettek szerint az Alkotmánybíróság külön-külön már megállapította, hogy jelentősége van annak, hogy a helyi önkormányzat a közhatalommal élve járt-e el, valamint azt is, hogy a hatalom megosztásának elve alapján vannak olyan helyzetek, amikor más állami szerv gyakorol hatalmat a helyi önkormányzattal szemben (a konkrét ügyekben ez a bíróság volt).
- [35] 4.4. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskör csoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskör csoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.
- [36] Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennél fogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.
- [37] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt arra jogosult kezdeményezte. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozott, amikor a XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogának sérelmét állította. Az indítvány így megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – közvetlenül, bírói döntés nélkül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pont]. Ugyanakkor az indítványozó a visszalépés tilalmának elvére is hivatkozott, valamint azt is kétségbe

vonta, hogy milyen felhatalmazása van az egyik hatalmi ágak arra, hogy egy másik hatalmi ágat tetszése szerint gyakorlatilag teljesen átrendezzen. Bár idézett egy-egy alkotmánybíróági határozatot, azonban nem fejtegette ki részletesen álláspontját, nem indokolta meg, hogy az általa állított tulajdonkorlátozás hogyan és milyen mértékben jár egyúttal a jogállamiság vagy más alkotmányos alapelv sérelmével. Tulajdonképpen az önkormányzati autonómia sérelmét vetette fel, de mivel indokolása kifejezetten a tulajdonjog sérelmére épült, így az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában nem állt módjában érdemben vizsgálnia azt, hogy van-e olyan alkotmányjogi panasz útján vizsgálható további alaptörvényi szakasz, amelynek sérelme esetleg megállapítható lenne.

- [38] Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette [Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pont]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés].
- [39] 6. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ntv. vonatkozásában a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó [Abtv. 29. §]. Az indítvány hasonló érveket hoz fel, mint amelyeket az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban elbírált, azonban olyan rendelkezést támad, amelyet abban az ügyben az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgált meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ntv. vonatkozásában – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdésének alkalmazásával érdemben bírálta el.

#### IV.

- [40] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [41] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen eljárásban vizsgált jogszabályi rendelkezés azonos jogi megítélés alá esik, mint a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgált rendelkezések, ugyanis azok együttesen alkotnak egy koherens rendszert. Az Ntv. 74. § (4) bekezdését azonban abban az ügyben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta meg, mivel az alapügy elbírálása idején még nem volt hatályban. Ebből következően az Alkotmánybíróság jelen ügyben az Abh. indokolásában foglalt gondolatmenet mentén folytatta le a vizsgálatot.
- [42] 1.1. Az Alaptörvény, miközben deklarálja a tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében, az önkormányzati tulajdon vonatkozásában további rendelkezéseket is tartalmaz, mely rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak együttesen kell figyelembe vennie az alkotmányjogi panasz elbírálása és ezáltal az önkormányzatok tulajdonjogának alkotmányos korlátozhatóságának megítélése során.
- [43] Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (Indokolás [161]) az alábbiak szerint összegezte a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „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 mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más.”
- [44] 1.2. A korábban hatályos Alkotmány 12. § (2) bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát, melyet az alkotmányozó a 2011. évi CXLVI. törvénnyel akként módosított, hogy „[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”. Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 25. (1) bekezdése értelmében az Alkotmány 2011. december 31. napján hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31. napjáig alkalmazni kell.
- [45] A jelenleg hatályos Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köz-tulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi

önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.

- [46] 1.3. A korábban hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az alapfokú oktatásról. A Mötv. 13. § (1) bekezdése nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat, mely feladatok között az alap- és középfokú nevelés és oktatás immáron nem szerepel. Ezzel egyezően, az Ntv. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata. Mindez azt jelenti, hogy a korábban önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó alapfokú oktatásról történő gondoskodás állami feladattá vált.
- [47] 2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni [34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]]. A közneveléssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök változása az Ntv. indokolása szerint annak megteremtését célozta, hogy az új köznevelési rendszer „egységes, jó minőségű magas színvonalú oktatást biztosít minden gyermek részére annak érdekében, hogy a közjót és mások jogait tiszteletben tartó, képességeinek kiteljesítésére, képességein belül a lehető legteljesebb önálló életre, és céljainak elérésére képes embereket neveljen”. A köznevelés mint állami feladat megfelelő szervezeti keretek között és megfelelő színvonalon történő ellátása az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából elfogadható alapvető közérdeknek minősül.
- [48] 2.1. A mindenkori kormánynak kell azt igazolnia (adott esetben a vonatkozó szakmai álláspontok megfelelő ütköztetését követően), hogy a tervezett változtatások miért és mennyiben járulnak hozzá ezen közérdek érvényesítéséhez. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nem lehet feladata annak vizsgálata, hogy valamely, korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása mennyiben segíti elő az adott feladat- és hatáskör korábbiaknál hatékonyabb ellátását, ennek mérlegelése ugyanis a mindenkori jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag valamely, a jogalkotó által választott szabályozási modell Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára terjedhet ki.
- [49] Ez alapján az Alkotmánybíróság az Abh.-val egyezően (Indokolás [25]) megállapította, hogy az önkormányzatok vagyonának feladathoz kötöttségéből következően nem jelenti éppen ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az a jogszabályi rendelkezés, amely az adott köznevelési feladat ellátásához mint közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben az állam javára korlátozza az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a jogalkotó szakmai szempontok alapján úgy ítéli meg, hogy a köznevelési feladatok állam általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat jobban érvényesítő rendszert eredményez, mint ha ezen feladatok ellátását az önkormányzatok végzik. Az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokoltá tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az; ha azonban az adott hatáskör *ex lege* államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Ntv.) és a Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően.



- [50] 2.2. Az Ntv. 74. § (4) bekezdése értelmében a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyona vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyonkezelői jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A jogszabályhely azt is rögzíti, hogy a tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum ingyenes vagyonkezelői jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe nem adhatja. A tankerületi központ által a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlanvagyon bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére.
- [51] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az ingyenes vagyonkezelői jog fennállta időben korlátozott. Megszűnik, ha az adott köznevelési közfeladat a vonatkozó jogszabályok megváltozása miatt immáron nem a tankerületi központ feladat- és hatásköre lesz. Ugyancsak megszűnik az ingyenes vagyonkezelői jog akkor, ha az adott vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog valamely, például oktatásszervezési okból következően már nem szolgálja a köznevelési közfeladat ellátását.
- [52] Az Alkotmánybíróság arra is emlékeztet, hogy az Nvtv. 11. § (8) bekezdése értelmében a területileg illetékes tankerületi központok az ingyenes vagyonkezelői joggal nem csupán a vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog kezelésének jogát, hanem annak kötelezettségeit is megszerzik, különös figyelemmel a törvény 7. § (1) bekezdése szerinti hatékony és költségtakarékos működtetésre, értékmegőrzésre, állagvédelemre vonatkozó alapvető követelményekre. Az ingyenes vagyonkezelői jog sarkalatos törvényben ily módon meghatározott tartalma egyaránt érvényesül az önkormányzat és a tankerületi központ megállapodásán, illetőleg a miniszter határozatán alapuló ingyenes vagyonkezelői jog esetében.
- [53] Valamely önkormányzati tulajdonon történő ingyenes vagyonkezelői jog alapításakor a tulajdonos önkormányzat joggal várhatja el továbbá, hogy a tankerületi központ és a települési önkormányzat kölcsönös együttműködése ne csupán az Ntv. 99/H. § (2) bekezdése szerinti átadás-átvételi eljárásra, hanem az ezt követő ingyenes vagyonkezelés időszakára is vonatkozzon, és a tankerületi központok a vagyon kezelését oly módon lássák el, hogy az biztosítsa a tulajdonos önkormányzatok lehetőségét az ingatlan és ingó vagyon közösségi célra történő használatára minden olyan esetben, amikor az a köznevelési feladatok ellátását nem gátolja (így különösen olyan, például délutáni, hétvégi vagy tanszüneti időszakokban, amikor az adott vagyontárgy nem szolgálja a köznevelési feladatok ellátását), és olyan feltételekkel, mintha az adott vagyontárggyal vagy vagyonértékű joggal a tulajdonos önkormányzat önállóan rendelkezhetne.
- [54] 2.3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ntv. indítvánnyal támadott rendelkezése nem eredményezi az önkormányzatok Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogának aránytalan korlátozását, a jogalkotó ugyanis az ingyenes vagyonkezelői jog alapításának törvényi szabályozásával egyidejűleg megteremtette azon anyagi jogi és eljárásjogi garanciális szabályokat is, amelyek biztosítják azt, hogy az ingyenes vagyonkezelői jog terjedelme, tartalma és időbeni fennállta a feltétlenül szükséges mértéket ne haladja meg.
- [55] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ntv. 74. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. november 5.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [56] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolással nagyrészt egyetértek. Nem tartom azonban elfogadhatónak a határozat indokolása III/4.4. pontjában (Indokolás [35] és köv.) foglalt – elvi érlel, valamennyi alkotmányjogi panasztípust illetően kimondott – alábbi megállapítást: „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak.”
- [57] Az Abtv. szerinti feltételek teljesülése esetén, az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat alapján [lásd mindenek előtt a jelen határozatban is idézett 3149/2016. (VII. 22.) AB végzést] nézetem szerint is megilleti az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultsága, így az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz előterjesztésének a joga is. Az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése azonban nem „Alaptörvényben biztosított jogot” állapít meg az önkormányzatok számára, hanem az önkormányzatok feladataira és hatáskörére vonatkozó felsorolást tartalmaz. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének *l* pontja („törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”), ahogyan az Mötv. 5. §-ának szó szerinti azonos definíciója is. Az Alaptörvényben biztosított „jog” és az „önkormányzati feladat- és hatáskör” illetén összemosása nemcsak a már kialakított gyakorlatot (nevezetesen azt, hogy az önkormányzat közhatalomként eljárva nem rendelkezik indítványozói jogosultsággal) változtatja meg indok nélkül, hanem figyelmen kívül hagyja azt is, hogy az alkotmányjogi panasz – így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is – az egyéni jogsérelem orvoslására szolgáló eszköz és nem az állam és az önkormányzatok közötti hatásköri viták rendezésére szolgáló jogintézmény.
- [58] Álláspontom szerint az Mötv. 5. §-ában deklarált „alkotmánybírósági védelem” más hatáskörök (bírói kezdeményezés, előzetes-, utólagos normakontroll stb.) gyakorlásával biztosítható, e rendelkezésből semmiképpen sem következik kifejezetten az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz indítványozásának – legalábbis ilyen parttalanul történő – megengedése, amely azzal a következménnyel járhat, hogy az önkormányzatok lényegében utólagos normakontrollal támadhatnak szinte minden, a feladataikra vonatkozó jogszabályt. Álláspontom szerint mindez nem következik az Alaptörvényből, ezt a jogosítványt most – az alkotmányozó hatalom helyébe lépve, helytelenül – jelen határozat fent idézett megállapítása teremtette meg.

Budapest, 2019. november 5.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1224/2017.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3312/2019. (XI. 21.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Szegedi Zsolt ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményei – a bíróság és választási bizottságok határozataiban megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [3] Az indítványozó több jelölő szervezet polgármesterjelöltjeként egy másik jelölő szervezet Debrecen közigazgatási területén kihelyezett plakátjai közül kettőre „HAZUG!” feliratot ragasztott fel, vitatva a plakátok kihelyezésének jogszerűségét. Az érintett jelölő szervezet kifogást nyújtott be az indítványozóval szemben Debrecen Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottságához (a továbbiakban: HVB) arra hivatkozva, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 144. § (3) és (7) bekezdésében foglaltakat, valamint a törvény 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjait. Kérte a jogsértés megállapítását, a további jogsértéstől való eltiltást és bírság kiszabását.
- [4] A HVB a 221/2019. (X. 10.) számú határozatával a kifogásnak helyt adott. Határozatában megállapította, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontját és 144. § (7) bekezdését, az indítványozót eltiltotta a további jogsértéstől és bírság megfizetésére kötelezte. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a választási plakátok bizonyított megrongálása szükségképpen sérti a választás tisztaságára, az esélyegyenlőségre és a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket, továbbá a plakát más plakátra helyezése a Ve. 144. § (7) bekezdését. Figyelembe vette a HVB azt, hogy a jogsértés rendkívül széles körben megismerhető, nyilvánvalóan szándékos volta, valamint az elkövetés módja és nyilvánossága alkalmas lehet arra, hogy másokat is jogsértésre ösztönözzön, a fiatalkorúak erkölcsi fejlődését hátrányosan befolyásolja.
- [5] A határozat ellen az indítványozó fellebbezést nyújtott be, melyben a kifogás elutasítását kérte. Hivatkozott arra, hogy a plakáton elhelyezett lapokat rövid idő után eltávolította, azok másnap már nem voltak láthatók, illetve kiemelte, hogy cselekedete elsősorban a véleménynyilvánítás szabadsága és a demokratikus politikai versengés keretei között értelmezhető. Az indítványozó előadta, hogy a Ve. 144. § (7) bekezdése csak a másik jelölt vagy jelölő szervezet plakátját fedő plakát elhelyezését tiltja, az általa elhelyezett lap azonban lényeges információt nem takart, a plakátok továbbra is betöltötték a rendeltetésüket. Nem értett egyet a bírság kiszabásával sem.

- [6] A Hajdú-Bihar Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 62/2019. (X. 16.) számú határozatával a HVB határozatát részben megváltoztatva megállapította, hogy az indítványozó megsértette a Ve. 144. § (3) és (7) bekezdését; mellőzte viszont a további jogszabálysértéstől való eltiltást és a pénzbírság kiszabását.
- [7] Határozata indokolásában rögzítette, hogy a Ve. 144. § (1) bekezdésére tekintettel az indítványozó által kihelyezett lapok plakátnak minősülnek. Ezzel összefüggésben a Kúria gyakorlatára hivatkozott, mely szerint a választási plakátok elhelyezésénél csak a Ve. szabályai érvényesülnek, a 144. § (7) bekezdését mindenképp sérti a korlátozás nélkül elhelyezhető plakátokra történt felülragasztás, más jelölt, jelölő szervezet plakátját semmilyen módon nem fedheti. A TVB a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatra hivatkozással megvizsgálta, hogy az indítványozó által elhelyezett felírra kiterjed-e a véleménynyilvánítás alkotmányos védelme, és megállapította, hogy felragasztott felirat tartalma a szabad véleménynyilvánítás körébe tartozik, így nem valósít meg jogszabálysértést. Erre tekintettel a TVB eltekintett a Ve. 218. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott szankció alkalmazásától, valamint a bírság kiszabásától.
- [8] 1.2. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzésével a TVB határozatát helybenhagyta.
- [9] Végzése indokolásában hangsúlyozta, hogy egységes a bírói gyakorlat a tekintetben, hogy a Ve. 144. §-ának helyes értelmezéséből az következik, hogy választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-a rendelkezései az irányadók. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, mert a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot. A Ve. 144. § (1) bekezdése értelmében e § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozó anyagtól függetlenül. Az ítéltábla egyetértett a TVB-vel abban, hogy a kérelmező által elhelyezett felirat annak méretétől függetlenül plakátnak minősül. Az ítéltábla indokolásában rögzítette azt is, hogy az indítványozó által kihelyezett plakát tartalma a szabad véleménynyilvánítás körébe esik, tartalma alapján nem ütközik a Ve. rendelkezéseibe. A fellebbezésben foglaltakkal ellentétben azonban ez nem jelenti azt, hogy annak kihelyezése minden korlátozástól mentesen lehetséges, mert a kifejezés módja is védett. Habár általában [Ve. 144. § (3) bekezdése] plakát a kampányidőszakban korlátozás nélkül elhelyezhető, maga a törvény teremt kivételeket ezen általános rendelkezés alól a 144. § (4)–(7) bekezdésben. A plakátokat kihelyező ellenérdekű felek véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alkotmányos jogának összemérését már maga a jogalkotó elvégezte annak kimondásával, hogy a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek érvényesítése érdekében tilos más jelölt vagy jelölő szervezet plakátjának elfedése. A jogszabály nem csupán a teljes lefedést, hanem a más jelölt, jelölő szervezet által kihelyezett plakát részbeni elfedését is tiltja, függetlenül attól, hogy az az eredeti plakát felhívó funkcióját, érthetőségét, befogadhatóságát befolyásolja-e. Az ítéltábla végül hangsúlyozta azt is, hogy a véleménynyilvánítás alkotmányos védelme sem indokolja, hogy a jelölt más jelölt vagy jelölőszervezet ugyanezen alkotmányos jogát sértő módon járjon el.
- [10] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alap törvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével.
- [11] Álláspontja szerint az érintett közlés – az ítéltábla által is elismerten – a közügyek vitatása körébe tartozik, az indítványozó a plakátok kihelyezésével a politikai véleményét fejezte ki arra vonatkozóan, hogy a rivális jelölő szervezet nem mondott igazat. Érvéleése szerint a politikai beszéd kiemelt alkotmányos védelmet élvez. Ennek alátámasztásaképpen hivatkozott egyrészt a 27/2019. (X. 22.) AB határozatra, valamint a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatra is, melyből következően alapjoga korlátozására is csak a szükségesség-arányosság követelményének figyelembe vétele mellett kerülhetett volna sor.
- [12] Az indítványozó a fentiekben túl idézte továbbá az Alkotmánybíróság számos, a véleménynyilvánítással összefüggésben született határozatát, így többek között a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra, az 5/2015. (II. 25.) AB határozatra, a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatra, az 1/2019. (II. 13.) AB határozatra, valamint a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatra is hivatkozott.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmánybírói határozatokból is az következik a bíróság számára, hogy a tételes jogszabályok figyelembe vétele mellett az alapjogi mérlegelést is el kell végezniük, melyet azonban szerinte a konkrét ügyben az ítéltábla elmulasztott. Véleménye szerint az ítéltábla arra vonatkozó érvelése, hogy a „jogalkotó által elvégzett előzetes vizsgálat” a bíróságot mentesíti az alapjogi mérlegelés alól, téves, hiszen ha így lenne, az Alkotmánybíróság kizárólag jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálhatná.



Erre tekintettel kérte az indítványozó Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.465/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

## II.

[14] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

[15] 2. A Ve. releváns rendelkezései:

„2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,  
[...]
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,  
[...]
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

„144. § (1) E § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

[...]

(3) Plakát a kampányidőszakban – a (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.

[...]

(7) A plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölő szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátot az, aki elhelyezte vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő 30 napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.”

## III.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben [Ve. 233. § (1) bekezdés] érkezett alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-ában meghatározott követelményeknek megfelel: az indítványozó érintettnek tekinthető, továbbá a rendelkezésre álló jogorvoslatot kimerítette. Az alkotmányjogi panasz eleget tesz a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeinek is.

[18] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

[19] Az indítványozó előadása alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a bíróság valóban elmulasztotta-e a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő alapjogi mérlegelést a Ve. 144. §-a vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésekor, így a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét vetve fel.

[20] 3. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy „az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet” terjesszen a testület elé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az ügyet a befogadási eljárást mellőzve érdemben bírálta el.

## IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek érdekében vizsgálja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [23] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azaz azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok [a konkrét esetben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének] alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. 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.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [24] 2. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában a következőkre mutatott rá: „A kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Ennek okát egyebek között az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozata és 7/2014. (III. 7.) AB határozata fogalmazta meg: »[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.« [...] Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozat indokolásának [93]–[94] bekezdése értelmében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre. Ennek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. A Ve. 144. §-a értelmében a plakátok a kampányidőszakban a Ve.-ben meghatározott kivételekkel korlátozás nélkül elhelyezhetők. Ez a szabály azt jelenti, hogy a Ve. rendelkezésein kívül más szabály a plakátok elhelyezésére nem alkalmazható. A Ve. 144. § (4)–(7) bekezdése tartalmaz korlátozó szabályokat.” (Indokolás [33], [37]–[38])
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadsága mind tartalmát, mind pedig megnyilvánulási formáit tekintve különösen védett jog, az Alaptörvény alapjog-korlátozással kapcsolatos rendelkezései alapján tehát mindig meg kell vizsgálni, hogy a bírói döntés, illetve az annak alapjául szolgáló jogértelmezés nem vezet-e az Alaptörvény sérelmére.
- [26] Az Alkotmánybíróság az ismertetett gyakorlatát a konkrét ügyre vonatkozóan is irányadónak tekintette, és annak figyelembe vételével vizsgálta meg a támadott végzés alapjogi indokolását, és a következőket állapította meg.
- [27] Az indítványozó szerint a bíróság elmulasztotta annak mérlegelését, hogy ő a plakátjai kihelyezésével politikai véleményt formált és nyilvánított ki, mely alkotmányos védelmet élvez, és csak a szükségesség-arányosság tesztje mentén korlátozható.
- [28] Az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: az ítéletábra a támadott végzésében a Ve. 144. §-ának vonatkozó rendelkezéseit értelmezte, és maga is hangsúlyozta, hogy „a kérelmező által kihelyezett plakát tartalma a szabad véleménynyilvánítás körébe esik, tartalma alapján nem ütközik a Ve. rendelkezéseibe”. Ezzel együtt ugyanakkor a bíróság rámutatott arra is, hogy a plakátok kihelyezése – ahogy arra egyébként az Alkotmánybíróság a fentebb idézett határozatában maga is hivatkozott – nem lehetséges minden korlátozástól mentesen, ezeket az általános szabály alóli kivételeket, vagyis a plakát kihelyezésére vonatkozó korlátozásokat éppen a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdései nevesítik. A véleménynyilvánítás szabadságából is következik az a jogszabályi tilalom, mely maga zárja ki éppen az ellenérdekű fél (adott esetben a másik jelölő szervezet) véleménynyilvánítást.

nítás szabadságához való jogának érvényesülése érdekében a plakátok át(felül)plakátolásának lehetőségét, éppen a véleménynyilvánítás szabadságát szolgálja. Az indítványozó plakátja kihelyezésével nem vitásan politikai véleményét nyilvánította ki, azonban az adott esetben politikai közlés (plakát) áll szemben politikai közléssel (plakáttal): ezek között a bíróság nem mérlegelhet a jogalkotó egyértelmű tiltására tekintettel. Vagyis a sérelmezett bírói döntés kapcsán megállapítható volt, hogy a bíróság a választási szerv határozatának jogszerűségét vizsgálja, mindenekelőtt a Ve. alapján. Ebben az eljárásban a bíróság által kötelezően alkalmazandó tételes jogi szabályozás bírói felülvizsgálatának, azaz a Ve. 144. § egyes – kivételeket megfogalmazó – rendelkezéseivel szembeni bírói mérlegelésnek nincs helye. Ennek megfelelően a Ve. 144. §-ának az az értelmezése van összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártnak tekinti: ha a plakát elhelyezése nem sérti a Ve. alapelveit, illetve a 144. § (4)–(7) bekezdését, akkor az a Ve. 144. § (3) bekezdése szerint jogszerű. Ez felel meg továbbá a Ve. Alaptörvény 28. cikke alapján kötelező, így az Alaptörvény IX. cikket, a Ve. célját – a választási kampány törvény keretei közötti szabadságát –, a józan észrt figyelembe vevő értelmezésének.

- [29] 4. Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a Debreceni Ítéltábla támadott végzése az Alaptörvénnyel összhangban lévő jogértelmezésen alapul, és a bíróság a mérlegelés alkotmányossági szempontjait nem sértette meg, így az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. november 4.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1758/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3313/2019. (XI. 21.) AB HATÁROZATA

### bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécsi Ítéletábla Pk.III.50.014/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó mint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi választásán nyilvántartásba vett jelölt, az Abtv. 27. §-a alapján 2019. október 25-én kérte a Pécsi Ítéletábla 2019. október 22-én hozott Pk.III.50.014/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés szerinti véleménynyilvánítási szabadsággal.
- [2] Az indítványozó az érintett időszakban Szekszárd polgármestere, egyben a Fidesz- Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt polgármester-jelöltje volt. Az indítványban foglaltak szerint 2019. szeptember 25-én Szekszárdon zajló beruházásokat tekintett meg, az eseményről pedig a Facebook oldalán fotóval együtt bejegyzést tett közzé. Ezzel összefüggésben egy magánszemély kifogást terjesztett elő, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban foglalt alapelvek megsértésére hivatkozással.
- [3] A kifogást a helyi választási bizottság a 78/2019. (X. 9.) számú határozatával elutasította arra hivatkozással, hogy a kifogásolt bejegyzés az önkormányzatot semmilyen módon nem érinti, illetve a rendelkezésre álló adatok alapján nem állapítható meg, hogy az önkormányzat erőforrásait, illetve az indítványozó polgármesteri tisztségét felhasználva végeztek volna kampánytevékenységet, ezzel megsértve a választás tisztaságának megóvása, a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveit. A helyi választási bizottság határozatával szemben egy szervezet fellebbezést terjesztett elő. A területi választási bizottság az 58/2019. (X. 15.) számú határozatával megállapította a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt esélyegyenlőségre vonatkozó választási alapelv sérelmét és a helyi választási bizottság határozatát megváltoztatta.
- [4] A döntés indokolása szerint az indítványozó bújtatott kampányt folytatott azáltal, hogy kampányidőszakban a Facebook oldalán egy képviselőjelölt körzetében megvalósuló beruházásról tett közzé fényképfelvételeket, ugyanis az önkormányzati feladatokat és azok megjelentetését el kell különíteni a kampánytevékenységtől, az indítványozó azonban a Facebook oldalán polgármesterként szerepel, ezt a felületet az önkormányzati eseményekről és polgármesterként végzett tevékenységéről való tájékoztatásra is használja, így nem különítette el az önkormányzati és a polgármesterjelölti feladatait. Az esélyegyenlőség választási alapelve megköveteli, hogy a jelöltek azonos eséllyel férjenek hozzá azokhoz az eszközökhöz, alkalmazhassák azokat a technikákat, amelyek sikeresen és hatékonyan többszörözik meg kommunikációjuk meggyőző erejét, a jelölő szervezetek és jelöltek számára azonosak legyenek azok az objektív külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhoz. Megbomlik azonban a választási versengésbeli esélyegyenlőség akkor, ha valamely jelölő szervezet vagy jelölt a kampányidőszakában olyan támogatásban részesül, amely őt észszerű indok nélkül privilegizálja más szervezetekhez és jelöltekhez képest, megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény vagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.
- [5] A területi választási bizottság határozatával szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melyben arra hivatkozott, hogy a bejegyzésben egy bejárás alkalmával tapasztalt tényeket rögzítette, a közlemény megjelentetésében az önkormányzattól nem kért és nem kapott segítséget, illetve a véleménynyilvánítás



szabadsága őt is megilleti és számára is adott a lehetőség, hogy a saját Facebook oldalán a korábbi, jelenlegi és jövőbeli tevékenységét népszerűsítse.

- [6] A Pécsi Ítéltábla támadott döntése a területi választási bizottság határozatát helybenhagyta. Az ítéltábla – hivatkozva az Alkotmánybíróság 3256/2019. (X. 30.) AB határozatára – megállapította, hogy egy polgármester kampányidőszakban is gyakorolhatja fennálló megbízatásából fakadó jogait, illetve teljesítheti kötelezettségeit, pusztán arra tekintettel, hogy az újabb választáson meg kívánja méretetni magát, vagyis jelöltként részt vesz a kampányban, a közhivatal viseléséhez való jogának gyakorlása és véleménynyilvánítási szabadsága általában nem korlátozható. Egy érintett polgármesternek lehetősége van a törvényi keretek között, tisztségével összefüggésben tevékenységeket folytatni, akár megjelenni egy átadó ünnepségen. Nincs olyan jogszabály, amely tételesen tiltja a létesítmények, intézmények átadásán a jelöltek jelenlétét, éppen ellenkezőleg, a jogalkotó a Ve. 142. §-a kivételszabályának beiktatásával kifejezetten lehetőséget biztosít arra, hogy a hivatalban lévő polgármesterek munkájukat bemutathassák, akár kampányidőszakban is.
- [7] Ugyanakkor kampányidőszakban a Ve. alapelveinek is érvényesülniük kell. A hivatalban lévő érintett személynek, ha egyben jelöltként is indul a választásokon, számolnia kell azzal, hogy a választópolgárok szemében a hivatalos minőségben történő megjelenés és a jelölt minőség nem minden esetben különül el egymástól. Így, amikor az érintett személy kampányidőszakban látja el – nyilvánosság előtt – hivatali tevékenységét, és adott esetben a választási kampány részévé teszi azt a jelenlévőkön kívüli nyilvánosság felé közvetítéssel, vagyis a nyilvánosság többszörözésével, be kell tartania a Ve. alapelveit is, mivel azok esetleges megsértése jogkövetkezményeket vonhat maga után.
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság 3154/2018. (V. 11.) AB határozata rögzítette, hogy a polgármester kampányidőszakban való véleménynyilvánításának korlátozhatósága tekintetében más megítélés alá esik azon helyzet, amikor a polgármester az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati választáson maga is jelöltként indul, és az, amikor csak passzív szereplőként támogatja valamelyik jelöltet. Ha a polgármester újra meg kívánja méretetni magát a helyi önkormányzati választásokon polgármester-jelöltként, akkor a kampányidőszakban való véleménynyilvánítási szabadsága nem lesz korlátozható a más jelölt megválasztása érdekében kampányoló polgármester megítélése körében kifejtett szempontok szerint meghúzható határok mentén.
- [9] A jelölő szervezetek és jelöltek közötti versenynek a választópolgári akarat befolyásolása, formálása, a választópolgárok meggyőződésének kialakítása a célja. Ugyanakkor ennek eszköze csak a kifejezett tiltással, illetve a választási eljárás alapelveivel nem ellentétes – tehát megengedett – választási kampánytevékenység lehet. A Ve. 142. §-a alapján az önkormányzatok, illetve a feladataik ellátását biztosító szerveik, így a polgármesterek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége, és az azokról szóló kommunikáció önmagában nem minősíthető kampánytevékenységnek. Ha azonban az erről szóló tájékoztatást a választáson jelöltként újrainduló polgármester a választókkal való kommunikációra használt nyilvános Facebook oldalán teszi közzé, a Ve. 141. § szerinti kampányidőszakban folytatott tevékenység és a Ve. 142. §-a szerinti jogszabályban meghatározott feladat során végzett tevékenység elhatárolását esetenként az adott cselekmény összes körülményeinek figyelembevételével kell megtenni. Ezt az értékelést a területi választási bizottság helytállóan végezte el, megalapozott következtetést vont le arra vonatkozóan, hogy az egyébként a Ve. 142. §-a alá tartozó esemény közzététele a választáson polgármesterjelöltként induló, hivatalban lévő polgármester Facebook oldalán már az indítványozó saját kampányának részévé vált, és ekként minősülhetett tiltott kampánytevékenységnek.
- [10] A választók igényeinek kielégítésére az önkormányzat által megépítendő parkolóról szóló tájékoztatást az önkormányzatnak, illetve szerveinek – így a polgármesteri tisztséget betöltő indítványozónak – úgy kellett volna elvégeznie, hogy az a választási kampányt a lehető legkevésbé érintse, így a jelölő szervezetek és jelöltek közötti esélyegyenlőséget ne sértse. Nyilvánvaló ugyanis, hogy azt, hogy az önkormányzat a kampányidőszakban a város egyik lakóterületén a parkolók kapacitását kibővítő építkezést végez, a választói akarat kedvező befolyásolására kampányeszközként az a polgármesterjelölt használhatja, aki hivatalban lévő polgármesterként indul a választáson, az ellenfeleként induló jelöltek nem. Az indítványozó mint polgármester véleménynyilvánítási szabadságát a parkoló építéséről való tájékoztatás körében jogszerűen gyakorolhatta volna, ha például az önkormányzat honlapján, vagy akár a város Facebook oldalán ad tájékoztatást a beruházásról. Ezzel szemben az általa használt közösségi oldalon az őt jelölő politikai pártok logója és általában a választásokkal kapcsolatos bejegyzések is szerepelnek. Az ítéltábla megjegyezte azt is, hogy a Facebook bejegyzés tartalmából egyértelműen következik, a kérelmező nem csupán azt tette közzé, hogy egy bejárás alkalmával észlelte parkoló épülését, hanem arról adott tájékoztatást, hogy a feladatait az általa vezetett képviselőtestület útján gyakorló önkormányzat épített parkolót.

