



A Kúria

végzése

Az ügy száma: Kvk.VII.39.322/2022/3.

A tanács tagjai: Dr. Magyarfalvi Katalin a tanács elnöke

Dr. Cséffán József előadó bíró

Dr. Farkas Katalin bíró

A kérelmező: Demokratikus Koalíció

(kérelmező címe)

A kérelmező képviselője: Dr. Tordai Csaba ügyvéd

(címe)

Az eljárás tárgya: választási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: kérelmező

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nemzeti Választási Bizottság 171/2022. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 171/2022. számú határozatát megváltoztatja, a kifogást elutasítja.

A felülvizsgálati eljárás illetékét az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] ... (a továbbiakban: Kifogástevő) 2022. március 10-én kifogást nyújtott be a Somogy Megye 01. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 208. §-a alapján, a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt a választás tisztaságának megóvása, c) pontjában foglalt esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, valamint az e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvek, továbbá a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontjának megsértése miatt.

[2] Előadta, hogy dr. Varga István, a Demokratikus Koalíció, a Jobbik Magyarországért Mozgalom, a Momentum Mozgalom, a Magyar Szociális Párt, az LMP – Magyarország Zöld Pártja és a Párbeszéd Magyarországért Párt közös jelöltje 2022. március 9-én úgy helyezett ki Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonában lévő lámpaoszlopokra plakátokat, hogy a kihelyezésére nem rendelkezett engedéllyel. A Kifogástevő arra hivatkozott, hogy a Ve. alapján választási plakátot elhelyezni önkormányzati tulajdonban lévő dologon a vagyonkezelői jog gyakorlójának, ennek hiányában a tulajdonos előzetes írásbeli hozzájárulásával lehet. A jogsértés alátámasztására a Kifogástevő az elhelyezett plakátokról fényképfelvételeket csatolt, mellékelte egy word dokumentumot, amelyben megjelölte a helyszíneket, ahová plakátokat kihelyezték és pdf formátumban csatolta Kaposvár polgármesterének 2022. március 10-én kelt nyilatkozatát, amely szerint az önkormányzat nem járult hozzá a tulajdonában lévő lámpaoszlopok tekintetében választási plakát kihelyezéséhez.

[3] A Kifogástevő kérte az OEVB-t, hogy a Ve. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a döntéshozatalhoz szükséges tényállást, a Ve. 218. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a jogszabálysértés tényét, tiltsa el a jogsértőt a további jogszabálysértéstől, és szabjon ki bírságot.

[4] Az OEVB a 28/2022. (III. 11.) számú határozatában a kifogásnak helyt adott, és megállapította, hogy dr. Varga István országgyűlési képviselőjelölt a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontjában meghatározott választási kampány szabályt sértett azzal, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonát képező villanyoszlopokon a tulajdonos engedélye nélkül választási plakátot helyezett el. Az OEVB erre tekintettel dr. Varga Istvánt a további jogsértéstől eltiltotta, felhívta az engedély nélkül kihelyezett plakátok eltávolítására, és a Ve. 218. § (2) bekezdés d) pontja alapján 60.000 forint bírság megfizetésére kötelezte.

[5] Az OEVB megállapította, hogy a kifogáshoz csatolt 11 db fényképfelvétel közül 6 fénykép olyan villanyoszlopról készült, amely a polgármester 2022. március 11-i nyilatkozata szerint önkormányzati tulajdon. A csatolt fotókon a villanyoszlopon/kandeláberekben a dr. Varga István (a továbbiakban: Jelölt) plakátja látható, ezért megalapozott a Kifogástevő azon állítása, hogy a Jelölt azzal, hogy a plakátokat a tulajdonos engedélye nélkül helyezték ki a villanyoszlopokra, megsértette a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt szabályt.

[6] Az OEVB határozatával szemben a Demokratikus Koalíció jelölőszervezet (a továbbiakban: a Kérelmező) fellebbezést terjesztett elő. Előadta, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdése egyértelműen megkülönbözteti a magántulajdonban álló dolgokon és az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló dolgokon elhelyezésre kerülő plakáthoz szükséges hozzájárulás megadójának személyét, a tulajdonos hozzájárulását csak magántulajdonban álló dolgok esetén írja elő, állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a vagyonkezelői jog gyakorlójának hozzájárulását követeli meg. A Kérelmező – utalva a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 11. § (1) és (5) bekezdéseire, a Ve. 144. §-át módosító egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény javaslatának indoklására és az Alaptörvény IX. cikkére – hivatkozott arra, hogy a Kifogástevő nem bizonyította, hogy a plakát elhelyezésére szolgáló villanyoszlopokon vagyonkezelői jog fennállna, ezért a jogsértés megállapításának a vagyonkezelői jog gyakorlója hozzájárulásának hiánya miatt sem lehet helye. Mindezek miatt az OEVB a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontjába ütközően állapított meg jogsértést azzal összefüggésben, hogy a Kaposvár Megyei Jogú Város tulajdonában álló villanyoszlopokon a tulajdonos hozzájárulása nélkül helyeztek el plakátot.

[7] A Kérelmező hivatkozott arra is, hogy a plakátok kihelyezőjének személyére vonatkozóan a Kifogástevő nem szolgáltatott bizonyítékot, így még ha megállapítható lenne is a kifogásban állított jogsértés, akkor is bizonyíték nélkül, ezért az OEVB a Ve. 43. § (1) bekezdésébe ütközően állapította meg az állított jogsértés elkövetőjét. Az állított jogsértés

elkövetője megállapításának hiányában az OEVB a Ve. 218. § (2) bekezdés b) pontjával ellentétesen tiltotta el a Jelöltet a további jogsértéstől, illetve a Ve. 218. § (2) bekezdés d) pontját megsértve szabott ki rá bírságot. A Kérelmező előadta továbbá, hogy az OEVB a plakát eltávolítására hívta fel a Jelöltet, ilyen jogkövetkezményt azonban a Ve. 218. § (2) bekezdése nem tartalmaz, ezért az OEVB határozata ebben a vonatkozásban sérti a Ve. 218. § (2) bekezdését.

A Nemzeti Választási Bizottság határozata

[8] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 171/2022. számú határozatában az OEVB határozatát helybenhagyta.

[9] Az NVB nem fogadta el a Kérelmező érvelését, miszerint, ha „egy állami vagy önkormányzati tulajdonon nem áll fenn vagyongazdálkodói jog, akkor a Ve. nem ír elő hozzájárulást a plakát elhelyezéséhez”, épp ellenkezőleg: a vagyongazdálkodói jog hiányában a dolog tulajdonosának engedélye szükséges a plakátkihelyezéshez; az NVB e körben utalt a 27/2019. (X. 22.) AB határozatra és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:13. § (1)-(3) bekezdéseire.

[10] Az NVB megállapította, hogy ebben az ügyben a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja alatti dologon ingó dolog, azaz a villanyoszlop értendő. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 16. §-a alapján állami és önkormányzati tulajdonban álló ingatlan esetén bejegyezhető a vagyongazdálkodói jog és annak jogosultja, azonban tárgyi (ingó) dolog esetén (Ptk. 5:168. §) egységes, közhiteles, nyilvános nyilvántartás nem áll rendelkezésre, amelyből megállapítható lenne, hogy a közterületen lévő villanyoszlopot terheli-e vagyongazdálkodói jog vagy nem.

[11] Az NVB szerint a választási kampányidőszakban ingó dolgok esetén nem életszerű és elvárható az, hogy a plakátot elhelyezni kívánó természetes vagy jogi személy megkeresések útján derítse fel, hogy valamely dologot terhel-e vagyongazdálkodói jog, és ha igen, ki annak a jognak a jogosultja, és a vagyongazdálkodási szerződés a tulajdonos és a vagyongazdálkodó jogait és kötelezettségeit miként rendezi. Sokkal inkább megfélemlíthető a hétköznapi viszonyoknak az, ha a tulajdonosi jognyilatkozat elfogadásra kerül, egyrészt azért, mert a vagyongazdálkodó a tulajdonostól eredeztethető jogokat gyakorol, másrészt pedig azért, mert jogszabály által nem kizárt, hogy a tulajdonos valamely kérdésekben a döntést (jelen esetben a hozzájáruló nyilatkozat megadását) magához vonja.

[12] Az NVB hangsúlyozta, hogy abban az esetben, ha elfogadná Kérelmező érvelését, az a helyzet állna elő, hogy plakát elhelyezéséhez csak és kizárólag a tulajdonosi joggyakorló vagyongazdálkodótól származó engedély birtokában lenne lehetőség, vagyongazdálkodás fenn nem állása esetén plakát – a tulajdonvédelmi jogszabályi előírásokat „felrúgva” – tulajdonosi engedély nélkül szabadon elhelyezhető lenne. Ez esetben az NVB megítélése szerint a magántulajdon és a nemzeti vagyon tulajdonjogi védelme alkotmányos indok nélkül oly módon kerülne megkülönböztetésre, amely a Ve. 144. § (4) bekezdése szerinti jogalkotói célt szem előtt tartva sem nem szükséges, sem nem arányos.

[13] Az NVB szerint az Nvtv. 11. § (8) bekezdéséből egyértelműen megállapítható, hogy a vagyongazdálkodó szűkebb körben jogosult a tulajdonosi joggyakorlásra, és ezen szűk körű joggyakorlás keretében jogai és kötelezettségei a tulajdonostól származtathatók. Utalt arra is, hogy amennyiben valamely dolog nem terhel vagyongazdálkodói jog, tehát a tulajdonos fenti, Nvtv. szerinti jogait nem vagyongazdálkodó gyakorolja, akkor a tulajdonos és a vagyongazdálkodó személye nem válik el egymástól, a tulajdonos egyszerre és egyszemélyben jár el minden tekintetben, tehát tulajdonosi joggyakorló és „vagyongazdálkodó” is egyben. A Ve. 144. §-ának célja egyértelműen az önkormányzati tulajdon (nemzeti vagyon) védelme, a fentiekől eltérő

értelmezés elfogadása a Ve. tárgyi szakasza és az általa biztosított tulajdonvédelem kiüresedéséhez vezetne.

[14] Az NVB kiemelte, hogy az OEVB jogértelmezése a Ve. 144. § (4) bekezdésére vonatkozik; ehhez képest a Ve. 144. § (5) bekezdése egy önálló rendelkezés, így a (4) bekezdés jogalkotói célja nem az (5) bekezdésből vezetendő le, sokkal inkább a hivatkozott AB határozat megállapításaiból. Eszerint a Ve. 144. § (4) bekezdése a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdon esetén is a tulajdonhoz való jog védelmét garantálja, és nem csupán az épített és természeti értékek védelmét.

[15] Az NVB az Alaptörvény IX. cikkére való Kérelmezői érveléssel összefüggésben szintén a 27/2019. (X. 22.) AB határozatban tett megállapításokra utalt, amelyben az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja által érintett nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a tulajdonhoz való jog védelme nem teheti indokolttá a – véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe tartozó – választási plakátok jogszerű elhelyezésének automatikus korlátozását. Jelen ügy kapcsán a Kérelmező nem a korlátozás automatizmusára hivatkozott, hanem épp az általa helyesnek vélt jogértelmezés révén szeretne „automatikus” mentességet a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja szerinti hozzájárulás alól, pusztán a vagyonkezelői jog hiányára tekintettel. Az Alkotmánybíróság a 27/2019. (X. 22.) AB határozatában az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által biztosított véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes, indokolatlan és aránytalan korlátozását a Ve. 144. § (4) bekezdésének „előzetes, írásbeli” szövegrészával összefüggésben nem állapította meg, hanem az Országgyűlést hívta fel, hogy „a hozzájárulás kapcsán alkossa meg a politikai hirdetés indokolatlan és aránytalan korlátozásának kizárását garantáló szabályokat”.

[16] Az NVB ezt követően a fellebbezés azon elemét vizsgálta, hogy a plakátok kihelyezőjének személyére vonatkozóan a Kifogástevő nem szolgáltatott bizonyítékot, ezért az OEVB a Ve. 43. § (1) bekezdését megsértve állapította meg az állított jogsértés elkövetőjét. Az NVB ebben a körben értékelte, hogy városszerte több plakát került kihelyezésre, a plakáton szereplő Jelölt, illetve az őt állító jelölő szervezetek értesültek az OEVB döntéséről, a Kérelmező fellebbezésében a plakátok kihelyezése ellen nem tiltakozott, a jogsértő állapot megszüntetése ellen intézkedéseket nem fogantatosított. Az NVB rámutatott, hogy elvárható és jóhiszemű magatartásként értékelte volna az OEVB határozatban jogsértőként megjelölt személy azon törekvését, hogy a plakátok elhelyezését jogszerű alpra helyezve beszerzi a tulajdonos utólagos engedélyét, vagy azt megkísérli; a Kérelmező a jogszerű állapot helyreállítására vonatkozó kísérletet nem bizonyította fellebbezésében. Mindezen magatartásokat az NVB úgy értékelte, hogy azok az OEVB határozatban marasztalt Jelölt ráutaló magatartásának minősülnek, főképp úgy, hogy a plakátok további fennmaradásában érdekelt, abba belenyugodott, a plakátok kint léte ellen nem tiltakozott, így a választói akarat befolyásolásának pozitív hozományait kívánja, azokat élvezi, viszont az azzal járó terhektől „távol kíván maradni”.

A bíróság felülvizsgálat iránti kérelem

[17] Az NVB határozatával szemben a Kérelmező nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak megváltoztatását és a kifogás elutasítását kérte.

[18] Érvelése szerint a Ve. 144. § (4) bekezdése tételesen, de „elkülönítetten” határozza meg, hogy a magántulajdonban, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló

dolgokra kinek az engedélyével helyezhető el választási plakát. E törvényi szabályozás jogértelmezési úton nem bővíthető: a jogalkalmazók a plakát elhelyezéséhez nem követelhetnek meg olyan hozzájárulást, amelyet a Ve. 144. §-a nem tartalmaz, figyelemmel arra is, hogy a Ve. a választási plakátok elhelyezése tekintetében – a következetes kúriai gyakorlat szerint – zárt szabályozást tartalmaz.

[19] A Ve. a tulajdonos hozzájárulását plakát elhelyezéséhez csak magántulajdonban álló dolgok esetén írja elő, míg állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a vagyonkezelői jog gyakorlójának hozzájárulását követeli meg. A vagyonkezelői jog az Nvtv. 11. § (1) és (5) bekezdés szerint, vagyonkezelési szerződéssel, vagy törvényi kijelöléssel jön létre, a vagyonkezelői jog jogosultja és ekként gyakorlója szükségképpen más, mint a tulajdonos. Ebből következően, ha egy állami vagy önkormányzati tulajdonon nem áll fenn vagyonkezelői jog, akkor a Ve. nem ír elő hozzájárulást a plakát elhelyezéséhez, ezért nem állapítható meg, hogy hozzájárulás hiányában az elhelyezése jogsértő lenne. Ezen az sem változtat, ha a törvényi szabályozás, ahogyan arra az NVB is utalt, célszerűtlen, vagy a Kifogástevők dolgát a jogorvoslati jog gyakorlása során megnehezíti.

[20] A Ve. 144. § (4) bekezdése szövegszerűen valóban eltérő mértékben védi a magántulajdont és a nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati vagyont, ennek a jogalkotó által tett megkülönböztetésnek a megszüntetésére azonban a jogalkalmazó szervek nem rendelkeznek hatáskörrel. Másfelől az eltérő szabályozást igazolja az a körülmény, hogy a nemzeti vagyon védelmét nem a magánautonómia indokolja, illetve annak a közjót kell szolgálnia, amibe választási kampány idején a minél szabadabb társadalmi kommunikáció elősegítése is beletartozik.

[21] A Kérelmező – idézve a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos 144. §-át megállapító, az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény 57. §-ához fűzött indokolást – hivatkozott arra, hogy a jogalkotói cél a magántulajdon arányos védelme volt, míg köztulajdon esetén az épített és természeti értékek védelme a Ve. 144. § (5) bekezdése szerinti esetekben igazolhatja a plakát elhelyezésének korlátozását. Ezen jogalkotói célba, valamint a nemzeti közvagyon közcélhoz (ennek részeként a politikai kommunikáció elősegítéséhez) való kötöttségébe illeszkedik, hogy a jogalkotó az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló dolgok esetén a hozzájárulást csak a vagyonkezelésbe adott vagyonelemeknél tartja szükségesnek, mivel a vagyonkezelési jog jogosultja az Nvtv. 11. § (8) bekezdése alapján az ott megjelölt korlátokkal, de a tulajdonos jogait gyakorolja, így közjogi pozíciója is a magántulajdonban álló dolog tulajdonosáéval eshet egy tekintet alá.

[22] Ez a nyelvtani és cél szerinti értelmezés áll összhangban az Alaptörvény 28. cikk szerinti alaptörvény-konform értelmezés követelményével is, hiszen a plakát elhelyezése az Alaptörvény IX. cikk szerinti leginkább védett, választási kampány idején a jelölt és a jelölő szervezet által kifejtett politikai véleménynyilvánítás körébe tartozik. Az elhelyezést korlátozó szabályok értelmezése során ekként a jogalkalmazó szerveknek is érvényre kell juttatniuk a törvényhez kötöttség, a szükségesség és az arányosság követelményét is.

[23] A jogalkalmazó szervek az alapvető jogok korlátozásának törvényi kötöttségéből következően nem jogosultak tételes jogszabályi alap nélkül, jogértelmezéssel alapvető jogot korlátozó döntést hozni, márpedig a Ve. 144. § (4) bekezdése a plakát elhelyezéséhez önkormányzati tulajdonban álló dolog esetén nem írja elő a tulajdonos hozzájárulását. Ezen túlmenően a magántulajdon védelme – a Ve. 144. §-hoz fűzött indokolásból is kitűnően – köztulajdonban álló, de vagyonkezelői joggal nem terhelt dolgok esetében nem alapozza meg a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását, így már a szükségesség követelménye sem teljesül. Arra vonatkozó körülmény, hogy a plakát elhelyezése a köztulajdont rongálta volna, nem merült fel, ezért a támadott határozat szerinti jogkorlátozás, a köztulajdonnak a

közjót (választási kampány idején a minél szabadabb kommunikációt) szolgáló funkciójára is figyelemmel, aránytalan is lenne.

[24] A Kérelmező szerint alapvető jog korlátozását a bizonyítás esetleges, az NVB határozatban is felvetett nehézségei nem alapozhatják meg. A villanyoszlopokon fennálló kezelői jogról, illetve annak jogosultjáról a Kifogástevő, ahogyan a tulajdonostól is, kérhetett volna tájékoztatást; a bizonyítás nehézségeit súlytalanná teszi az a körülmény, hogy a Kifogástevő nem is állította, hogy az oszlopokon vagyongazdálkodási jog fennállna.

[25] A fentiekből következik, hogy az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló dolgokon plakát elhelyezéséhez nem szükséges a tulajdonos hozzájárulása, ezért az NVB a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontját megsértve állapított meg jogsértést amiatt, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város tulajdonában álló villanyoszlopon a tulajdonos hozzájárulása nélkül került kihelyezésre plakát. A Kifogástevő nem bizonyította, de nem is állította, hogy az oszlopokon vagyongazdálkodási jog fennállna, ezért jogsértés megállapításának a vagyongazdálkodási jog gyakorlója hozzájárulásának hiánya miatt sem lehet helye.

[26] Végül a Kérelmező rámutatott arra, hogy Kifogástevő az állított jogsértés elkövetőjének személyére vonatkozó bizonyítékot nem szolgáltatott, ezért a jogsértés elkövetőjét az elsőfokú határozatban a Ve. 43. § (1) bekezdésének megsértésével állapították meg, emiatt a jogsértéstől való eltiltásról a Ve. 218. § (2) bekezdés b) pontjával ellentétesen, a bírság kiszabásáról pedig a Ve. 218. § (2) bekezdés d) pontjába ütközően rendelkeztek. Az NVB az elsőfokú határozatot a fellebbezés ezen részének érdemi elbírálása nélkül hagyta helyben, ezért maga is megsértette a Ve. 218. § (2) bekezdés b) és d) pontjait. A Ve. 218. § (2) bekezdése sérült amiatt is, mert az elsőfokú határozatban a plakát eltávolítására való felhívás annak ellenére szerepel, hogy ilyen jogkövetkezményt a rendelkezés nem tartalmaz.

A Kúria döntése és jogi indokai

[27] A felülvizsgálati kérelem – az alábbiak szerint – megalapozott.

[28] A felülvizsgálati kérelmet az ügyben érdekelt Kérelmező nyújtotta be a Ve. 224. § (2) bekezdésében meghatározott határidőn belül, tartalma megfelel a Ve. 224. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Az eljárásban a Kérelmezőt ügyvéd képviseli, valamint a Kérelmezőnek (mint a választási eljárásban jelölő szervezetnek) az érintettsége fennáll, és azon alapul, hogy az eljárás tárgya a jelöltje választási plakátjai elhelyezésének jogszerűsége. A fentiek alapján a Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemben bírálta el. A Ve. 231. § (4) bekezdése alapján a bírósági felülvizsgálati kérelem folytán a Kúria a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálta.

[29] A Ve. 144. § (3) bekezdése szerint plakát a kampányidőszakban – a (4)-(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető. A Ve. 144. § (4) bekezdése szerint plakátot elhelyezni a) magántulajdonban álló dologon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő, b) állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dologon a vagyongazdálkodási jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet.

[30] A plakát elhelyezésére vonatkozó – a (3) bekezdésben rögzített – főszabályhoz képest a (4) bekezdés a) magántulajdonban, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló dologon való plakátelhelyezéshez nélkülözhetetlen tulajdonosi, bérlői, illetve vagyongazdálkodási hozzájárulás szükségességére vonatkozó kivételszabályt, véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezést tartalmaz (a magántulajdon és az állami, valamint az önkormányzati

tulajdon védelmének biztosítása érdekében, az előzetes, írásbeli hozzájárulás beszerzésének megkövetelésével). A törvényhozó a Ve. 144. § (4) bekezdés a) és b) pontjában kifejezetten és egyértelműen megnevezte a hozzájárulás megadására jogosult személyeket: magántulajdonban lévő dolog esetén vagylagosan a tulajdonost és a bérlet, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolog esetében a vagyonkezelői jog gyakorlóját ruházta fel a Ve. 144. §-ában szabályozott kampányeszköz felhasználásához való hozzájárulási jog gyakorlásával.

[31] Az Alkotmánybíróság – a Ve. 144. § (4) bekezdése „előzetes, írásbeli” szövegrésze, valamint bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozott – 27/2019. (X. 22.) AB határozatban az indítványozó által az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése, a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvénytörtő korlátozását felvető érvelés kapcsán megállapította, hogy a bíróság a választási szerv határozatának jogszerűségét vizsgálja, mindenekelőtt a Ve. alapján, amely eljárásban a bíróság által kötelezően alkalmazandó tételes jogi szabályozás bírói felülvizsgálatának, a Ve. 144. § (4) bekezdése kategorikus rendelkezésével szembeni bírói mérlegelésnek nincs helye [15]. A Ve. 144. § (4) bekezdése a választási plakát elhelyezését mind magántulajdonban álló, mind pedig a nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a jogosult „előzetes, írásbeli” hozzájárulásához köti, ezáltal a Ve. ezen rendelkezése a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelenti [18].

[32] A követendő kúrai döntések (Kvk.III.37.355/2014/3., Kvk.I.37.476/2014/4., Kvk.I.37.491/2014/3. Kvk.VI.37.328/2018/3., Kvk.I.37.352/2018/2., Kvk.VI.37.433/2018/2., stb.) szerint a Ve. 144. §-át helyesen úgy kell értelmezni, hogy a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának a rendelkezései az irányadók, mert azok egy zárt szabályrendszert alkotnak, ezért a választási szervek ezeknek a rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják.

[33] A Kúria itt mutat rá arra, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdésében biztosított közjogi természetű jogosultság gyakorlójának személyét nem a Ptk. alkalmazásával kellett meghatározni, arról a törvényhozó a Ve.-ben – a fent írtak szerint – egyértelműen rendelkezett.

[34] A Kifogástevő részben tévesen hivatkozott a hatályos szabályozásra, a Ve. 144. (4) bekezdés b) pontjának szövegében nincs kifejezett rendelkezés arra, hogy plakátot elhelyezni vagyonkezelő hiányában a tulajdonos előzetes írásbeli hozzájárulásával lehet. A Ve. zárt szabályrendszerére tekintettel a törvényhozó a Ve. 144. § (4) bekezdésében – ahogyan arra a Kérelmező is utalt – tételesen és elkülönítetten meghatározta, hogy a magántulajdonban, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló dolgokon mely személyeknek az engedélyével helyezhető el választási plakát, ezeknek a szabályoknak a kiterjesztő értelmezésére, figyelemmel az Alkotmánybíróság fenti határozatában írtakra is, nincs törvényes lehetőség. A Ve. 144. § (4) bekezdése a tulajdonos hozzájárulását plakát elhelyezéséhez csak magántulajdonban álló dolgok esetén írja elő, míg állami vagy önkormányzati tulajdon esetén a vagyonkezelői jog gyakorlójának hozzájárulását követeli meg.

[35] Az Nvtv. 3. § (1) bekezdés 19. b) pont ba) alpontja szerint vagyonkezelő: a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, helyi vagy nemzetiségi önkormányzati társulás, valamint ezek fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény; vagyis az önkormányzati vagyon tekintetében a vagyonkezelő, illetve tulajdonos „személye” elkülönülhet. Ezt támasztja alá az Nvtv. 11. § (1) és (5) bekezdései, amely rendelkezések értelmében vagyonkezelői jog vagyonkezelési szerződéssel, kivételesen törvényben történő kijelöléssel jön létre, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 109. § (1)

bekezdése, amely szerint a képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyona a nemzeti vagyontól szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet.

[36] A Kérelmező állítása, amely szerint a vagyonkezelői jog jogosultja és ekként gyakorlója szükségképpen más, mint a tulajdonos, csak abban az esetben helytálló, ha az önkormányzat képviselő-testülete vagyonkezelői jogot létesített a tulajdonában lévő nemzeti vagyona, vagyonkezelői jog létesítése ugyanis az önkormányzati vagyon tekintetében nem kötelező. Ha a képviselő-testület úgy dönt, hogy vagyonkezelői jogot nem létesít, úgy az önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyont a tulajdonos önkormányzat kezeli, nincs elkülönült vagyonkezelője.

[37] Az önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon (lámpaoszlop) tulajdonosa és vagyonkezelője (a vagyonkezelői jog gyakorlója) a fent kifejtettek szerint elkülönülhet. Mivel plakátot a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja alapján jogszerűen elhelyezni a vagyonkezelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet, a választási szerveknek a kifogás, illetve a fellebbezés elbírálásakor elsődlegesen azt kellett volna vizsgálniuk, hogy a lámpaoszlopok tekintetében ki a vagyonkezelői jog gyakorlója (van-e a tulajdonostól elkülönült vagyonkezelő).

[38] A rendelkezésre álló bizonyítékokból nem lehet megállapítani, hogy a Kérelmező jelöltje választási plakátjának kihelyezéséhez szükséges előzetes hozzájárulás tárgyában a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontjában megjelölt vagyonkezelői jog gyakorlására jogosult személy nyilatkozott-e. A Kifogástevő által becsatolt bizonyítékok (fényképfelvételek, a polgármesternek Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata – mint a lámpaoszlopok tulajdonosa – képviseletében adott nyilatkozata) nem elegendőek és nem alkalmasak annak tisztázására, hogy az adott önkormányzati vagyon (lámpaoszlop) tekintetében ki a vagyonkezelői jog gyakorlója. A polgármesternek az a nyilatkozata, hogy a lámpaoszlop tulajdonosa Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, önmagában, valósága ellenére sem igazolja azt, hogy a vagyonkezelői jog gyakorlója a tulajdonos, ugyanis a vagyonkezelői jog gyakorlójának a tulajdonostól elkülönült „személye” esetén is az önkormányzat a tulajdonos.

[39] A Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja a vagyonkezelői jog gyakorlójának az előzetes, írásbeli hozzájárulását írja elő, ezért a tulajdonos – ha az önkormányzat vagyonkezelői jogot létesített – a vagyonkezelői jog gyakorlója (a vagyonkezelő) helyett és nevében a plakát elhelyezésével kapcsolatos nyilatkozatot érvényesen erre irányuló külön rendelkezés hiányában nem tehet.

[40] A Ve. 212. § (2) bekezdés a)-b) pontjai alapján a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A választási bizottság a Ve. 218. § (1) bekezdése szerint a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. A Ve. 225. §-a értelmében a fellebbezésben és a bírósági felülvizsgálati kérelemben új tények és bizonyítékok is felhozhatók. A Kúria követendő határozatai (Kvk.IV.37.316/2014., Kvk.IV.37.657/2019/3., Kvk.IV.39.300/2022/5.) szerint a választási eljárás sommás jellege és a Ve.-ben a bírósági jogorvoslatra előírt rövid határidők kizárják a bizonyítási eljárás lefolytatásának és ennek keretében hiánypótlási felhívás kibocsátásának a lehetőségét. Ebből következően a Kúria a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján hozhatja meg döntését.

[41] Az eljárás során – a fent ismertetettek szerint – nem tisztázták, hogy az önkormányzati tulajdonban álló lámpaoszlopnak van-e a tulajdonostól (az önkormányzattól) elkülönült vagyonkezelője, ekként a tulajdonos és a vagyonkezelői jog gyakorlására jogosult (a vagyonkezelő) személye elkülönül-e. A választási bizottság vagy a választási iroda által hivatalosan ismert és a köztudomású tények hiányában [Ve. 43. § (4) bekezdés] az eljárás

során csupán az volt bizonyított, hogy a tulajdonos előzetesen, írásban nem járult hozzá a plakát elhelyezéséhez a lámpaoszlopokon.

[42] Az OEVB az NVB által helybenhagyott határozatával azért állapította meg a Jelölt jogsértését és alkalmazta vele szemben a Ve. 218. § (2) bekezdés b) és d) pontjai szerinti jogkövetkezményeket, mert az önkormányzat tulajdonában álló dolgon (villanyoszlopon) a tulajdonos hozzájárulása nélkül helyezett ki plakátot. A választási szervek a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontjába ütköző jogértelmezése és a rendelkezésre álló – hiányos – bizonyítékok alapján helytelenül jutottak arra a következtetésre, hogy a plakátok elhelyezése a polgármester által a tulajdonos önkormányzat képviselőjében adott nyilatkozat alapján jogsértő volt. Ezért a választási bizottságok döntése megalapozatlan, sérti a Ve. 43. § (1) bekezdésében foglalt, a választási bizottság tényállás tisztázási kötelezettségre vonatkozó rendelkezést, továbbá nem alkalmas a kifogásolt jogszabálysértés megállapítására, ezért a jogsértéstől eltiltásra, valamint a bírság kiszabására vonatkozó [a Ve. 218. § (2) bekezdés b) és d) pontjai szerinti] rendelkezéseket sérti.

[43] A Kúria a fentiekben kifejtettekkel összefüggésben hangsúlyozza, hogy téves a Kérelmezőnek az a jogértelmezése, amely szerint vagyonkezelői jog fennállása hiányában önkormányzati tulajdonban lévő dolgon választási plakát elhelyezéséhez nem szükséges hozzájárulás. Amennyiben választási plakátot önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgyra (pl. lámpaoszlopokra) a vagyonkezelői jog gyakorlójának (a tulajdonostól elkülönült vagyonkezelőnek, ennek hiányában a tulajdonosnak) az előzetes hozzájárulása nélkül helyeznek ki, a Ve. 144. § (1) bekezdés b) pontja megsértése megállapítható.

[44] A választási bizottságok a vagyonkezelői jog fennállásának, a vagyonkezelői jog gyakorlója „személyének” tisztázása nélkül, azért állapítottak meg jogsértést és alkalmaztak szankciót a Jelölttel szemben, mert a tulajdonostól nem rendelkezett hozzájárulással, erre azonban – a fentiek szerint – nem volt jogszerű lehetőség.

[45] A Kifogástevő az eljárás során a plakátok kihelyezőjének személyére vonatkozóan nem szolgáltatott bizonyítékot és a választási bizottságok eljárásában sem állt rendelkezésre olyan bizonyíték (nyilatkozat, okirat, írásbeli tanúvallomás, tárgyi bizonyíték, stb.), amelyből a plakát kihelyezőjének a személye beazonosítható. Az OEVB határozatában nem szerepel, hogy a Jelölt jogsértését milyen bizonyítékok alapján állapította meg; az NVB a jogsértést (a plakát hozzájárulás nélküli kihelyezése) elkövető személyének tisztázását, a jogsértés bizonyítékokkal való alátámasztását – határozatának indoklásából kitűnően – nem tartotta szükségesnek. Az NVB a jogsértés tényét pusztán következtetésekre, a Jelölt érdekeire, a Jelöltnek a Kérelmező fellebbezésében vitatott jogsértés elleni fellépése, valamint a plakát kihelyezése elleni tiltakozása hiányára alapozta, ezekre a következtetésekre azonban, a Jelölt jogsértését alátámasztó bizonyítékok hiányában marasztaló döntés nem volt alapítható. Helytállóan hivatkozott a Kérelmező arra, hogy bizonyíték hiányában a választási bizottság a Ve. 43. § (1) bekezdésének, illetve 218. § (2) bekezdés b) pontjának a megsértésével állapította meg a jogsértés elkövetőjét, tiltotta el a Jelöltet a további jogsértéstől, illetve szabott ki a terhére bírságot.

[46] A fentieken túlmenően a Kúria – az NVB határozatában foglaltak kapcsán – csupán utal arra, hogy a Ve. 144. § (4) bekezdése szövegszerűen valóban eltérő mértékben védi a magántulajdont és a nemzeti vagyon körébe tartozó állami vagy önkormányzati vagyont, ezt a megkülönböztetést azonban a törvényhozó alkalmazta, a jogalkotó által tett megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének vizsgálatára, az Alaptörvény XV. cikkének való megfelelés megítélésére pedig az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel.

[47] Mindezek alapján a Kúria az NVB határozatát – a felülvizsgálati kérelemben foglalt további kifogások vizsgálatának mellőzésével, a Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontja alapján – megváltoztatta és a kifogást elutasította.

A döntés elvi tartalma

[48] *I. A Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja megsértésének vizsgálata során jelentősége van annak a ténynek – ezért annak tisztázása nem mellőzhető –, hogy az állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő dolog tekintetében ki gyakorolja a vagyonkezelői jogokat.*

II. Amennyiben választási plakátot önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgyra a vagyonkezelői jog gyakorlójának (a tulajdonostól elkülönült vagyonkezelőnek, ennek hiányában a tulajdonosnak) az előzetes hozzájárulása nélkül helyeznek ki, a Ve. 144. § (1) bekezdés b) pontja megsértése megállapítható.

Záró rész

[49] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 229. § (2) bekezdése alapján nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban, a Ve. 228. § (2) bekezdésére tekintettel a Kp. 157. § (13) bekezdése szerint alkalmazandó Kp. 124. § (5) bekezdésének megfelelően tárgyaláson kívül bírálta el.

[50] A felülvizsgálati kérelem alapos, ezért az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A. § (5) bekezdése szerint feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket, a Ve. 228. § (2) bekezdése és a Kp. 157. § (7) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 35. § (1) bekezdése szerint a Pp. 102. § (1) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján az állam viseli.

[51] A Kúria határozata elleni további jogorvoslat lehetőségét a Ve. 232. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2022. március 21.

Dr. Magyarfalvi Katalin s. k. a tanács elnöke, Dr. Cséffán József s. k. előadó bíró, Dr. Farkas Katalin s. k. bíró