

A KÚRIA v é g z é s e

Az ügy száma: Kvk.V.37.565/2018/2.

A tanács tagjai: Dr. Lomnici Zoltán a tanács elnöke
Dr. Kurucz Krisztina előadó bíró
Dr. Kárpáti Magdolna bíró

A kérelmező:

Képviselője:

Az eljárás tárgya: választási ügyben hozott határozat bíróság általi felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó: a kérelmező

A felülvizsgált jogerős határozat: a Nemzeti Választási Bizottság 2018. április 10. napján kelt 714/2018. számú határozata

Rendelkező rész

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 714/2018. számú határozatának a Nemzeti Választási Bizottság Fejér Megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 32/2018.(IV.08.) számú határozatát részben megváltoztató részét megváltoztatja akként, hogy a ... vonatkozó megállapítást és a bírságkiszabást mellőzi, az elsőfokú határozat rendelkező részének c) pontját - annak indokolásá val együtt - helybenhagyja.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Magánszemély a Fejér megye 02. számú Országgyűlési Egyén Választókerület Választási Bizottságához (a továbbiakban: OEVB) 2018. április 3-án kifogást nyújtott be. Előadta az 1. pontba foglaltan, hogy ... Székesfehérvár polgármestereként (a továbbiakban: kérelmező) aláírt levelet küldött el a Fejér megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerülethez tartozó lakcímekre. A levélben a polgármester a Fidesz-KDNP jelölő szervezet jelöltjét, Törő Gábort támogatja, polgármesteri tapasztalatai alapján fogalmazva meg, hogy a jelölt megválasztása esetén mit nyerhet a város. A kifogást tevő szerint a levél kampányeszköznek minősül, és a kérelmező megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2.§ (1) bekezdés a), c) és e) pontjában foglalt, a választás tisztaságának megóvása, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási alapelveket, kérte ezért jogkövetkezményként a jogszabálysértés tényének a megállapítását, a további jogszabálysértéstől való eltiltást és bírság kiszabását.

- [2] A kifogást tevő szerint a polgármester nem a pártjában betöltött esetleges tisztsége vagy párttagsága címén írt a választópolgároknak a FIDESZ-KDNP képviselőjelöltjét támogató levelet, hanem polgármesteri címét felhasználva azt sugallja, hogy nem csupán ő, személy szerint, hanem - mivel annak képviselőjére a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Önk.tv.) 65.§-a alapján jogosult - az általa vezetett önkormányzat is elköteleződött a jelölt mellett. Mindezzel - a Kúria Kvk.III.37.326/2018/4. számú határozatában foglaltakat semmibe véve - a jelöltek közötti esélyegyenlőséget megbontotta. Egy önkormányzatnak a választások idején semlegesnek kell maradnia, nem köteleződhet el egyetlen jelölt mellett sem. A polgármester továbbá a város anyagi forrásait, tehát közpénzt felhasználva folytatatta a kampányt.
- [3] A beadvány 2. pontjában a kifogást tevő másik személyre vonatkozóan is kifogást terjesztett elő.
- [4] Az OEVB a 2018. április 08. napján kelt 32/2018.(IV.08.) számú határozatával a) pont: a kifogás 2. pontjával érintett másik személy jogszabálysértésének megállapítására irányuló indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította, b) pont: a kérelmező tekintetében a Ve. 2.§ (1) bekezdés e) pontja megsértésének megállapítására irányuló indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította, c) pont: a kérelmező tekintetében a Ve. 2.§ (1) bekezdés a) és c) pontja megsértésének megállapítására irányuló indítványt elutasította.
- [5] Indokolásában az OEVB rögzítette, hogy a Ve. 212.§ (2) bekezdés b) pontja alapján a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés bizonyítékait. Megállapította (egyebek mellett), a kifogás nem tartalmaz arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a kérelmező a város anyagi forrásait, közpénzt felhasználva folytatott kampányt, ezért a Ve. 2.§ (1) bekezdés e) pontjára alapított indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította.
- [6] A kifogáshoz csatolt levélben foglaltakra vonatkozóan az OEVB - a Kúria Kvk.1.37.597/2014/5. számú végzéséből idézve - kifejtette, a kérelmező egyetlen egyszer sem utalt arra, hogy a jelölt országgyűlési képviselővé választását a város önkormányzata, vagy annak képviselő-testülete nevében támogatná, kifejezetten saját tapasztalataira hivatkozott, annak ismertetésével, hogy személyesen támogatja a jelöltet. A levél nem tartalmaz kifejezett felhívást a képviselőjelölt melletti szavazásra, a „menjünk el együtt szavazni április 8-án” felhívással pedig nem sérültek a Ve. 2.§ a) és c) pontja megfogalmazott alapelvek.
- [7] A kifogást tevő fellebbezésében fenntartotta a kérelmezőre vonatkozóan a kifogásában foglaltakat.
- [8] A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 2018. április 10. napján kelt 714/2018. számú határozatával az OEVB határozatát részben megváltoztatta, és megállapította, hogy a kérelmező megsértette a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontja szerinti, esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek alapelvét azzal, hogy a város polgármestereként a helyi választópolgároknak olyan tartalmú leveleket küldött, amelyekben egy országgyűlési képviselőjelölt támogatására buzdított. Az NVB a kérelmező-polgármestert 345.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte.
- [9] Indokolásában rögzítette, hogy a kifogást tevő fellebbezésében nem vitatta az OEVB határozatának azon rendelkezését, amely a kifogás 2. pontjában foglaltak körében a másik személy vonatkozásában az indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Ennek következtében az NVB eljárása során kizárólag a kérelmező-polgármester által megvalósított sérelmezett tevékenységet vizsgálta.
- [10] Az OEVB a kifogást a Ve. 2.§ e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás tekintetében azért utasította el érdemi vizsgálat nélkül, mert álláspontja szerint a jogorvoslati kérelem nem tartalmazott arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a kérelmező a város polgármestereként, az önkormányzat anyagi forrásait igénybe véve, közpénzt felhasználva