- [11] Az előterjesztett alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint a jelölő szervezet (jelölt) és a választók közötti kommunikáció a választási kampányban különösen, de attól függetlenül is az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadsága mint kommunikációs alapjog által védett körbe tartozik, a Pécsi Ítéltábla ugyanakkor elmulasztotta érvényre juttatni a IX. cikkben biztosított jogok alkotmányos tartalmát, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mérlegelési tesztet érdemben nem végezte el.
- [12] Az ítéltábla a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt esélyegyenlőség alapelveinek alkotmányosan nem igazolható, kiterjesztő értelmezésével súlyosan korlátozta a hivatalban lévő, a választásokon jelöltként is induló polgármester véleménynyilvánítási szabadságát kampányidőszakban, ugyanis az elfogadott értelmezése lehetetlenné tenné a hivatalban lévő politikai szereplők számára, hogy saját rátermettségüket a már elért eredményeik felmutatásával támasszák alá. A polgármesteri tisztségért folyó versengés egyik lényeges sajátossága az, hogy abban bárki részt vehet, így a hivatalban lévő polgármester is jelöltté válhat. A választási kampány során a jelöltek azt szeretnék bemutatni a választópolgárok számára, hogy miért ők a legalkalmasabbak a jelöléssel érintett tisztség betöltésére. A kampány tehát az érdemek bemutatására és a rátermettség, az alkalmasság bizonyítására irányul. Nyilvánvaló, hogy az a jelölt, aki a választással érintett tisztség birtokosa, más helyzetben van versenytársaihoz képest, ugyanis a tisztség betöltése során elért eredményeit is bemutathatja – függetlenül a betöltött tisztséghez kapcsolódó tájékoztatástól, ami nem kampánytevékenység a Ve. 142. §-a értelmében –, ugyanakkor éppen az eddig elvégzett munka minősége, az eredményességnek magas vagy alacsony foka az, ami határozottan befolyásolja a jelölt rátermettségéről kialakuló választópolgári véleményt. Mivel a polgármester és a jelölt ugyanaz a személy, ezért különös gondossággal mérlegelendő, hogy egy adott cselekményt melyik szerepkörében végez el, hiszen a polgármesteri tisztség ellátásához kapcsolódóan végzett feladatok ellátása ugyanúgy védelmet élvez, mint a kampánytevékenység végzése.
- [13] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából fakadóan úgy kell a hivatalban lévő polgármesternek kampányolnia, hogy a helyzetéből alapvetően fakadó előnyökön túl támogatást az önkormányzat részéről ne élvezzen, vagyis az önkormányzati újságot saját népszerűsítésére, az önkormányzati infrastruktúrát csak a többi jelölttel egyező feltételek mellett, a Ve.-ben és más jogszabályokban foglalt korlátozásokkal vegyen csak igénybe. Ebből azonban semmiképp sem következik, hogy hivatalban lévő polgármesterként egyáltalán nem folytathat kampánytevékenységet, mindössze arra kell ügyelnie, hogy kampánytevékenysége során kettős szerepkörét szétválasztva járjon el. A támadott döntés tág értelmezése ahhoz vezet, hogy a polgármester-jelöltet pusztán e tisztség betöltéséből fakadóan éri hátrány a többi jelölthöz képest a választási versenyben. Nincs jelentősége annak, hogy az indítványozó milyen fórumon jelenítette meg a saját alkalmasságának bizonyítására alkalmas érveket, hiszen pusztán azt mutatta be, hogy eddigi tevékenysége miért teszi alkalmassá arra, hogy a polgármesteri tisztségre ismét megválasszák. Ezzel szemben az ítéltábla kívánja megszabni, hogy mely felületeken keresztül kommunikálhat a jelölt. A bejegyzés, illetve az annak helyet adó felület egyértelművé teszi, hogy az indítványozó személye, és nem az önkormányzat áll a középpontban.
- [14] 3. A Kúria számos esetben megerősítette (Kvk.V.37.240/2018/2., Kvk.II.37. 307/2014/3., Kvk.VI.37.279/2018/2. számú végzések), hogy a választási kampányidőszakban a kampányeszközök tekintetében is szigorúan értelmezi a Ve.-ben foglalt korlátozásokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az is egyértelműen következik, hogy a jelölő szervezet és a választók közötti kommunikáció választási kampányban különösen, de attól függetlenül is az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadsága védett körébe tartozik. A bíróságnak azt kellett volna mérlegelnie, hogy miként sérthette az esélyegyenlőséget a kampánytevékenység, erre utaló érvelést az indoklás azonban nem tartalmaz, csupán annyiban, hogy az indítványozó által bemutatott fejlesztést a választópolgárok részére kampányidőszakban gyakorolt ajándéknak minősítette. Azt azonban a bíróság már elmulasztotta kifejteni, hogyan alkalmazható az ajándék fogalma a jelölti alkalmasság bemutatása, vagy önkormányzati feladat ellátása vonatkozásában került volna közzétételre. Mindezek miatt az ítéltábla megsértette az Alaptörvény 28. cikkében megállapított jogértelmezési szabályt is.

## II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

## [16] 2. A Ve. érintett szabályai:

„2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:  
[...]

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között”

„141. § Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából.”

„142. § Nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége.”

## III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó érintett, kérelmezőként vett részt a bírósági eljárásban és a sérelmezett bírói döntést egyértelműen megjelölte [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], indítványa továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a végzés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítványozó alkotmányjogi panasz megjelöli azt a törvényi rendelkezést, mely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló iratokból megállapítható, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be a bírósághoz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pontjában meghatározottak szerint az Alaptörvény véleménye szerint megsértett rendelkezéseit egyértelműen megjelölte. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így beadványa az Abtv. 27. §-ában ezzel összefüggésben megfogalmazott feltételnek is eleget tesz.

[18] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[19] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[20] A jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy egy, a választási kampányban részt vevő önkormányzati tisztségviselő véleménynyilvánítási szabadsága mennyiben korlátozható pusztán azon az alapon, hogy jelenleg is betölti az adott tisztséget; az Alaptörvény IX. cikkével összhangban áll-e a Ve. alapelveinek az az értelmezése, amely tiltja a hivatalban lévő politikai szereplők számára, hogy saját rátermettségüket már elért eredményeik felmutatásával (vagy terveik bemutatásával) támasszák alá.

[21] Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.

## IV.

[22] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[23] 1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”.

[24] Az Alkotmánybíróság ezt az alapvető szabályt a kampánytevékenység korlátozása vonatkozásában is alkalmazta több határozatban is. A kampányeszközök egyikével kapcsolatban megállapította, hogy „[a] Ve. 144. §-ának az az értelmezése van összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártan tekinti: ha a plakát elhelyezése nem sérti a Ve. alapelveit, illetve a 144. § (4)–(7) bekezdését, akkor

- az a Ve. 144. § (3) bekezdése szerint jogszerű” {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [39]}. Ez a megálapítás nemcsak a kampányeszközök egyikének használatára, hanem valamennyi kampányeszközre alkalmazandó, ami azt jelenti, hogy a Ve. által nem tiltott kampánytevékenység jogszerű.
- [25] Az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott olyan esettel, amelyben valamely alapjog korlátozását nem közvetlenül a törvényi szabály eredményezte, hanem annak a bíróság általi értelmezése, alkalmazása: „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}
- [26] Az ítéletábla végzése a Ve. 2. § (1) bekezdése c) pontja szerinti választási alapelvei sérelmet állapította meg.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság a 3154/2018. (V. 11.) AB határozatában kimondottakkal összhangban emlékeztet a következőkre. Egy polgármester vagy más önkormányzati képviselő kampányidőszakban is gyakorolhatja a fennálló megbízatásából fakadó jogait, illetve teljesítheti kötelezettségeit. Pusztán arra tekintettel, hogy újabb választáson meg kívánja méretetni magát, vagyis jelöltként részt vesz a kampányban, közhivatal viseléséhez való jogának gyakorlása és véleménynyilvánítási szabadsága általában nem korlátozható.
- [28] Az ítéletábla ezzel összhangban mutatott rá arra, hogy a kampányidőszakban a Ve. alapelveinek is érvényesülniük kell. A hivatalban lévő érintett személynek, ha egyben jelöltként is indul a választásokon, számolnia kell azzal, hogy a választópolgárok szemében a hivatalos minőségben történő megjelenés és a jelölti minőség nem minden esetben választható el egymástól, az szükségképpen összekapcsolódhat. Így, amikor az érintett személy kampányidőszakban látja el – nyilvánosság előtt – hivatali tevékenységét, és ezáltal adott esetben a választási kampány részévé teszi azt a jelenlévőkön kívüli nyilvánosság felé közvetítéssel, vagyis a nyilvánosság többszörözésével, be kell tartania a Ve. alapelveit is, mivel azok esetleges megsértése esetén számolnia kell annak jogkövetkezményeivel.
- [29] Az ítéletábla ugyanakkor kiterjesztő jelentést tulajdonított a 3256/2019. (X. 30.) AB határozatnak. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság nem általában foglalt állást a hivatalban lévő önkormányzati tisztségviselő hivatali feladatai és kampánytevékenysége összekapcsolásáról. A határozat csak azzal összefüggésben tulajdonított jelentőséget a Ve. alapelveinek az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése meghatározásánál, ha a hivatalban lévő jelölt a tevékenységét (átadó ünnepségen való jelenlétét) úgy tette a kampánya részévé (ami önmagában nem tilos), hogy gyermekek voltak jelen a nevelési-oktatási intézmény felügyelete alatt. Ez ugyanis – a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.) 24. § (3) bekezdése tiltó rendelkezése közbejöttével (eszerint „nevelési-oktatási intézmény helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható”) – a Ve. választási alapelvei sérelmét jelentette.
- [30] 3. Önmagában az, hogy hivatalban lévő jelölt választási kampány részévé teszi tevékenységének bemutatását, a fentiek szerint általában nem veti fel a választási alapelvek sérelmét, mint ahogy versenytársai sincsenek zárva attól, hogy tevékenységéről akár negatív véleményt nyilvánítsanak. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [31] A választási kampány során végzett tevékenység célja a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése. A kampányidőszakban – az Alaptörvény 28. cikkében írt józan észnek megfelelő értelmezés követelménye szerint – a jelöltek a megválasztásukat kívánják elérni. A kihívók maguk kívánják a tisztséget betölteni a hivatalban lévő tisztségviselő helyett, a hivatalban lévő jelöltek pedig az újráválasztásért küzdenek. A kampány



része a jelöltek negatív vagy pozitív színben feltüntetése, bírálata, kritikája, alkalmasságukról vagy alkalmatlanságukról való állásfoglalás. Ehhez hozzátartozik a hivatalban lévők tevékenységének az értékelése is – függetlenül attól, hogy jelöltek-e. A józan észnek ellentmondana a Ve. alapelveinek olyan értelmezése, amely a bírálat engedése mellett általánosságban tiltaná a hivatalban lévő vagy más jelöltek számára a múltbéli tevékenységük, vagy terveik bemutatását, valamint bírálatuk vitatását, a velük szemben felhozott ellenérvek cáfolatát a kampányban.

- [32] A jelen ügyben sem a területi választási bizottság határozata, sem az ítéltábla végzése nem hivatkozik a Ve. alapelvi értelmezésénél olyan törvényi szabályra, mint amelyet az Nktv. előírása tartalmaz. A területi választási bizottság és az ítéltábla önmagában a Ve. 2. § (1) bekezdése c) pontjában foglalt alapelv megsértését állítja, más jogszabály tiltó rendelkezése közbejött nélkül. Az ítéltábla ugyan hivatkozik a 3154/2018. (V. 11.) AB határozatra és a 3256/2019. (X. 30.) AB határozatra, azonban e döntésnek a kampánytevékenység korlátozásának feltételeiről szóló megállapításait kiterjesztően értelmezte. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság védelmi köre kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre. Ezért a kampánytevékenység korlátozásának a megítélésénél minden esetben tekintettel kell lenni a szabad véleménynyilvánításhoz való jogra, és a politikai kommunikáció kiemelt alkotmányos védelmére. Az ítéltábla támadott döntése a Ve. alapelvi rendelkezéseire hivatkozással – azok értelmezése útján – különös törvényi korlátozó szabály nélkül állított a hivatalban lévő jelölt véleményszabadsága gyakorlása elé tartalmi korlátot anélkül, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által védett alapjog korlátozásának alaptörvényi feltétele fennállt volna. Az Alkotmánybíróság a 3279/2019. (XI. 5.) AB határozatában megerősítette, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján csak törvényben korlátozható, ezért kifejezett törvényi szabály hiánya esetében az alapjog-korlátozás szükségességét nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni oly módon, mint ahogyan azt az ítéltábla tette.

- [33] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ítéltábla végzését megsemmisítette.

Budapest, 2019. november 4.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1734/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3314/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Miskolci Törvényszék 2.Bpkf.264/2019. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Kardos Sándor) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következő volt: az indítványozó, korábbi fogvatartott, kártalanítási kérelmet terjesztett elő alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt 2004. december 2-től 2015. július 2-ig terjedő időszakra a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönnél 2018. április 4-i, majd 2018. április 13-i dátummal.
- [3] Kérelmét az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJEB) is benyújtotta 2015. július 31-én, amelyet 2015. augusztus 6. napján be is fogadtak. Két év múlva, 2017. december 17-én vette át az indítványozó kérelmének az elutasításáról szóló értesítést, amelyet azzal indokoltak, hogy jogszabályi változás miatt Magyarországon „megfelelő” jogorvoslat áll a rendelkezésére az ügyével kapcsolatban. Ezen megállapítás miatt fordult a büntetés-végrehajtási intézethez kérelmével.
- [4] Kifejtette, hogy a megjelölt időszakban jellemzően túlszűfoaltságra, a zárkák rossz fizikai és higiéniai állapotára, valamint a tisztálkodási körülmények elégtelenségére vonatkozóan sérültek az alapjogai.
- [5] Az eljáró bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, hivatkozva arra, hogy az jogvesztő határidőn túl érkezett, ugyanis a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (továbbiakban: Bv. tv.) 436. § (10) bekezdés *b*) pontjának módosításáról szóló a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény 22. §-ával megállapított a Bvtv. 10/A. § szerint a kártalanítási igény benyújtására a törvénymódosítás hatálybalépésétől, 2017. január 1-től számított 6 hónapos jogvesztő határidőn túl (2018. április 4. napján) terjesztette elő az indítványozó a kérelmét.
- [6] 1.2. A végzés ellen az indítványozó jogi képviselőjén keresztül fellebbezést nyújtott be, amiben előadta, hogy álláspontja szerint a 6 hónapos jogvesztő határidő az EJEB előtt kezdeményezett eljárás elutasítását követően kezdődik, jelen ügy esetében 2017. december 17. napjától. Álláspontját több, hasonló ügyben kelt végzéssel igyekezett alátámasztani. Ezen érvekre tekintettel kérte az elsőfokú határozat megváltoztatását és hatályon kívül helyezését, valamint az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására kötelezését.
- [7] A másodfokon eljáró Miskolci Törvényszék az elsőfokú végzést hatályon kívül helyezte és a bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az indokolásban kifejtette, hogy a bejelentett perorvoslat alapos volt, ugyanis a bíróság téves álláspontra helyezkedett azzal, hogy érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kártalanítási kérelmet. Álláspontja szerint a határidőt az EJEB határozatáról való értesítés kézhezvételétől kell számítani, jelen esetben 2017. december 17-től, ennek figyelmen kívül hagyása olyan súlyos eljárási hibának minősül, amelyet nem tudna a másodfok orvosolni, tehát az új eljárás indokolt.
- [8] A perújítás során eljáró Miskolci Törvényszék első fokon a kérelemnek részben helyt adott és 1724 nap vonatkozásában 2.413.600 forint kártalanítást állapított meg a kérelmező részére, egyebekben a kérelmet elutasította.
- [9] 1.3. Ügyeszi fellebbezés folytán az ügy ismét másodfok elé került, ahol a Miskolci Törvényszék 2.Bpkf.264/2019/2. számú végzésében a kártérítési kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, arra hivatkozva, hogy – a Bv. tv.

436. § (11) bekezdésének és (10) bekezdésének együttes alkalmazásával – a jogvesztő határidő 2017. július 30-án letelt, tehát a jogvesztő 6 hónapos határidőt 2017. január 1-től kell figyelembe venni, ami alapján a kérelem elkésettnek minősül (lásd: Miskolci Törvényszék 2.Bpkf.264/2019. számú végzés 2. oldal). Mindezekre tekintettel az eljáró bíróság az elsőfokú döntést megváltoztatta.

- [10] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Miskolci Törvényszék mint másodfokú bíróság 2.Bpkf.264/2019. számú végzésének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert véleménye szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (1) bekezdését és a IV. cikk (4) bekezdését.
- [11] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a hatályos jogszabályoknak meg kell felelniük az alkotmányos alapelveknek, azonban a támadott döntésekben sérül a visszaható hatály tilalma, amely a jogállamiság követelményéből eredeztethető. Előadta, hogy az EJB által befogadott kérelmekre vonatkozó, kizárólag az átmeneti rendelkezések között megtalálható és annak szövegében elrejtett határidő nem ad többre, mint arra lehetőséget, hogy a jogalkalmazót megtévessze és így egy újabb elítelti csoportot zárjon ki a jogérvényesítés lehetőségéből.
- [12] Kitért arra is, hogy az eljáró bíróság téves értelmezése folytán sérül az Alaptörvény 28. cikke, amely előírja, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni és alkalmazni.
- [13] Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének sérelmével kapcsolatosan előadta, hogy az állam nem tett eleget a törvénytelen szabadságelvonás miatt keletkezett kártalanítási kötelezettségének vele szemben, miközben ezt nemzetközi szerződések, többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye is előírják. Hivatkozott emellett a Bv. tv. 10/A. § (1) bekezdésben foglaltakra.
- [14] Az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott, azt megjelölte, azonban semmiféle indokolást nem fejtett ki azzal kapcsolatban.
- [15] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [16] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [17] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme miatt fordulhat panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése az alapvető jogok jelentőségét deklarálja, és az állam kötelezettségét határozza meg az alapjogok védelme vonatkozásában, ezért e rendelkezés sérelmére alkotmányjogi panaszt közvetlenül alapítani nem lehet [3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]].
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában – a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek – az alábbiak szerint – megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezését, illetve a sérelmezett bírói döntést, indokolja annak Alaptörvénybe ütközését és kifejezetten kéri a megsemmisítését.
- [19] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában – az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételeket kimeríti-e.
- [20] Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben kártalanítási kérelmet nyújtott be. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozattal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [21] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [22] A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban rögzítette, hogy az *ad malam partem* visszaható hatály tilalma elsősorban

- a normaalkotással szemben megfogalmazott elvárás, hiszen a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott azon tilalom adja, mely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság megállapította azonban azt is, hogy alaptörvény-ellenesség nemcsak a jogalkotással, hanem a visszaható hatályú szabályalkalmazással összefüggésben is felvethető, ha a jogviszony vagy a jogvita létrejöttékor még nem létező – vagy nem hatályos – előírás alapján bírálják el egy ügyet {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [23] Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében biztosított kártérítés igénybevételével kapcsolatosan az indítványozó a sérelem alátámasztásaként azzal érvelt, hogy ezt az eljáró bíróság téves jogértelmezése folytán nem kapta meg, tehát magát a számára kedvezőtlen bírói döntés eredményét vitatta.
- [24] Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. Ebből következően az Alkotmánybíróság tartózkodik attól is, hogy törvényértelmezési és dogmatikai, szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [68]} mindaddig, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [25] 4. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, figyelembe véve a Miskolci Törvényszék 2.Bpkf.264/2019/2. számú végzésében kifejtett indokolását, hogy az indítványozó panasz a sérelmezett döntéssel kapcsolatban nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel. Az indítványozó magát a bírói döntés törvényességét vitatja, mintsem alapjogok sérelmére hivatkozott volna, így nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [26] 5. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2019. november 4.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/880/2019.





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3315/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 4.Gf.75.094/2018/26-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. A Gépjármű Károsultak Országos Szövetsége (rövidítve GÉKOSZ; jogi képviselő: Karkosák Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Karkosák Balázs; a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben kérte a Fővárosi Törvényszék 4.Gf.75.094/2018/26-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az indítványozó az alapügy felperese volt. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletben megállapított tényállás szerint 2014. február 7. napján egy kft. tulajdonát képező Citroën C5 típusú személygépjárművel közlekedett egy magánszemély Budapesten a Szent Gellért tér irányából az Erzsébet-híd irányába. A felhajtónál a belső forgalmi sávban haladt és az „elsőbbségadás kötelező” táblánál a vonal előtt megállva elengedte a Hegyalja út forgalmát, majd megkezdte a jobbra kanyarodását. Vele egy időben indult szintén a hídra történő felhaladás céljából egy csuklós autóbusz, amely a hídra történő felhaladása során a jobb hátsó kerekével a járdaszegélynek ütközött. A buszvezető az ütközést követően ellenkormányzott, amelynek következtében a busz bal eleje átnyúlt a Citroën forgalmi sávjába és az ott tartózkodó gépjárművel összeütközött. A balesetben részes mindkét gépjármű megsérült, személyi sérülés azonban nem történt. A káresemény időpontjában az autóbusz az alperesnél rendelkezett érvényes kötelező gépjármű felelősségbiztosítási szerződéssel. A felperesi jogelőd a helyreállítási költségből származó kárának megtérítését kérte az alperestől. Az alperes a teljesítéstől elzárkózott. 2014. március 17. napján a Citroën gépjármű tulajdonosa a követelését egy másik kft.-re, majd 2015. szeptember 29. napján ez a másik kft. a követelésérvényesítését az indítványozóra (az alapügy felperesére) engedményezte. Az indítványozó a fizetési meghagyásból perré alakult eljárásban kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperest „kártérítés” jogcímén 484.033 Ft, és ezen összeg után 2014. február 8. napjától járó, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 301. § (1) bekezdése szerinti mértékű késedelmi kamat és perköltsége megfizetésére. Az elsőfokú bíróság ítéletében kötelezte az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg indítványozónak 484.033 Ft-ot, és ezen összeg után 2014. február 8. napjától a kifizetés napjáig járó az adott késedelemmel érintett naptári félév első napján érvényes jegybanki alapkamattal egyező mértékű késedelmi kamatot, valamint 244.846 Ft perköltséget.
- [3] 3. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az alperes élt fellebbezéssel. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék a fellebbezést kisebb részben megalapozottnak tartotta, az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét – a keresetet a perköltség körében részben elutasító rendelkezés körében – nem érintette, egyebekben megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a per elbírálásához szükséges tényállást megfelelő mértékben feltárta, a bizonyítást lefolytatta, az irányadó jogszabályokat helyesen alkalmazta, a bizonyítási eljárás során megállapított tényállásból a jogszabályok megfelelő alkalmazásával levont jogi következtetésével a másodfokú bíróság azonban csak részben értett egyet. A másodfokú bíróság foganatosította a szakértő személyes meghallgatására irányuló alperesi bizonyítási indítványt, és a 2018. október 16. napján tartott tárgyaláson igazságügyi szakértőt hallgatott meg a felperesi jogelőd közrehatása körében. A másodfokú bíróság a szakértő tényállításai alapján osztotta az alperesi fellebbezésben foglaltakat, és arra a következtetésre jutott, hogy a felperesi jogelőd a perbeli baleset elkerülése érdekében maga sem úgy járt, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a felperesi jogelőd által tanúsított vezetéstechnikai hiba, az, hogy nem nézett jobbra, és nem próbálta meg fékezéssel vagy balra kormányzással elkerülni a perbeli balesetet, károsulti közre-

hatásnak minősül, melynek mértékét a másodfokú bíróság 30 %-ban állapította meg. A másodfokú bíróság erre tekintettel az elsőfokú bíróság ítéletét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 394. § (1) bekezdésére utalással részben megváltoztatta, és az alperest terhelő marasztalás összegét a felperesi jogelőd 30 %-os közrehatásának megfelelően leszállította.

- [4] 3. Az indítványozó a Fővárosi Törvényszék ítéletével szemben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve annak megsemmisítését, mivel az – állítása szerint – sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését. Indokolása alapján az ítélet azért sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, mert a másodfokú eljárásban elrendelt bizonyítás (szakértő személyes meghallgatása) vonatkozásában előterjesztett felperesi észrevételeket, valamint a szakértői nyilatkozat cáfolatára csatolt bizonyítékokat a bíróság teljességgel figyelmen kívül hagyta, nem vizsgálta az indítványozó által előterjesztett bizonyítékokat és észrevételeket, mellőzésének indokát sem a tárgyaláson, sem ítéletében nem fejtette ki, abban még csak említést sem tett az indítványozó által becsatolt, perdöntő jelentőségű videó-felvételről. Indokolásának alátámasztására hivatkozott a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra, a 3215/2014. (IX. 22.) AB határozatra, valamint a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatra is.
- [5] 4. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [6] 4.1. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz határidőn belül érkezett be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog indítványozó szerinti sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény – indítványozó szerint – megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány megfelel annak a feltételnek is, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]; az indítványozó érintettnek tekinthető [Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pont].
- [7] 4.2. Az indítvány azonban nem felel meg annak a feltételnek, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssről volna szó (Abtv. 29. §). A támadott ítéletben nem történt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, továbbá a bírói döntés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, az indítványozó ugyanis csak a Törvényszék döntésével szembeni kifogásait fogalmazta meg, alkotmányossági érvelést alkotmányjogi panaszja ténylegesen nem tartalmaz.
- [8] Az indítványozó alkotmányjogi panaszja lényegében a kifogásolt bírói döntés felülbírálatára és a bizonyítékok újbóli mérlegelésére irányul. Az indítványozó valódi célja a bírósági döntés nem alkotmányossági szempontú, hanem ténykérdésekben való felülvizsgálata és megváltoztatása.
- [9] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A tényállás és a bíróság jogértelmezésének vizsgálatára, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a bíróság egy-egy bizonyítási indítványt, bizonyítékot milyen szempontok alapján és miként értékelt), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel. „Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelt-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenn-

tartott feladat {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}." {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}

- [10] A tisztességes eljárás alapjoga – amelyre az indítványozó hivatkozott – nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el {elsőként lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [11] A támadott bírósági döntés – a jelen ügyben feltárható összefüggések alapján – ezért nem képezhetette érdemi vizsgálat tárgyát.
- [12] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadására, mivel az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írott feltételeknek, nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 4.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/433/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3316/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Tatabányai Törvényszék 2.Pf.20.252/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Jakab Ildikó) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőző egyedi ügyben felperesként vett részt. Az indítványozó mint megbízott és a jelen alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló egyedi ügy (a továbbiakban: alapper) alperese mint megbízó között megbízási szerződés jött létre, melynek értelmében az indítványozó közreműködik az alperes, valamint az alperes tulajdonostársa közös tulajdonába tartozó ingatlan értékesítésében. Közvetítő tevékenysége ellenértékéül az eladók az adásvételi szerződés megkötésének napján egyetemlegesen kötelesek kifizetni részére az ingatlanok a szerződésben kikötött ellenértékének 31 000 EUR-t meghaladó részét.
- [3] 2012. november 5-én a tulajdonosok bérbeadási szerződést kötöttek az ingatlan helyszínéül szolgáló németországi város szolgáltató cégével, melynek értelmében a tulajdonosok megbízzák a szolgáltató céget az ingatlan folyamatos bérbeadásával. A felek kikötötték, hogy a szerződést érintő pótlólagos megállapodások, módosítások vagy kiegészítések csak írásos formában érvényesek.
- [4] 2017-ben egy házaspár (a továbbiakban: vevők) úgy döntött, hogy meg akarja vásárolni az ingatlant. Az indítványozó tájékoztatta a vevőket, hogy 2015. december 31-étől nem áll fenn a bérbeadási szerződés a városházával. Az alperes 2017. március 10-én Németországban közjegyző előtt aláírta a német nyelvű okiratba foglalt adásvételi szerződést. Az alperes tulajdonostársa azonban nem írta alá a szerződést, mert álláspontja szerint annak V. pontja a tulajdonosok megkérdezése nélkül tartalmaz olyan valótlan adatot, amely miatt később perrelhetők lennének – nevezetesen azt, hogy a szerződés tárgyát képező ingatlanra nem állnak fenn bérleti vagy haszonbérleti szerződések. Az alperes tulajdonostársa 2017. április 25-én jelezte, hogy ha a szerződésben feltüntetésre kerül az, hogy szerződésük van a várossal és a tulajdonjog a következő évben kerül át a vevőkhöz, továbbá hogy az indítványozó része a 31 000 EUR fölötti összeg, akkor megtörténhet az adásvétel. 2017. május 19-én a német közjegyző jelezte, hogy az alperes tulajdonostársának aláírása nélkül az adásvételi szerződés nem jött létre. 2017. május 22-én az alperes személyesen írt az indítványozó jogi képviselőjének, amelyben előadta, tájékoztatták arról, hogy a szerződés a megtévesztő adatok miatt nem lett aláírva, és kérték az indítványozót, hogy a valóságnak megfelelően korigálja az okiratot. Az indítványozó további lépéseket nem tett, az adásvétel pedig nem teljesült.
- [5] Az indítványozó fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet terjesztett elő 9 000 EUR-s megbízási díj megfizetése iránt. A fizetési meghagyásos eljárás az alperes ellentmondása folytán perré alakult.
- [6] Az indítványozó keresetét az Esztergomi Járásbíróság elutasította. Ítéletét a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:291. § (1) bekezdésére, valamint 6:292. §-ára alapította. A bíróság megállapította, hogy noha az indítványozót terhelte a bérleti szerződés megszűnésének bizonyítása, ő azt a bírósági tájékoztatás ellenére sem tartotta szükségesnek. A bíróság rámutatott arra is, hogy az indítványozó által csatolt e-mailek nem támasztották alá a szerződés felmondásával kapcsolatosan előadottakat. Az indítványozó nem bizonyította továbbá, hogy teljesítette a megbízási szerződésben foglaltakat. Ennek körében a bíróság azt tekintette eldöntendőnek, hogy az adásvételi szerződés létrejöttének elmaradásában fennáll-e az indítványozó felelőssége. Megítélése szerint az elmaradás elsődleges oka az, hogy az adásvételi szerződés valótlan adatot tartalmazott, és az alperes tulajdonostársa ezek korigálásáig elzárkózott az aláírástól, majd ezt követően az indítványozó nem intézkedett a korigálás iránt. A szerződéskötés mint a díjfizetés szerződés szerinti előfeltétele



az indítványozónak betudhatóan nem jött létre, ezért az Esztergomi Járásbíróság elutasította az indítványozó keresetét.

- [7] Az indítványozó fellebbezett az elsőfokú ítélet ellen. Mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy a járásbíróság elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy a bérleti szerződés fennállása, illetve megszűnése tekintetében mely jogszabályi rendelkezések irányadók a nemzetközi vonatkozással is bíró ügyben, tekintettel az 593/2008/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Rendeletre. Az elsőfokú ítélet tényszerűen megalapozatlan, a városi szolgáltatóval fennálló bérleti szerződés ugyanis 2015. december 31-ével megszűnt. A szerződés felbontása egyoldalú jognyilatkozat, ezért téves az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy a felmondás nem joghatályos. A megbízási szerződésben nem került rögzítésre a városi szolgáltatóval kötött szerződés és az sem, hogy az indítványozónak azt kötelezettsége lenne felmondani, amiből szerinte arra lehet következtetni, hogy az alperes a szerződéskötéskor már tisztában volt azzal, hogy az indítványozó a bérleti szerződést felmondta. De még ha hatályban is lett volna a bérleti szerződés az adásvételi szerződés megkötése idején, az semmilyen költséggel nem terhelte volna az alperest, mert a tulajdonjog átszállásával, az annak lebonyolításához szükséges idő elteltével, már nem lett volna olyan bérleti szerződés, bérbeadás, korábbi foglalás, amely alapján helyt kellene állni. Mindemellet az alperes megtévesztette az indítványozót, amikor úgy írta alá az adásvételi szerződést, hogy elmulasztotta őt arról tájékoztatni, hogy csupán a saját nevében jár el. Az indítványozó általánosságban azt állította, hogy az eladók el akarták húzni az adásvételt, mert tudomást szereztek arról, hogy az azt követő évtől lenne lehetőségük az ingatlan adómentes értékesítésére. Végül kifogásolta az ügyvédi munkadíj értékét is, mert megítélése szerint az elsőfokú bíróság az alperes jogi képviselőjének ténylegesen elvégzett munkájához képest aránytalanul magas összeget számolt fel a perköltségről való rendelkezés során, egyúttal sérelmezte, hogy kérése ellenére nem bocsátották rendelkezésére az alperesnek a jogi képviselőjével megkötött megbízási szerződését, így nem volt lehetősége ellenőrizni a benne foglalt munkadíj mértékét.
- [8] A Tatabányai Törvényszék helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. Indokolása szerint az indítványozó a magyar bíróság hatáskörét maga jelölte meg, továbbá keresetét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 29. § (1) bekezdésének megfelelően, az alperes lakóhelye szerint illetékes bíróságnál nyújtotta be. A törvényszék utalt arra is, hogy a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet 62/H. §-a alapján a magyar bíróság joghatóságát megalapozza az, ha az alperes anélkül, hogy kifogásolná a joghatóság hiányát, az ügy érdemére vonatkozó nyilatkozatot tesz, kivéve ha a magyar bíróság joghatósága kizárt. A magyar bíróságnak az említettek miatt nem kellett vizsgálnia a joghatóságát. A törvényszék utalt arra is, hogy az indítványozó a joghatósági kifogását csak a másodfokú eljárásban terjesztette elő, ami így nem lehet megalapozott.
- [9] A törvényszék megítélése szerint az adásvételi szerződés megkötése az indítványozó mulasztása miatt hiúsult meg, ezért az indítványozó nem jogosult a közvetítési szerződés szerinti megbízási díjra. Az indítványozó a bérleti szerződés felmondása tekintetében sem járt eredménnyel, mert nem volt erre meghatalmazása a tulajdonosoktól. A törvényszék felidézte a Ptk. 6:14. §-át, amely az álképviselő nyilatkozatának következményeiről rendelkezik. Az indítványozó nem igazolta, hogy nyilatkozatát a címzettek joghatályosnak elismerték volna vagy kérték volna annak a tulajdonosok általi megerősítését.
- [10] A törvényszék nem találta megalapozottnak az ügyvédi munkadíjjal kapcsolatos kifogást sem, megítélése szerint a munkadíj arányban áll a kifejtett munkával.
- [11] 2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal támadta a Tatabányai Törvényszék ítéletét – az Esztergomi Járásbíróság ítéletére kiterjedően –, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), valamint (7) bekezdése alapján kérte azok megsemmisítését. Panaszát mindenekelőtt arra alapította, hogy az eljáró bíróságok nem vették figyelembe az általa előadottakat, illetve a bizonyítási indítványait, továbbá valójában nem válaszolták meg az általa feltett kérdéseket. A panasz gondolatmenetének alapját hat, részben egymásra épülő kérdés képezi, amelyekre az indítványozó megítélése szerint a bíróságok téves és jogsértő, ezért az Alaptörvénybe ütköző válaszokat adtak. 1.) Releváns-e a bérleti szerződés fennállása a megbízási szerződés teljesítése szempontjából? 2.) A megfelelő nemzeti jog alkalmazása mellett tartalmában bérleti szerződésnek minősül-e a bérleti szerződés? 3.) Ez a szerződés felmondásra került-e az adásvételi szerződés megkötésekor? 4.) A törvényszéknek állást kellett volna foglalnia abban a kérdésben, hogy mely ország jogát kellett alkalmazni az ügyben, illetve jogszabálysértő-e, hogy ezt a járásbíróság nem vizsgálta. 5.) A járásbíróság elutasította a bérleti szerződés felmondása tényének bizonyítására irányuló tanúbizonyítási indítványt, aminek nem adta indokát, és a törvényszék sem foglalt állást abban, hogy jogszerű volt-e ez az elutasítás. 6.) A törvényszéknek vizsgálnia kellett volna annak jogszerűségét, hogy a járásbíróság úgy állapította meg a perköltséget, hogy nem küldte meg az alperes és jogi

képviselője közötti megbízási szerződést az indítványozónak. A panaszban foglaltak szerint mindezek a mulasztások az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét eredményezik, mert a bíróságok nem tettek eleget indokolási kötelezettségüknek, továbbá megsértették a fegyveregyenlőség elvét.

