

1/2010. Közigazgatási jogegységi határozat

A Magyar Köztársaság nevében

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsa a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának Vezetője által indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő

jogegységi határozatot.

I.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. §-ának /4/ bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkiszabási határidő túllépése esetén az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

II.

A határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősülhet.

I n d o k o l á s

I.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának Vezetője a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 31. § /1/ bekezdésének a/ pontja, valamint 32. §-ának /1/ bekezdése alapján jogegységi eljárás lefolytatását indítványozta abban a kérdésben, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény /a továbbiakban: Kkt./ 21. §-ának /4/ bekezdésében szabályozott 60 napos bírságkiszabási határidő jogvesztő határidőnek minősül-e.

Az indítvány megtételét az indokolta, hogy ezen 60 napos határidő minősítésével kapcsolatban ellentétes ítélkezési gyakorlat alakult ki.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 11.K.27.142/2009/7. számú ítéletében kifejtett álláspontja szerint a Kkt. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ rendelkezéseihez képest anyagi jogszabálynak minősül, így a Kkt. 21. § /3/ bekezdésében a bírság kiszabására nyitva álló 60 napos határidő nem ügyintézési, hanem anyagi jogszabály által előírt jogvesztő határidő. Ezen megállapítása megtételénél a bíróság figyelemmel volt a jogalkotó azon céljára, hogy a „Nulla tolerancia a közlekedésbiztonságban” program megvalósulásaként az objektív alapú felelősség bevezetésével a közlekedési szabályszegések elkövetésének észlelését követően rövid időn belül kell követnie a hatékony bírság kiszabásának a közlekedési fegyelem erősítése, a súlyos kimenetelű balesetek megelőzése, számuk csökkentése végett. Nem valósulna meg ez a cél - és nagymértékű jogbizonytalanságot eredményezne -, ha a rendőrhatalóság objektív alapon, nagy összegű

bírságot időbeli korlát nélkül szabhatna ki. Ebben az esetben az üzemtartó a Kkt. 21/A. § /2/ bekezdésében írt, és az /5/ bekezdésben számára biztosított 8 nap határidő mellett kimentéssel sem élhetne, mivel adott esetben a több hónapos, vagy akár éves időmúlás lehetetlenné tenné számára annak igazolását, hogy a gépjárművet más személy használta.

A bíróság szerint a határidő jogvesztő jellegét támasztja alá az a körülmény is, hogy a Kkt. 15. § /5/ bekezdése és a 33/B. § /5/ bekezdése jogvesztő határidőkről rendelkezik, a 2009. január 1-től módosított Kkt. 21. § /2/ bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú határozat meghozatalára informatikai eszközzel, automatizált módon kerüljön sor. A bíróság a Kkt. 21. § /3/ bekezdésében írtak nyelvtani értelmezéséből arra következtetett, hogy a jogi norma szövege felszólító, parancsoló módon megfogalmazott, melyből következően a 60 napos határidő jogvesztő határidőként ítélandó meg.

A kérdésben állást foglaló más bíróságok álláspontja szerint a Kkt. 21. § /3/ bekezdésében ügyintézési határidőt szabályoz, melynek túllépése nem eredményezi a hatósági__jogvesztést (Vas Megyei Bíróság 1.K.20.117/2009/3.szám).

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 12.K.27.109/2009/8. számú ítéletének indokolásában nem osztotta a felperes azon jogi álláspontját, miszerint a Kkt. 21. § /3/ bekezdése jogvesztő határidőt állapítana meg.

Kifejtette - utalva a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. PJE számú jogegységi határozatában foglaltakra -, hogy „A jogvesztés súlyos jogkövetkezménye csak a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján állhat be.”

A határidő túllépésének eredményeként bekövetkező eljárási jogszabálysértés értékelését a bíróság a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalásában írtak alapulvételével végezte el külön is,

rámutatva, hogy a határozat hatályon kívül helyezésének csak akkor van helye, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható.

Úgy találta, hogy adott esetben a határidő túllépése nem eredményezheti a határozat hatályon kívül helyezését, a felperes által bizonyítottan elkövetett közlekedési szabályszegés jogkövetkezmények nélkül nem maradhat a határidő túllépése miatt, amely eljárási jogszabálysértés jelentősnek nem tekinthető.

II.

A Legfőbb Ügyész álláspontja szerint a Kkt. az objektív felelősségen alapuló szabályszegések bírságolásával kapcsolatban az elévülést nem szabályozza, ezért - törvényi rendelkezés hiányában - a 60 napos bírságkiszabási határidő jogvesztőnek nem minősíthető.

III.

A Kkt. 21. § /3/ bekezdése - a 2009. évi XLV. törvény 5. § /3/ bekezdése folytán 2009. augusztus 1-től átszámozott /4/ bekezdése - szerint „A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság jogosult.

A bírságot a hatóság az /1/ bekezdésben meghatározott előírás megszegését követő 60 napon belül szabja ki.”

A 60/2009. /V. 28./ AB határozatban az Alkotmánybíróság külön is rámutatott, hogy a közúti közlekedési szabályszegések Kkt. általi szankcionálásával a jogalkotó egy új jogintézményt, eljárási módot és szankciófajtát választott. A jogintézmény - az alkalmazandó eljárási szabály (Ket.) és az eljárás jellemzői alapján - a közigazgatási jog hatálya alá tartozik.

A Ket. nem veszi ki a közlekedési szabályszegés miatt indított eljárást saját hatálya alól, ennek megfelelően a Ket. szabályait a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell. (Határozat-indokolás: III. pont 1.1, 1.4, IV. pont 2.5.1).

Az eljárásjog (Ket.) külön rendelkezik a törvényben írt határidők túllépésének jogkövetkezményeiről. A fél által tanúsított határidő-túllépés következménye rendszerint a felet megillető jog elvesztése, amelyhez a határidő elmulasztása igazolásának lehetősége kapcsolódhat. A hatóság eljárására megállapított határidőt a Ket. ügyintézési határidőként külön szabályozza, túllépéséhez az ügyfél által megfizetett illeték, vagy díj visszafizetésének következményét fűzi (33/A. §).

A Kkt. 21. § /4/ bekezdésében szabályozott határidő tehát - mint a Ket. 33. § /1/ bekezdésében szabályozott törvény vagy kormányrendelet által az általános 22 napi határidőnél hosszabb - speciális eljárási határidő, az ügyintézés azon módjára vonatkozik,

amikor a hatóság az ügyben bírságot szab ki; ennél fogva anyagi jogi határidőként nem értékelhető.

A 60 napos ügyintézési határidő a Ket. 33. § /5/ bekezdésében szabályozottaktól eltérően az előírás megszegésének napján kezdődik, és - bírság kiszabása esetén - az elkövetés napját követő 60. napon jár le.

Eljárási jellegét támasztja alá, hogy meghosszabbítható (Ket. 33. § /7/ bekezdés), az ügyintézés határidejébe az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be (Ket. 33. § /3/ bekezdés e/ pont).

A Kkt. kifejezetten rendelkezik arról, hogy mely határidők elmulasztásához fűzi a jogvesztés következményét.

Ilyen rendelkezést tartalmaz a Kkt. 15. § /5/ bekezdése, amely szerint amennyiben a /3/ bekezdésben meghatározott díjat nem fizették meg, a közút kezelője, vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet a létesített, illetőleg kijelölt várakozóhely jogosulatlan úthasználatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül köteles postára adni a díj-, vagy pótdíjfizetési felszólítást. Ugyancsak 60 napos jogvesztő határidőről rendelkezik a Kkt. 33/B. §-ának /5/ bekezdése is. Ezek a határidők a jogosult szervezetek igényérvényesítésére vonatkoznak. A Kkt. 15. § /6/ bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság 109/2009. /XI. 18./ AB határozata és a Legfelsőbb Bíróság 2/2006. Polgári jogegységi határozata alapján megállapítható, hogy a közút közlekedési célú használatával összefüggésben keletkező jogviszony magánjogi jellegű, ezért a Kkt. jogvesztő határidőket tartalmazó rendelkezéseiből nem lehet következtetést levonni a 21. § /4/ bekezdésében szabályozott eljárás határidő minősítésére.

A Kkt. 20. § /4/ bekezdése elévülési határidőt állapít meg, mivel előírja, hogy „nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta egy év eltelt (elévülés).”

A Kkt. a 21. § /4/ bekezdésében megjelölt határidő megsértéséhez jogkövetkezményt nem határoz meg, ezért azt a Ket. szerinti ügyintézési határidőként lehet értékelni.

A közlekedési bírságügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az állam a szabályszegőkkel szemben a közigazgatási eljárásban is büntető hatalmát érvényesíti, az alkalmazott szankció – a közlekedési bírság – a szabálysértési büntetés egyik fajtáját, a pénzbírságot váltja ki az üzembentartó objektív felelőssége alapján.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. /V. 28./ AB határozatban fejtette ki, hogy a Ket-ben foglalt, az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló alapelvet a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell.

Az ügyfelet a Ket. 4. § /1/ bekezdése szerint megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog.

Amennyiben a hatóság a bírságot a részére megszabott határidőn túl szabja ki, a reá irányadó eljárási szabály megsértésével jár el. Jogszabálysértés megállapítása esetén pedig – a Ket. 111. § /1/ bekezdésének rendelkezése szerint – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a közigazgatási döntést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra kötelezi, kivéve, ha az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértése állapítható meg. Ebből következően az eljárási szabálysértés is alapul szolgálhat a

határozat hatályon kívül helyezéséhez, ha - a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalásában írtak szerint - maga az eljárási jogszabálysértés jelentős, és a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható.

A Ket. 4. § /1/ bekezdésében meghatározott tisztességes ügyintézéshez és a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot sértheti, ha a hatóság a határozat hozatalára megállapított határidőt túllépi, és ezzel az ügyfél részére a jogszerű magatartás fennálltának, vagy vele szemben szankció alkalmazása törvényi akadályának bizonyítását elnehezíti, vagy lehetetlenné teszi.

A tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmét a Ket. által megkövetelt egyes eljárási cselekményekre nyitva álló határidők túllépése is megalapozhatja, amennyiben a bizonyítást elnehezíti (pl.: az eljárás megindításáról szóló értesítésnek a bírságoló határozattal együtt való közlése).

Ha a határozat, vagy más eljárási döntés meghozatala az előírt határidőben megtörténik, de a kézbesítés és a döntés meghozatala között indokolatlanul hosszú idő telik el, akkor az szintén a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmével járhat. Ezekben az esetekben az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihat.

IV.

Mindezekre figyelemmel a jogegységi tanács - a Bsz. 29. § /1/ bekezdés a/ pontja és 32. § /4/ bekezdése értelmében - a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 2010. február 1.

Dr. Kozma György sk.
a jogegységi tanács elnöke

Dr. Buzinkay Zoltán sk.
előadó bíró

Bauer Jánosné dr. sk.
bíró

Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin sk.
bíró

Dr. Kovács András sk.
bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő