

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3081/2015. (V. 8.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának tételmondataira, a B) cikk (1) bekezdésére, az R) cikkére, az I. cikk (1) bekezdésére, a II. cikkére, a III. cikkére, a XIII. cikk (1) bekezdésére a XXVIII. cikk (2) bekezdésére, a 25. cikk (1) bekezdésére, a 26. cikk (1) bekezdésére valamint a 28. cikkére alapított indítványi elemek tekintetében – visszautasítja.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] Az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítélete ellen – a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal – terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt 2014. január 22-én, a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság útján az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságra 2014. február 3-án érkezett be. A panaszbeadvány a támadott bírói döntéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, R) cikk (2) bekezdésével, I. cikk (1) bekezdésével, II. cikkével, III. cikkével, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1)–(2) bekezdéseivel,

XXIV. cikk (1)–(2) bekezdéseivel, XXVIII. cikk (1)–(2) és (7) bekezdéseivel, 25. cikk (1) bekezdésével, 26. cikk (1) bekezdésével valamint 28. cikkével tartotta ellentétesnek.

- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz előzményeként a mellékelt iratokból megállapítható, hogy az indítványozó személygépkocsijára 2008. május 5-én délután, Budapesten kerékbilincset helyezett fel a közterület-felügyelet, mert megítélésük szerint az indítványozó úgy parkolt, hogy azzal megsértette a józsefvárosi zöldterületek és zöldfelületek védelméről, használatáról szóló 57/2007. (X. 16.) Budapest Főváros VIII. kerület Józsefváros Önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: 57/2007. Önkorm. r.). Az indítványozó a kerékbilincset észelve a hátrahagyott csekken a kerékbilincs eltávolításának költségét megfizette, ezt a közterület-felügyelet felé igazolta, majd ezt követően a személygépkocsijáról a kerékbilincset leszerelték. A közterület-felügyelet a szabálytalan parkolás miatt az indítványozóra helyszíni bírságot is kiszabott, de ezt az indítványozó a szabálytalan parkolás tényét vitatva nem fizette meg. A közterület-felügyelet intézkedésének jogszerűségét, valamint az 57/2007. Önkorm. r. területi hatályát vitatva az indítványozó 2008. május 6-án, elektronikus úton a jegyzőhöz is fordult. Az elektronikus úton benyújtott panaszát azonban a jegyző nem bírálta el, ezért azt az indítványozó a közterület-felügyeletnek is eljuttatta, majd 2009. február 2-án kára megtérítését is kérte. Az indítványozó ellen annak ellenére, hogy a helyszíni bírságot nem fizette meg, szabálysértési eljárás nem indult.
- [4] 2010. május 25-én, az indítványozó kérelmére, a Pesti Központi Kerületi Bíróság fizetési meghagyást bocsátott ki, amellyel szemben a közterület-felügyelet mint kötelezett, ellentmondással élt, így az eljárás perré alakult. A Pesti Központi Kerületi Bíróság hatáskör hiánya miatt a keresetlevelet 2011. február 17-én áttette a Fővárosi Törvényszékhez.
- [5] 3. Az indítványozó – az ügy felperese – keresetében a kerékbilincs eltávolításából származó vagyoni és nemvagyoni kára, valamint ezek késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni a közterület-felügyeletet (az ügy alperesét). A közterület-felügyelet a kereset elutasítását kérte; álláspontja szerint a kerékbilincselés jogszerűen történt, mivel az indítványozó gépjárműve az úttesttől látható módon elhatárolt gyepfelületen parkolt. A Fővárosi Törvényszék az indítványozó (felperes) keresetét nem találta alaposnak. 4.P.21.677/2012/2. számú, 2012. október 9-én kelt ítélete indokolásában kiemelte, hogy a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) – az intézkedés foganatosításakor hatályos – 1. § (4) bekezdés a) pontja, 7. §

(1) bekezdése és 8. § (1) bekezdése alapján a közterület-felügyelet feladata többek között a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése; a közterület-felügyelő rendszeres, illetőleg folyamatos hatósági ellenőrzést végez az illetékességi területén, és köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a feladatkörébe tartozó jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely a feladatkörébe tartozó ügyben beavatkozást tesz szükségessé.

- [6] Az ítélet hivatkozott a Kftv. kerékbilincs alkalmazásáról, mint közterület-felügyelői intézkedésről rendelkező 20. § (1)–(2) bekezdéseire is, valamint idézte ugyancsak a kerékbilincs alkalmazása vonatkozásában a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Főv. Kgy. rendelet) 42. § (1) és (7)–(8) bekezdéseit.
- [7] A bíróság ezt követően megállapította, hogy a közterület-felügyelet tevékenysége hatósági ellenőrzésnek, majd intézkedésnek minősült, ezért azt kellett vizsgálni, hogy közigazgatási jogkörben okozott-e kárt az indítványozónak. Ennek megítéléséhez felhívta a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 339. § (1) bekezdését, 355. § (1) bekezdését, és kiemelte a 349. § (1) bekezdését, amelynek értelmében: „Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.”
- [8] Az ítélet a régi Ptk. 349. § (1) bekezdésében írt feltételeket a konkrét ügyben vizsgálva elemezte a Kftv. 23. §-át, különösen annak (3) bekezdését, valamint a Főv. Kgy. rendelet 43. §-át. Ezen – a vizsgált intézkedés foganatosításakor hatályos – jogszabályi rendelkezések értelmében, ha a közterület-felügyelői intézkedést követően államigazgatási eljárás vagy szabálysértési eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye, amelyet az intézkedés napjától számított 8 napon belül a jegyzőhöz kell benyújtani. A bíróság úgy érvelt, hogy mivel az indítványozó állítása szerint sem indult ellene szabálysértési eljárás, ezért a régi Ptk. 349. § (1) bekezdésében írt jogorvoslatnak ez a 8 napon belüli, jegyzőhöz benyújtható panasz tekinthető. E jogorvoslatot (panasztételi lehetőséget) pedig ténylegesen nem meríti ki, hogy az indítványozó elektronikus úton a jegyzőhöz fordult, mert a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

(a továbbiakban: Ket.) 2008 májusában hatályos 34. § (1) bekezdés első mondata szerint fősabályként a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. Az indítványozó elektronikus úton előterjesztett beadványa ezért nem minősült hatósági eljárást megindító kérelemnek; vagyis – az ítélet szerint – az indítványozó a közterület-felügyelet kárfelelőssége alapjául szolgáló konjunktív feltételek közül a jogorvoslat kimerítését nem bizonyította. A bíróság ezért az indítványozó (felperes) keresetét további vizsgálat nélkül elutasította.

- [9] 4. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az indítványozó fellebbezést terjesztett elő, amelyben sérelmezte, hogy a közterület-felügyelet őt arról tájékoztatta, hogy szabálysértési eljárást fognak indítani ellene – ez a közterület-felügyelet törvényi kötelezettsége is lett volna –, így alappal számíthatott arra, hogy a kifogásolt intézkedéssel szemben majd ezen eljárás során élhet jogorvoslattal. Kifogásolta azt is, hogy a személygépkocsiján hátrahagyott tájékoztatásban nem szerepelt a jegyzőnél benyújtható panasz, mint jogorvoslati lehetőség. Sérelmesnek tartotta továbbá az elektronikus úton előterjesztett beadványa nyomán a jegyző eljárásának a hiányát is. A közterület-felügyelet mint alperes, ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte.
- [10] A Fővárosi Ítéltábla a 2013. október 8-án kelt, 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítéletében a fellebbezést nem találta alaposnak, és egyetértett az elsőfokú bíróság által megállapított tényállással, valamint a döntés jogi indokaival is. A másodfokú ítélet kiemelte, hogy az indítványozó kártérítés iránt indított pert, így kizárólag arról kellett döntenie, hogy a közterület-felügyelet kártérítési felelőssége fennáll-e az indítványozóval szemben; más közigazgatási szervek felelőssége illetve esetleges mulasztása nem bír jelentőséggel. Helyesnek tartotta a Fővárosi Ítéltábla, hogy az elsőfokú bíróság a régi Ptk. 349. §-át alkalmazta az ügyben, mivel a kerékbilincs alkalmazása – amelyből az indítványozó a kárát származtatta – a Kftv.-ben szabályozott közterület-felügyelői intézkedés, és foganatosítása ilyenként a közhatalom gyakorlásának minősül.
- [11] Kiemelte a Fővárosi Ítéltábla másodfokú ítélete, hogy a régi Ptk. 349. § (1) bekezdése értelmében az államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. A döntés rámutatott: „Az alperes a felperessel szemben két intézkedést foganatosított: egyrészt kerékbilincset alkalmazott, másrészt helyszíni bírságot szabott ki. A felperes előadása szerint kára a kerékbilincs alkalmazásából származott, ezért az ügyben közömbös, hogy a helyszíni bírság

be nem fizetése miatt indult-e szabálysértési eljárás”; a szabálysértési hatóság döntése, illetve az abban megállapított tényállás pedig egyébként sem kötné a bíróságot a kárfelelősséggel kapcsolatos határozatának meghozatalában. A másodfokú ítélet szerint a kerékbilincs alkalmazásával kapcsolatos intézkedés a fel- majd leszereléssel befejeződött. Az intézkedés fogatosításkor hatályos Főv. Kgy. rendelet 43. § (1) bekezdése és a Kftv. 23. § (3) bekezdése értelmében, ha a közterület-felügyelői intézkedést követően államigazgatási eljárás vagy szabálysértési eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye, amelyet az intézkedés napjától számított 8 napon belül a jegyzőhöz kell benyújtani. Az Ítélet tábla észlelte, hogy elektronikus úton az indítványozó előterjesztett egy beadványt a jegyzőhöz, de ennek kapcsán – az elsőfokú bíróság döntésében foglaltakkal azonosan – a Ket. akkor hatályos 34. § (1)–(3) bekezdéseire hivatkozott, amelyeknek ez a beadvány nem felelt meg, így nem volt alkalmas a panasz joghatásainak kiváltására.

[12] A Fővárosi Ítélet tábla döntése értelmében így az indítványozó az intézkedéssel szemben a rendelkezésre álló rendes jogorvoslatot nem vette igénybe, ami miatt a kártérítés régi Ptk. 349. § (1) bekezdésében meghatározott különös feltétele nem áll fenn. A kárfelelősség általános feltételeinek vizsgálata ezért mellőzhető volt, mivel a kártérítés elemeinek együttesen kell fennállniuk. A Fővárosi Ítélet tábla ezért az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

[13] 5. A Fővárosi Ítélet tábla jogerős ítéletével szemben – az elsőfokú bíróság döntésére is kiterjedő hatállyal – az indítványozó 2014. január 22-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó a Fővárosi Ítélet tábla 6 Pf.22.312/2012/3. számú ítélete és a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és a bírói döntések megsemmisítését kérte. Az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseiként az alkotmányjogi panasz a Nemzeti hitvallás egyes részeit, a B) cikk (1) bekezdését, az R) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (1) bekezdését, a II. cikket, a III. cikket, a XIII. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (1)–(2) bekezdéseit, a XXIV. cikk (1)–(2) bekezdéseit, a XXVIII. cikk (1)–(2) és (7) bekezdéseit, a 25. cikk (1) bekezdését, a 26. cikk (1) bekezdését valamint a 28. cikket nevezte meg.

[14] 5.1. A pertörténet rövid bemutatását követően az indítványozó az alábbiakat adta elő. Álláspontja szerint a közterület-felügyelet szabálysértési hatóságként járt el, nem pedig államigazgatási jogkörben, hiszen helyszíni bíróságot

is kiszabott. A kerékbilincs alkalmazásával okozott kár az intézkedés befejezésével már bekövetkezett, ezért nem volt elhárítható, és nincs az elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőség. Hivatkozott arra is, hogy a Kftv. 23. § (3) bekezdése szerinti jegyzőhöz fordulás lehetősége – mintegy kiegészítő jelleggel – csak abban az esetben biztosított, ha a közterület-felügyelő intézkedését követően államigazgatási vagy szabálysértési eljárás nem indul. A hatóság azonban őt arról tájékoztatta, hogy ügyében szabálysértési eljárást fog indítani, ami az intézkedés időpontjában hatályos, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Szabs.tv.) 136–137. §-ai alapján törvényi kötelezettség is volt. A Kftv. 23. § (3) bekezdése szerint a jegyzőhöz 8 napon belül lehetett panaszt benyújtani. Az indítványozó szerint ennyi idő alatt számára nem derülhetett ki az, hogy a hatóság tájékoztatása és a törvényi kötelezettség ellenére mégsem indul ellene szabálysértési eljárás, vagyis mégsem lesz lehetősége az annak során rendelkezésre álló jogorvoslat keretei között kifogásolni a közterület-felügyelet intézkedését. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a személygépkocsiján hátrahagyott tájékoztatásban, megtévesztő módon, nem szerepelt a jegyzőnél benyújtható panasz, mint jogorvoslati lehetőség. Ezt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való joga sérelmének tartotta, és hangsúlyozta, hogy a jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatás olyan garanciális szabály, amitől nem lehet eltekinteni.

- [15] Az indítványozó megerősítette, hogy a közterület-felügyelet által rá kiszabott helyszíni bírságot nem vette tudomásul, ezt követően pedig nem indult ellene szabálysértési eljárás; vagyis sem helyszíni bírság, sem szabálysértési határozat nem állapította meg, hogy ő szabálysértést követett volna el. Az pedig, hogy a hatóság és a bíróság mégis szabálysértőnek tekintse azt, akiről ezt jogerősen nem állapították meg, álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapértékével, a XXVIII. cikk (2) bekezdése szerinti ártatlanság vélelmével, valamint a VI. cikk (1) bekezdésében rögzített jó hírnévhez való joggal. Az indítványozó véleménye szerint a kerékbilincs alkalmazása és a helyszíni bírság kiszabása „azonos alaptól eredő intézkedések”, és szabálysértés hiányában nincs jogalapjuk. Erre utal a hatóság tájékoztatója is, amely nem szólt külön arról, hogy a kerékbilincselés, mint „független intézkedés” ellen milyen jogorvoslat vehető igénybe, csak a helyszíni bírság jogkövetkezményeit tartalmazta.
- [16] Az indítványozó előadta, hogy megítélése szerint ügyében a közterület-felügyelet eljárására a Kftv. 23. § (1) bekezdése alapján, az ügy jellege szerint a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni (nem pedig

a Ket.-et), mivel a hatóság által hátrahagyott jegyzőkönyv szerint a kerékbilincs alkalmazására szabálysértés miatt került sor, és helyszíni bírságot is csak szabálysértés miatt lehet kiszabni. A régi Szabs.tv. szabályai szerint pedig gépjárművel elkövetett szabálysértés esetén a helyszíni bírság tudomásul nem vételét követően a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint le kell folytatni (137. §). Ilyen esetben jogorvoslat igénybevételére az indítványozó álláspontja szerint ezen eljárás során nyílik lehetőség.

[17] 5.2. Sérelmezte az indítványozó az alkotmányjogi panaszban azt is, hogy a régi Ptk. 349. § (1) bekezdését – amely a kártérítési felelősség megállapíthatóságának feltételként előírja a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslat igénybe vételének kötelezettségét is –, mint anyagi jogi szabályt, úgy alkalmazta a bíróság a támadott döntésekben, hogy arra az alperes hatóság nem hivatkozott, a felek nem hívták fel. Véleménye szerint a bíróság ezzel „az alperes hatóság ügyvédjévé vált”, ami megsértette a tisztességes és pártatlan bírósági eljárás követelményét [XXVIII. cikk (1) bekezdés], a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [XV. cikk (2) bekezdés], valamint a törvény előtti egyenlőséget [XV. cikk (1) bekezdés].

[18] 5.3. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban több alkalommal is kiemeli, hogy a hatóság tájékoztatása és a régi Szabs.tv. 136–137. §-ainak előírására figyelemmel nem tudott arról, hogy nem indul az ügyben szabálysértési eljárás, ezért nem értékelhető a terhére, hogy nem fordult panasszal a jegyzőhöz. A Kftv. 23. § (3) bekezdése értelmében a jegyzőhöz fordulás lehetőségének az a feltétele, hogy más eljárás ne induljon. A szabálysértési eljárást azonban a régi Szabs.tv. hivatkozott rendelkezései alapján le kellett volna folytatni. Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jogát [XXVIII. cikk (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogát [XXVIII. cikk (7) bekezdés] sértőnek és megtevesztőnek tartja az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntések azon kitételeit, amelyek a felróják, hogy nem vette igénybe a rendelkezésre álló jogorvoslatot (a jegyzőhöz fordulás szubszidiárius lehetőségét), mert éppen az alperes hatóság nem tette lehetővé számára, hogy jogorvoslattal éljen, amikor – mint ez időben később kiderült – nem indította meg azt az eljárást (a szabálysértési eljárást), melynek során erre lehetősége nyílt volna. Az indítványozó szerint, ha ellene indult volna szabálysértési eljárás, annak során lett volna lehetőség arra, hogy kiderüljön, a kerékbilincs alkalmazása is jogszerűtlenül történt. Emiatt nem közömbös, hogy ez az eljárás megindult-e vagy sem. Sérelmezte azt is, hogy a bíróság a támadott döntésekben

nem indokolta, hogy miért helytelen az az előadott érvelése, hogy a jegyzőhöz fordulás 8 napos határideje úgy telt le, hogy ezen belül nem is tudta meg, hogy ellene mégsem indul szabálysértési eljárás. A szabálysértési eljárás során megtérülhetett volna az indítványozó kára, amelyet a közterület-felügyelet intézkedéséből származtatott, azonban – amint arra az alkotmányjogi panasz felhívja a figyelmet – ebben az esetben sem a kár elhárítására [régai Ptk. 349. § (1) bekezdés], mindössze a kár megtérítésére alkalmas jogorvoslati lehetőségről lehetett volna szó.

[19] Szintén a tisztességes eljáráshoz való jogot sértőnek tartotta az indítványozó azt, hogy a bíróság nem tekintette joghatás kiváltására alkalmasnak, hogy elektronikus úton fordult a jegyzőhöz, és a panasz benyújtására a Ket. szabályait rendelte alkalmazni.

II.

[20] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Nemzeti hitvallás

[...]

Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.

Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.

Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

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

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

„III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.

(2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

(3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„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.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

(2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

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

„25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak

sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[21] 2. A Kftv.-nek az indítványban hivatkozott és az alkotmányossági vizsgálatba bevont, 2008. május 5-én hatályos rendelkezései:

„23. § (1) A felügyelő eljárására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az ügy jellegétől függően az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, illetőleg a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Az e törvényben szabályozott felügyelői intézkedések miatti jogorvoslatra az államigazgatási eljárás, illetőleg a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók.

(3) Ha a felügyelői intézkedést követően a (2) bekezdésben említett eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panaszt az intézkedés napjától számított 8 napon belül a jegyzőhöz kell benyújtani.

(4) A jegyző a panasz tárgyában a beérkezéstől számított 8 napon belül az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint határozattal dönt.”

[22] 3. A Főv. Kgy. rendeletnek az ügyben alkalmazott és az alkotmányossági vizsgálatba bevont, 2008. május 5-én hatályos rendelkezései:

„42. § (4) A kerékbilincs használata során a gépjármű első szélvédőjén – vagy ha ez nem lehetséges, más alkalmas módon – jól látható helyen, az intézkedéssel kapcsolatos, ábrával kiegészített tájékoztatást – külföldi rendszámú jármű esetén angol, német és orosz nyelven is – kell elhelyezni, amelynek

a) utalnia kell arra, hogy a jármű vezetője jogszabályellenes magatartást tanúsított, és emiatt a közterület-felügyelő olyan eszközt alkalmazott, amelynek eltávolítása nélkül a jármű sérülésmentesen nem helyezhető üzembe,

b) tartalmaznia kell a kerékbilincs eltávolításának módját, alkalmazásának költségeit és a költség befizetésének rendjét,

c) az intézkedés időpontját.”

„43. § (1) Ha a közterület-felügyelői intézkedést követően államigazgatási vagy szabálysértési eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panaszt az intézkedés napjától számított 8 napon belül a Fővárosi Önkormányzat feladat- és hatáskörében eljáró közterület-felügyelő esetében a főjegyzőhöz, kerületi önkormányzat esetében pedig az illetékes kerületi jegyzőhöz kell benyújtani.”

- [23] 4. Az indítvánnyal támadott bírói döntések a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú ítélete.

III.

- [24] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság először a formai feltételeket vizsgálta meg.
- [26] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt határidőn belül terjesztette elő, mert a tértivevény tanúsága szerint a támadott bírósági döntést 2013. november 25-én vette kézhez az indítványozó jogi képviselője, az alkotmányjogi panaszt pedig az indítványozó 2014. január 22-én nyújtotta be a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság útján az Alkotmánybírósághoz.
- [27] Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést – nevezetesen az Abtv. 27. §-ára történő hivatkozást –, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont].
- [28] Az indítvány kitér az eljárás megindításának indokaira, és Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegeként – egyebek mellett – a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való joga, a jogállamiság alkotmányos alapértéke, a jó hírnévhez való joga, az ártatlanság védelme, a jogorvoslathoz való joga, a hátrányos megkülönböztetés tilalma valamint a törvény előtti egyenlőség sérelmére hivatkozik. [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont].
- [29] Az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.
- [30] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. §-a alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. A 3033/2013. (II. 12.) AB végzés az Alkotmány-

bíróság korábbi határozatára utalva a fentieket megerősítette: „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]” {Indokolás [7]}. Ennek alapján alkotmányjogi panasz – a jogbiztonság egyes elemeinek kivételével – csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható, valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének a megállapítása alkotmányjogi panasz keretében nem indítványozható. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontjából is következik, hogy alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani.

- [31] A Nemzeti hitvallás idézett tételmondatai, a B) cikk (1) bekezdése – amennyiben annak kapcsán az indítványozó nem visszaható hatályú jogalkotásra vagy a felkészülési idő hiányára hivatkozik –, az R) cikk, a 25. cikk (1) bekezdése, a 26. cikk (1) bekezdése valamint a 28. cikk nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi szakaszok címzettje nem az indítványozó, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani [Lásd: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés]. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az e rendelkezések sérelmét állító indítványi elemeket – tekintettel arra, hogy azok címzettje nem az indítványozó, ezért nem biztosítanak számára olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt közvetlenül lehetne alapítani – az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.
- [32] Az alkotmányjogi panasz megjelölte ugyan az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, II. cikkét, III. cikkét, XIII. cikk (1) bekezdését valamint XXVIII. cikk (2) bekezdését, specifikusan e rendelkezésekre vonatkozóan azonban érdemi, az ügyben felmerülő probléma szempontjából alkotmányjogilag releváns indokolást nem terjesztett elő. Az indítvány e tekintetben tehát nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *e*) pontjának, ezért az alkotmányjogi panasz ezen részeit az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján visszautasította.
- [33] Az indítvány megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntéseket. [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont].
- [34] Az indítvány az Alaptörvény megsértett rendelkezéseként a fent hivatkozott alaptörvényi cikkeket jelölte meg. [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont].
- [35] Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a támadott bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pont].

- [36] Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a támadott bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [37] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételeit vizsgálta meg.
- [38] Az indítványozó az „egyedi ügyben érintettnek” minősül, a támadott bírósági döntésekkel elbírált per felperese volt.
- [39] A Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.312/2012/3. számú ítélete – amelyet az indítványozó támadott – az ügy érdemében hozott, jogerős, másodfokú döntésnek minősül.
- [40] „Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére” hivatkozott az indítványozó, a fent írtak szerint.
- [41] Az indítványozó a rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, az elsőfokú bírósági döntéssel szemben fellebbezéssel élt. (Abtv. 27. §.)
- [42] Az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma – vagyis az, hogy ellene, mint később kiderült, a hatósági tájékoztatás és a régi Szabs.tv. előírásai ellenére nem indult szabálysértési eljárás, az ott igénybe vehető jogorvoslatokkal nem tudott élni, a bíróság ezért a kártérítési perben egy másik, szubszidiárius, határidőhöz kötött panasztételi lehetőség kimerítését kérte számon, és ennek hiányában a keresetét érdemben nem vizsgálta – a bírói döntést érdemben befolyásolónak tekinthető. (Abtv. 29. §.)
- [43] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság – az Indokolás [30]–[31] bekezdéseiben írt indítványi elemek visszautasítása mellett – az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött.

IV.

- [44] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [45] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által a támadott bírósági döntések kapcsán felvetett alkotmányossági problémát először az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog szempontjából vizsgálta meg.
- [46] Az indítványozó alkotmányjogi panaszban foglalt kifogásai összegezve azt tartalmazták, hogy az indítványozóval szemben a közterület-felügyelet – a kerébilincs alkalmazását és a kiszabni kívánt helyszíni bírság visszautasítását követően – a régi Szabs.tv. 136–137. §-ainak előírása és saját tájékoztatásuk ellenére nem indított szabálysértési eljárást. Így nincs olyan hatósági döntés,

amely szerint az indítványozó szabálysértést követett volna el; mivel pedig az indítványozó a kerékbilincs alkalmazását is jogszerűtlennek tartotta, kártérítési pert indított a közterület-felügyelet ellen az ezen intézkedésből származó vagyoni és nemvagyoni kárai megtérítésére. A bíróság azonban első- és másodfokon is a kárfelelősség általános feltételeinek vizsgálata nélkül elutasította az indítványozó keresetét a régi Ptk. 349. § (1) bekezdését alkalmazva, arra hivatkozva, hogy az abban foglalt különös feltételt az indítványozó nem teljesítette, mert a Kftv. 23. § (3) bekezdésében valamint a Föv. Kgy. rendelet 43. § (1) bekezdésében biztosított 8 napon belüli, a jegyzőnél előterjeszhető panasztételi lehetőségével nem élt. Az indítványozó azon érveire, melyek szerint ő alappal számíthatott a szabálysértési eljárás megindulására – amely törvényi kötelezettség lett volna, és amelyben a kerékbilincs alkalmazásával szemben is jogorvoslattal élhetett volna a Kftv. 23. § (3) bekezdése szerint –, és ennek elmaradásáról nem szerzett tudomást a szubszidiárius panasztételi lehetőségre nyitva álló 8 napon belül, a (másodfokú) bíróság ítélete úgy reagált, hogy nem releváns, hogy az ügyben nem indult szabálysértési eljárás, mert az indítványozó a kárigényét a kerékbilincs alkalmazásából eredeztette, nem pedig a helyszíni bírságolásból. Az indítványozó e feltétel (a panasztételi lehetőség igénybevétele) utólagos számonkérését, és ennek teljesülése hiányában keresete további vizsgálatának mellőzését a tisztességes eljáráshoz való joga sérelmének tartotta.

- [47] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
- [48] A tisztességes eljáráshoz való jog értelmezése kapcsán – az Alaptörvény negyedik módosítására (2013. március 25.), valamint a 13/2013. (VI. 7.) AB határozat, Indokolás [32] pontjában foglaltakra tekintettel – az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy először a 7/2013. (III. 1.) AB határozat, majd az Alkotmánybíróság több, ezt követően meghozott határozata konzekvens módon irányadóan tekintette az ezen alapvető joggal összefüggésben kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [53]–[60]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [47]–[48]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [142]; 36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [67]}. Ezért jelen ügy kapcsán is arra a megállapításra jutott, hogy a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya.

- [49] 2.1. „Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése egyrészt magában foglalja – általában véve – a bírósághoz fordulás jogát, másrészt eljárási garanciákat követel meg.” {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]} „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésével nevesíthetők a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű időn belüli elbírálás.” {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}
- [50] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „[...] a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. (ABH 1998, 91, 98–99.) Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint [...] 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. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül”. {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; hasonlóan: 36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [69]; 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80–81.}
- [51] Specifikusan a bírói döntésekkel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban a 7/2013. (III. 1.) AB határozat azt is megállapította, hogy: „Az Alkotmánybíróság hatásköre a korábban hatályban volt Alkotmány szerint elsősorban a szabályozási környezet alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki. [...] Ennek megfelelően a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerével összefüggésben kimunkált gyakorlat elsődlegesen az eljárásjogi jellegű szabályozási környezettel szemben szolgál alkotmányos mérceként. A 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény az Alkotmánybíróság új, alaptörvényi szintű feladataként határozta meg a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. [...] Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatakor a korábban hatályban volt Alkotmányban megfogalmazott azonos vagy lényegi tartalmát tekintve

hasonló alaptörvénybeli szabályokkal összefüggésben a korábban kimunkált alapvető alkotmányos értékek közül elsődlegesen azokat használja fel, amelyek természetüknél fogva alkalmasak arra, hogy a bírói döntések alaptörvényellenességének megítéléséhez mérceként szolgáljanak. Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei ennek megfelelően a magyar jogrendben immáron egy olyan alkotmányos mércét jelentenek, amely a jogszabályi környezetet túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]; hasonlóan: 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [60]}

- [52] 2.2. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság, az Abtv. 27. §-ával kapcsolatban kialakított gyakorlatának megfelelően, tartózkodott a bíróság által megállapított tényállás felülvizsgálatától. Az Alkotmánybíróság vizsgálódásának középpontjában a bírósági eljárás állt, amellyel összefüggésben azt kellett megítélni, hogy összhangban volt-e az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra is, hogy a Fővárosi Ítéltábla 6 Pf.22.312/2012/3. számú ítélete az elsőfokú bíróság ítéletét teljes terjedelmében vizsgálta felül, ami – az Abtv. 43. § (4) bekezdésére is figyelemmel – alapot adott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a bírósági eljárás egészét vizsgálja felül.
- [53] 2.3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszban kifogásolt eljárás kapcsán a bíróság hatáskörébe tartozó tényállás-megállapítási és ehhez kapcsolódó jogalkalmazási kérdésnek tekintette, hogy mind az első- mind a másodfokú bíróság a régi Ptk. 349. § (1) bekezdése alapján ítélte elbírálhatónak az indítványozó kártérítési igényét. Az Alkotmánybíróság ezért elsősorban azt vizsgálta, hogy a bíróság által az ügyre alkalmazandónak ítélt jogszabály értelmezése során mennyiben jutottak érvényre a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó követelmények. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság áttekintette az indítványozóval szemben foganatosított közterület-felügyelői intézkedés és az erre alapított kártérítési igény – bírósági döntésekben és az alkotmányjogi panaszban is meghivatkozott, az intézkedés időpontjában hatályos – jogszabályi hátterét.
- [54] 2.4. Az indítványozó személygépkocsijára a közterület-felügyelet 2008. május 5-én kerékbilincset helyezett fel. A kerékbilincs alkalmazása a Kftv. II. Fejezetében („A felügyelő intézkedési jogköre”), „A felügyelői intézkedések” alcím 20. § (1)–(2) bekezdéseiben szabályozott közterület-felügyelői intézkedés-

típus. Eszerint a közterület-felügyelő a közterületen szabálytalanul elhelyezett, illetve a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó járműre alkalmazhat kerékbilincset – ha az balesetveszélyt nem jelent és a forgalmat nem akadályozza –, a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig. A Kftv. 20. § (2) bekezdése szerint: „A jármű rögzítésekor a felügyelőnek a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos önkormányzati rendelet szabályai szerint kell eljárnia. A járműhasználat jogszerű akadályozása folytán keletkezett kárért a felügyelőt, illetve a felügyelőséget nem terheli kártalanítási kötelezettség. A kerékbilincs alkalmazásának költsége a jármű tulajdonosát (üzemben tartóját, használóját) terheli.” A Kftv. 20. § (1)–(2) bekezdéseivel egybehangzó, azokat részben pontosító rendelkezést tartalmazott a Főv. Kgy. rendelet 42. §-a is a kerékbilincs alkalmazásáról. Ennek (4) bekezdése részletezte, hogy a kerékbilincs használata során milyen tartalmú, az intézkedéssel kapcsolatos tájékoztatást kell a gépjárművön elhelyezni. Eszerint a tájékoztatásnak: „a) utalnia kell arra, hogy a jármű vezetője jogszabályellenes magatartást tanúsított, és emiatt a közterület-felügyelő olyan eszközt alkalmazott, amelynek eltávolítása nélkül a jármű sérülésmentesen nem helyezhető üzembe, b) tartalmaznia kell a kerékbilincs eltávolításának módját, alkalmazásának költségeit és a költség befizetésének rendjét, c) az intézkedés időpontját.” [A Főv. Kgy. rendelet 42. § (4) bekezdése nem írta elő a tájékoztatást az intézkedéssel szemben igénybe vehető jogorvoslati, illetve panasztételi lehetőségéről.]

- [55] Az indítványozóra – amint azt az első- és másodfokú ítéletek is tartalmazták – a közterület-felügyelet helyszíni bírságot is kiszabott, amelyet ő nem vett tudomásul. Az ilyen esetben követendő eljárásról a régi Szabs.tv. 137. §-a rendelkezett: „Ha az elkövető vagy a gépjármű üzemben tartója a helyszíni bírság kiszabását nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni. Így kell eljárni akkor is, ha a gépjármű üzemben tartójának megküldött készpénz-átutalási megbízást harminc napon belül nem fizetik meg.” Az indítványozóval szemben tehát, a régi Szabs.tv. kógens előírása alapján, szabálysértési eljárást kellett volna lefolytatni. Ennek megindításában, és abban a lehetőségben, hogy a szabálysértési eljárás keretei között a kerékbilincs-alkalmazás jogszerűségét is vitathatja majd – akár jogorvoslatok igénybevételével –, az indítványozó mind a törvény rendelkezése, mind a hatóság tájékoztatása alapján bizonyos lehetett. Mindezek ellenére, amint az utóbb nyilvánvalóvá vált, az indítványozóval szemben szabálysértési eljárás nem indult.

- [56] A jelen ügyben a régi Ptk. 349. § (1) bekezdését alkalmazva az első- és a másodfokú bíróság is azt mondta ki, hogy az abban foglalt, „a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségként” – ahhoz, hogy kártérítési keresete a kárfelelősség további, általános feltételeit illetően is elbírálást nyerhessen – az indítványozónak a Kftv. 23. § (3) bekezdésében, illetve a Főv. Kgy. rendelet 43. §-ában foglalt panaszjogával kellett volna élnie. A Kftv. akkor hatályos rendelkezése szerint, ha a felügyelői intézkedést követően államigazgatási eljárás vagy szabálysértési eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panaszt az intézkedés napjától számított 8 napon belül a jegyzőhöz kell benyújtani. A Főv. Kgy. rendelet 43. §-a a Kftv. szabályozását úgy konkretizálja, hogy: „(1) Ha a közterület-felügyelői intézkedést követően államigazgatási vagy szabálysértési eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panaszt az intézkedés napjától számított 8 napon belül a Fővárosi Önkormányzat feladat- és hatáskörében eljáró közterület-felügyelő esetében a főjegyzőhöz, kerületi önkormányzat esetében pedig az illetékes kerületi jegyzőhöz kell benyújtani. (2) A kerékbilincs e rendeletben foglalt szabályokkal ellentétes alkalmazása esetén a befizetett, a kerékbilincs alkalmazásáért fizetendő költséget haladéktalanul vissza kell fizetni.”
- [57] E jogszabályhelyeket vizsgálva – figyelembe véve a konkrét ügy körülményeit is – megállapítható, hogy a Kftv. és a Főv. Kgy. rendelet a közterület-felügyelői intézkedésekkel szemben egy kiegészítő, szubszidiárius jellegű és határidőhöz kötött panasztételi lehetőséget hozott létre, azokra a kivételes esetekre, amikor az intézkedésekhez kapcsolódóan sem közigazgatási eljárás, sem szabálysértési eljárás nem indul. Ilyen esetekben ugyanis a jegyzőhöz fordulás lehetőségének hiányában semmilyen módja nem volna a közterület-felügyelet jogsértő intézkedéseinek a kifogásolására. E panaszjog azonban formálisan csak akkor illeti meg az intézkedéssel érintett személyt – a Kftv. 23. § (3) bekezdésének és a Főv. Kgy. rendelet 43. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint csak akkor „van helye” –, ha a fent írt eljárások nem indulnak, és ez (tekintettel a szabályokban foglalt határidőre) az intézkedés napjától számított 8 napon belül ki is derül. Amennyiben ugyanis a közterület-felügyelő intézkedését követően közigazgatási vagy szabálysértési eljárás indul, akkor az eljárás alapjául szolgáló intézkedés jogszerűségét is ezek során lehet vitatni és felülvizsgálat tárgyává tenni. Ebből a szempontból tehát nem különül el az intézkedés és az annak következtében induló közigazgatási vagy szabálysértési eljárás. Ezt, valamint a jegyzőhöz benyújtható panasz szubszidiárius jellegét támasztja alá a Kftv. hivatkozott rendelkezéseivel kapcsolódó Részletes indoklás is, amely szerint: „Amennyiben államigazgatási vagy szabálysértési ügy indul,

az azzal összefüggő felügyeleti intézkedés ellen jogorvoslati igény az eljárásban elbírálható. Minden más esetben a panaszt – 8 napon belül – a jegyzőnél lehet benyújtani, aki az ügyben az államigazgatási eljárás szabályai szerint jár el.”

- [58] 2.5. A fent írtak alapján megállapítható, hogy az indítványozó ügyében szabálysértési eljárásnak volt helye. A szabálysértési eljárás megindítása ráadásul a régi Szabs.tv. 137. §-a alapján kötelező is volt, miután a helyszíni bírságot az indítványozó nem vette tudomásul. (A közterület-felügyelet is erről tájékoztatta az indítványozót.) Megállapítható az is, hogy a Kftv. 23. § (3) bekezdése – amint azt az idézett Részletes indokolás is magyarázza – és a Főv. Kgy. rendelet 43. § (1) bekezdése alapján ebben az esetben az indítványozónak a közterület-felügyelet intézkedésével szembeni jogorvoslati igénye a szabálysértési eljárásban lett volna előterjeszthető és elbírható. Az ügyben azonban a szabálysértési eljárás megindítása az indítványozón kívül álló okból, a hatóság mulasztása miatt – amint ezt az első fokú bíróság ítélete is megállapította – nem történt meg. Az, hogy szabálysértési eljárás nem fog indulni, az indítványozó számára csak utóbb, az intézkedés napjától számított 8 napon túl vált nyilvánvalóvá.
- [59] A szabálysértési eljárás lehet ugyan indifferens abból a szempontból, hogy az annak során megállapított tényállás vagy meghozott döntés a kárfelelősséggel kapcsolatban nem kötné a bíróságot, de nem közömbös éppen az ügyben elbírálendő kérdés, vagyis a rendelkezésre álló jogorvoslat szempontjából. Az indítványozó ügyében meghozott első- és másodfokú bírósági döntések – a régi Ptk. 349. § (1) bekezdésében foglalt kritériumokat vizsgálva – utólag kérték számon egy olyan kiegészítő panasztételi lehetőség (mint „rendes jogorvoslat”) igénybevételét, amelynek benyújtása határidőhöz volt kötve, és amelyet előterjeszteni az indítványozónak, miután bizonyossá vált, hogy szabálysértési eljárás nem indul (hiszen erre az indítványozónak nem kellett számítanania), már nem volt reális lehetősége. A bírósági döntések nem voltak tekintettel ugyanakkor arra, hogy az ügyben „a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőség” a szabálysértési eljárás során előterjeszthető jogorvoslati igény lett volna, nem pedig a Kftv. és a Főv. Kgy. rendelet szerinti szubszidiárius panaszjog. Nem bír jelentőséggel emiatt az, hogy az indítványozó élt-e a jegyzőhöz fordulás lehetőségével, vagy tudott-e róla.
- [60] Mindezek alapján az ügyben született bírósági döntések azon megállapítása, amely a Kftv. 23. § (3) bekezdése és a Főv. Kgy. rendelet 43. § (1) bekezdése szerinti, az indítványozó számára reálisan nem hozzáférhető panasztételi lehetőséget tekintette a régi Ptk. 349. § (1) bekezdése szerinti „a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségnek”; továbbá emiatt az indítványozó

kártérítés iránti igénye további, tartalmi, a kárfelelősség egyéb feltételeire is kiterjedő elbírálásának a mellőzése sértette az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljárás-hoz való jogát, ezen belül a hatékony bírói jogvédelem követelményét, és azt az alkotmányos igényt, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönt-hessen.

- [61] Az Alkotmánybíróság ezért a Fővárosi Ítéletábrla 6.Pf.22.312/2012/3. számú jogerős ítéletét, valamint – az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – a Fővárosi Törvényszék 4.P.21.677/2012/2. számú elsőfokú ítéletét megsemmisítette.
- [62] 3. A Kftv. 23. § (3) bekezdését illetően az Alkotmánybíróság megjegyzi az alábbiakat.
- [63] A közterület-felügyelők intézkedéseivel szembeni panasztételi lehetőségről szóló szabály, melyre mind az első-, mind a másodfokú bírósági döntések hivatkoztak az indítványozó keresetének elutasítása okaként, időközben módosult. A jelenleg hatályos szöveg szerint – amelyet a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvény 24. §-a állapított meg, majd az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 34. § (7) bekezdése állapított meg –: „Ha a felügyelői intézkedést követően közigazgatási hatósági vagy szabálysértési jogorvoslati eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panasz elbírálására az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvény rendelkezései az irányadóak.”
- [64] A Kftv. 23. § (3) bekezdésének hatályos szövegében szereplő utaló szabály alapján alkalmazandó törvény a Mód.tv., amelynek „14. Az intézkedéssel, kényszerítő eszköz alkalmazásával szembeni panasz és kivizsgálása” alcíme rendelkezik a panasztételi lehetőségről. A Mód.tv. 22. § (4) bekezdés *b*) pontja és (5) bekezdése alapján, akinek a közterület-felügyelet (Mód.tv. szerinti) kényszerítő eszköz alkalmazása jogát vagy jogos érdekét sértette, a rendőrséghez fordulhat panasszal. A rendőrséghez a panaszt – főszabály szerint – a kényszerítő eszköz alkalmazásától, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jog-sérelemlről később szerzett tudomást, a tudomásszerzéstől számított nyolc napon, de legkésőbb a kényszerítő eszköz alkalmazásának időpontjától számított

három hónapon belül lehet előterjeszteni. A Mód.tv. idézett rendelkezései a kényszerítő eszközök alkalmazása miatt előterjeszthető panaszt szabályozzák, de a Kftv. 23. § (3) bekezdése ugyanezen szabályokat rendeli alkalmazni a közterület-felügyelő intézkedéseivel szembeni panaszokra is.

- [65] A Kftv. 23. § (3) bekezdésének, valamint a Mód.tv. 22. § (4) bekezdés *b*) pontjának és (5) bekezdésének együttes – és a jogorvoslathoz való jogot is tiszteletben tartó – értelmezéséből megállapítható, hogy szemben a Kftv. korábban hatályos rendelkezésein alapuló azon helyzettel, amely alapján lényegében nem volt biztosított jogorvoslati vagy panasztételi lehetőség a közterület-felügyelő intézkedésével szemben, ha az attól számított 8 napon túl derült ki, hogy az intézkedést követően egyéb eljárás nem indul, a jelenlegi szabályozás alapján ilyen esetben legkésőbb három hónapon belül még van mód panaszt előterjeszteni a rendőrségnél. Ezen időintervallumon belül pedig már nagy bizonyossággal az intézkedéssel érintett számára is kiderül, hogy indul-e ellene közigazgatási hatósági illetve szabálysértési eljárás vagy sem, és hogy ennek megfelelően a közterület-felügyelő intézkedésének jogszerűségét milyen eljárásban van lehetősége vitatni.

Budapest, 2015. április 28.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/228/2014.