folytatott kampányt. Az OEVB a Ve. 2.§ a) és c) pontjainak megsértése vonatkozásában a kifogást tevő kifogását azonban érdemi vizsgálatra alkalmasnak találta. Az NVB álláspontja szerint az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás megfelelő bizonyíték hiányában csak az egész kifogásra értelmezhető, így az OEVB tévedett, amikor egy alapelvi jogsértés vonatkozásában érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kifogást.

- [11] A levél tartalmának vizsgálata során az NVB rögzítette, a fejlécben a képviselőjelölt mellett szerepel a polgármester, aki a választópolgároknak írt üzenetében vázolja, hogy tapasztalatai szerint mit nyerhet, illetve mit veszíthet a város a közelgő országgyűlési választások tekintetében. A helyi közhatalom megtestesítőjeként ismerteti a kormányzattól kapott támogatások mértékét, az abból megvalósított fejlesztéseket és aggodalmát fejezte ki számos jövőbeni beruházás kapcsán. Végezetül a számvetését elvégezve, támogatásáról biztosította a képviselőjelöltet. Az NVB szerint a sérelmezett üzenet alkalmas arra, hogy megbontsa a választási versengésbeli esélyegyenlőséget azzal, hogy a kampányidőszak végén, ésszerű indok nélkül privilegizál egy képviselőjelöltet.
- [12] Az NVB a Ve. 218.§ (2) bekezdés d) pontjában foglalt jogkövetkezményt alkalmazva indokoltnak tartotta bírság kiszabását is a jogsértővel szemben, amely összegének meghatározatása során a Ve. 219.§ (1) bekezdés szerint mérlegelte az eset összes körülményét, így különösen az érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés ismétlődő jellegét, annak szándékosságát. Figyelembe vette azt, hogy a kérelmező jogszabálysértése a 2018. évi országgyűlési képviselők általános választása kampányidőszakának utolsó napjaiban történt, továbbá, hogy a választópolgárok megkeresése postai szolgáltató útján, névre szólóan került megküldésre oly módon, hogy a feladó megnevezése alatt a helyi közhatalomban betöltött minősége is feltüntetésre került.
- [13] Az NVB a határozathozatal időpontjára tekintettel a kérelmező vonatkozásában mellőzte a további jogszabálysértéstől való eltiltás jogkövetkezményét.

Bíróági felülvizsgálat iránti kérelem

- [14] A kérelmező felülvizsgálati kérelmében az NVB határozatának megváltoztatását és az OEVB határozatának helybenhagyását kérte. Álláspontja szerint az NVB határozata sérti az Alaptörvény I. és IX. cikkeit, a Ve. 2.§ (1) bekezdésének c) pontját, 43.§ (5) bekezdését, 140.§-át, 218.§ (2) bekezdését.
- [15] Az előzmények ismertetése után kifejtett álláspontja szerint a neve mellett, illetve a borítékon a polgármesteri tisztségének a feltüntetése nem eredményezi az önkormányzat képviselőjében történő eljárást, nyilatkozattételt. A városban és környékén köztudomású tény, hogy a megyei jogú város főállású polgármestere, ez a foglalkozása, ami nem jelenti azt, hogy valamennyi általa tett nyilatkozat „automatikusan” polgármesteri nyilatkozat lenne. A levél nem címerrel ellátott, fejléces papírra íródott és nem is szerepel rajta bélyegzőlenyomat, a formai vizsgálat szerint nem közhatalmi irat. Az önkormányzat képviselőjében való aláíráshoz szükséges továbbá a polgármesteri tisztség mellett az önkormányzat nevének is a megjelenítése, ami itt szintén hiányzott. A levélben egyetlen egyszer sem szerepel az önkormányzat szó, még csak utalás szintjén sem.
- [16] Előadta továbbá, a helyi választási iroda vezetője, aki a város jegyzője a 2018. április 8-i OEVB ülésen tényként állította, hogy sem a borítékot, sem a nyomtatási papírt, sem pedig a postaköltséget nem a polgármesteri hivatal költségvetéséből finanszírozták. Így egyértelműen megállapítható, hogy a levelet nem az önkormányzat, hanem a Fidesz-MPSZ írta, nyomtatta és postázta.

