

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3150/2018. (V. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek használatáról, valamint a parkolóhelyek létesítéséről és használatáról szóló 15/2007. (III. 30.) önkormányzati rendelete 16. §-ában említett 13. melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Magyar Kétfarkú Kutya Párt (képviseli: Kovács Gergely elnök, székhely; 1115 Budapest, Thallóczy Lajos utca 26., magassföldszint 1.) jelölő szervezet mint indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek használatáról, valamint a parkolóhelyek létesítéséről és használatáról szóló 15/2007. (III. 30.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 13. mellékletével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti hatáskörében eljárva állapítsa meg, hogy elsődlegesen a támadott jogszabályi rendelkezés egésze, másodlagosan annak a „Grassalkovich út” és a „valamint az ezen közterületek által határolt terület” szövegrésze sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert jogát, ezért az alaptörvény-ellenes, amelyre figyelemmel elsődlegesen a támadott jogszabályi rendelkezés egészét, másodlagosan annak megjelölt szövegrészeit az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg, valamint állapítsa meg, hogy az az Abtv. 45. § (2) bekezdésére figyelemmel a Kúria előtt Kvk.II.37.471/2018. számon folyamatban volt ügyben nem alkalmazható.
- [2] 2. Az indítványra okot ügyben magánszemélyek kifogást nyújtottak be, mert egy jelölő szervezet Hatvan város közterületein, tiltott helyen választási plakátot helyezett el. A Heves Megyei 3. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság (a továbbiakban: OEVB) a Ve. 252. § (2) bekezdésében foglalt hatásköre alapján az 58/2018. (IV. 8.) számú határozatában megállapította, hogy a kifogást tevők bejelentése megalapozott, mert a jelölő szervezet választási plakátjai olyan közterületen kerültek kihelyezésre, ahol a Rendelet 16. §-a, illetve 13. melléklete alapján azok kihelyezése tilos.
- [3] Az OEVB a kifogásnak helyt adott és megállapította, hogy a jelölő szervezet megsértette a Ve. 144. § (5) bekezdést, továbbá a Rendelet 16. §-t.
- [4] A jelölő szervezet fellebbezése nyomán eljáró Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) az OEVB határozatát a 728/2018. számú határozatával helybenhagyta.
- [5] A jelölő szervezet felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. Ebben az NVB határozatának megváltoztatását kérte akként, hogy a Kúria a kifogást utasítsa el. Álláspontja szerint a választási plakát elhelyezése nem ütközött a Ve. 144. § (5) bekezdésébe, a támadott határozat ezért indokolatlanul állapított meg jogsértést.
- [6] A Kúria az NVB határozatát helybenhagyta. Végzésében részletesen kifejtette, hogy a felülvizsgálati kérelem miért nem megalapozott.
- [7] Utalt arra, hogy a Ve. 144. § (2) bekezdése szerint a kampányidőszakban engedély nélkül készíthető plakátokat a jelölő szervezetek a (3) bekezdés alapján főszabályként korlátozás nélkül kihelyezhetik. A kivételeket a Ve. 144.§ (4)–(7) bekezdése tartalmazza. A Ve. 144.§ (5) bekezdése rögzíti, hogy egyes középületeken vagy közterület meghatározott részén plakát, óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, fővárosban a Fővárosi Önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja. Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni tilos.
- [8] Megállapította, hogy Hatvan Város Önkormányzata a Rendelet 16. §-át 2018. február 1-i hatállyal az 5/2018. (I. 26.) önkormányzati rendelettel módosította. A módosító rendeletet az önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk

- (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a Ve. 144. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazásra utalva hozta meg. A Rendelet 16. §-a kimondja, hogy a 13. mellékletben meghatározott közterületeken, valamint ezen közterületek által határolt területeken műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból választási plakát elhelyezése tilos. A 13. mellékletben – többek között – szerepeltek azok a közterületek, amelyeken a jelölő szervezet az NVB határozat által jogsértéssel érintett plakátok elhelyezésre kerültek.
