

DR. TÉREY VILMOS

FŐTANÁCSADÓ

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALA

**DR. VARSÁNYI BENEDEK**

TANÁCSADÓ

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALA



Beszámoló a közigazgatási bírák szakmai konferenciájáról – alkotmányjogi nézőpontból

A Magyar Igazságügyi Akadémián 2016. február 9-10-én kerültek megrendezésre a „Közigazgatási bírák szakmai napjai” az Országos Bírósági Hivatal szervezésében.

A konferencián résztvevő bírák a közigazgatási perek – több szakterületet érintő – aktuális kérdéseit, valamint az ilyen eljárásokat érintő, folyamatban lévő jogalkotási tevékenységről tájékoztak és tanácskoztak.

A konferencia első napjának nyitóelőadásai a közigazgatási bíróságoknak az Alkotmánybíróság, illetve az Európai Bíróság eljárásával történő egyes kapcsolódási pontjait tárgyalták. *Dr. Térey Vilmos*, az Alkotmánybíróság főtanácsadója azt mutatta be, hogy melyek az Alkotmánybíróságnak a közigazgatási határozatok felülvizsgálata tárgyában hozott ítéletek alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos tapasztalatai. *Dr. Heinemann Csilla*, a Kúria bírása az Európai Bíróság legújabb gyakorlatának a magyar adójogi ítélkezésre gyakorolt hatását ismertette.

A délelőtti plenáris előadásokat követően a résztvevők szekciókban mélyülhettek el egy-egy szakterület részletkérdéseiben. A kisajátítási perek gyakorlatáról *dr. Márton Gizella*, a Kúria bírása tartott előadást, míg *dr. Bögös Fruzsina*, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása a Környezetvédelem és az uniós jog összefüggéseit tárta fel. *Dr. Sára Katalin*, a Fővárosi Törvényszék tanácselnöke, *dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit* és *dr. Hankó Ferenc*, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírái az új Kbt. tükrében beszéltek a közbeszerzési jogról, az ezzel kapcsolatos bírósági eljárás folyamatát a keresetlevéltől az ítéletig bezárólag ismertetve. *Dr. Veres Annamária*, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal menekültügyi igazgatója hatóság szemszögéből mutatta be, hogy hogyan működik a menekültügyi ítélkezés.

A konferencia második napjának nyitásként *Dr. Füzsi-Rozsnyai Krisztina* miniszteri biztos az önálló közigazgatási perrendtartás kodifikációjának helyzetéről tartott előadást, amelyben ismertette a törvénytervezet alapvető és újszerű rendelkezéseit. Az Országos Bírósági Hivatal „Önálló közigazgatási perrendtartás kodifikációjával összefüggő feladatok ellátásával megbízott munkacsoportja” tevékenységét pedig a munkacsoport elnöke, *dr. Demjén Péter*, az Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium vezetője mutatta be.

A közigazgatási eljárási jogalkotással foglalkozó előadásokat követően a konferencia fókusza újra a jogalkalmazás felé fordult. *Dr. Hajnal Péter*, *dr. Kárpáti Magdolna* és a *dr. Kurucz Krisztina* – a Kúria tanácselnöke, illetve bírái – adójogi konzultációt tartottak; eközben a részt vevő bírák másik csoportja *dr. Varsányi Benedek*, az Alkotmánybíróság tanácsadója segítségével az Alkotmánybíróság gyülekezési joggal kapcsolatos határozatainak a közigazgatási perekkel való összefüggéseit vitatta meg. A délután folyamán *dr. Tóth Kincső*, a Kúria tanácselnöke, *dr. Vitál-Eigner Beáta*, a Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium vezető-helyettese a közigazgatási ítélkezési gyakorlatban jellemző eljárási hibákról tartott előadást.

A konferenciát a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok közigazgatási ügyszakos vezetői (-helyettesei) részvételével megtartott kerekasztal beszélgetés zárta, amelyen aktuális szakmai kérdéseket vitattak meg. A beszélgetést *dr. Sperka Kálmán*, a Kúria tanácselnöke moderálta.

Az alábbiakban részletesebben is beszámolunk a két alkotmányjogi tárgyú előadásról:

Az Alkotmánybíróság tapasztalatai a közigazgatási határozatok felülvizsgálata tárgyában hozott ítéletek alkotmányosság vizsgálatáról

A konferencia nyitóelőadása a közigazgatási határozatok felülvizsgálata tárgyában hozott bírói döntések alkotmánybírói vizsgálatával kapcsolatos eddigi tapasztalatot foglalta össze. Az Alkotmánybíróság hatásköre 2012-től terjed ki a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, illetve megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróságnak ez az új hatásköre a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára (lásd az Alaptörvény 24. cikkéhez fűzött indokolást).

2012 óta az Alkotmánybíróság összesen mintegy harminc határozatában semmisített meg bírói döntéseket, ebből tizenhét esetben közigazgatási ügyben született bírói döntést érintett a megsemmisítés. A felülvizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén a megsemmisítés alkalmazása nem mérlegelhető jogkövetkezmény. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés mellett ugyanakkor alkotmányos követelményt [pl.: 13/2015. (V. 14.) AB határozat], illetve mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet [pl. 19/2015. (VI. 15.) AB határozat] is megállapíthat. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása a teljes ítélet megsemmisítését vonja jogkövetkezményként maga után, miután a részleges megsemmisítés lehetősége nem szabályozott [a gyakorlatban eddig csak büntetőeljárás kapcsán volt példa a részleges megsemmisítés alkalmazására, amikor az alapügy két vádlottja közül csak az egyik terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, lásd a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatot].

Közigazgatási ügyekben különösen érdekes az Abtv. 43. § (4) bekezdésének az a szabálya, hogy az Alkotmánybíróság a jogerős bírói döntés megsemmisítése esetén ezzel együtt a felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is megsemmisítheti. E rendelkezés alkalmazását illetően az Alkotmánybíróságnak – a konkrét ügy körülményeire figyelemmel – mérlegelési jogköre van: a bírói döntések megsemmisítésével együtt megsemmisíthette volna a telekadó megállapításáról szóló hatósági határozatokat is [3086/2013. (III. 27.) AB határozat, 3087/2013. (III. 27.) AB határozat]; más ügyekben viszont a jogerős döntés megsemmisítését kiterjesztette a felülvizsgált OVB határozatokra is [31/2013. (X. 28.) AB határozat, 1/2014. (I. 21.) AB határozat]. Ettől eltérő kérdés, hogy ha az alkotmányjogi panasszal párhuzamosan indított felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős határozatot hatályában fenntartotta, akkor a jogerős bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása milyen jogkövetkezménnyel jár: korlátozási kártalanítás kapcsán csak a felülvizsgálati eljárásban hozott ítélet megsemmisítésére került sor [15/2014. (V. 13.) AB határozat]; jellemzőbb azonban az, hogy az Alkotmánybíróság a jogerős ítéletet hatályában fenntartó felülvizsgálati ítéletről külön nem rendelkezik [erre polgári ügyben példa: 28/2014. (IX. 29.) AB határozat].

Bár a felülvizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén nem mérlegelhető a megsemmisítés, de ennek kapcsán az Alkotmánybíróság több esetben kisebb-nagyobb dilemmával szembesült. Megsemmisítheti-e adott esetben a több száz oldalas bírói döntést, ha a megsemmisítést követően sem hozható más bírói döntés [elsősorban büntetőeljárások kapcsán merült fel ez a kérdés, lásd pl.: 8/2013. (III. 1.) AB határozat; 25/2013. (X. 4.) AB határozat; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat]. Megsemmisítheti-e a bírói döntést az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében az eljárás „*ésszerű határidőn belül*” történő befejezésére vonatkozó követelmény megsértése esetén (IV/1247/2014. sz. ügy). Megsemmisítheti-e a bírói döntést pusztán azért, mert az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban a jogszabály megsemmisítése nem vezetne eredményre [3086/2013. (III. 27.) AB határozat; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat]. Megsemmisítheti-e a bírói döntést, ha erősen vitatott, hogy a jogszabály vagy a bírói döntés az alaptörvény-ellenes [IV/551/2015. sz. ügy (hét különvéleménnyel)].

Végül szó volt arról, hogy az Alkotmánybíróság határozatát követő megismételt (bírói) eljárásban (és minden az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét követően folytatott eljárásban) érvényre kell juttatni az Alaptörvény alapján megállapított elvi tételt. A megismételt eljárásban az AB határozat indokolásában kifejtett elvekre is figyelemmel kell lenni. Egy újabb bírói döntéssel szemben ugyanis (a jogorvoslatok kimerítését követően) akár újból alkotmányjogi panasz is előterjeszhető, ha az előbbi követelménynek nem tesz eleget az újabb döntés. Az alkotmányos szempontok megfelelő érvényesítését elősegítendő volt példa arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta meg a határozat alkotmányos üzenetét [3/2013. (II. 14.) AB határozat; 31/2013. (X. 28.) AB határozat; 13/2015. (V. 14.) AB határozat].