- [12] Az indítványozó álláspontja szerint a per során sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) szerinti jogorvoslathoz való jog is, mert a törvényszék nem válaszolta meg a fellebbezésben előadott kérdéseket és nem vette figyelembe az indítványozó szempontjait, a jogorvoslat ily módon kiüresedett.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben foglalt befogadási feltételeknek, és így alkalmas-e az érdemi elbírálásra. E vizsgálat során az alábbi következtetésekre jutott.
- [14] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [15] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a tényállás megállapítása és a jogszabályok értelmezése a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróságként”, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól. Az eljáró bíróságok reagáltak az indítványozó által előadott jogi érvekre és értelmezték a hivatkozott jogforrásokat, jelen esetben pedig az indítvány nem mutat rá olyan alkotmányjogilag értékelhető körülményre, amely a hivatkozott alapvető jogok sérelmét valószínűsítene. Az a tény, hogy az indítványozóra nézve kedvezőtlen eredmény született, önmagában nem vet fel szükségszerűen alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.
- [16] Az indítvány az eljáró bíróságok ténymegállapításának és jogértelmezésének megváltoztatására irányul. Az Esztergomi Járásbíróság kifejtette ítéletében, hogy mit és miért tart az ügy központi kérdésének, és álláspontját alátámasztotta jogszabályi hivatkozással. Megítélése szerint – tekintettel a Ptk. 6:291. § (1) bekezdésére – azt a kérdést kellett megválaszolni, hogy milyen okból hiúsult meg az adásvétel, és az erre adott válaszát a bizonyítékokat mérlegelve megindokolta. Hasonlóképpen: a Tatabányai Törvényszék indokát adta annak, miért járt el jogszerűen az elsőfokú bíróság, amikor a magyar eljárási törvényeknek megfelelően lefolytatta az eljárást. A törvényszék kifejtette, hogy az indítványozó miért nem nyilatkozhatott joghatályosan a tulajdonosok ingatlanával kapcsolatos bérleti szerződést illetően, vagyis az indítványozó képviselői jogának a magyar jog szerinti hiányában látta a megbízási szerződés teljesítés megghiúsulásának okát. Végül a jogerős ítélet kitért arra is, miért nem aránytalan az ügyvédi költség megállapítása. Mindeme kérdések elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik és a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, ezért az alkotmányjogi panasz nem vet fel sem alapvető alkotmányjogi kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, így az Abtv. 29. §-ára tekintettel nem fogadható be.
- [17] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmához hozzátartozik annak követelménye, hogy a jogalkotó a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alaptörvény megköveteli azt is, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására, továbbá a jogorvoslati jog hatékony gyakorlásával függ össze a sérelmezett határozat indokainak teljes bemutatása, illetve a határozat alapjául szolgáló iratok és bizonyítékok megismerésének lehetősége is {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. A jogerős ítélet részletesen bemutatja a fellebbezésben kifejtett érveket, és kifejti, hogy azok miért nem helytállóak úgy a joghatóság, mint az ügy érdeme tekintetében. Ezért a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben sem merült fel a panasz befogadását indokoló, az Abtv. 29. § szerinti körülmény.
- [18] 4. Tekintettel arra, hogy az indítvány részben nem vetett fel alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést, illetve nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, részben pedig nem felelt meg

az egyéb törvényi feltételeknek, azt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 4.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/960/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3317/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.013/2019/2. számú végzése, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 222. § (1) bekezdésének „az ügyben érintett” szövegrésze és 224. § (3) bekezdése c) pontjának a személyi azonosítóra vonatkozó része alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély (Páger Ferenc, a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján (Dr. Fekete Tünde Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Fekete Tünde) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Pécsi Ítéltábla Pk.III.50.013/2019/2. számú végzésével szemben. Az Abtv. 28. §-a alapján azt is kérte, hogy – szükség esetén, amennyiben nem a bírói értelmezés, hanem a jogszabály okozza az alaptörvény-ellenességet – az Alkotmánybíróság állapítsa meg – az álláspontja szerint az ügyében alkalmazott – Ve. 222. § (1) bekezdésének „az ügyben érintett” szövegrésze, valamint 223. § (3) bekezdése c) pontjának a személyi azonosítóra vonatkozó része alaptörvény-ellenességét és semmisítse ezeket meg, vagy a 223. § (3) bekezdését egészítse ki „vagy személyi igazolvány száma” tartalomra. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványozó tévesen jelölte meg a Ve. 223. § (3) bekezdését, mert a tartalmilag kifogásolt rendelkezést a Ve. 224. § (3) bekezdésének c) pontja tartalmazza, ezért vizsgálata során a Ve. ez utóbbi rendelkezését vette figyelembe.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz előzményeként az indítványozó, mint a versendi független polgármesterként nyilvántartásba vett kérelmező, kifogást terjesztett elő a Versendi Helyi Választási Bizottságnál (a továbbiakban: HVB), mivel álláspontja szerint a bizottsági tagok túlnyomó része nem volt pártatlan, a szavazó lapok száma nem egyezik a névjegyzékben szereplő aláírásokkal, ezért megsértették a választás alapelveit. A HVB a kifogást 58/2019. (X. 15.) számú HVB határozatával elutasította. Az indítványozó a döntés ellen fellebbezést nyújtott be, melyet a Baranya Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 80/2019. (X. 17.) számú TVB határozatával érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A TVB hivatkozott a Ve. 231. § (1) bekezdésének d) pontjára, mely szerint a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az nem tartalmazza a 224. § (3) bekezdésében foglaltakat. Megállapította, hogy a fellebbezés nem tartalmaz jogszabálysértésre hivatkozást és nem tartalmazza az indítványozó személyi azonosítóját, így nem felel meg a 224. § (3) bekezdésének a) és c) pontjában foglalt feltételnek.
- [3] 3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Pécsi Ítéltáblához, amely az alkotmányjogi panasszal megsemmisíteni kért Pk.III.50.013/2019/2. számú végzésével a TVB határozatát helybenhagyta. A bíróság – többek között – rögzítette: „a TVB a sérelmezett határozatával nem a választás eredménye elleni fellebbezést, hanem a kérelmező kifogását elutasító HVB határozat elleni fellebbezést utasította el érdemi vizsgálat nélkül. Az ítéltáblának a kérelmező bírósági felülvizsgálata kapcsán abban a kérdésben kellett elsőként állást foglalnia, hogy a TVB érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatta-e a határozatában megfogalmazott indokok alapján a fellebbezést. A fellebbezés tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy abban a kérelmező nem jelölte meg a személyi azonosítóját. A Ve. 224. § (3) bekezdés c) pontja alapján azt a fellebbezésnek feltétlenül tartalmaznia kell, és [...] annak hiányát nem pótolhatta azzal, hogy személyazonosító igazolványának számát a fellebbezésében megjelölte. A Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontjának kötelező rendelkezése folytán a TVB-nek a fellebbezést már ebből az okból el kellett utasítania. [...] A fellebbezés hiányai a felülvizsgálati eljárásban nem pótolhatók, ezért az először a bírósági felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabálysértéseket az ítéltábla érdemben nem vizsgálhatta, csupán azt, hogy a TVB az előterjesztett fellebbezés keretein belül jogszabály-



sértés nélkül döntött-e annak érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról. A TVB határozatában megjelölt hiányok fennálltak, ezért a TVB határozata nem jogszabálysértő.”

- [4] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott, a hatékony jogorvoslathoz való jogának a sérelmét állította. Álláspontja szerint a Pécsi Ítéltábla azáltal sértette meg a hatékony jogorvoslathoz való jogát, hogy érdemi vizsgálat nélkül hagyta helyben a TVB határozatát. Mindkét fórum formai okra, nevezetesen arra hivatkozott, hogy a fellebbezés nem tartalmazta az indítványozó személyi azonosítóját. Bár ez tényszerűen igaz, azonban a fellebbezésben megjelölte a személyazonosító igazolványának a számát és ezáltal személye beazonosítható volt, a bírósági eljárás során pedig már megadta a személyi azonosítóját. A Ve. nem tartalmaz értelmező rendelkezést a személyi azonosítóra; az indítványozó az eljárás során beazonosítható volt. Ehhez kapcsolódóan indítványozta a Ve. 224. § (3) bekezdése személyi azonosítóra vonatkozó részének a megsemmisítését, „illetve kiegészítését »vagy személyi igazolvány száma« tartalomra”. Hangsúlyozta: „ez a formai ok nem okozhatja olyan jogsérelmet, melyek egyébiránt a hatékony jogorvoslat ellen hatnak”. Az indítványozó ezen túlmenően kifejtette, hogy nézete szerint a jogorvoslathoz való jog kiterjed a választási szervek által hozott döntések elleni jogorvoslatra is. Az indítványozó álláspontja szerint az ítéltábla döntése „azáltal, hogy elutasította lényegében vizsgálat nélkül és formai okokra hivatkozva felülvizsgálati kérelmemet, megszünteti az ügyemben eljárt választási szervek álláspontom szerint tisztességtelen – részrehajló, törvényellenes – eljárása orvoslásának egyetlen eljárási garanciáját is. Az Alaptörvény XIV. cikk [helyesen: XXIV. cikk] (1) bekezdése a jogorvoslathoz való jogtól függetlenül biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot is a hatósági eljárásokban. Ez a jog a polgárok minden hatósági »ügyére« kiterjed. E jogomat sértette a HVB, amikor a hivatkozott elsőfokú határozatában nem vizsgálta meg jogszabályszerűen az általam elé tárt tényeket és bizonyítékokat, majd a HVB ezen jogszabálysértő magatartását a TVB sem vizsgálta meg érdemben. Panaszom tárgya azonban nem önmagában a tisztességes eljáráshoz való jogom sérelme. Álláspontom szerint a jogorvoslathoz való alapvető alkotmányos jog rendeltetése – és kiterjesztése a tisztességes eljárás követelménye alá vont eljárásokra – részint épp az, hogy a tisztességes eljárás sérelmeit orvosolja. [...] A jogorvoslathoz való alapvető jogom tehát a választási szervek tisztességes eljárásának garanciájaként ugyanolyan alkotmányos rendeltetést hivatott betölteni, mint a hatósági döntések tisztességes eljárásának garanciájaként. Ez is alátámasztja tehát, hogy a Bírói Döntés a jogorvoslathoz való alapvető jogomat korlátozza. A jogorvoslathoz való jog érvényre jutása a választási eljárásban a demokratikus választások garanciája. A választási eljárásban a másodfokon eljáró választási szervek döntései elleni bírósági felülvizsgálat indítványozásához szükséges érintettség Bírói Döntés szerinti értelmezése álláspontom szerint lehetetlenné teszi, hogy a jogorvoslathoz való jog betöltse alapjogi rendeltetését a választási eljárásban. A választási eljárások során jellemzően számos alkalommal következik be a választási eljárás alapelveinek sérelme anélkül, hogy az objektív jogsérelem egyszersemind a választási eljárás valamely szereplőjének egyéni jogát sértené. [...] A jogorvoslathoz való alkotmányos jog alaptörvény-konform értelmezése tehát ezen alkotmányossági követelmények érvényre juttatása érdekében a jogorvoslathoz való alapvető jogot ki kell terjessze azokra is, akiknek jogait vagy kötelezettségeit nem érinti a választási eljárás alapelveinek sérelmét érintő jogvita, de akiknek elsődleges érdeke, hogy Magyarország választásait valóban a jogállamiság elvének megfelelően bonyolítsák le.”
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint a fentiek miatt a Pécsi Ítéltábla döntése alaptörvény-ellenes jogértelmezésen alapul vagy a Ve. 222. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért kérte azok megsemmisítését.
- [6] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A Pécsi Ítéltábla 2019. október 22-én hozta meg a végzését, melyet az indítványozó aznap átvett, az alkotmányjogi panaszát 2019. október 25-én postai úton nyújtotta be a Pécsi Ítéltáblára. Az Alkotmánybíróság ez alapján megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezettnek tekinthető.
- [7] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt, a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének a) pontja szerint meg kell jelölni „azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza”, b) pontja szerint szintén meg kell jelölni „az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén

az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét”, az e) pont szerint pedig indokolást kell tartalmaznia „arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés [...] miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével”.

- [8] Az indítvány az alábbiak miatt nem felel meg ezeknek a követelményeknek. A Ve. 222. § (1) bekezdéséhez, valamint 224. § (3) bekezdése c) pontjához kapcsolódóan az indítványozó nem jelölte meg az Abtv. 26. § (1) bekezdését, ehelyett a 28. § (1) bekezdését hívta fel, amely az Alkotmánybíróság számára biztosítja a lehetőséget arra, hogy az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott indítvány esetén az alkalmazott jogszabály vizsgálatára is áttérjen.
- [9] Alkotmányjogi panasz benyújtásának az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelme esetén van lehetőség, amelyet vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály bírósági alkalmazása [Abtv. 26. § (1) bekezdése], vagy a jogszabály alaptörvény-ellenes bírói értelmezése (Abtv. 27. §) okoz. A Pécsi Ítéltábla a Ve. 221. § (1) bekezdése alapján az indítványozó érintettségét elismerte (lásd a Pécsi Ítéltábla végzésének 2. oldala). E körben tehát az indítványozó egyéni alapjogsérelme az indítványban kifejtett módon nem merülhet fel; így az alkotmányjogi panaszban kifejtett indokolás nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjának.
- [10] A Ve. 224. § (3) bekezdése c) pontjának alaptörvény-ellenességét az indítványozó tulajdonképpen arra alapozta, hogy a Ve. nem tartalmaz értelmezést a személyi azonosító tekintetében; a rendelkezés célja (ti. a beazonosíthatóság) más adatok megadásával is biztosítható. A Ve. valóban nem tartalmaz fogalom-meghatározást a személyi azonosító vonatkozásában, azonban ennek léte és a személyazonosító igazolvány számától való különbözősége köztudomású tény. Az indítványozónak mint polgármesterjelöltként nyilvántartásba vett személynek már a választási eljárás során korábban is íggy a jelöltté válása során, a Ve. 120. § (3) bekezdése szerint] személyi azonosítóját kellett megadnia. Az indítvány arra nézve nem tartalmaz indokolást, hogy önmagában az, hogy a Ve. alapján a személyi azonosítóval kerül beazonosításra a fellebbezést, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelmet benyújtó személy, miért sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését, így nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) és e) pontja szerinti feltételnek. Az Alkotmánybíróság e körben megjegyzi, hogy az indítványozó által kért jogszabály-kiegészítésre a testületnek nincsen hatásköre.
- [11] Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott indítvány indokolása szerint azért alaptörvény-ellenes a Pécsi Ítéltábla jogértelmezése, mert formai okból utasította el a felülvizsgálati kérelmét, nem vette figyelembe, hogy a fellebbezésében – bár a személyi azonosítóját nem, de – a személyi igazolványának a számát megadta; a bírósági felülvizsgálati kérelemben pedig pótolta a hiányosságot. Az indítványozó álláspontja szerint ezzel megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, a hatékony jogorvoslathoz való jogát. Tekintettel arra, hogy a Ve. kógens rendelkezést előíró 231. § (1) bekezdésének d) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani a fellebbezést, ha az nem tartalmazza – egyebek mellett – a kérelmező személyi azonosítóját, az indítványozó tulajdonképpen azért tartja alaptörvény-ellenesnek a bírói döntést, mert az a jogszabályt megfelelően, nem *contra legem* módon értelmezte és alkalmazta. Az alaptörvény-ellenesség ilyen indokolása egyértelműen nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) és e) pontja szerinti feltételnek. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülésének kötelezettségéből semmiképpen nem vezethető le olyan értelmezés, amely szerint a jogorvoslat igénybevételét ne lehetne – bárki által teljesíthető – feltételhez (pl. formai feltételek, határidő) kötni.
- [12] Az Alkotmánybíróság e körben megjegyzi továbbá, hogy az Abtv. 27. § b) pontja az alkotmányjogi panasz feltételéül szabja a jogorvoslat kimerítésének kötelezettségét; az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata szerint [lásd pl.: a hasonló ügyben hozott 3247/2014. (X. 3.) AB végzés] az indítványozó nem merítette ki érdemben a jogorvoslatot akkor, amikor a HVB határozat elleni fellebbezését hiányosan nyújtotta be, és ezért azt a TVB – a Ve. 224. § (3) bekezdésére hivatkozva, a Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül elutasította [lásd még: 3073/2014. (III. 26.) AB végzés; 3131/2014. (VI. 24.) AB végzés]. Az indítvány tehát e szempontból sem felel meg a befogadási feltételeknek.
- [13] A fentiekben kifejtettek közül következően az indítvány befogadására és érdemi elbírálására nincsen lehetőség.
- [14] Az alkotmányjogi panasz elbírálása során az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az Ügyrend 5. § (1)–(2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tanácsa járt el, és az Abtv. 56. § (3) bekezdése szerinti rövidített indoklással ellátott végzést hozott.