- [17] Hivatkozott a Kúria Kvk.I.37.597/2014/5., Kvk.VI.37.414/2018/2. számú végzéseire, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) IV/619/2018. számú határozatára, azzal, hogy az NVB határozata Alaptörvénybe ütköző módon korlátozza a véleménynyilvánítási jogát. Sem magánszemélyként, sem politikusként nem kell biztosítania az esélyegyenlőséget, következésképpen meg sem sérthette ezt az elvet.
- [18] Kifogásolta, hogy az NVB határozata önmagának is ellentmond, mert nem az önkormányzatot bírságolta meg, továbbá, mert nem világos, hogy miért hivatkozott a Ve. 140.§ b) pontjára. Álláspontja szerint az NVB helytelenül mérlegelte a rendelkezésre álló bizonyítékokat, részben tévesen állapította meg a tényállást, abból helytelen következtetést vont le. A kiszabott bírság összege eltúlzott és önkényes.

A Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. számú döntése és jogi indokai

- [19] A Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. számú végzésében az NVB 714/2018. számú határozatát helybenhagyta.
- [20] A Kúria indokolása szerint: „egyet értett a kérelmezővel abban, hogy érintettsége (Ve. 221.§ (1) bekezdés) az ügyben megállapítható, mivel a terhére állapított meg jogszabálysértést az NVB, és kötelezte bírságfizetésre is.
- [21] Rögzíti a Kúria, hogy nem képezte a felülvizsgálati eljárás tárgyát az OEVB határozatának 2. pontja, továbbá az NVB határozatának a Ve. 2.§ (1) bekezdés a) és e) pontjaival kapcsolatos részei, a kérelmező az alapelvek közül csak és kizárólag a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontjára vonatkozó rendelkezés és indokolás jogszerűségét vitatta.
- [22] Az NVB a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontjában foglalt alapelv kérelmező általi megsértését állapította meg, amely törvényhely szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni az esélyegyenlőséget a jelöltek és a jelölő szervezetek között.
- [23] Elsődlegesen rögzíti a Kúria, hogy a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat. A helyi önkormányzati képviselőket és a polgármestereket a választópolgárok a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény alapján megválasztják. A helyi önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a polgármesteri hivatal, a jegyző. A képviselő-testület elnöke a polgármester, a képviselő-testületet a polgármester képviseli (Önk.tv. 2.§, 3.§, 41.§, 65.§). A polgármester tehát, mint egyszemélyes önkormányzati szerv a törvény előírása alapján jogosult képviselni az önkormányzati jogok elsődleges letéteményesét, a több választott tagból álló, tehát kollegiális jellegű képviselő-testületet.
- [24] A Kúriának a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményében (192.-199. oldalak) elemezte a Kormány és az önkormányzatok pozícióját a választási kampányban: „Az állami és önkormányzati szervek népszavazási eljárásban tanúsítható elvárt magatartásának kérdése (aktív, vagy passzív) elsődlegesen az állami semlegesség alkotmányos alapelve tükrében értelmezhető. Az Alkotmánybíróság és a Kúria számos eseti döntésében alkalmazza és követelményként írja elő az állam és a közhatalmat gyakorló intézmények, önkormányzatok számára a semlegesség kritériumát (30/1992.(V.26.) AB, 4/1993.(II.12.) AB számú határozatok). A semlegességi elv alkotmányos alapjaként a korábbi Alkotmánynak az

Alaptörvény által is átvett azon rendelkezését szokás meghatározni, amely szerint a „pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak” (Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés). További hivatkozása a semlegességi doktrínának az esélyegyenlőség alapelve (Alaptörvény XV. cikk), és a pártokra vonatkozó további alkotmányos szabályozás, amely szerint „a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”. Ezen funkciójukat viszont abban az esetben tudják betölteni, ha az állam részéről befolyásmentesen végezhetik tevékenységüket és a választások során tisztességes és szabad versengésben mérettetik meg magukat a választópolgárok előtt. Ezt fejezi ki a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontja szerinti követelmény: esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között. (...) Kiemelkedő fontossággal bír a 63/2008.(IV.30.) AB határozat, amely rögzítette, hogy „a parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versengése. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Ez viszont feltételezi a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonosságát. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelmében és a politikai verseny feltételeit szabályozó jogszabályok megalkotása során”. Hangsúlyozandó, hogy a több határozatban is megerősített álláspont kifejezetten a pártok versengésében tartotta követelménynek az állami és önkormányzati szervek semlegességét és azok az általános országgyűlési választások kontextusában születtek meg.”

- [25] E tárgykörben meghozott kúriai döntések (pl.: Kvk.III.37.328/2014/6., Kvk.III.37.305/2004/2., Kfv.II.39.090/2008/3., Kvk.IV.37.115/2008/2., Kvk.II.37.121/2008/2.) közül a Kúria kiemeli a Kvk.IV.37.360/2014/2. számú eseti döntést, amely szerint: „A Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontja lényegében a pártok esélyegyenlőségének a követelményét rögzíti a választási eljárás során. A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versengése. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Az azonos feltételeket tartalmazó jogi keret garantálja az állam semlegességét a politikai pártok küzdelmében. Ez a követelmény az önkormányzatokra is irányadó, azaz az önkormányzat - mint közhatalommal bíró szervezet - nem vehet részt a pártok országgyűlési mandátumért folytatott küzdelmében sem valamely jelölt, jelölő szervezet mellett, sem ellene. Ahogy az államnak, úgy az önkormányzatnak is kötelezettsége, hogy a politizáló polgárok pártpreferenciáinak egyenlő esélyű kifejezését szavatolja. Az állam, illetve a közhatalommal rendelkező önkormányzat a ténylegesen kialakult versenyhelyzetet nem befolyásolhatja, nem nivellálhat, de a különbségek növelése irányába sem hathat.”.
- [26] A Ve. alapján kialakított kúriai gyakorlat – amint arra a Joggyakorlat-elemző csoport is rámutatott - az állam, az önkormányzat és a szerveik kampányidőszakban folytatott tevékenységét tartalmi vizsgálatnak veti alá annak megállapítása érdekében, hogy az a Ve. szabályai szerint megvalósít-e kampánytevékenységet. Ha megállapítható, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett tevékenység túlmutat az állami, önkormányzati szervek közfeladatukból eredő, általános és semleges tájékoztatási tevékenységén, és kampánytevékenységnek minősül, akkor ez sérti a Ve. alapelveit és jogsértés megállapításának, valamint az annak megfelelő jogkövetkezmények alkalmazásának van helye.
- [27] Jogalkotói meghatározás, hogy az önkormányzat jogi személy, amely természetes személyek útján jár el, a képviselő-testület elnöke és képviselője a választópolgárok által megválasztott polgármester. Az NVB iratszerűen rögzítette határozatában, hogy a kérelmező levelét a boríték tanúsága szerint a város polgármestereként adta fel („Feladó: Székesfehérvár polgármestere”), azt akként is írta alá („Székesfehérvár polgármestere”), a levélben

meghatározta, hogy ő a polgármester („Engem 2010-ben azzal bíztak meg Önök, hogy városunk ügyeit intézzem”, „Polgármesterként azt kérem Öntől”), és a fejlécében a jelölt fényképe mellett a saját fényképét is szerepelteti. Helytállóan állapította meg az NVB, hogy ...-kérelmező nem magánszemélyként írta meg és küldte el a levelét, hanem a város polgármestereként.

- [28] Azt is tényyszerűen állapította meg az NVB, hogy a kérelmező a levélben polgármesterként ismerteti a kormányzattól kapott támogatások mértékét, az azokból megvalósított beruházásokat, és polgármesterként közli, hogy a Fidesz jelöltjét támogatja.
- [29] A Ve. 141.§-a szerint kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából. A kérelmező az önkormányzat választott képviselő-testületének szerveként beavatkozott a pártok szabad versengésébe azzal, hogy a választópolgároknak kampányidőszakban polgármesterként megküldött levelében egy jelölőszervezet jelöltjét támogatta, privilegizálta, amellyel a közhatalommal rendelkező önkormányzat szerveként nem a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget juttatta érvényre, hanem – támogatásáról biztosítva egy jelöltet - tevékenyen beleavatkozott a pártok szabad versengésébe. Kúria egyet értett az NVB megállapításával, hogy e magatartásával a kérelmező megsértette a Ve. 2.§ (1) bekezdés c) pontjában rögzített, az esélyegyenlőség érvényesítésének alapvető követelményét.
- [30] Az NVB a Ve. 218.§ (2) bekezdés d) pontja alapján a jogsértés következményeként helytállóan szabott ki bírságot, amelynek mértékét mérlegelés alapján határozta meg, és a Ve. 219.§-a szerint határozata 23., 24. pontjaiban részletesen meg is indokolta. A bírság mértékét a kérelmező alaptalanul kifogásolta.
- [31] Rámutat még a Kúria a következőkre: az NVB-nak eljárása során nem tényállítás és véleménynyilvánítás között kellett különbséget tennie, hanem azt kellett megállapítania, hogy a kérelmező magánszemélyként vagy a közhatalom gyakorlójaként írta meg és küldte el a levelét, így döntése nem hozható közvetlen kapcsolatba az AB IV/619/2018. AB számú határozatával. Az NVB továbbá nem korlátozta sem Dr. Cser-Palkovics András magánszemély, sem Székesfehérvár polgármesterének véleményalkotási jogát, így meg sem sérthette az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, hanem annak jogkövetkezményét vonta le, hogy a kérelmező polgármesterként nem önkormányzati feladatkörbe tartozó tevékenységet végzett, hanem a levelében névvel és képpel konkrétan meghatározott jelölt, illetve megnevezett jelölő szervezet mellett kampányolt.
- [32] A tevőleges magatartást a kérelmező folytatta, így az NVB nem döntött ellentmondóan akkor, amikor a kérelmezőt és nem az eljárásban részt nem vevő önkormányzatot kötelezte bírság megfizetésére, a Ve. 140.§ b) pontjával pedig a kampányeszköz meghatározásának jogszabályi alapját jelölte meg.
- [33] A kérelmezőnek más személyek kampánytevékenységére való hivatkozása, továbbá a város jegyzőjének kijelentése a küldemény finanszírozásával kapcsolatban az NVB határozatának jogszerűségét nem érinti.
- [34] Mindezek folytán a Kúria az NVB határozatát a Ve. 231.§ (5) bekezdés a) pontja alapján helybenhagyta.”

Kérelmező alkotmányjogi panasza

- [35] A kérelmező az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27.§-a és a Ve. 233.§ (1) bekezdése alapján 2018. április 23-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. számú végzése ellen. Álláspontja szerint e bírói

döntés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését.

- [36] Alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy véleménye szerint a fő eldöntendő kérdés, hogy választási kampányban bizonyos tisztségviselők, így különösen a polgármesterek véleménynyilvánítási szabadsága milyen szempontok mentén korlátozható. Érvelése szerint a Kúria döntése az állam semlegességének az elvét kiterjesztette az önkormányzatokra is. Ebből pedig véleménye szerint az következik, hogy végső soron a polgármestereknek teljesen távol kell tartaniuk magukat a választási kampányoktól, így ad absurdum az önkormányzati választásoktól is. Álláspontja szerint a polgármester akkor jár el a közhatalom gyakorlójaként, ha törvényben biztosított hatáskörében lép fel. Önmagában a polgármesteri tisztség feltüntetése ugyanakkor nem eredményez közhatalmi aktust. Véleménye szerint a jelöltek esélyegyenlőségét a polgármesternek csak a közhatalom gyakorlása során kell biztosítania.

Az Alkotmánybíróság döntése

- [37] Az Alkotmánybíróság a 2018. május 02. napján kelt IV/746/2018. számú határozatával megállapította, hogy a Kúria Kvk.V.37.466/2018/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.
- [38] Az Alkotmánybíróság határozata indokolásában: „mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság azonban nem vonhatja el az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak megtartását vizsgálhatja felül.
- [40] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az indítványozó által a választópolgároknak kiküldött levél vonatkozásában nem a vélemény és a tényállítás közötti elhatárolásból (jelen esetben ugyanis ennek nincs relevanciája), hanem az állami és önkormányzati szerveknek (és az ő képviselőjüknek, szervüknek) a kampányban betöltött szerepéből, és ennek vonatkozásában a kampányidőszakban történő véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságából indult ki.
- [41] Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV.19.) AB határozatában megerősítette azon korábbi állítását, miszerint a kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Ennek okát egyebek között az Alkotmánybíróság 5/2015. (II.25.) AB határozata és 7/2014. (III.7.) AB határozata fogalmazta meg: „[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.” {Lásd: 3130/2018. (IV.19.) AB határozat, Indokolás [31]}. Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy a Kúria a Kvk.III.37.421/2018/8. számú végzésében kimondta, hogy Magyarország Alaptörvényéből nem következik, hogy a Kormány, mint az állam egyik közhatalmi szerve, rendelkezik a

szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának Alaptörvény IX. cikke által garantált alapjogával. A véleménynyilvánítás szabadsága, mint első generációs kommunikációs alapjog ugyanis az egyén számára biztosítja – elsősorban éppen az állami beavatkozással szemben –, hogy megalapozottan részt tudjon venni a társadalmi és politikai folyamatokban {Lásd: többek között 29/2014. (IX.30.) AB határozat, Indokolás [42]}. A Kormány ezzel szemben az államhatalom egyik megtestesítője, ekként a kormányzati kommunikáció korlátozása kapcsán nem alkalmazhatóak az alapjogok korlátozására kialakított alkotmányos elvek. A Kormányt ugyanakkor – az Alaptörvényben meghatározott feladatköréből adódóan – megilleti a tájékoztatás joga és lehetősége. Választási kampányidőszakban azonban ezt a Ve. keretei között kell gyakorolnia [Lásd: Kvk.III.37.421/2018/8. számú végzés, Indokolás [16]}. Ennek konklúziójaként pedig rögzítette a Kúria, hogy a kampányidőszak alatt a jelöltek és a jelölő szervezetek a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjába foglalt esélyegyenlőségének érvényesítése érdekében az állami, illetve az önkormányzati szerveknek tartózkodniuk kell attól, hogy a pártok szabad versengésébe beavatkozzanak (lásd továbbá: BH 2014/12/379., Kvk.IV.37.360/2014/2.).

- [42] Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy kampányidőszakban az állami és önkormányzati szervek véleménynyilvánítási szabadsága korlátozás alá eshet.
- [43] Az Alkotmánybíróság a fentieket követően a polgármester és a helyi önkormányzat viszonyát tekintette át. Az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése szerint a polgármester a helyi képviselő-testület vezetője, akit a 35. cikk (1) bekezdése alapján választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással öt évre választanak. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint a polgármester a helyi önkormányzat „szervének” tekinthető, akinek a feladatait a Mötv. 67. §-a részletesen meghatározza. Ezek alapján is jól látható, hogy a polgármester amennyiben hivatali tevékenységével összefüggésben jár el és gyakorolja hatáskörét és feladatait, akkor az önkormányzat nevében tevékenykedik. Ettől függetlenül azonban a polgármester egy választott tisztségviselő is, aki közvetlenül a néptől nyeri felhatalmazását, és mint ilyen feltétlenül politikai szereplőnek is tekinthető, függetlenül attól, hogy párt(ok) támogatásával, vagy függetlenként méretette meg magát. A polgármester tehát abban az esetben, ha nem polgármesteri minőségében, azaz nem hatásköre, vagy feladatköre teljesítésével összefüggésben jár el, ugyanúgy magánszemélynek tekinthető, akit megillet az alapjogok védelme, így többek között a véleménynyilvánítás szabadsága is, amelyet magától értetődő módon kampányidőszakban, politikai kérdések vonatkozásában is gyakorolhat. Abban az esetben azonban, ha a polgármester pártpolitikai szereplőnek is tekinthető (amely minden olyan helyzetben fennáll, ha a polgármester egy – vagy több – párt támogatásával nyerte el megbízatását), akkor pártpolitikai és polgármesteri szereplésének jól láthatóan el kell válnia egymástól. (Természetesen ugyanez igaz arra az esetre is, ha pártpolitikai szempontból függetlennek tekinthető a polgármester, csak ebben az esetben a magánjellegű és a polgármesteri szereplésének kell elkülönülnie egymástól.) Ugyanis, ha ezen két élethelyzet összemosódik, vagy legalábbis nehezen határolható el, akkor felmerülhet a pártpolitikai véleménynyilvánítás önkormányzathoz kötődése, amely azonban a fentiek szerint korlátozás alá kell, hogy essen.
- [44] A konkrét ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság az alábbi szempontokat hangsúlyozza. Egy polgármester tevékenysége vagy megnyilvánulása kizárólag abban az esetben tudható be a helyi önkormányzat tevékenységének vagy megnyilvánulásának, ha a polgármester ilyen minőségében járt el. Egy pártpolitikus polgármester esetében előfordulhatnak ugyanakkor olyan élethelyzetek, amikor nem mint polgármester, hanem mint pártpolitikus jelenik meg. Így például, ha a polgármester egyben a pártjának országos vagy helyi szóvivőjeként is tevékenykedik, akkor ilyen minőségében való szereplése értelemszerűen nem lesz betudható

az általa vezetett képviselő-testület, vagy épp az önkormányzat véleményének. Ehhez hasonlóan a pártpolitikától független polgármester sem jár el minden élethelyzetben polgármesterként, és így az ő véleménynyilvánítása sem lesz mindenkor az önkormányzat véleményének nyilvánítható. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a polgármesternek minden olyan szerepvállalása vagy véleménynyilvánítása során, amely nem polgármesteri tisztségéhez, hanem pártpolitikai vagy épp magánéleti oldalához tartozik, tartózkodnia kell annak látszatától, hogy aktuális megnyilvánulása polgármesteri tisztségéhez kötődik. A többes szerepvállalás esetében a határok meghúzása természetesen csak több szempont együttes mérlegelése alapján lehetséges (ilyen szempontnak tekintette a Kúria jelen ügyben például a levél címzését, a polgármester fényképének megjelenését, vagy épp az aláírásnál a „Székesfehérvár polgármestere” megjelölést is), amely azonban az alkotmányos szempontok figyelembevételével a jogalkalmazó feladata. E tekintetben az Alkotmánybíróságnak pusztán abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy ezeket a határokat a jogalkalmazó megfelelő módon állapította-e meg. Ennek kapcsán pedig figyelemmel kell lenni az alábbi szempontokra is: a polgármester kampányidőszakban való véleménynyilvánításának korlátozhatósága tekintetében más megítélés alá esik azon helyzet, amikor a polgármester az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati választáson, maga is jelöltként indul (azaz passzív választójogával él), és az amikor csak passzív szereplőként támogatja valamelyik jelöltet. Magától értetődő módon ugyanis, ha a polgármester újra meg kívánja méretetni magát a helyi önkormányzati választásokon mint polgármester-jelölt, akkor az ő kampányidőszakban való véleménynyilvánítási szabadsága nem lesz korlátozható a fenti szempontok szerint meghúzható határok alapján. Hasonló ehhez a helyzethez az is, ha a regnáló polgármester az országgyűlési képviselők választásán indul mint képviselő-jelölt. A polgármester véleménynyilvánítási szabadságának korlátja tehát csak arra az esetre vonatkozhat, ha a polgármester nem aktív szereplője a választási eljárásnak.

[45] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a Ve. szabályai között nem található olyan előírás, amely ténylegesen arról rendelkezne, vagy arra engedne következtetni, hogy egy polgármester az Alaptörvény szerinti választott tisztségénél fogva nem nyilvánulhatna meg (konkrét esetben nem kampányolhatna valamelyik képviselőjelölt mellett) pártpolitikai vagy egyéb, a tisztségével összefüggésben nem álló kérdésekben. A Kúria erre a következtetésre pusztán a Ve. 2. § (1) bekezdésében rögzített alapelvekből, konkrétan a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvéből jutott. Ebből következően ezen tilalom pusztán a jogalkalmazó mérlegelése, és a fentiekben említett határok meghúzása során került kimondásra. Abban az esetben azonban, ha egy tilalmi rendelkezés egy alapjog (jelen esetben a véleménynyilvánítás szabadsága) korlátozásához vezet, és ennek alapja nem egy konkrét jogszabály tiltó rendelkezése, akkor ezen alapjogot korlátozó szabály alapelvekből történő levezetése során a jogalkalmazónak arra kell törekednie – ha az eldöntendő helyzet több lehetséges megoldást is kínál –, hogy az érintett alapjog gyakorlását (megfelelő indok nélkül) a lehető legkisebb mértékben korlátozza.

[46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy a Kúria támadott végzése, az indítványozó által a választópolgároknak küldött levelet formai és egyes tartalmi elemei alapján alaptörvény-sértően ítélte meg, mivel figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény IX. cikkében deklarált szabad véleménynyilvánításhoz való jog minél szélesebb körű érvényesülését, és az elé tárt ügyet pusztán a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el. Ezáltal az is megállapítható, hogy a Kúria a fentiekben rögzített szempontokat, a határok kijelölése során nem megfelelően értékelte. Ilyen ügyek esetében ugyanis a jogalkalmazónak alapos mérlegelés alapján arról kell döntenie, hogy a választópolgárok szemében, a pártpolitikusként (vagy bizonyos esetekben magánszemélyként) is megjelenő

polgármester az önkormányzat nevében járt-e el, vagy csupán politikai vagy magán véleményét fejtette ki. Ezt pedig nem lehet pusztán az alapján megítélni, hogy feltüntette-e a polgármester (vagy épp más hasonló esetekben az önkormányzati vagy országgyűlési képviselő) ezen tisztségét vagy sem. Az olyan kampányidőszakokban ugyanis, ahol a megnyilvánuló tisztségviselő (jelen esetben a polgármester) nem saját újraválasztásáért kardoskodik, hanem valamely, az adott választáson induló jelölt mellett foglal állást, csak több szempont együttes mérlegelése alapján lehet arra a következtetésre jutni, hogy a tisztségviselő megnyilvánulása sérti a Ve. alapelveit, és így korlátozható az ő véleménynyilvánítási szabadsága. Ezen szempontok pedig esetről-esetre változhatnak. Ennek ellenére mégsem lenne elvárható a polgármestertől, hogy tisztségét és saját tapasztalait eltitkolja a választópolgárok előtt, hiszen ők e nélkül is tisztában lennének az ő polgármesteri tisztségével (ahogyan ez valamennyi helyi választott tisztségviselő esetében megállapítható lenne). Így a jogalkalmazónak mindenkor az eset összes körülménye alapján kell megítélnie (jelen esetben) a polgármester kijelentéseit, és nem dönthet csupán az alapján, hogy ő magát polgármesterként tüntette-e fel a választópolgárok előtt. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy a Kúria mérlegelése megsértette az Alaptörvény IX. cikkét, ezért a Kúria végzését megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság ítéletét követő eljárás meghatározása

- [47] A Kúria a 2018. május 04. napján kelt Kpkf.IV.37.555/2018/2. számú végzésével az Alkotmánybíróság IV/746/2018. AB számú határozata alapján a Kúria Kfv.V.37.466/2018. számú felülvizsgálati ügyben eljár tanácsát új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.
- [48] Indokolása szerint: a „Ve. 228. § (2) bekezdése szerint a bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell – az e törvényben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 630.§ (5) bekezdése értelmében ahol jogszabály a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó szabályainak alkalmazását rendeli, ott a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény szabályait kell alkalmazni. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 123.§-a határozza meg az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárást. A Kp. 123.§ (1) bekezdése értelmében „[a]z alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásra a polgári perrendtartás szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” Megállapítható, hogy a Kp. 123.§-a a választási eljárásra vonatkozóan eltérő szabályokat nem tartalmaz, így az ügyben a Kp. 123.§ (1) bekezdése alapján a Pp. rendelkezései az irányadóak. A Pp. 427.§ (1) bekezdés b) pontja szerint, ha az Alkotmánybíróság megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárési eszközét – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárési szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg.
- [49] A Pp. 427.§ (2) bekezdés c) pontja szerint a Kúria az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében – ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát megsemmisítette – az Alkotmánybíróság határozatából következően az első vagy a másodfokon eljár bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. A Pp. 428.§ (2) bekezdése szerint ebben az esetben az eljárás hivatalból indul, s a Pp. 428.§ (1) bekezdése alapján a Kúria soron kívül jár el. A fentiekre tekintettel a Kúria elrendelte, hogy a Kúria K.V. tanácsa a bírósági jogorvoslati kérelem tárgyában hozzon új határozatot. Az új eljárásra a Kúria azt az iránymutatást adja, hogy az

eljáró tanács vegye figyelembe: a kérelmező pártpolitikus polgármester, s mint ilyen személy, véleménynyilvánítási szabadsága a lehető legkisebb mértékben korlátozható.”.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [50] Az Abtv. 39.§ (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése mindenkre nézve kötelező. A Kúria e törvényhelyben foglaltak értelmében, továbbá az Alkotmánybíróság IV/746/2018. AB számú határozata és a Kpkf.IV.37.555/2018/2. számú kúriai végzés alapján, az Alkotmánybíróság jogi indokolásának alapulvételével, annak megismétlése nélkül - figyelemmel a Kúria Kpkf.IV.37.555/2017/2. számú végzésében foglaltakra, miszerint: „a kérelmező pártpolitikus polgármester, s mint ilyen személy, véleménynyilvánítási szabadsága a lehető legkisebb mértékben korlátozható” – a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, az NVB 714/2018. számú határozatának az OEVB 32/2018.(IV.08.) számú határozatát részben megváltoztató részét a Ve. 231.§ (5) bekezdése alkalmazásával megváltoztatta akként, hogy a kérelmezőre vonatkozó megállapítást és a bírságkiszabást mellőzte, az elsőfokú határozat rendelkező részének c) pontját - annak indokolásával együtt - helybenhagyta.

Záró rész

- [51] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Ve. 228.§ (2) bekezdése és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 157.§ (7) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 124.§ (5) bekezdésének megfelelően – tekintettel Ve. 229.§ (2) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokról szóló 2005. évi XVII. törvény 1.§ (2) bekezdésére – tárgyaláson kívül bírálta el.
- [52] Az illetékekről 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 szerinti, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 102. § (1) bekezdése és 83.§ (1) bekezdése alapján az állam viseli.
- [53] A Kúria határozata elleni további jogorvoslat lehetőségét a Ve. 232.§ (5) bekezdése zárja ki.

, 2018. május 07.

Dr. Lomnici Zoltán sk. a tanács elnöke, Dr. Kurucz Krisztina sk. előadó bíró, Dr. Kárpáti Magdolna sk. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő