

[1] 2016. február 16-án a késő esti órákban egy (...) külterületi telephelyről ismeretlenek eltulajdonítottak egy traktort, amelyet másnap hajnalban (...) környékén találtak meg. Egy biztonsági kamera felvételéből a rendőrök arra következtettek, hogy a lopáshoz kapcsolható egy fehér színű (...) vagy (...). A gépjármű-

nyilvántartás szerint a felperes testvére tulajdonában állt egy fehér színű (...), ezért felmerült a gyanú, hogy a bűncselekményt a felperes és testvére követték el.

- [2] A felperes lakóhelyén 2016. február 17-én este 18 óra körüli időben a rendőrség házkutatást tartott. A helyszínre kiérkező rendőrök a felperes testvérét keresték, azonban a házban a felperes barátnője tartózkodott, akivel aláíraták a házkutatás elrendeléséről szóló határozatot és megtiltották neki, hogy telefonáljon. A rendőrök a felperes jelenléte nélkül átkutatták a ház minden helyiségét. A felperes a barátnője a tiltás ellenére telefonon értesítette a felperest, aki kérte, hogy a rendőrök várják meg, mert húsz perc múlva hazaér. A felperes hazafelé tartott, amikor a testvére háza előtt meglátta a rendőrségi gépkocsikat. Amikor a testvére háza előtt megállt egy rendőr a nevére kérdezett rá, majd közölte, hogy rendőri intézkedés alatt áll, ezért tegye el a telefonját. A felperest a rendőrök bekísérték a házba, ott látta, hogy a testvére a konyhában ül bilincsből. Ezt követően a felperest megbilincseltek és a rendőrkapitányságra előállították. A felperes előállítására 2016. február 17-én 18 óra 45 perctől 20 óra 32 percig került sor.
- [3] A házkutatást elrendelő rendőrségi határozattal szemben bejelentett felperesi panaszt a Ceglédi Járási Ügyészség elutasította.
- [4] A felperes panaszt nyújtott be a Független Rendészeti Panasztestülethez (a továbbiakban: Testület), amely a 2016. szeptember 15-én kelt 162/2016. (IX.15.) számú állásfoglalásában megállapította, hogy a vizsgált ügyben alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor. Az indokolásban rögzítette, hogy a házkutatás és a házkutatási jegyzőkönyv tartalmának vizsgálata körében nincs hatásköre. Kifejtette, hogy a felperessel szemben a bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatti előállításhoz szükséges mértékű egyszerű gyanú a rendőrség által beszerzett információk alapján fennállt, ezért a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. § (2) bekezdés b) pontja megfelelő jogalapot szolgáltatott az előállításra. A felperes meghallgatása indokolt volt, előállítására alappal került sor, amely intézkedés megfelelt az Rtv. 15. §-ában szabályozott arányossági követelményeknek is. A telefonhasználat korlátozásával nem sérült a felperes tisztességhez eljáráshoz fűződő joga.
- [5] Indokai szerint a rendőrség elsődleges jelentéseiben nem tudott olyan körülményt előadni a felperes intézkedés során tanúsított magatartása kapcsán, amely megalapozta volna a felperes megbilincselését az intézkedés kezdetekor. A rendőrségi jelentések hiányosak és ellentmondanak a kapitányságvezető átiratának, hiszen csupán az átirat jelöli meg a bilincselés indokaként azt, hogy a felperes az intézkedés kezdetekor nem volt együttműködő. A Testület megállapította, hogy a bilincs alkalmazása jogszerűtlen és indokolatlan volt, ezért sérült a felperes emberi méltósághoz való joga. Megalapozottan nem lehetett attól tartani, hogy a felperes a rendőrkapitányságra történő szállítása során szökést kísérelne meg, így ekkor is jogszerűtlen és indokolatlan volt a bilincs

alkalmazása.

- [6] Az alperes a 2016. november 25-én kelt 29000-105/69/9/2016.P. számú határozatában a felperes rendőri intézkedés elleni panaszát elutasította. Az indokolás VI/6. pontban az alperes rögzítette, hogy a bilincs használata a házkutatás foganatosítása és a szállítás során is indokolt volt, hiszen így tudták a rendőrök garantálni a rendkívüli esemény - szökés - megakadályozását. Indokai szerint a felperes azon magatartása, hogy a testvérét a rendőri intézkedés elleni ellenszegülésre biztatta, kellő jogalapot teremtett a szökés mellett a támadás feltételezésére is, illetőleg az hogy ezen élethelyzet mennyire volt közeli az az adott rendőri intézkedés során, kizárólag a helyszínen intézkedő rendőr helyzetértékelésén és megítélésén múlik, minden körülményt figyelembe véve. Álláspontja szerint a rendőrök jól mérték fel a helyzetet az intézkedés során, amikor bilincset alkalmaztak a felperessel szemben, akinek a bilincselésére több ok is fenn állt.