[15] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, 27. §-ára, 52. § (1) és (1b) bekezdése *a)*, *b)* és *e)* pontjára tekintettel, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *e)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 4.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1733/2019.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3318/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.474/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó panaszában a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.474/2019/2. számú végzése, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Választási Bizottság 97/2019. (X. 18.) számú határozata, valamint Rakamaz Város Helyi Választási Bizottságának 58/2019. (X. 14.) számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó álláspontja szerint a végzés és a határozatok ellentétesek az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésével, XXIII. cikk (8) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [3] Az alkotmányjogi panasz előzményei – a bíróság végzésében és a választási bizottság határozataiban megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [4] Rakamaz Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) 58/2019. (X. 14.) számú határozatával megállapította, hogy Rakamaz városban a polgármester-választás eredményes volt, és megnevezte a megválasztott polgármestert.
- [5] A határozattal szemben az indítványozó fellebbezést terjesztett elő, amelyben a választási eredmény megsemmisítését kérte a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban írt alapelvek sérelmére hivatkozással. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 97/2019. (X. 18.) számú határozatával az indítványozó fellebbezését érintettség hiányában érdemi vizsgálat nélkül elutasította.
- [6] A TVB határozatával szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Ve. 223. § (3) bekezdés a) pontjában írt jogszabálysértésre hivatkozással. A Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.474/2019/2. számú végzésével a TVB határozatát megváltoztatta, tekintettel arra, hogy a fellebbezés érintettség hiányában történt érdemi vizsgálat nélküli elutasításának nem volt helye, és a HVB határozatát helybenhagyta.
- [7] Az ítéltábla végzésében rögzítette, hogy az indítványozó érintettsége már a fellebbezés előterjesztésekor sem volt kétséges. Az indítványozó fellebbezésével kapcsolatban az ítéltábla megállapította, hogy az csak a szavazólapok hiánya esetében tartalmaz olyan jogszabálysértésre való utalást, amely a fellebbezéssel indult eljárásban értékelendő a Ve. szerint. Így az ítéltábla érdemben csak ezzel kapcsolatban foglalt állást, és megállapította, hogy az előfordult szavazólahiány a választási alapelvek sérelmét nem valósította meg.
- [8] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és alkotmányjogi panaszában a Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.474/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésével, XXIII. cikk (8) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [9] Álláspontja szerint a TVB megsértette az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése, a XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti alkotmányos jogait azzal, hogy a fellebbezési kérelmét jogszerűtlenül utasította el.
- [10] Ugyancsak sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, hogy az indítványozó álláspontja szerint az ítéltábla jogszabálysértő módon és helytelen indokolással hozta meg a végzését. Az indítványozó kiemelte, hogy az előbbi alaptörvényi rendelkezések sérelmét jelenti, hogy az ítéltábla nem értékelte az általa hivatkozott valamennyi tény, nem indokolta megfele-



lően vagy nem megfelelő jogszabályi hivatkozással indokolta az értékelés elmaradását, a rendelkezésre álló tényeket nem egyenként és összességében értékelte.

- [11] Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének sérelmével kapcsolatban önálló, értékelhető indokolást nem terjesztett elő az indítványozó.
- [12] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [13] A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.
- [14] Az indítványozó határidőben megküldött alkotmányjogi panaszában megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [IX. cikk (3) bekezdése, XXIII. cikk (8) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése], a támadott bírói döntést, a Debreceni Ítéletábla Pk.II.20.474/2019/2. számú végzését, továbbá az alaptörvényellenességre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége egyértelmű, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [15] Az indítványban kifejtett indokolás teljes egészében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét fogalmazza meg. Így az indítvány nem tartalmaz indokolást az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésével, XXIII. cikk (8) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya [lásd pl.: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]] az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [16] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [17] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt a következetes gyakorlatát, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára [3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]]
- [18] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme körében arra hivatkozott, hogy az ítéletábla nem adta kellő indokát annak, hogy az indítványozó érveit hogyan értékelte, illetve miért nem értékelte azokat. E hivatkozás kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a támadott végzés indokolásának jó része ezzel kapcsolatban tartalmaz okfejtést (elsőként az indítványozó érintettségéről, majd az indítványozó érvei alapján a választási eredmény elleni jogorvoslatról, végül a szavazólaphiányról).
- [19] Egyebekben pedig az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlata szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. A jogszabályok végső soron és kötelező erővel történő értelmezése egyébiránt a bíróságok feladata.” [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]]

- [20] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelme vonatkozásában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz e vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek.
- [21] Fentiekre figyelemmel az indítvány nem tartalmaz olyan érvet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését.
- [22] A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz nem felel meg részben az Abtv. 27. §-ában, részben az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 5.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1757/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3319/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.031/2019/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Litresits Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Litresits András ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó panaszában a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.031/2019/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó álláspontja szerint a végzés ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, továbbá az R cikk (2) bekezdésével és a 28. cikkével.
- [3] Az alkotmányjogi panasz előzményei – a bíróság végzésében és a választási bizottságok határozataiban megállapított tényállás, valamint az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [4] 1.1. Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) 97/2019. (X. 18.) számú határozatával megállapította, hogy a 2019. október 13. napján megtartott helyi önkormányzati képviselőválasztás a település 08. számú egyéni választókerületében a 25., a 27., a 29., és a 30. számú szavazókörökben a Ve. 2. § (1) bekezdés a), b), c) és e) pontjaiba, 143. §-ába, valamint a 173. § (2)–(3) bekezdésébe ütközés miatt jogszabálysértő. A HVB a 08. számú egyéni választókerületi 25., 27., 29. és 30. számú szavazókörében megtartott egyéni választókerületi képviselőválasztás eredményét megállapító 89/2019. (X. 14.) számú HVB határozatot megsemmisítette és a 08. számú választókerület 27., 29. és 30. szavazókörében a helyi képviselőválasztást érintően a szavazás megismétlését rendelte el, amelyet 2019. november 10. napjára tűzött ki.
- [5] A HVB a határozatának indokolásában egyebek mellett arra hivatkozott, hogy a választás napján a képviselőjelölt indítványozó és egy másik képviselőjelölt többször is megjelent a szavazóhelyiségeket magában foglaló épületekben, és az indítványozó négy, a másik képviselőjelölt pedig egy szavazókörbe jogcím nélkül belépett. Megállapította a HVB az indítványozó nyilatkozata alapján azt is, hogy megvalósult a szavazók szervezett szállítás, továbbá a másik képviselőjelölt kifejezetten befolyásolta a választópolgárokat a szavazáshoz adott szóbeli információkkal. A HVB ennek alapján úgy foglalt állást, hogy a jelöltek e magatartása a Ve. 143. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző tiltott kampánytevékenységnek minősül, azonban a 25. számú szavazókört illetően az – a jogsértés megvalósulása ellenére –, a szavazóköri különbségeket is figyelembe véve a választás eredményére nem hatott ki.
- [6] Végül a HVB megállapította, hogy a feltárt jogsértés a 08. számú egyéni választókerületben a helyi önkormányzati képviselőválasztás eredményére kihatással lehetett, ezért indokoltnak látta a legsúlyosabb szankció alkalmazását, a választási eljárás e részének a megsemmisítését és a szavazás megismétlését. A HVB ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy ezekben a szavazókörökben megállapított jogsértő cselekmények a településen a polgármester választás eredményére, annak számszaki adataira is figyelemmel nem hatottak ki.
- [7] 1.2. A Tolna Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) a HVB 97/2019. (X. 18.) számú határozatát a 65/2019. (X. 24.) számú TVB határozatával akként változtatta meg, hogy a 08. számú egyéni választókerület 25-ös számú szavazókörében is elrendelte a szavazás megismétlését, egyebekben a HVB határozatát helybenhagyta és az indítványozó (valamint a másik képviselőjelölt) fellebbezését elutasította.

- [8] A TVB tévesnek találta a HVB indokolásának azon megállapítását, miszerint a 25. számú szavazókörben a jogsértés megállapítása ellenére azért nem rendelte el a szavazás megismétlését, mert az indítványozó ebben a szavazókörben szavazott és ezen felül csak egy alkalommal – amikor a reggelit vitte – jelent meg a szavazókörben, és ez a szavazatkülönbségeket is figyelembe véve a választás eredményére lényegesen nem hatott ki. A TVB megállapítása szerint egyébként az indítványozó nem a 25. számú szavazókörben szerepelt a névjegyzékben, hanem a 26. számú szavazókörben volt jogosult szavazni, amely más választókerülethez tartozik.
- [9] 1.3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.031/2019/5. számú végzésével a TVB 65/2019. (X. 24.) számú TVB határozatát helybenhagyta.
- [10] A bíróság ítéletének indokolásában rámutatott arra, hogy a Ve. 173. §-ának (1) bekezdése szerint a választási iratok, egyéb kellékek elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámoló bizottság és a választási iroda tagjai, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhatnak a szavazóhelyiségben. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése alapján a szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a szavazatszámoló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben, míg a (3) bekezdés szerint a választópolgár – valamint a 181. § (1) bekezdés szerinti segítője – a választójoga gyakorlásához szükséges ideig tartózkodhat a szavazóhelyiségben. A szabályozás a bíróság szerint nem hagy kétséget afelől, hogy a szavazókör a felsoroltakon kívül mindenki más számára tiltott terület, amely tilalom garanciális jellegű, és annak a lehetőségnek a kizárását célozza, hogy a szavazás folyamatát bármilyen illetéktelen beavatkozás megzavarja. Különösen hangsúlyosnak tartja e tilalmat a bíróság a jelöltek számára, akik a választás eredményének alakulásában közvetlenül és érdekeltek.
- [11] Hivatkozott a bíróság a Ve. 172. § (2) bekezdésére, miszerint a szavazatszámoló bizottság tagjai a szavazás időtartama alatt nem használhatnak adatrögzítésre vagy adattovábbításra alkalmas eszközt a szavazóhelyiségben, amely rendelkezésből – összevetve azt a szavazóhelyiségben való tartózkodásra vonatkozó szabályokkal – a bíróság szerint kétséget kizáróan levonható az a következtetés, hogy ha a törvény a szavazóhelyiségben tartózkodó szavazatszámoló bizottsági tag és a jelölt közötti elektronikus kommunikációt tiltja, akkor a szóbeli kommunikáció ugyancsak tiltott. Ennek okán a végzés indokolása szerint az indítványozó azon magatartása, hogy a delegált tagok étellel való ellátását magára vállalta, a szavazás időtartama alatt a szavazóhelyiségekbe belépett és ott a delegáltakkal kommunikált, a felsorolt törvényi tilalmak többszöri megsértését jelenti.
- [12] Nem értett egyet a bíróság az indítványozóval a kampánytevékenység megvalósulásának kérdéséről. A bíróság álláspontja szerint a korábbi szabályozás szerinti kampánycsendet a Ve. 143. § (1) bekezdés szerinti relatív területi kampánytilalom váltotta fel, mely szerint nem folytatható kampánytevékenység a szavazás napján a szavazóhelyiségben, valamint a szavazóhelyiséget magában foglaló épületben, a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított 150 méteres távolságon belül közterületen, ezért a jelölteknek körültekintően kell eljárni annak érdekében, hogy jelenlétükkel és magatartásukkal a választók döntésének befolyásolására módot ne adjanak.
- [13] Végül a bíróság megállapította, hogy nem volt ügydöntő jelentősége annak, hogy az indítványozó a szavazóhelyiséghez vezető úton kommunikált-e, a szavazóhelyiségben mennyi ideig tartózkodott, ott kivel találkozott, és figyelmeztették-e a szabálysértő magatartására, mert a bíróság döntése az indítványozó által beismert tényeken alapult.
- [14] 2. Az indítványozó álláspontja szerint a végzés ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, továbbá az R cikk (2) bekezdésével és a 28. cikkével.
- [15] Az indítványozó szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel egyrészt az a kérdés, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabályt is figyelembe véve megfelel-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéséből fakadó követelményeknek az, az aránytalanul szűkítő értelmezés, ahogyan a bíróság a Ve. 142. §-át („[n]em minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától”) értelmezte.
- [16] Az indítványozói álláspont szerint ugyanis, ha nem találkozott választópolgárral, kampánytevékenységet nem folytatott és csak egy delegált részére vitt be ételt a szavazóhelyiségbe a paraván mögötti étkezőbe, az nem olyan súlyos és lényeges jogsértés, ami a szavazás megismétlését indokolná. Ennek alapján – állítja az indítványozó – ha egy rendőr, vagy ételfutár lépne be a szavazóhelyiségbe, akkor önmagában a belépés miatt is meg kellene ismételnünk a választást. Az indítványozó szerint fogalmilag kizárt volt, hogy ő bárkit is befolyásolt volna,



hiszen – állítása szerint – egyetlen szavazópolgár sem tartózkodott a helyiségben. Hivatkozott az indítvány arra is, hogy ugyanezen bírók, ugyanaznap, más esetben nem ilyen drákói szigorral fogalmaztak, amikor azt mondták ki, hogy mindenkor eseti jelleggel, egyedileg, az adott cselekményt az összes körülmény figyelembe vételével kell vizsgálni, továbbá a támadott döntés eltér a Kúria irányadó eseti döntésétől.

- [17] Mindezek alapján, véleménye szerint a bíróság figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény 28. cikke szerint teleologikus értelmezést, továbbá eltért a Kúria irányadó eseti döntésétől, amikor a Ve. 142. §-át és 173. §-ának (2) bekezdését értelmezte.
- [18] Ugyancsak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az indítványozó szerint az, hogy mind a választási bizottságok, mind a bíróság a szóban forgó ügyben eltért a kérelemtől, holott a Ve. 218. § (1) bekezdése szerint ezt nem tehetne volna meg. A HVB-hez benyújtott kifogásában a FIDESZ választókerületi elnöke ugyanis a 08. számú egyéni választókerület összes szavazóköri választási eredményének a megsemmisítését kérte, ehhez képest a HVB csak a képviselői választási eredmény megsemmisítését rendelte el és az indítványozó véleménye szerint ugyanezt a hibát követte el a TVB és a bíróság is. A kérelemhez kötöttség elve okán ezt nem teheték volna meg, ez pedig álláspontja szerint sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikkének (1) bekezdésében foglaltakat.
- [19] Végül az indítványozó kiemelte, hogy nem „felülmérlegelést” kér az Alkotmánybíróságtól, hanem annak megállapítását, hogy a *contra legem* és a kérelemhez kötöttség elvét semmibe vevő döntés számára alkotmányosági sérelmet okozott.
- [20] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek. Bár az indítványozó hivatkozott az Abtv. 26. §-ának (1) bekezdésére is, erre vonatkozóan azonban semmiféle indokolást nem terjesztett elő, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt kizárólag az Abtv. 27. §-a szerint vizsgálta.
- [21] A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.
- [22] Az indítványozó határidőben megküldött alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXIII. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései, R) cikk (2) bekezdése és a 28. cikke], a támadott bírói döntést, a Pécsi Ítéletábra Pk.VI.50.031/2019/5. számú végzését, továbbá az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége egyértelmű, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [23] Megállapítja ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése és 28. cikke nem tartalmaznak az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, így e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [24] Az indítványban kifejtett indokolás azonban teljes egészében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint tisztességes bírói eljáráshoz való jog, az indítványozó által állított *contra legem* jogalkalmazás sérelmét fogalmazza meg. Nevezetesen egyfelől azt, hogy a bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok értékelése és a Ve. egyes rendelkezéseinek az értelmezése során az indítványozóhoz képest eltérő álláspontra helyezkedett, másfelől pedig azt, hogy a bíróság (és a választási bizottságok) eltérően határozták meg a jogsértés következményét.
- [25] Így az indítvány nem tartalmaz indokolást az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya {lásd például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályá.
- [26] Az Alkotmánybíróság már több ügyben kimondta, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírói szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamenny-

nyi – vélt, vagy valós – jogsérelem orvoslása eszközének, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb eszközzel már nem orvosolható {lásd például: 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]}.