- [9] A Kúria Kvk.I.37.476/2014/4., Kvk.I.37.491/2014/3. számú végzéseiben is megtestesülő egységes bírói gyakorlat szerint a Ve. 144.§-ának helyes értelmezéséből az következik, hogy a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144.§-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, mert a Ve. 144. §-a egy zárt rendszert alkot. A helyi önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat a Ve. 144.§ (5) bekezdésére alapítottan kizárólag műemlékvédelmi és környezetvédelmi okból tilthatja meg plakát elhelyezését. A Kúria Kvk.III.37.400/2018/2. számú végzése értelmezte e felhatalmazás mi-benlétét és kimondta, hogy a Ve. 144. § (5) bekezdése a helyi jogalkotó számára felhatalmazást általános érvényű tilalom megfogalmazására nem biztosít. Ezen elvvel nem áll ellentétben a Kúria a Kvk.VI.37.433/2018/2. számú döntése, melyen az NVB határozata alapul. E döntésében a Kúria kifejezetten vizsgálta és rámutatott, hogy egyrészt a Rendelet 16. §-át módosító és 13. mellékletét beiktató módosító rendeletet a képviselő-testület a Ve. 144. § (5) bekezdésében kapott meghatalmazás alapján alkotta meg, másrészt a Rendelet 16. §-a és 13. melléklete nem általános jellegű tilalmat határoz meg, hanem konkrétan megjelöli azon közterületeket, melyeken műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból választási plakát nem helyezhető el. Ebből következően a Rendelet módosított szabályainak alkalmazását a Kúria szerint nem lehetett kizárni.
- [10] Hangsúlyozza a Kúria, hogy a Rendelet 16. §-a és 13. melléklete a fentiek miatt a Ve. 144. § (5) bekezdésének szabályozási körén belül marad, ellentétben a Kvk.III.37.400/2018/2. számú végzés alapjául szolgáló fővárosi önkormányzati rendelettel, mely a fővárosi aluljárókban általános jelleggel tiltotta meg választási plakátok elhelyezését. Ugyanígy más megítélés alá esik az az ügy is, amikor a fővárosban nem fővárosi, hanem kerületi rendelet alapján és nem is a Ve. 144. § (5) bekezdés szerinti felhatalmazáson alapult az önkormányzati norma (Kfv.VI.37.328/2018/3., Kfv.II.37.354/2018/2.).
- [11] A Kúria megállapította: a Rendelet 16. §-a és 13. melléklete a Ve. 144. §-ának zárt szabályrendszerének kereteit nem lépte túl, ezeket az NVB jogszerűen alkalmazta határozatában, annak mellőzésére nem kerülhetett sor.
- [12] 3. A panasz szerint a választási plakát készítése és elhelyezése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert, a véleménynyilvánításhoz való jog leginkább védett aspektusainak, a közügyeknek a választási kampányban történő megvitatásának védelme alatt áll {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ezt ismeri el a Ve. 144. § (3) bekezdése is, amely szerint választási kampányidőszakban választási plakát – a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésében meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.
- [13] A Ve. 144. § (5) bekezdésének első mondata szerint „[e]gyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja.” A Ve. ezen rendelkezése alapján megalkotott önkormányzati rendelet az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert jogot értelemszerűen korlátozza, hiszen megtiltja a véleménynyilvánítás szabadsága körébe eső magatartás tanúsítását, vagyis a választási plakát elhelyezését.
- [14] A korlátozásra a Ve. 144. § (5) bekezdése – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – legitim cél, a műemlékvédelem és környezetvédelem mint alkotmányos érdekek védelme érdekében ad lehetőséget. A Ve. 144. § (5) bekezdése alapján alkotott önkormányzati rendelet azonban az indítványozó álláspontja szerint egyebek mellett csak akkor elégtí ki az alapjog-korlátozás szükségességének követelményét, ezért akkor nem korlátozza alaptörvény-ellenesen a véleménynyilvánításhoz való jogot, ha kívánt cél elérésére a korlátozás ténylegesen alkalmas {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]}, vagyis a tilalommal érintett terület és a Ve. 144. § (5) bekezdésében megjelölt érdekek között okszerű a kapcsolat.
- [15] A Rendelet 13. melléklete lényegében Hatvan város egész belvárosában megtiltja választási plakátok elhelyezését a panasz szerint. A panasz egyebek között térképmásolat csatolásával részletesen foglalkozik azzal, hogy az érintett területen melyik épület áll műemléki védelem alatt, melyik járdaszakasz és más terület többi része nem; hol található zöldfelület, így melyik területen indokolt és hol nem a műemlékvédelmi vagy környezetvédelmi indokra hivatkozás.

- [16] A panasz lényeges tartalma szerint a belváros egészében a választási plakátok elhelyezésének tiltása a véleménynyilvánítás szabadságának különösen jelentős súlyú korlátozása, a Rendelet a konkrét területekre vonatkozó mérlegelése nélkül a belváros vonatkozásában általánosan állapított meg tilalmat, noha a belvároson belül a különböző területekre nézve külön–külön el kellett volna végeznie a szükségesség és arányosság vizsgálatát. Erre figyelemmel a Rendelet 13. mellékletének egésze az indítványozó álláspontja szerint összességében aránytalanul korlátozza a jelölteknek és jelölő szervezeteknek a választási kampány idején kiemelt védelemben részesülő véleménynyilvánítási szabadságát {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]–[104]}.
- [17] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés szerint a tanács 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.
- [18] A Rendelet a kifogásolt részében a Ve. felhatalmazásán alapul. A Kúria az előtte folyamatban lévő eljárásban részletesen és tartalmi szempontból vizsgálta a Rendeletet abból a célból, hogy az megfelel-e a Ve. előírásainak, vagy ennek hiányában a Rendelet alkalmazását az eljárásában mellőznie kell. Formálisan ugyan nem döntött a Rendelet és a Ve. 144. § (5) bekezdése összhangjáról, de alaposan megindokolta, hogy miért nem kell mellőznie a Rendeletet. A Kúria megállapította, hogy a tilalom nem általános érvényű, konkrétan megjelöli azokat a területeket, melyeken műemlékvédelmi okból választási plakát nem helyezhető el (lásd indokolás [14] pont). A Kúria szerint a Rendelet a Ve. 144. § (5) bekezdése szabályozási körén belül marad. A Kúria utalt arra, hogy az NVB is vizsgálhatja, hogy a Rendelet a Ve. 144. §-a zárt szabályrendszeréhez kapcsolódóan, azon belül került-e megalkotásra. A Kúria megállapította, hogy a Rendelet 16. §-a és a 13. melléklete a Ve. 144. §-ának zárt szabályrendszerének kereteit nem lépte túl, annak mellőzésére nem kerülhetett sor (Indokolás [17]).
- [19] A panasz a lényeges tartalma szerint azt állítja, hogy a Rendelet azért ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, mert műemlékvédelmi, környezetvédelmi indok nélkül, és általános jelleggel tiltja meg választási plakát elhelyezését. A panasz értelmében, ha „a tilalommal érintett terület és a Ve. 144. § (5) bekezdésében megjelölt érdekek között okszerű a kapcsolat”, akkor a vélemény szabadság nem sérül.
- [20] Az Alkotmánybíróság a Rendelet általánosságával kapcsolatos érvelést illetően megállapítja, hogy a Kúria végzése felismerte az ügy alapjogi jelentőségét. A Ve. szabályait az Alaptörvény IX. cikkében írtakkal összhangban, az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben kifejtett értelmezéssel egyezően értékelte. A Rendelet általánossága ezért új alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést nem vet fel.
- [21] A panasz azzal az érveléssel kapcsolatban, hogy a konkrét területeket illetően nem áll fenn a Ve. 144. § (5) bekezdésében megjelölt indok, az Alkotmánybíróság – szintén egyezően a Kúria végzésében kifejtettekkel – megállapította, hogy a panasz formálisan ugyan az Alaptörvény IX. cikke (1) bekezdése sérelmére hivatkozik, de valójában annak a törvényességi szempontnak az ellenőrzésére irányul, hogy a Rendelet megfelel-e azoknak a műemlékvédelmi, környezetvédelmi okoknak, amelyeket a Ve. 144. § (5) bekezdése előír.
- [22] Az Alkotmánybíróság nem ténybíró, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során a bíróságok, végső soron a Kúria feladata {lásd pl. 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33] és [38]}. Hasonló a helyzet az önkormányzati rendeletek vizsgálatánál, ami az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja értelmében a Kúria hatáskörébe tartozik.
- [23] Hangsúlyozza ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a Ve. 144. § (5) bekezdésében foglalt feltételeknek – amely a plakátok elhelyezésének megtiltását csak műemlékvédelmi, illetve környezetvédelmi okból teszi lehetővé az önkormányzatok számára – a jogvédelem szempontjából garanciális jelentőségük van. Ennek megfelelően a Kúriának eljárásai során érdemben vizsgálnia kell, hogy a szóban forgó rendelet – egyébként a jelöltekre és jelölő szervezetekre azonos módon vonatkozva – valóban csak olyan körben korlátozza-e a plakátolást, amely a megjelölt érdekekkel tényleges, közvetlen kapcsolatban áll. Ellenkező esetben a Kúria hatáskörrel rendelkezik arra, hogy jogvédelmet nyújtson a törvényellenes rendelettel szemben. A most vizsgált bírói döntés indokolása – még ha röviden is – arra utal, hogy a Kúria ezt a vizsgálatot elvégezte, és úgy ítélte meg, hogy a konkrét rendelet a Ve. zárt rendszerén belül maradt.

[24] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség, mivel az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában és 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételeknek. Az Alkotmánybíróság ezért a panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. április 25.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/742/2018.

