

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. III. 37. 082/2015/7. szám

A Kúria a dr. Fazekas Tamás ügyvéd által képviselt (...) felperesnek a (...) jogtanácsos által képviselt Országos Rendőrfőkapitányság alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. szeptember 25. napján kelt 21.K.30.738/2014/5. számon hozott ítélete ellen az alperes részéről 7., a felperes részéről 8. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán meghozta a következő

ítéletet:

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.738/2014/5. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felek a felülvizsgálati eljárásban felmerült költségeiket maguk viselik.

A Kúria kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket, míg az alperes által le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A Budapest IX. kerület Határ út Táviró u. közötti önkormányzati tulajdonú Kiserdőben a F. Kft. és a Ferencvárosi Közterület-felügyelet 2012. március 27-én bozótirtási és hulladékszállítási tevékenység végzéséhez a munkát végzők testi épségének védelme érdekében rendőri jelenlétet kérték a IX. Kerületi Rendőrkapitányságon, mivel az érintett területen hajléktalan személyek is tartózkodtak.

A munkaterületen megjelent a felperes, aki „A Város Mindenkié” elnevezésű szervezet tagja, és aki F. Kft. és a közterület-felügyelet intézkedését akadályozni kezdte a hajléktalanok elszállítani kívánt tárgyainak visszatartásával, azokra üléssel, azokba kapaszkodással. A rendőrség felhívta nevezettet a helyszín elhagyására és figyelmeztette, hogy engedetlensége szabálysértés, ami előállításhoz vezethet. Minthogy a felperes e tevékenységét a felhívás ellenére folytatta, és közölte, hogy a helyszínről a

későbbiekben sem távozik, megállapították, hogy nevezett a jogszerű rendőri intézkedésnek ellenszegült. Emiatt a felperes ruházatát átvizsgálták, megbilincselték, majd előállították, és az előállítás során igazoltatták.

A felperes a rendőri eljárással szemben 2012. szeptember 26-án panaszt adott be, melyben számos kifogást tett. A Független Rendészeti Panasztestület (FRP) állásfoglalásában az alapjogot súlyosan sértő intézkedést állapított meg a felperes megbilincselésénél és ruházata átvizsgálása kapcsán. A FRP állásfoglalása szerint a rendőri fellépés jogszerű volt a felperes és a közterület-felügyelők, illetve az F. Kft. munkásai között kialakult vitára tekintettel. Megállapította továbbá, hogy az előállításra kellő jogalap birtokában és indokoltan került sor, mivel a panasszal érintett rendőri intézkedés jogszerűtlensége nem volt olyan egyértelmű és kétséget kizáróan megállapítható, amely alapot adhatott volna az ellenszegülésre, valamint az intézkedés az arányosság követelményének megfelelt. Az FRP úgy foglalt állást, hogy az igazoltatás helyszínen történő elmaradása nem jelentette a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Megállapította azonban, hogy a felperes emberi méltósághoz való joga sérült, amikor a ruházatát átvizsgálták, majd megbilincselték, mivel a helyszínen tanúsított alapvetően passzív magatartása egyikre sem nyújtott alapot.

Az alperes 2012. november 29-i 29-105/420-12/2012.RP számú határozatával a felperes panaszát elutasította. Álláspontja szerint közrendvédelmi intézkedés folyt a tényállásban említett helyszínen. A felperes a köztisztasági tevékenységet zavarta, akadályozni próbálta, vele szemben ezért intézkedni kellett. A felperes felhívására a jogszerű magatartásra ismételen eredménytelenül került sor, ezért jogszerűek voltak vele szemben az intézkedések és azok megfeleltek a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 19. §-ának (1) bekezdésében, 29. § (2) bekezdése, 33. § (2) bekezdés f) pontjában, és a 48. § (1) bekezdése d) pontjában, és a rendőrség szolgálati szabályzatról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendelet (a továbbiakban: szolgálati szabályzat) 31. §-ának (7) bekezdésében foglaltaknak.

A jogerős alperesi határozattal szemben a felperes nyújtott be keresetet, kérve annak hatályon kívül helyezését, és az alperes új eljárásra kötelezését.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. szeptember 10. napján kelt 21.K.30.628/2013/7. számú ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Ítélete indokolásában kifejtette, hogy az alperesi hatóság megsértette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a

továbbiakban: Ket.) 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségét, amikor nem tisztázta, hogy a rendőri kirendelés célja a bozótirtási és hulladékszállítási feladatok elvégzése során a jármű- és gyalogosforgalom biztosítása vagy pedig a hulladék eltávolítását akadályozók ellenszegülésének megszüntetése volt. Megállapította továbbá, hogy nem derülnek ki az alperesi határozatból sem az igazoltatás pontos körülményei, sem az, hogy az alperes milyen indokok alapján tért el az FRP állásfoglalásában foglaltaktól.

Az eljárás bíróság ítéletével szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amely alapján a Kúria 2014. február 5. napján kelt Kfv.II.37.763/2013/5. számú végzésében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezte. A Kúria az ítéletében megállapította, hogy per tárgya a rendőri intézkedések, valamint az ezekkel szemben benyújtott panasz alapján született közigazgatási határozat felülvizsgálata, azonban a bíróság nem vizsgálhatja felül az önkormányzat erdőtisztításról hozott döntésének, illetve a közterület-felügyelet helyszíni intézkedésének jogszerűségét. Ebből következően a Kúria álláspontja szerint a bíróság nem vizsgálhatta az ezekhez a döntésekhez csak közbiztonsági céllal, eszköz jelleggel kapcsolódó rendőri jelenlét jogszerűségét sem, kizárólag az egyes rendőri intézkedések jogszerűségét.

A megismételt eljárásban Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.738/2014/5. számú ítéletében az alperes határozatának a ruházat átvizsgálását és a bilincshasználatot érintő rendelkezését hatályon kívül helyezte, és az alperest ekörben új eljárásra kötelezte. Indokolása szerint az alperes nem fejtette ki kellő mértékben, hogy a bilincs alkalmazására valójában miért volt szükség, valamint nem közölte azt sem, hogy mi volt az az eszköz, ami miatt a ruházatot átvizsgálták, végül nem indokolta, hogy miért tért el a panasztestület állásfoglalásától.

A jogerős ítélet ellen mindkét fél felülvizsgálati kérelmet adott be.

A felperes az ítélet hatályon kívül helyezését, és az alperes határozatának megváltoztatását kérte. A felülvizsgálati kérelmében előadta, hogy a rendőri intézkedés jogszerűtlen volt, erre tekintettel nem lett volna helye az Rtv. 19. § (2) bekezdése alapján kényszerítő intézkedések alkalmazásának, hiszen ezt kizárólag jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés esetén lehet alkalmazni. Előadta továbbá, hogy az igazoltatás elmulasztásával, valamint a testi kényszer - így a bilincshasználat, az előállítás, és a ruházat átvizsgálása - alkalmazásával a rendőrség megsértette az Rtv. 48. §, 33. §, és 31.

§-át. Az előállítás kapcsán a felperes előadta, hogy az ellentétes volt az Rtv. 15. §-ába foglalt arányosság követelményével, hiszen a személyi szabadságot korlátozó intézkedés alkalmazása legfeljebb akkor lett volna indokolt, hogy ha a kivezetést követően a felperes ismét visszatér az intézkedési területre.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében az ítélet hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását kérte. Előadta, hogy a ruházat átvilágítása a szolgálati szabályzat 31. § (7) bekezdése szerint kötelezettsége volt. Kiemelte, hogy az intézkedésre preventív biztonsági okból volt szükség, mivel az intézkedő rendőrök a felperest nem az arra speciálisan kialakított járműben szállították el, valamint csak az átvizsgálást követően volt megállapítható, hogy a felperesnél nincsen támadásra vagy önveszély okozására alkalmas tárgy. A bilincshasználatra vonatkozóan az alperes előadta, hogy az az ellenszegülés megtörését és az előállítás biztonságos végrehajtását szolgálta, mivel a felperes a rendőri intézkedésnek ellenállt, magatartása kiszámíthatatlan volt. Álláspontja szerint határozatát az Rtv. 48. §-a alapján a szolgálati szabályzat 44. § (1) bekezdésének d) pontja szerint kellett volna megítélni. Állította továbbá, hogy határozatát megfelelően indokolta.

Mindkét fél felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be, amelyben ellenezték az ellenfelük felülvizsgálati kérelmében foglaltak teljesítését.

A felülvizsgálati kérelmek nem alaposak.

A Kúria előljáróban megállapította, hogy az ügyben született korábbi Kfv.II.37.763/2013/5. számú ítélet a jelen felülvizsgálati eljárás terjedelmét behatárolja annyiban, hogy a rendőri fellépés jogszerűsége jelen ügyben már nem vizsgálható. Ahogy arra a korábbi kúriai ítélet is hivatkozott, a rendőri intézkedés jogszerűsége csak akkor vonható kétségbe, ha annak jogszerűtlensége mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható. A perbeli esetben azonban ilyen nyilvánvaló jogszerűtlenség nem állt fenn a fenti kúriai döntés szerint, ezért a rendőri fellépés jogszerűségének kérdése jelen eljárásban már nem volt kétségbe vonható. A Kúriának ezért jelen ügyben arról kellett döntést hoznia, hogy a felperessel szemben foganatosított egyedi rendőri intézkedések, nevezetesen a felperes ruházatának átvizsgálása, a bilincshasználat, az előállítás és az igazoltatás, a jogszabályoknak megfelelően történt-e.

A Kúria elsőként az előállítás jogszerűségét vizsgálta, mivel a másik három rendőri intézkedésre ezzel összefüggésben került sor.

Az Rtv. 19. §-a alapján a jogszabályi előírások végrehajtását

szolgáló rendőri intézkedésnek - ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik - mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható. A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. r. (a továbbiakban: Szabs.r.) 40/A. §-a alapján szabálysértést követ el, aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjának jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik.

Az Rtv. 33. § (2) bekezdésének f) pontja értelmében a rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani.

A felperes az ügy iratai és a FRP állásfoglalása alapján a felperes a közterület-felügyelet intézkedését a helyszínen - nem vitatottan - akadályozta, ezt magatartást a rendőri felszólítás ellenére sem hagyta abba. Tekintettel arra, hogy a rendőri fellépés nyilvánvaló jogszerűtlensége nem merülhet fel, mert ez a kérdés ítélt dolognak tekintendő, a felperes megsértette az Rtv. 19. §-ában foglaltakat. A Kúria nem osztotta a felperes azon álláspontját, hogy ha a jogsértés nem is nyilvánvaló, az önkormányzat intézkedésének jogsértő voltát az alperesnek és így a bíróságnak vizsgálnia kellett volna. A Kúria álláspontja ezzel szemben az, hogy bár a nyilvánvaló jogsértés vizsgálatakor logikailag nehezen kerülhető meg nemcsak a rendőri intézkedés, hanem az ahhoz kapcsolódó alapintézkedés jogszerűségének a vizsgálata is, addig nyilvánvaló jogsértés hiányában, önmagában az alapintézkedés jogsértő jellege nem befolyásolja a rendőri intézkedés jogszerűségét, mivel azt az intézkedő rendőr nyilvánvaló módon nem ismerhette fel. Ebben az esetben az alapintézkedés jogszerűtlenségétől vagy jogszerűségétől függetlenül a rendőri intézkedéseknek, felszólításoknak eleget kell tenni. Ez azt jelenti, hogy egy nem nyilvánvalóan jogsértő alapintézkedéshez kapcsolódó rendőri intézkedés attól nem lesz jogszerűtlen, hogy az alapintézkedés esetleg jogsértő. Mindezért az alapintézkedés jogszerűségének kérdés jelen ügyben irreleváns volt, így azt vizsgálni sem kellett. A helyszínen lévő rendőrök a felperest a távozásra felszólították, valamint tájékoztatták arról, hogy ha a felszólításnak nem tesz eleget, úgy szabálysértést követ el, és emiatt elő fogják állítani. Mindezek alapján fennállt az Rtv. 33. §-e szerinti előállítás jogalapja.

Mindezért a Kúria megállapította, hogy az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontjával ellentétes a felperes azon hivatkozása, hogy az elővezetésnek csak akkor lett volna helye, ha a felperes a kivezetését követően ismét visszamegy a helyszínre. Ekörben a Kúria megállapította, hogy az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja az előállítás feltételéül egyedül az előzetes felszólítást írja elő, amelynek a rendőrség jelen ügyben eleget tett, azonban nincsen jogszabályi alapja annak, hogy a rendőrség köteles lenne kivárni, amíg a szabálysértésre ismételten sor kerül, ahhoz, hogy jogszerűen alkalmazza az elővezetést.

Az igazoltatás körében a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak jogszerűtlenségét arra alapította, hogy igazoltatásra a helyszínen csak akkor kerülhetett volna sor, ha a felperes jogszerű rendőri intézkedésnek szegül ellen, míg a rendőrkapitányságon csak az előállítás jogszerűsége esetén.

Az Rtv. 29. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

Jelen ügyben a helyszínen nem, csak az előállítás során, a rendőrkapitányság épületében került sor a felperes igazoltatására. Tekintettel arra, hogy az előállításra jogszerűen került sor, ebből következően az igazoltatás jogszerűsége nem vitatható, az igazoltatásra az előállítás ténye miatt szükségszerűen került sor.

Osztja továbbá a Kúria a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak azt az ítéletben kifejtett álláspontját, hogy e rendőri intézkedésnek célja, hogy azt, akivel szemben intézkedést alkalmaz a rendőr, vagy aki személyi adatainak megállapítására szükség van, annak tisztázza a személyi adatait. Ezért tekintettel arra, hogy az előállítás miatt az igazoltatásra jogszerűen került sor, annak helyszíne az igazoltatás jogszerűségére nem hatott ki.

A ruházat átvizsgálása vonatkozásában az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak jogszerűségét a szolgálati szabályzat 31. § (7) bekezdésére alapította, amely alapján elhelyezéskor a fogvatartottat nyilatkoztatni kell sérüléséről, esetleges panaszáról. Betegség vagy sérülés esetén orvosi ellátásban kell részesíteni, ruházatát támadás vagy önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele céljából a felügyeletet ellátó rendőrnek át kell vizsgálnia.

Ezzel szemben az Rtv. 31. §-ának (1) bekezdése mérlegelési jogkörben biztosít lehetőséget a ruházat átvizsgálására, amikor úgy rendelkezik, hogy akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja.

Az ügy irataiból egyértelműen kiderül, hogy a ruházat átvizsgálására nem a rendőrkapitányságon, és nem a felperes elhelyezése során, hanem a helyszínen a bilincselést megelőzően került sor. Ebből következően az alperes által hivatkozott szolgálati szabályzati rendelkezés az ügyben nem alkalmazható, következésképpen az ügyben az Rtv. 31. § (1) bekezdése az irányadó.

A felperes előállítása nem vitásan személyi szabadságot korlátozó intézkedés, mely alapot adhat az intézkedés alá vont személy ruházatának átvizsgálására. Az alperesnek azonban ebben a körben mérlegelnie kellett volna a ruházat átvizsgálásának arányosságát, tekintettel az Rtv. 15. §-ében foglaltakra.

Az alperes egyedül azt a körülményt jelölte meg az intézkedés indokaként, hogy a felperes szállítására nem az arra speciálisan kialakított járművet használták, emiatt szükséges volt az átvizsgálás az esetleges jogsértés vagy veszélyhelyzet elkerülése érdekében. Az alperes azonban ekörben nem indokolta, hogy - figyelembe véve a felperes alapvetően passzív magatartását - miért tartotta szükségesnek az átvizsgálását.

Az eljáró bíróság helyesen állapította meg, hogy az ügy iratai alapján nem egyértelmű, hogy az alperes és az intézkedő rendőrök mire alapozták azt a gyanút, hogy a felperes támadásra vagy önmaga veszélyeztetésére alkalmas eszközt tart magánál, amely a ruházata átvizsgálását indokolhatja. Ebben a körben az alperes határozatában foglaltak eltérnek a FPR állásfoglalásában található okfejtéstől is, amire magyarázatot az alperes nem adott, annak ellenére, hogy az Rtv. 93/A. § (7) bekezdése alapján ha az országos rendőrfőkapitány eltér a Testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni.

A bilincs alkalmazása körében szintén az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben arra hivatkozott, hogy a felperes olyan aktív magatartást tanúsított a rendőri intézkedéssel szemben, amely indokolta - az előállítás biztonságos végrehajtása érdekében - a bilincs használatát az ellenszegülés megtörésére.

Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására és ellenszegülésének megtörésére.

A szolgálati szabályzat 41. § (1) bekezdésének d) pontja alapján a bilincs alkalmazása különösen azzal szemben indokolt, akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg.

A Kúria elsőként megállapította, hogy az eljáró bíróság helyesen mellőzte a testi kényszer alkalmazása jogszerűségének vizsgálatát, mivel ennek vitatására először a bírósági eljárásban került sor, sem a panasz, sem az alperesi határozat nem foglalkozik a testi kényszer alkalmazásával önállóan.

A bilincs alkalmazása súlyos, emberi szabadságot korlátozó rendőri intézkedés, amely során minden esetben megfelelően mérlegelni kell az Rtv. 15. §-a alapján az intézkedés arányosságát. A perbeli esetben a Kúria álláspontja szerint a rendőri intézkedéssel szemben - nem vitatottan - történt ellenszegülés, azonban az eset egyetlen körülménye sem utal arra, hogy a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás testi kényszerrel ne lett volna megtörhető. A felperes a rendőri intézkedés során végig passzív magatartást tanúsított, amelyet maga a rendőrségi eljárás is alátámaszt, hiszen a felperessel szemben szabálysértési és nem büntetőeljárást indítottak. Az intézkedő rendőrök a helyszínen tehát maguk sem úgy ítélték meg, hogy a felperes ellenállása aktív lett volna.

E körben tehát az alperes határozatában foglaltak nincsenek kellően megindokolva, a mérlegelés szempontjai és a bilincs alkalmazásának szükségszerűsége abból nem derül ki. A bilincseléssel kapcsolatban az alperesnek szintén indokolni kellett volna, hogy miért tért el a FRP állásfoglalásától.

A Kúria a fenti pontosításokkal ért egyet a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletében foglaltakkal, ezért a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta. Az új eljárásban az alperesnek mind a ruházat átvizsgálása, mind a bilincs alkalmazása körében vizsgálnia kell az intézkedések arányosságát, valamint a mérlegelés szempontjait részletesen ismertetnie kell. Ennek körében az Rtv. 93/A. § (7) bekezdése alapján indokolni köteles az FRP állásfoglalásában foglaltaktól való eltérést.

A felek felülvizsgálati kérelme részben vezetett eredményre, köztük a pernyertesség és pervesztesség aránya nem állapítható meg, ezért a Kúria a perköltség viseléséről a Pp. 81. §-ának (1) bekezdésének figyelembevételével döntött, mely egyébek mellett kimondja, hogy ha a pernyertesség és pervesztesség aránya, valamint az előlegezett költségek összege között nincs számottevő különbség, a bíróság akként rendelkezik, hogy mindegyik fél maga viseli a saját költségét.

Az illeték megfizetésére kötelező rendelkezés az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényen alapszik.

Budapest, 2015. március 31.

***Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Kovács Ákos s.k. előadó
bíró, Dr. Króneisz Gábor s.k. bíró***