- [27] Az indítványozó ugyan panaszában hangsúlyozta, hogy nem a bírósági döntés felülmérlegelését kéri, az Alkotmánybíróság eljárása során azonban ennek ellenére azt állapította meg, hogy a petírium valójában a bíróság jogértelmezésére és a bizonyítékok értékelésének kritikájára vonatkozó érvelést tartalmaz.
- [28] Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza továbbá, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel. {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.
- [29] Az indítványozó a fentiekben kifejtettek szerint, a támadott bírói döntéssel kapcsolatosan nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [30] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29. §-ában szabályozott befogadási feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
helyettes tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1776/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3320/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.032/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Litresits Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Litresits András) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó panaszában a Pécsi Ítéltábla (a továbbiakban: Ítéltábla) Pk.VI.50.032/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint az Ítéltábla végzése ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, az R) cikk (2) bekezdésével, a IX. cikk (1) bekezdésével, a XXIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, valamint a 28. cikkel.
- [4] Az alkotmányjogi panasz előzményei – az Ítéltábla végzésében és a választási bizottságok határozataiban megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [5] A indítványozó Ács Rezső polgármesterjelöltnek a politikusi Facebook-oldalán folytatott szabálytalan kampányát sérelmezve, a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban foglalt választási alapelvek megsértésére hivatkozással terjesztett elő kifogást – 2019. október 16. napján –, amelyben részletesen bemutatta, hogy a vele versengő polgármesterjelölt mint tisztségben lévő polgármester a kampányidőszak alatti Facebook bejegyzéseiben miként számolt be rendszeresen az önkormányzat által megvalósított vagy tervezett felújításokról, faültetésről, kulacsosztogatásról. Azt állította az indítványozó, hogy e bejegyzések felerősítették Ács Rezső újraválasztási esélyeit, így megbomlott a jelöltek közötti esélyegyenlőség, egyúttal az önkormányzat – semleges pozícióját feladva – Ács Rezső polgármesterjelölt érdekében kampánytevékenységet végzett. Hivatkozott arra is, hogy az Ács Rezső Facebook oldalán megjelent, a Mészáros Lázár utcai parkoló építésére vonatkozó bejegyzéssel kapcsolatban előterjesztett kifogása alapján Ács Rezsőt a Tolna Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 58/2019. (X. 15.) számú TVB határozata elmarasztalta, illetve jogsértést állapított meg az Ítéltábla Pk.VI.50.006/2019/4. számú végzése is, amiért Ács Rezső kampányidőszakban nevelési-oktatási intézményben osztott ajándékot. Utóbbiról készült fotókat Ács Rezső a Facebook oldaláról a bírósági végzés ellenére nem törölte, az végig befolyásolta a választói akaratot. Kérte a jogszabálysértések tényének megállapítását és a polgármester-választás eredményének megsemmisítését, valamint Ács Rezsővel szemben bírság kiszabását.
- [6] Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) 95/2019. (X. 18.) számú határozatával megállapította, hogy Ács Rezső polgármesterjelölt megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelvet, amikor a további jogsértéstől eltöltő bírósági határozat ellenére az internetes közösségi oldaláról az ott közzétett, nevelési-oktatási intézményben történt jogsértő ajándékosztásról szóló beszámolót és fényképfelvételeket nem távolította el, és ezért őt 345.000 forint összegű pénzbírság megfizetésére kötelezte. Ezt meghaladóan a kifogást elutasította.
- [7] Határozatának indokolásában a parkoló építésére vonatkozó bejegyzéssel kapcsolatban megállapította, hogy az azonos a korábban már érdemben elbírált cselekménnyel, ugyanazon cselekmény jogsértő voltáról pedig ismételten nem lehet dönten. Rögzítette, hogy Ács Rezső az Ítéltábla Pk.VI.50.006/2019/4. számú határozatával érintett beszámolót és fényképfelvételeket a közösségi oldalról nem távolította el, emiatt került sor a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására. Az egyéb bejegyzések kapcsán az Alkotmánybíróság 3154/2018. (V. 11.) AB határozata (a továbbiakban: Abh.) alapján kifejtette, hogy ha a polgármester újra meg kívánja méret-

tetni magát a helyi önkormányzati választáson, akkor a kampányidőszakban fennálló véleménynyilvánítási szabadsága nem korlátozható az állami és önkormányzati szervek véleménynyilvánítási szabadságának korlátozhatósága szerint. Az esélyegyenlőség választási eljárási alapelvének sérelmét éppen az jelentené, ha a hivatalban lévő polgármesternek nem lenne lehetősége arra, hogy saját munkájáról, tevékenységéről beszámoljon, azzal a választópolgárokat a saját közösségi oldalán megismertesse. Annak vizsgálata pedig, hogy a polgármester rendelkezik-e felhatalmazással a beruházás elvégzésére, illetve a beruházás milyen forrásból történt, nem tartozik a helyi választási bizottságra.

- [8] A határozattal szemben az indítványozó és Ács Rezső polgármesterjelölt is fellebbezést terjesztett elő. A TVB 66/2019. (X. 24.) számú határozatával a HVB határozatát helybenhagyta.
- [9] A TVB határozata ellen az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben kérte, hogy az Ítéletábla a TVB 66/2019. (X. 24.) számú határozatát változtassa meg és kifogásának adjon helyt, állapítsa meg a jogszabálysértések tényét, a polgármester-választás eredményét semmisítse meg, és Ács Rezsővel szemben a szándékos és folyamatos jogsértés miatt szabjon ki bírságot.
- [10] Az Ítéletábla a felülvizsgálati kérelmet elutasította. A bíróság kifejtette, hogy az indítványozó ugyan helytállóan hivatkozott arra, hogy az önkormányzat – mint közhatalommal bíró szervezet – nem vehet részt a választási kampányban, mivel ezzel egyértelműen megbontaná a jelöltek, jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget, de figyelmen kívül hagyta az Abh.-ban kifejtetteket, azaz nem tulajdonított kellő jelentőséget annak a lényeges különbségnek, hogy a választáson jelöltként induló polgármester más megítélés alá esik. Az Ítéletábla ezért áttekintette, hogy a kampányidőszakban a jelöltként induló polgármester megnyilvánulási lehetőségei milyen sajátosságokkal rendelkeznek.
- [11] Az Ítéletábla szerint az újráválasztásért induló polgármester egyrészt gyakorolhatja a fennálló megbízatásából fakadó jogait, másrészt azonban kampányidőszakban kötik a Ve. szabályai, így annak alapelvei is. E kettősből fakadóan a kampány részévé válhatnak a polgármester olyan tevékenységei is, amelyek egyébként a Ve. 142. §-a szerint nem minősülnek annak. Ebből következően, amikor az érintett személy kampányidőszakban hivatali tevékenységét a választási kampány részévé teszi, annak a nyilvánosság felé közvetítése során be kell tartania a Ve. alapelveit, azok esetleges megsértése esetén számolnia kell a jogkövetkezményekkel. Az Ítéletábla szerint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének sérelme akkor állapítható meg, ha a választásban érintett résztvevők a választással kapcsolatos jogukat – ezek között a kampánytevékenység folytatásának jogát – bizonyítottan oly módon gyakorolják, hogy egyes tények elhallgatásával, vagy elferdítésével megkísérlik a választókat megtéveszteni, és ezáltal politikai ellenfeleik választási esélyeit csökkenteni.
- [12] Az Ítéletábla – az önkormányzat által közzétett hírekre is figyelemmel – azt állapította meg, hogy Ács Rezsőnek a saját tevékenységét bemutató bejegyzései a ténylegesen elvégzett polgármesteri tevékenységéhez kapcsolódtak, Ács Rezsőnek az érintett tevékenységekben betöltött szerepét illetően nem voltak megtévesztők, így nem keltettek olyan benyomást, mintha az ott körülírt eseményeket, fejlesztéseket, eredményeket Ács Rezső kisajátítaná, azokat (bár ténylegesen önkormányzati forrás felhasználásához kapcsolódnak) kizárólag saját személyének, vagy csak a kizárólag őt támogató szervezeteknek, személyeknek tudná be. Az eljárás tárgyává tett kampánytevékenység a bíróság szerint nem volt úgy értékelhető, hogy az önkormányzat mint közhatalmi szereplő sértette volna a reá nézve irányadó semlegességet valamelyik jelölt támogatásával.
- [13] 1.1. Ezt követően fordult az indítványozó alkotmányjogi panaszával az Alkotmánybírósághoz, az Abtv. 27. §-a alapján kérve az Ítéletábla Pk.VI.50.032/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó hivatkozott az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, azonban e körben nem terjesztett elő kérelmet, ezért az Alkotmánybíróság csak az Abtv. 27. § szerint előterjesztett indítványt vizsgálta.
- [14] Az indítványozó szerint az Ítéletábla megsértette az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettségét, amikor is a Ve. 142. §-át a józan észnek ellentmondóan értelmezte, és ez egyúttal megsértette a véleménynyilvánítási szabadságát [IX. cikk (1) bekezdés], a passzív választójogot [XXIII. cikk (1) bekezdés], a tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogát [XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése]. A Ve. 142. §-a egyértelműen meghatározza, hogy a helyi önkormányzatok jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége nem minősül választási kampánynak. Az újráválasztásért induló polgármester része a helyi önkormányzatnak (a képviselő-testület elnöke), így önkormányzati tevékenységet is végez, e tevékenysége azonban az indítványozó szerint nem mosható össze a polgármester-jelölti kampánytevékenységgel. Az Ítéletábla akkor járt volna el helyesen – véli az indítványozó –, ha azt állapította volna meg, hogy a Ve. 141–142. §§-aiból következően a tisztségért újrainduló polgármesternek külön-külön Facebook oldalt kellett volna készítenie, egyet polgármes-



teri, a másikat jelölti tevékenységéhez, mivel így „fizikailag is könnyen el lehetett volna különíteni egymástól a polgármesteri és a polgármester-jelölti minőséget”. Ennek hiányában – a tárgyi esetben – a hivatalban lévő polgármester Facebook közösségi oldalán összekeveredett a saját FIDESZ jelölti és helyi önkormányzati tevékenysége.

- [15] Az indítványozó szerint az Ítélet tábla támadott végzése saját korábbi döntéseinek is ellentmond, ami sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és ellentmond a józan észnek, mivel nem indokolta meg, hogy miért tért el a korábbi döntéseitől, amelyekben ugyanezen polgármester tevékenységét jogsértőnek találta. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az Ítélet tábla nem látta bizonyítottan a polgármester Facebook-oldalának látogatottsági adatai alapján (a követők száma 2363 fő), hogy az valószínűsíthető módon érdemben és közvetlenül kihatott a polgármester választás eredményére, ahol az indítványozó és az újraválasztott polgármester között mindössze 298 szavazat különbség volt. A 20/2017. (VII. 18.) AB határozatra mint analógiára hivatkozva az indítványozó azt állította, hogy az Ítélet tábla önkényesen figyelmen kívül hagyta a Ve. 142. §-át és saját korábbi végzéseit a támadott végzése meghozatala során. A passzív választójoga és a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmét okozta az indítványozó szerint az, hogy az Ítélet tábla nem jelölte meg tételesen azt a jogszabályi rendelkezést, amelynek alapján „Ács Rezsőnek a kampányidőszakban a kifogásolt Facebook-kommunikációs gyakorlatát kellett volna végeznie”.
- [16] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [17] A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.
- [18] Az indítványozó határidőben megküldött alkotmányjogi panaszában megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [I. cikk (3) bekezdése, IX. cikk (1) bekezdése, XXIII. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, R) cikk (2) bekezdése, 28. cikk], a támadott bírói döntést, a Pécsi Ítélet tábla Pk.VI.50.032/2019/4. számú végzését, továbbá az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége egyértelmű, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [19] Az indítványban kifejtett indokolás teljes egészében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét fogalmazza meg. Így az indítvány nem tartalmaz indokolást az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, XXIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya [lásd pl.: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]] az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [20] Ugyanakkor a felhívott alaptörvényi rendelkezések nem mindegyike alapjog vagy Alaptörvényben biztosított jog, így az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, az R) cikk (2) bekezdése, valamint a 28. cikke nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható. {3230/2019. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [16]}
- [21] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [22] 3.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt a következetes gyakorlatát, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során

- van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára {3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}
- [23] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme körében arra hivatkozott, hogy az Ítélet tábla nem adta kellő indokát annak, hogy az indítványozó érveit hogyan értékelte, illetve miért nem értékelte azokat. E hivatkozás kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a támadott végzés indokolásának jelentős része ezzel kapcsolatban (újraértékelésért induló polgármester kettős szerepköre) tartalmaz okfejtést.
- [24] Egyebekben pedig az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlata szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. A jogszabályok végső soron és kötelező erővel történő értelmezése egyébiránt a bíróságok feladata.” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}
- [25] 3.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban kiemelte, hogy nem a bírói döntés felülmérlegelését kéri, hanem annak megállapítását, hogy az Ítélet tábla *contra legem*, aránytalanul szűk és szigorú, józan észbe ütköző, a kérelemhez (kifogáshoz) kötöttség elvét semmibe vevő jogalkalmazása felért az alkotmányossági sérelem szintjére.
- [26] Az indítványozó ugyan panaszában hangsúlyozta, hogy nem a bírósági döntés felülmérlegelését kéri, az Alkotmánybíróság eljárása során azonban ennek ellenére azt állapította meg, hogy a petitum valójában a bíróság jogértelmezésére és a bizonyítékok értékelésének kritikájára vonatkozó érvelést tartalmaz.
- [27] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntést törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül. „Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntések alaptörvény-ellenességének alátámasztására.” {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]}
- [28] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelme vonatkozásában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz e vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek.
- [29] A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz nem felel meg részben az Abtv. 27. §-ában, részben az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 7.

Dr. Juhász Imre s. k.,  
helyettes tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1777/2019.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3321/2019. (XI. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.033/2019/5. számú végzése alaptörvény-ellenessége megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján, jogi képviselője (Litresits Ügyvédi Iroda, ügyintéző: dr. Litresits András ügyvéd) útján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.033/2019/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel véleménye szerint az ellentétes az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével, a XXIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, valamint a 28. cikkével.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményei – a bíróság végzésében és a választási bizottság határozataiban megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [3] Az indítványozó a szekszárdi 02. számú egyéni választókerület egyik képviselőjelöltje. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága (a továbbiakban: HVB) 96/2019. (X. 18.) számú HVB határozatával megállapította, hogy Szekszárd Megyei Jogú Város településen 2019. október 13. napján megtartott helyi önkormányzati képviselőválasztás a település 02. számú egyéni választókerületében a 4., 11. és 12. számú szavazókörökben a Ve. 2. § (1) bekezdés a), b) és c) pontjaiba, 143. §-ába, valamint 173. § (2) és (3) bekezdésébe ütközés miatt jogsabálysértő. A helyi választási bizottság a Szekszárd Megyei Jogú Város 02. számú egyéni választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókörében megtartott egyéni választókerületi képviselőválasztás eredményét megállapító 85/2019. (X. 14.) számú határozatát megsemmisítette és a 02. számú választókerület 4., 11., és 12. számú szavazókörében a helyi önkormányzati választást érintően a szavazás megismétlését rendelte el. Az ismételt szavazást 2019. november 10. napjára tűzte ki.
- [4] A határozat indokolásában a HVB ismerteti a kifogást is, amelynek részeként a beadványozó az indítványozónak a határozattal érintett szavazókörökben történt többszöri megjelenését, tartózkodását is a Ve. számos paragrafusába ütközőnek minősíti, kifogásolja. A kifogásban kérte a 02. számú választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókör képviselőválasztás eredményének megsemmisítését és a 02. számú választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókörében a helyi önkormányzati választást érintően a szavazás megismétlésének elrendelését.
- [5] A HVB határozatát azzal indokolta, hogy a szavazóként másik választókerület névjegyzékében szereplő képviselőjelölt (az indítványozó) a szavazás napján mindegyik szavazóhelyiségben kétszer is megjelent.
- [6] Az indítványozó a helyi választási bizottság előtti meghallgatása során maga is előadta, hogy reggelit és ebédet vitt a jelölő szervezete által delegált tagoknak, a szavazóhelyiségbe be is ment, ott legfeljebb egy-két percig tartózkodott. Az ebéd kiszállításánál az egyik aktivista nyújtott neki segítséget. Nem vitatta, hogy a szavazás napján a jelölő szervezete logóját feltüntető pólót viselt, amit a „Facebookon” közzétett, a pólóra azonban azt eltakaró sötét pulóvert húzott.
- [7] A HVB határozata elleni fellebbezés folytán eljáró Tolna Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) a 2019. október 24. napján kelt 67/2019. (X. 24.) számú TVB határozatával az indítványozó által benyújtott fellebbezést elutasította, és a HVB 96/2019. (X. 18.) számú határozatát helybenhagyta.
- [8] Az indítványozó a TVB határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelme folytán indult nemperes eljárásban a Pécsi Ítéltábla a 2019. október 31. napján kelt Pk.VI.50.033/2019/5. számú végzésével a Tolna

Megyei Területi Választási Bizottság 2019. október 24. napján kelt 67/2019. (X. 24.) számú TVB határozatát helybenhagyta.

- [9] Az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében többek között rögzítette: „Álláspontja szerint a területi választási bizottság figyelmen kívül hagyta, hogy amikor három alkalommal (6:00 és 19:00 óra között) reggeli, ebéd, vacsora étkezések, hogy biztosítása végett ételt vitt, csak az ebédnél lépett be a szavazóhelyiségbe, akkor is a paraván mögött berendezett étkezőbe, ahol csak az étel átadásához legszükségesebb időt töltötte.”
- [10] A kifogást tevő érintett a felülvizsgálati kérelemre tett észrevételeiben kiemelte, hogy az indítványozó ételhorlás ürügyén nemcsak a szavazóhelyiségekben, hanem az azok elhelyezésére szolgáló épületekben is huzamosabb ideig tartózkodott, lehetősége volt a választópolgárokkal való találkozásra, képviselőjelöltként pedig a szavazóhelyiségben tartózkodás különösen súlyos jogsértés.
- [11] A bíróság a végzése indokolásában rámutatott, hogy az eljáró választási bizottságok helytállóan emelték ki határozataikban a Ve.-nek a szavazóhelyiségbe belépésre jogosultak körét szabályozó 173. §-át, melynek (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a választási iratok, egyéb kellékek elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámoló bizottság és a választási iroda tagjai, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhatnak a szavazóhelyiségben.
- [12] Ugyanezen a szakasznak a (2) bekezdés alapján a szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a szavatszámoló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben, míg a (3) bekezdés szerint a választópolgár – valamint a 181. § (1) bekezdése szerinti segítője – a választójoga gyakorlásához szükséges ideig tartózkodhat a szavazóhelyiségben. A szabályozás nem hagy kétséget a felől, hogy a szavazókör a felsoroltakon kívül mindenki más számára tiltott terület, mely tilalom garanciális jellegű, és annak a lehetőségnek a kizárását szolgálja, hogy a szavazás folyamatát bármilyen illetéktelen beavatkozás megzavarja, a szavazási iratokhoz és kellékekhez arra nem jogosult személy hozzáférhessen. Különösen hangsúlyos ez a tilalom a jelöltek számára; mivel ők a választás eredményének alakulásában közvetlenül is érdekeltek, érintettségük folytán a választási alapelvek megtartása, a választás tisztaságának megőrzése csak a garanciális szabályok szigorú betartása esetén lehetséges.
- [13] Az indokolás szerint az indítványozónak az a magatartása, hogy a delegált szavatszámoló bizottsági tagok étellel való ellátását magára vállalta, ennek megfelelően a szavazás ideje alatt a szavazóhelyiségekbe belépett és ott a delegáltakkal kommunikált, a fenti abszolút törvényi tilalmak többszöri megsértését jelenti.
- [14] Az Ítéletábra álláspontja szerint sem a választási bizottságok, sem a jogalkalmazó nem folytathat olyan gyakorlatot, ami e tilalmak jelentőségét kisebbítve az azokat megsértők magatartását bármely okból méltányolhatónak tartja, ez ugyanis teret engedhetne a törvény által tilalmazott magatartással szembeni elnézésnek, az egyértelmű és szigorú garanciális törvényi követelmények fellazításának. Ebből kifolyólag az ítéletábra álláspontja szerint a kérelmező kifogásolt magatartása attól függetlenül is megalapozza a Ve. 218. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogkövetkezmény alkalmazását, hogy a tevékenység egyúttal tiltott kampánytevékenységnek is minősíthető-e.
- [15] Utóbbi körben – a kampánytevékenység megvalósulását érintően – sem értett egyet a bíróság a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal. Az Ítéletábra kifejtette, hogy a Ve. 142. §-ában megfogalmazott az az egyértelműsítő szabály, hogy az állampolgárok mint magánszemélyek közötti személyes kommunikáció nem minősül kampánynak (kampánytevékenységnek), a jelöltre értelemszerűen nem vonatkoztatható, mivel őt éppen e minősége különbözteti meg a magánszemélytől.
- [16] Kiemelte az indokolás, hogy a bizonyítatlanság kérdése nem merült fel, mert a döntés lényegében a kérelmező által beismert tényeken alapult.
- [17] A Pécsi Ítéletábra a 2019. november 6. napján kelt Pk.VI.50.033/2019/9. számú végzésével a Pk.VI.50.033/2019/5. számú határozata (végzése) indokolásának első bekezdésében „[a] helyi választási bizottság a Szekszárd Megyei Jogú Város 02. számú egyéni választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókörében megtartott egyéni választókerületi képviselőválasztás eredményét megállapító 85/2019. (X. 14.) számú határozatát megsemmisítette” szövegrészt akként javította ki, hogy a megsemmisített határozat száma helyesen nem 85/2019. (X. 14.), hanem 83/2019. (X. 14.).
- [18] A kijavító végzés megállapította, hogy a végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.
- [19] A végzés indokolása rögzíti, hogy a HVB 96/2019. (X. 18.) HVB számú határozatában elírás történt, mert a Szekszárd Megyei Jogú Város 02. számú egyéni választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókörében megtartott egyéni választókerületi képviselőválasztás eredményét nem a 85/2019. (X. 14.) számú határozat, hanem



- a 83/2019. (X. 14.) számú határozat állapította meg, a megsemmisítés kétséget kizáróan erre a határozatra vonatkozik.
- [20] Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottságának elnöke ezért a 3/2019. (XI. 4.) számú HVB elnöki határozatával a Szekszárd Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottsága 96/2019. (X. 18.) számú HVB határozata rendelkező részének második mondatát kijavította azzal, hogy a határozat rendelkező részének második mondata helyesen a következő: A Helyi Választási Bizottság a Szekszárd Megyei Jogú Város 02. számú egyéni választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókörében megtartott egyéni választókerületi képviselőválasztás eredményét megállapító 83/2019. (X. 14.) számú határozatát megsemmisíti és a 02. számú választókerület 4., 11. és 12. számú szavazókörében a helyi önkormányzati választást érintően a szavazás megismétlését rendeli el.
- [21] Az elírással érintett HVB határozat nyomán a TVB is tévesen hivatkozott a 02. számú egyéni választókerületi képviselőválasztás eredményét megállapító határozat számára a 67/2019. (X. 24.) számú TVB határozatának indokolásában, ezért a Tolna Megyei Területi Választási Bizottság Elnöke átruházott hatáskörében a 2019. november 6. napján hozott döntésével a 67/2019. (X. 24.) számú TVB határozat indokolása II. pontja második bekezdését és az V. pont utolsó előtti bekezdését kijavította.
- [22] A Pécsi Ítéltábla indokolása rögzíti, hogy a bíróság Pk.VI.50.033/2019/5. számú határozata indokolásának első bekezdésében a HVB határozat alapján a téves határozat számra hivatkozott, ezért a nyilvánvaló, a határozat érdemét nem érintő számhibát a kijavította.
- [23] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a valamint a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszát, amelyben feltehetően elírásként hivatkozott az Abtv. 26. §-ára is, de e tekintetben semmilyen kérelmet nem terjesztett elő, semmilyen nyilatkozatot nem tett.
- [24] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában rámutat, hogy „a HVB 96/2019. (X. 18) számú határozatában a kifogásnak helyt adott és a választás eredményét megállapító 85/2019. (X. 14.) számú, nem pedig a 83/2019. (X. 14.) számú határozatát megsemmisítette”.
- [25] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasz tartalmilag a 83/2019. (X. 14.) számú határozat megsemmisítésére vonatkozik.
- [26] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntés sértette az Alaptörvény 28. cikkében rögzített józan észnek és közjónak megfelelő jogszabály értelmezéssel, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt passzív választójogával és a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági (választási bizottsági) eljáráshoz, továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt tisztességes jogorvoslati eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben, valamint ezekkel együtt az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdését.
- [27] Az indítványozó – mint a szekszárdi 02. számú egyéni választókerületi képviselőjelöltje – álláspontja szerint a támadott bírói döntés a józan észbe és köztudomású ténybe ütközött, mivel az általa tanúsított magatartás – belépés a szavazóhelyisége étkezés céljából – nem volt alkalmas a szavazópolgár befolyásolására. Hivatkozott a Ve. 142. §-ára, amely szerint nem minősül választási kampánynak az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától. Az indítványozó véleménye szerint egyedi, eseti vizsgálat alapján kellett volna vizsgálni azt is, hogy az, aki a szavazóhelyiségbe belépett, végzett vagy sem kampánytevékenységet.
- [28] Az indítványozó szerint Szekszárdon az volt a bevett gyakorlat, hogy a jelöltek és az ételfutárok vittek ételt és italt a szavazókörökbe.
- [29] A jelen ügyben felvetett egyik alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy az Alaptörvény 28. cikkében rögzített józan észnek és a közjónak megfelelő jogszabály értelmezésnek és egyúttal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt tisztességes jogorvoslati eljárásnak megfelel-e az, hogy a Pécsi Ítéltábla önkényesen és szűken, azaz aránytalanul korlátozó módon a Ve. 142. §-át és a 173. § (2) bekezdését úgy értelmezte, hogy, ha képviselőjelöltként a delegált részére ételt vitt be 2019. október 13. napján a szavazóhelyiségbe az indítványozó, de nem találkozott választópolgárral, kampánytevékenységet nem végzett, akkor önmagában a szavazóhelyiségbe történő belépés és áthaladás olyan súlyos és lényeges jogsértés (lenne) önmagában, hogy azért a választási eredmény megsemmisítése és a választás megismétlése szükséges, továbbá a Pécsi Ítéltábla indokolásában semmilyen módon nem utalt, nem cáfolta az indítványozó jogi álláspontját alátámasztó kúriai eseti döntést.
- [30] Az indítványozó álláspontja szerint a Pécsi Ítéltábla támadott végzése a józan észbe (és köztudomású tényekbe) ütközik, mert, ha igaz és helyes lenne a Pécsi Ítéltábla végzése, akkor például, ha egy vagy több választópolgár (vagy szavazatszámlláló bizottsági tag) miatt a szavazás napján a szavazóhelyiségbe mentőst vagy rendőrt

- vagy ételfutárt kellene hívni, és azon személyek belépnének a szavazóhelyiségbe, akkor már önmagában a belépésük miatt meg kellene semmisíteni a választási eredményt és a választást meg kellene ismételni.
- [31] Az indítványozó szerint a jelen ügyben felvetett másik alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és az XXIII. cikk (1) bekezdésének és az XXVIII. cikkének megfelelő jogszabály értelmezésnek, azaz a tisztességes hatósági és bírósági jogorvoslati eljárásnak megfelel-e az, hogy a Pécsi Ítéltábla a kérelmező passzív választójogát is megsértve önkényesen nem arról döntött, ami a kifogás tárgya volt, azaz figyelmen kívül hagyta a beadványozó és a választási bizottság/bíróság viszonylatában fennálló kérelemhez (pontosabban a kifogáshoz) kötöttség elvét.
- [32] Az indítvány számos olyan alkotmánybírósági határozatra történő hivatkozást ismertet, és olyan a sajtóban megjelent információkra hivatkozik, amelyek megítélése szerint a panaszban foglaltakat alátámasztják. Hivatkozik például más megyében a szavazókör előtt rögzített médiamegjelenésre, vagy HVB és TVB tagok közötti hozzátartozói viszonyra. Utóbbi körben az indítványozó utal a bírósági végzésben foglaltakra. Az ítéltábla végzésében azt rögzítette, hogy a választási bizottságok függetlenségét, pártatlan eljárását megkérdőjelező körülmény az eljárás során nem merült fel. Ha a területi választási bizottság elnökének testvére a helyi választási bizottság elnökének volt házastársa, az a Ve. 14. §-a alapján nem kifogásolható.
- [33] Az indítványozó az állított alapjog sérelmek vonatkozásában rögzíti, hogy az alapvető jogot korlátozó törvényi rendelkezésnek, valamint – az Alaptörvény 28. cikkén keresztül – az azt alkalmazó bírói döntésnek meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapjogkorlátozással szemben támasztott követelményeknek.
- [34] Indítványában az ítéltábla támadott végzésének a megsemmisítését arra tekintettel kérte, hogy az megítélése szerint sérti az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdését, a XXIII. cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, valamint a 28. cikkét.
- [35] Az indítványozó 2019. november 7-én előterjesztett indítvány kiegészítésében tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a támadott ítéltáblai végzést kijavító, 2019. november 6. keltű határozatot 2019. november 7-én, – nyilatkozata szerint – *e-mail* útján kapta kézhez.
- [36] Hangsúlyozta beadványában, hogy a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás avagy a tisztességes eljárás követelményének megfelelően beadványának mellékleteként csatolta Pécsi Ítéltábla 2019. november 6. napján kelt, de csak a Pk.VI.50.033/2019/9. számú végzését.
- [37] Az indítványozó beadványában a végzés tartalmi része tekintetében előadta, hogy a Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.033/2019/9. számú végzésének 2. oldal 2. és 3. bekezdéseiben hivatkozott választási bizottsági határozatok álláspontja szerint nem vették figyelembe a Ve. 50. § (1) bekezdésének utolsó fordulatát, ugyanis a józan ész szabályai szerint (is) egyáltalán nem mindegy, azaz az ügy érdemére tartozik, hogy melyik, hányas számú szavazókör eredményét és azon belül valamennyi választás vagy csak a polgármester választás vagy csak az egyéni választókerületi képviselő választás eredményét semmisítette meg a választási bizottság és az alapján a bíróság és melyik, hányas számú szavazókörben és melyik választás tekintetében (teljes/polgármester/egyéni körzet) rendelte el a választás 2019. november 10-i megismétlését.
- [38] Rámutatott továbbá, hogy mivel a Ve. 50. § (2) bekezdése alapján nincs helye a kijavító végzések elleni jogorvoslatnak, ezért csak az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványkiegészítés útján tudta csak jogi álláspontját előadni.
- [39] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.
- [40] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. A tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [41] 3.1. A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

- [42] A Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.033/2019/5. számú számú végzését 2019. október 31. napján kézbesítették az indítványozó jogi képviselőjének, míg alkotmányjogi panaszát 2019. november 3. napján nyújtotta be az ügyben első fokon eljáró bírósághoz. Az indítványozó tehát az alkotmányjogi panaszt a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [43] Az indítványozó a bírósági nemperes eljárásban kérelmezőként részt vett, így érintettsége a támadott határozattal összefüggésben megállapítható. Az indítvány az Abtv. 27. § b) pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [44] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek csak részben felel meg.
- [45] Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit. Megjelöli a sérelmezett bírói döntést továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő annak megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége egyértelmű, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [46] Az indítványban kifejtett indokolás teljes egészében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét fogalmazza meg. Így az indítvány nem tartalmaz indokolást az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya {lásd pl.: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [47] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában szereplő, megsértettnek állított alaptörvényi rendelkezések közül az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése és 28. cikke nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak.
- [48] 4. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [49] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt a következetes gyakorlatát, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára {3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}
- [50] Az Alkotmánybíróság tehát a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt további feltételeinek való megfelelést. Vizsgálata során a következőket állapította meg.
- [51] Az Abtv. 27. §-a értelmében alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó – Alaptörvényben biztosított – jogát sérti [a) pont].
- [52] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia.
- [53] A hatályos jogszabályok alkalmazása, a bíróság által értékelt tények minősítése áll az alkotmányjogi panaszban, ezeken túl tehát az további érveket az indítvány nem tartalmaz.

- [54] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz indítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel.
- [55] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg ezeknek a követelményeknek, mert az indítványozó egyértelműen az ügyében eljáró bíróságok jogértelmezését tartotta alaptörvény-ellenesnek.
- [56] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban kiemeli, hogy nem felülmérlegelést kér, hanem a bírósági döntés és a választási bizottsági határozatok tekintetében annak Alkotmánybíróság útján történő megállapítását kéri, hogy azok *contra legem*, aránytalanul szűk és szigorú, józan észbe ütköző, a kérelemhez (kifogáshoz) kötöttség elvét semmibe vevő jogalkalmazása felért az alkotmányossági sérelem szintjére, és sértette az indítványozó tisztességes bírósági és hatósági eljáráshoz való jogát, a beadványozó passzív választójogát.
- [57] Az indítványozó ugyan panaszában hangsúlyozta, hogy nem a bírósági döntés felülmérlegelését kéri, az Alkotmánybíróság eljárása során azonban ennek ellenére azt állapította meg, hogy a petítmum valójában a bíróság jogértelmezésére és a bizonyítékok értékelésének kritikájára vonatkozó érvelést tartalmaz.
- [58] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntést törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül. „Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntések alaptörvény-ellenességének alátámasztására. Ezért az indítvány nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.” {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]}
- [59] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A bírósági döntéseket – az Alaptörvény felhatalmazása alapján – az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálata során.
- [60] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolttá tenné.
- [61] 5. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 52. § (1b) pontjában, valamint 29. §-ában foglaltak, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2019. november 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
helyettes tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1778/2019.



Az Alkotmánybíróság Határozatait az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: [www.alkotmanybirosag.hu](http://www.alkotmanybirosag.hu)

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára  
layout: [www.estercom.hu](http://www.estercom.hu)

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., [www.mhk.hu](http://www.mhk.hu)  
Felelős kiadó: Papp Tibor ügyvezető  
HU ISSN 2062–9273