

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VI.37.449/2016/5.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás előadó bíró, Dr. Tergalecz Eszter bíró

A felperes: felperes neve(felperes címe)

A felperes képviselője: Dr. ... ügyvéd

Az alperes: Országos Rendőrfőkapitány

Az alperes képviselője: Dr. ... jogtanácsos

A per tárgya: rendészeti ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A csatlakozó felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálati kérelem száma: 7.

A csatlakozó felülvizsgálati kérelem száma: Kfv./3.

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. március 16-án kelt 6.K.34.142/2015/6. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.34.142/2015/6. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A peres felek az eljárás során felmerült költségeiket maguk viselik.

Kötelezi a felperes, hogy fizessen meg - külön felhívásra - az államnak 35.000.- (harmincötezer) forint csatlakozó felülvizsgálati eljárási illetéket.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2014. február 9-én társaival megjelent a Köztársasági Elnöke Hivatal épülete (a továbbiakban: Sándor-palota) előtt abból a célból, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatban tiltakozzanak. A magukkal hozott létrát a Sándor-palota déli homlokzatának erkélyéhez támasztották, azon a felperes és két társa az erkélyre felmásztak. Ott két darab molinót feszítettek ki, az erkélyen található két zászlót a tartóikból kiemelték. Az erkélyt, az annak elhagyására és a zászlók erkélyen hagyására irányuló többszöri rendőri felszólítást követően körülbelül 20-30 perc elteltével hagyták el. A felperes az uniós zászlót magával hozta, ezt követően társaival együtt megállt az épület előtt. A helyszínre érkező rendőrök a felperest és társait igazoltatták, akik az erre irányuló felszólításnak eleget tettek, a személyi azonosító igazolványukat a rendőröknek átadták. A zászló visszaszolgáltatására irányuló felhívást a felperes először nem teljesítette. A rendőrök ezután a felperest - társaival együtt - előállították, ezután a felperes a zászlót visszaadta. Az előállítás jogalapja a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. § (2) bekezdés f) pontjában került meghatározásra.
- [2] A felperes előállítása 12 óra 5 perctől 18 óra 55 percre tartott, ez alatt garázdaság és jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés elkövetése miatt, mint eljárás alá vontat meghallgatták. A Budai Központi Kerületi Bíróság a 2014. április 23-án kelt és 2014. június 17-én jogerős 33.SZe.I.424/2014/8. számú végzésével a felperessel szemben garázdaság szabálysértés elkövetése miatt indult eljárást megszüntette, ezt meghaladóan megállapította, hogy a felperes elkövette a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértését, ezért őt 20.000.- forint pénzbírsággal sújtotta. Az indokolásban kifejtette, hogy a felperes felszólításra nem adta oda a rendőröknek a Köztársasági Elnöki Hivatal tulajdonát képező uniós zászlót, így passzív engedetlenséget tanúsított.
- [3] A felperes a rendőri intézkedés ellen panaszt terjesztett elő, melyben az előállítása jogszerűségét, szükségességét és arányosságát vitatta. A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Panasztestület) az 58/2015. (II.26.) számú állásfoglalásával megállapította, hogy a vizsgált ügyben alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor. Az indokolásban rögzítette, a felperes előállítására jogszerűen került sor, nem sérült a személyes szabadsághoz való joga. Ugyanakkor az előállítás időtartama nem felelt meg az Rtv. 15. §-ában foglalt követelménynek, ehhez kapcsolódóan sérült a felperes személyes

szabadsághoz való joga.

- [4] Az alperes a 2015. május 4-én kelt 29000/105/190/4/2015.P. számú határozatával a felperes rendőri intézkedés elleni panaszát elutasította. Rámutatott, a felperes magatartása megalapozta a rendőrök azon feltételezését, hogy szabálysértés elkövetésével gyanúsítható, a rendőrök részéről fennállt az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontjának alkalmazási lehetősége. Kifejtette, a felperes és társai be nem jelentett módon demonstrálták véleményüket, engedély nélkül behatoltak egy kiemelten védett objektum területére, majd az ott talált nemzeti jelképet előre nem látható szándékból birtokukba vették, ezek alapján nem állt rendelkezésre más jogkorlátozó eszköz az elérni kívánt cél érdekében, mint az előállítás foganatosítása. A személyi szabadságot korlátozó intézkedés végrehajtása jog- és szakszerű volt, továbbá megfelelt az arányosság követelményének is. A felperes panasza nem terjed ki az előállítás időtartamára, ezért ebben a körben a hatóság érdemben nem dönthetett.