A gyülekezési jog az Alkotmánybíróság határozatainak fényében

Az Alaptörvény 2012. évi hatálybalépésével a VIII. cikkébe foglalt békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmánybírói joggyakorlat súlypontja – legalábbis mostanáig – áttevődött az Alaptörvény 28. cikkébe foglalt alaptörvény-konform értelmezést érvényesítő, bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszokra (csak 2015-ben négy ilyen ügyben született alkotmánybírói döntés és még számos további ügy van folyamatban). A gyülekezési joggal kapcsolatos kérdések – a közigazgatási perek közül – alapvetően kétfajta eljárásban merülnek fel: a rendezvény bejelentésével kapcsolatban hozott határozat bírósági felülvizsgálata, továbbá a rendezvény feloszlata jogellenességének megállapítására irányuló per során; az alkotmánybírói eljárásra okot adó ügyek eddig kivétel nélkül az előbbi fajtából kerültek ki.

A gyülekezéshez való joggal kapcsolatos minden bírósági – és ezen keresztül hatósági – eljárásra irányadó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből levezetett, s az Alkotmánybí-

róság által kifejezetten először a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban megfogalmazott „*in dubio pro libertate*” elv, amely „*azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak*”. A gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban tehát a „*vélelem*” a szabadság pártján áll, és ehhez képest a közhatalom gyakorlójának – az esettől függően a jogalkotónak vagy a jogalkalmazónak – kell a gyülekezési jog korlátozásának indokoltságát igazolnia.

A 3/2013. (II. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény [Gytv.] 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben; s hogy a bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalom jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálni köteles. A szekcióbeszélgetésen részt vevő bírák közül többen vitatták az Alkotmánybíróság fenti megállapításainak gyakorlati használhatóságát: álláspontjuk szerint az ilyen hatósági határozat közvetlen közigazgatási bírósági felülvizsgálatának nincs jogszabályi alapja, ugyanakkor azzal szemben fellebbezésnek és utóbb – más eljárásban – bírói felülvizsgálatnak van helye. A hatáskör hiányát megállapító határozatokkal összefüggésben szó esett a közterület-használati megállapodással és biztonsági művelési területté minősítéssel kapcsolatos joggyakorlat problémáiról is.

Az előadásban érintett másik nagyobb témakör a rendezvény megtartásának megtiltásának alkotmányos kereteit ölelte át. Az Alkotmánybíróság 30/2015. (X. 15.) AB határozatában egyértelművé tette, hogy az előzetes tiltás – a rendezvény utólagos feloszlásához képest mérten is – *ul-*

tima ratio jellegű (tehát csak végső esetben alkalmazható) korlátozás, amelyre a Gytv. 2. § (3) bekezdésének megsértése (illetve annak veszélye) nem adhat alapot, ezek ugyanis oszlatási okokat határoznak meg. A rendezvény bejelentése esetén tehát a „*vélelem*” a gyülekezések megtartása mellett szól, a tiltásra csak a törvényben taxatív módon felsorolt tilalmi okokból kerülhet sor [Gytv. 8. § (1) bekezdés]. A tiltó okok fennállásának megállapításával az Alkotmánybíróság a következő főbb szempontokat rögzítette: az „*in dubio pro libertate*” elvnek megfelelően a bizonyítási teher a korlátozást előíró hatóságon van; a hatóságnak, illetve a bíróságnak az okok fennállását mérlegelni kell, az okokra történő formális hivatkozás és az ezen alapuló nem mechanikus tiltás nem alkotmányos; a mérlegelés során körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi tényt és körülményt, különösen helyszíni adottságokat, és a gyülekezés címzettjének állásfoglalása csak kivételesen tekinthető önmagában elegendő, döntő bizonyítéknak. Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában a gyülekezés bejelentésével kapcsolatos rendőrségi egyeztetési eljárás lefolytatását a gyülekezési jog gyakorlása szempontjából szintén garanciális jelentőségűnek értékelte, amelynek elmulasztása megalapozhatja a gyülekezési jog alaptörvény-ellenes korlátozását, s ezáltal a rendőrségi tiltó határozat és az azt esetlegesen helyben hagyó bírói döntés alaptörvény-ellenességét. Ezzel a megközelítéssel kapcsolatban a tanácskozáson részt vevő közigazgatási bírák fenntartásokat fogalmaztak meg, ugyanis szerintük az egyeztetési eljárás elmulasztását – ha erre a felperes a kereseti kérelemben mint jogszabálysértésre nem hivatkozik – hivatalból nem vehetik figyelembe, ez alapján a rendőrség döntését nem helyezhetik hatályon kívül, ezért ezen az alapon a bírói döntésen a gyülekezési jog esetleges megsértését nem indokolt számon kérni.