A kereseti kérelem és ellenkérelem

- [7] A felperes keresettel támadta az alperes határozatának az előállítás és a bilincselés jogszerűségére vonatkozó részeit, melynek hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Az előállítás és a bilincs alkalmazása is jogszerűtlen volt. Az intézkedés során nem állt szándékában megszökni, ellenállást nem tanúsított, a rendőrökkel együttműködő volt.
- [8] Az alperes az ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [9] A közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős ítéletében az alperes határozatát a bilincselés tekintetében hatályon kívül helyezte és e tekintetben az alperest új eljárásra kötelezte. Az indokolásban felhívta az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontját. Az elsőfokú bíróság a per során tanúként hallgatta meg a felperes testvérét és édesanyját. Indokai szerint az elsődleges rendőri jelentések nem tartalmazták, hogy a felperes nem volt együttműködő, nem jelölték meg, nem fejtették ki, hogy az intézkedő rendőrök a felperes mely magatartásából következtettek arra, hogy tartani lehet szökésétől, csak a kapitányságvezetői átírat jelöli meg a bilincselés indokaként, hogy a panaszos az intézkedéskor nem volt együttműködő, azonban ezt az állítást a bíróság által meghallgatott tanúk, a bíróság által a felek előadása alapján és a rendelkezésére álló iratok alapján megállapított tényállás, illetőleg az alperes által megállapított tényállás, és a sérelmezett határozat indokolása sem támasztja alá.
- [10] A felperes a perben meghallgatott tanúk vallomása szerint sem

passzív ellenszegülést, sem aktív ellenszegülést, sem pedig támadó magatartást nem tanúsított, nem igazolódott be a peres eljárás során, hogy a felperes testvérét a rendőri intézkedés elleni ellenszegülésre biztatta volna. Erre vonatkozóan a közigazgatási eljárás, illetőleg a peres eljárás során adat nem merült fel.