A kereseti kérelem

- [5] A felperes keresettel támadta az alperes határozatát kérve annak bírósági felülvizsgálatát. Vitatta az előállítás jogalapját, arányosságát és szükségességét.

Az elsőfokú ítélet

- [6] A közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős ítéletében az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte. Az indokolásban felhívta az Rtv. 13. § (1) bekezdését, 15. § (1), (2) bekezdését, 19. § (1) bekezdését, 33. § (2) bekezdés f) pontját és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (1) bekezdését.
- [7] Osztotta a felperes álláspontját abban, miszerint a demonstrálás előzetes értesítéssel, avagy be nem jelentett módon történő kivitelezése irreleváns az ügy szempontjából, valamint az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja tekintetében nem a szabálysértés elkövetését kell igazolni, hanem az eljáró rendőrnek azt kell mérlegelnie, hogy az érintett a szabálysértést az abbahagyására irányuló felszólítás után is folytatja-e. A felperes a rendőri felszólításnak, intézkedésnek ellenszegült, így az előállítás jogalapja az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontjának első fordulata szerint fennállt.
- [8] Az arányosság kérdéskörében a bíróság rögzítette, a felperes panaszában kifogásolta az Rtv. 15. §-ában foglaltak megsértését. Az alperes határozata 7. oldalán részletesebb indokolás nélkül, pusztán a jogszabályhelyre hivatkozással állapította meg, hogy az intézkedés végrehajtása megfelelt az arányosság követelményének. Döntésében nem részletezte, kisebb korlátozással miért nem volt elérhető az a cél, hogy a szabálysértést elkövetőket beazonosítsák

és a későbbiekben bíróság elé állítsák. A demonstrálók - így a felperes is - nyugodtan várták a rendőri intézkedések lefolytatását, cselekményüket több felvétel rögzítette, így a későbbi bizonyítás sem ütközött nehézségekbe. Erre figyelemmel megkérdőjelezhető az előállítás arányossága, ésszerűen azt sem lehetett feltételezni, hogy a szabálysértési eljárás későbbi lefolytatás alól a felperes kivonná-e magát, figyelemmel az akció figyelemfelhívó jellegére és annak befejezése után az igazolás önkéntes teljesítésére.

- [9] A bíróság a megismételt eljárásra azt az utasítást adta, hogy az alperes dönthet az előállítás aránytalanságának megállapítása mellett is, azonban határozatának részletes indokolást kell tartalmaznia a Rtv. 15. §-ára nézve, azt összevetve a felperes helyszínen tanúsított magatartásával.

A felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem

- [10] A jogerős ítélet ellen az alperes felülvizsgálati, míg a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.
- [11] Az alperes felülvizsgálati kérelmében előadta, a jogerős ítélet sérti a Pp. 206. § (1) bekezdésében, 339. § (1) bekezdésében és 339/A. §-ában foglaltakat. Az ténymegállapítás helyett feltételezéseken és ezekhez kapcsolódóan megalapozatlan következtetéseken alapul. A határozat nem jogszabálysértő, az intézkedést végrehajtó rendőr az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja első fordulatra tekintettel mérlegelési jogkörében döntött arról, hogy a rendőri intézkedésnek huzamosabb ideig ellenszegülő felperest előállítja. Megalapozatlan a bírósági ítélet 7. oldal első bekezdésének utolsó mondata, mert a felperes a rendőri felszólításoknak nem tett eleget, a Sándor-palota erkélyéről csak többszöri felhívás és huzamosabb idő eltelte után jött le, a zászlót is csak többszöri felszólítást követően adta vissza. Bizonyítatlan az ítéleti megállapítás, hogy a felperes a későbbiek során jogkövető magatartást fog tanúsítani.
- [12] Az alperes rámutatott, téves az az ítéleti okfejtés, mely szerint a hatóság döntésében nem részletezte, hogy egy kisebb korlátozással miért nem volt elérhető az a cél, hogy az esetleges szabálysértést elkövetőket beazonosítsák és a későbbiekben bíróság elé állítsák. Ezzel szemben a határozat 6. és 7. oldalai a kapcsolódó indokolást megfelelő szinten tartalmazzák, ahhoz szükségtelen egyéb indokolást hozzátenni, így azt, hogy a felperest és társait még aznap szabálysértési eljárás keretében meghallgatták. Az előállítás jogalapja tekintetében minden alapot nélkülöz az a megállapítás, hogy a hatóság határozat öt sora foglalkozik a jogalappal. Ezzel szemben a 6. oldalban hat bekezdés támasztja alá a jogalap fennállását. A bíróság ítéletében nem jelöli meg azt a jogszabályt, melyet megsértett az alperesi határozat.
- [13] A felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmében a támadott ítélet

megváltoztatását kérte annak megállapításával, hogy az előállítására jogalap nélkül került sor. Vitatta az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontjában szabályozott előállítás jogalapját. Előadta, a birtokából kikerült a zászló, a szabálysértést abbahagyta, így logikusan már nem tudott semminek ellenszegülni, nincs egyetlen, indokoltan megállapítható előállítási ok sem, melyet a magatartása megalapozott volna.

- [14] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában fenntartását indítványozta.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [15] A felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [16] A Pp. 275. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A jogerős ítélet csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálható felül.
- [17] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan és törvényesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetéseket vont le. Az ítéletben foglaltakkal a felülvizsgálati bíróság egyetért, a felülvizsgálati kérelemben írtakra tekintettel az alábbiakat fejti ki.
- [18] Az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pont első fordulata értelmében a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja.
- [19] A felülvizsgálati bíróság rámutat, a felperes a szabályszegő magatartást (szabálysértést) az annak abbahagyására irányuló többszöri felszólítás után is folytatta, és ezzel passzív ellenállást tanúsított. Az előállítás lehetősége (szükségessége) – a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmében előadottakkal szemben – az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pont első fordulata okán fennállt.
- [20] Az elsőfokú bíróság érvelése szerint az alperesi határozat az arányosság körében nem kellően indokolt, ezért ehhez kapcsolódóan az előállítás jogszerűsége érdemben nem felülbírálnak. A felülvizsgálati kérelem az utóbbi megállapítás jogszerűtlenségét állítja. A Kúriának abban kellett állást foglalnia, hogy az előállítás arányossága indokolása tekintetében az alperesi határozat jogszabálysértő-e.
- [21] A Kúria elsődlegesen hangsúlyozza, az elsőfokú bíróság vizsgálta a közigazgatási eljárás teljes anyagát, a felek perbeli nyilatkozatait, beadványait, így módon a bizonyítékokat a Pp. 206. § (1) bekezdése alapján a maguk összességében értékelte és helyesen döntött a keresetről. Jogszabálysértést ebben a körben a rögzített tényállás iratellenessége, a bizonyítékok kirívóan okszerűtlen vagy

a logika szabályaival ellentétes mérlegelés alapozhat meg, ilyen jogsértés azonban nem tárható fel. Az ítélet - az alperes előadásával szemben - nem feltételezéseken alapul, nem iratellenes az az ítéleti megállapítás, mely szerint a felperes az erkélyről való lemászását követően igazolta magát, az esetleges szabálysértési eljárás lefolytatásához szükséges adatai ismertté váltak. A közigazgatási és munkaügyi bíróság indokolási kötelezettségének eleget tett, döntésének indokai az ítéletből egyértelműen nyomon követhetők.

- [22] A felülvizsgálati bíróság rámutat, a közigazgatási peres eljárás kereteit egyrészt a kereseti kérelemhez kötöttség, másrészt a támadott alperesi határozathoz kötöttség határozzák meg. A 2/2011. (V.9.) KK véleményben megtestesülő egységes bírói gyakorlat szerint a kereseti kérelemhez kötöttség elve közigazgatási perben is érvényesül. A bíróság csak a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést vizsgálhatja, kivéve, ha semmiségi okot észlel. Amennyiben a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más - a megjelölttől érdemben eltérő - jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja. Ezt meghaladóan a közigazgatási bíróság nem minősítheti az alperesi határozatot jogszerűnek olyan indokra hivatkozással, melyet a támadott hatósági határozat nem tartalmaz.
- [23] Az Rtv. 15. § (1) és (2) bekezdése értelmében a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetve kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. A 16. § (1) bekezdése szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásának alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak.
- [24] A Kúria kiemeli, az előállítás jogalapja és arányossága fennállásának tekintetében a rendőrhatóság mérlegelési jogkörben jár el, így eljárására alkalmazandó a Pp. 339/B. §-a. E szerint mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályok betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.
- [25] A korábban kifejtetteknek megfelelően a Pp. 339/B. §-ának való megfelelést az alperesi határozatban írtak vonatkozásában kell vizsgálni, nem vehetők figyelembe azok az indokok, melyeket az alperesnek a közigazgatási perben tett nyilatkozatai és a felülvizsgálati kérelmében kifejtettek tartalmaznak, de a határozata nem.
- [26] Az alperesi határozat indokolásának I. pontja a panaszt és a Panasztestület döntését ismerteti. A II. pont a beszerzett

bizonyítási eszközöket sorolja fel, a III. pontban az alperes hangsúlyozza, döntése meghozatalában a rendőri jelentésekben foglaltakat vette alapul, álláspontja kialakításánál figyelembe volt több korábbi bírósági ítéletre és döntésre is. A IV. pont az alperes által megállapított tényállást tartalmazza.

- [27] Az alperes határozata V. pontjában az irányadó jogszabályhelyekre történő hivatkozást követően fejti ki érdemi jogi álláspontját az intézkedés jogszerűségével és arányosságával kapcsolatban. Hangsúlyozta, a felperes passzív ellenállást tanúsítva a rendőri felszólításoknak nem tett eleget, az eltulajdonított zászló visszaszolgáltatását feltételekhez kötötte, így ezek a körülmények megalapozták a rendőrök azon feltételezését, hogy a felperes jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésével gyanúsítható. A fentieket értékelve az alperes rámutatott, az intézkedést foganatosító rendőrök részéről fennállt az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontjának alkalmazási lehetősége, vagyis a személyi szabadság korlátozásával járó előállítás foganatosítása.
- [28] Az alperes határozata 6. oldal utolsó bekezdésében rögzítette, a felperes és társai be nem jelentett módon demonstrálták véleményüket, engedély nélkül behatoltak egy kiemelten védett objektum területére, majd az ott talált nemzeti jelképet előre nem látható szándékkal a birtokukba vették, ezek alapján nem állt rendelkezésre más jogkorlátozó eszköz az elérni kívánt cél érdekében, mint az előállítás foganatosítása. A 7. oldal első bekezdésében az alperes megállapította, a személyi szabadságot korlátozó intézkedés végrehajtása jogszerű és szakszerű volt, megfelelt az arányosság követelményének, ezért a panasz alaptalan.
- [29] A Kúria szerint az előállítás arányossága vonatkozásában - az alperes okfejtésével szemben - csak a határozat 6. oldal utolsó bekezdése tartalmaz indokolást. A felülvizsgálati bíróság rámutat, az arányosság vizsgálata tárgyában az alperesi határozat mindösszesen annyit rögzít, hogy nem állt rendelkezésre más jogkorlátozó eszköz az elérni kívánt cél érdekében, mint az előállítás foganatosítása. Annak a célnak a megjelölésével azonban, amely a felperes esetében csak ilyen időtartamú intézkedéssel volt elérhető, az alperesi határozat adós maradt. A támadott határozat nem tartalmazta azt az indokot, hogy az előállítás célja az azonnal szabálysértési eljárás lefolytatásához történő hatóság elé állítás is volt.
- [30] A Kúria összességében hangsúlyozza, az alperesi határozatból az előállítás arányosságához kapcsolódóan a mérlegelés szempontjai nem megállapíthatóak, annak okszerűsége nem tűnik ki, az alperes megsértette a Pp. 339/B. §-át.
- [31] A felülvizsgálati bíróság a Pp. 275. § (3) bekezdését alkalmazva a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, mert az nem sérti a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályhelyeket.

A döntés elvi tartalma

- [32] *A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során csak a támadott határozatban megjelölt indokok vehetők figyelembe. Jogszerűtlen a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat, ha nem - vagy nem kellő részletezettséggel - tartalmazza a mérlegelés szempontjait.*

Záró rész

- [33] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.
- [34] A felek a Pp. 81. § (1) bekezdése szerint viselik az eljárás során felmerült költségeket.
- [35] A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az alperes személyes illetékmentessége folytán az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése és a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a szerint az állam viseli. A csatlakozó felülvizsgálati eljárási illetéket a felperesnek kell megfizetnie.
- [36] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2017. május 3.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás s.k. előadó bíró, Dr. Tergalecz Eszter s.k. bíró

A kiadmány hiteléül:
tisztviselő