- [11] Az elsőfokú bíróság új eljárásra adott iránymutatása szerint az új eljárás során az alperesnek helyt kell adnia a bilincselés tekintetében a felperes panaszának.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [12] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet annak hatályon kívül helyezése és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára utasítása iránt. Álláspontja szerint az ítélet sérti a Ket. 19. § (4) bekezdését.
- [13] A Ket. 109. § (4) értelmében a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és döntéshozatal során ennek megfelelően jár el. A Pp. 339-hez fűzött magyarázat értelmében a bíróságnak az e § (1) bekezdése alapján fő szabály szerint kasszációs jogköre van, azaz a jogszabálysértő határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljáró közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. Ennek indoka az, hogy a közigazgatási útra tartozó ügyeket – a hatáskörelvonás tilalma miatt – a közigazgatási hatóságnak kell érdemben elbírálnia. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ezzel az indokolásbeli rendelkezéssel megszegte a Ket. 19. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezést, amely szerint a hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. A Ket. 109. § (4) alapján azonban a hatóság köteles volna a bíróság rendelkezése szerint eljárni.
- [14] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában fenntartását indítványozta. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság nem valósított meg hatáskörelvonást, hiszen ítéletével az alperes határozatát a bilincselés vonatkozásában hatályon kívül helyezte, majd a megismételt eljárásra vonatkozóan a Ket. 109. § (4) bekezdésének megfelelően iránymutatást adott. Megjegyezte, hogy a Ket. 109. § (3) bekezdésére figyelemmel a közigazgatási bíróság akár az ügy érdemében is döntést hozhat, mely az új közigazgatási eljárást kizárja, így a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján nem minősül hatáskör elvonásnak, ezért az alperes álláspontja téves.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [15] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.
- [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 Kúriának a felülvizsgálati kérelem alapján abban az elvi kérdésben kellett állást foglalni, hogy a hatáskör elvonás tilalmába ütközik-e, ha a bíróság - megváltoztatási jogkör hiányában - egyértelmű iránymutatást ad a megismételt közigazgatási eljárásban hozandó döntésre.
- [18] A Kúria előjáróban rögzíti, hogy a Ket. 19.§ (4) bekezdése a hatóságok egymás közti hatáskör-megosztási, -elvonási viszonyaira vonatkozik, a bíróságok és hatóságok viszonyában semmilyen vonatkozásban nem alkalmazandó. Megjegyezhető, hogy az alperes által nem hivatkozott Ket. 19.§ (5) bekezdése szabályozza a hatóságok és bíróságok hatáskör elvonás szempontjából irányadó viszonyait. Eszerint, ha a bíróság hatáskörét valamely ügyre megállapítja, az a hatóságra nézve kötelező, melyből lehetséges arra következtetni, hogy a közigazgatási bíróságok a közigazgatási ügyekre nézve teljes felülvizsgálatot gyakorolnak, ekként akár kasszációs, akár reformatórius jogkörük van, az ügy érdekében és annak minden vonatkozásában teljes körűen állást foglalhatnak, ha úgy tetszik a hatóság „hatáskörét elvonhatják” (természetesen ez jogi értelemben nem hatáskör-elvonás). Mindez azonban nem a Ket.-ből vezetendő le, hanem az Alaptörvény által garantált modern jogállam felfogásból következik, amely valóban megjelenik egyebek közt a felperes által hivatkozott Ket. 109. § (3) bekezdésében is.
- [19] Az Alaptörvény XXVIII cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jelen ügyben még alkalmazandó Pp. 339. § (1) bekezdése szerint, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság - az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével - a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.
- [20] A jogorvoslatot az Alaptörvény biztosítja a Pp.339.§ (1) bekezdése pedig ennek teljességét nem korlátozza, és nem is korlátozhatja. A legalább egyfokú, mind tényállási, eljárási, és anyagi jogi kérdésekre kiterjedő, teljes bírósági felülvizsgálat elvét mind az Alkotmánybíróság [legutóbb: 32/2019. (XI.25) AB határozat 71. megfontolása] mind a Kúria [lásd kiemelten: Kúria Kfv.III.37.582/2016/16. számú ítélete], mind az Európai Emberi Jogi Bíróság az Európai Emberi Jogi Egyezmény 13. cikkének hatékony jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódó gyakorlata [lásd kiemelten EJEB, A. Menarini Diagnostics S. R. L. kontra Olaszország, 43509/08, 2011. szeptember 27.], az uniós jogi érintettségű ügyekben pedig az uniós jog is [Lásd többek között, magyar vonatkozásban legutóbb: Torubarov-ügy, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626] elismeri és garantálja.
- [21] Az alperes által hivatkozott Pp. 339.§ (1) bekezdésére vonatkozó

magyarázat (Ket. Nagykommentár, 2013) azon kitétele, miszerint a kasszációs jogkör fő szabályként való meghatározása összefügg a hatáskör elvonás tilalmával, jogtörténeti szempontból magyarázza csak a kasszációs jogkör fő szabály jellegét, amennyiben a Pp. 339/B. § -ban is megjelenően a mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetében a közigazgatás mérlegelési jogkörét - fő szabály szerint - nem veheti át a bíróság (ún. felülmérlegelés tilalma). Ez nem jelenti azt, hogy a mérlegelés ne lehetne - a jogszerűség szempontjából - bírói törvényességi kontroll tárgya, de a jogilag több jogszerű döntés közül (mérlegelés), a közigazgatás feladata a döntést meghozni. Már a XIX. századi jogállam eszménye is az volt, hogy a közigazgatást jogszabályokkal minél inkább megkösse, minél több területet vessen alá az írott jog szabályainak (Magyarí Zoltán, Magyar Közigazgatás, 1942, Budapest, 581.) mert a jogilag kötetlen, szabad belátáson alapuló döntések fogalmilag nem lehetnek törvényességi kontroll tárgyai. Magyarországon, már az 1896. évi XXVI. törvény 1. § szerint is a bíróság végérvényesen döntött a bíróság hatáskörébe tartozó közigazgatási jogviták felett, vagyis döntése nem megsemmisítő, hanem érdemi, szükség esetén megváltoztató volt (Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története, 2009, Dialog Campus, 47. megj: helyesen a kasszáció is lehet érdemi döntés, szükség esetén megváltoztató). Megváltoztatni azonban csak akkor lehetett akkor is és most is, ha a közigazgatási döntés jogilag kötött legalább annyira, hogy ezáltal a bíróság egy jogszerű döntés hozható.

- [22] Mindebből az következik, hogy a kasszációs jogkör fő szabálya azt jelzi, hogy a bíróság feladata nem a határozat meghozatala, hanem a határozatok jogszerűségének felülvizsgálata. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálat terjedelme - a felülmérlegelés tilalmának fő szabályán túlmenően, ami a bírói kontroll törvényességéből fogalmilag következik - korlátozott volna.
- [23] A kasszációs jogkör fő szabálya csak arra mutat rá, hogy a bíróság elsődleges feladata a régi Pp. XX. fejezetének rendszerében nem a hatóság helyett való döntés volt, noha ha annak feltételei fennálltak, akár ezt is megtehetette tisztázott tényállás és egyféle jogszerű döntés lehetősége esetén. Ha nem volt megváltoztatási jogköre, akkor erre iránymutatást adhatott - mint jelen ügyben is - anélkül, hogy a megváltoztatáshoz szükséges adott ágazati jogba tartozó egyéb járulékos kérdések terhét (közigazgatási eljárásban felmerült költség, illeték, szolgáltatási díj stb.-ről való rendelkezés) viselnie kellett volna (kasszációs jogkör). Az a kérdés tehát, hogy a bíróság fő szabály szerint kasszációs jogkörrel rendelkezett 2018. január 1-ig, csak arra utalt, hogy a bíróság feladata eltérő a közigazgatási hatóságétól, noha célszerűségi szempontok - eljárás gyors befejezése - már akkor is lehetővé tették sok eljárás tekintetében a határozat megváltoztatását, amennyiben annak feltételei fennálltak, és az célszerűbb volt.
- [24] Az, hogy a modern jogállami felfogás megköveteli azt, hogy a

közigazgatási ügyekben eljáró bíróság mindazt megtehesse, amit a felülvizsgált hatóság megtehetett az adott ügyben, jól mutatja a 2018. január 1-jétől hatályos, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, amely fő szabály szerint kötelezővé tette a határozatok megváltoztatását, majd 2020. április 1-től fő szabály szerint a megváltoztatás lehetőségét továbbra is fenntartja.

- [25] Fontos arra is utalni, hogy ha a hatalommegosztás elméletéből az következne, hogy a bíróság nem veheti át a hatóság döntési jogkörét, akkor nem lehetne egyetlen olyan ügy sem, amelyben a bíróság megváltoztatási jogkört kap. Márpedig számos ilyen ügy volt a perbeli időszakban is.
- [26] Mindebből következik, hogy ha konkrét ügyben minden körülmény tisztázott és egyértelmű döntés hozható, akkor az iránymutatás lehet egyértelmű, ennek nincs törvényi akadálya, és jogállami működés keretei közt nem is lehet akadálya. A bíróság ellenőrzi ugyanis a hatóságot, és fő szabály szerint nincs a hatósági munkának olyan joghatással bíró lényegi eleme - különösen ma már a Kp. hatályba lépésével - amely bírói kontroll alól mentes lehetne. Az alperes felülvizsgálati kérelmében ezt állította, de a fentiek alapján ez jogállamban elfogadhatatlan.
- [27] Mindezt a Kúria a Pp. 275. § (3) bekezdését alkalmazva a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [28] *A bíróság iránymutatása kötelező, és ha minden körülmény tisztázott, és az ügy természete megengedi, akkor a bíróság adhat egyértelmű iránymutatást a hatóság számára, hogy milyen tartalmú döntést hozzon, függetlenül attól, hogy a bíróságnak van-e megváltoztatási jogköre. A kasszáció és reformáció kérdése célszerűségi kérdés és nincs közvetlen érdemi kapcsolata a hatalmi ágak megosztásával, a hatóság hatáskörének elvonásával.*

Záró rész

- [29] A felülvizsgálati kérelmet a Kúria a Pp. 274. § (1) bekezdésére figyelemmel tárgyaláson kívül bírálta el.
- [30] A pervesztes alperes köteles a Pp. 78. § (1) bekezdésére tekintettel felperes részére az ügyvédi munkadíjban felmerülő felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére.
- [31] A tárgyi illeték feljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli, amelynek mértéke az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdésének megfelelően alakult.
- [32] Az ítélettel szembeni jogorvoslatot a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. január 21.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Rák-Fekete Edina s.k.
előadó bíró,
Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő