

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Pados Edit ügyvéd által képviselt felperesnek a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központi Hivatal /1066 Budapest, Teréz krt. 38./ alperes ellen közigazgatási bírság tárgyában hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság 2009. április 30. napján kelt 9.K.27.324/2008/7. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 8. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság 9.K.27.324/2008/7. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A Nemzeti Közlekedési Hatóság Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatósága - mint elsőfokú hatóság - 2008. május 21-én a közúton ellenőrizte a felperesi társaság üzemeltetésében lévő járműveket.

A közúti ellenőrzés során a gépkocsivezető 2008. április 21-ről szóló tevékenységét tanúsító menetíró lapot vagy kinyomatot, illetve igazolást felmutatni nem tudott.

Megállapította az ellenőrzés azt is, hogy a gépkocsivezető a felhasznált menetíró lapokat 24 órán túl használta, továbbá a felhasznált menetíró korongok alapján a napi pihenőidőt nem tartotta be. Ezen hiányosságokat az ellenőrzés során a járművezető aláírásával igazolta.

Az elsőfokú hatóság a felperesnél 2008. június 16-án telephelyi ellenőrzést tartott a közúti ellenőrzés során feltárt hiányosságok tisztázására, majd a 2008. július 4. napján kelt ND/KJ/39/A/301/6/2008. számú határozatával a felperest a vezetési és pihenőidőkre, a tachográf korongok és egyéb igazolások meglétére, valamint a tachográf korongok használatára vonatkozó

előírások be nem tartása miatt 1.300.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte.

A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2008. augusztus 29. napján kelt 3792/1/2008. számú másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta akként, hogy annak rendelkező részét helybenhagyta, az indokolási részt pedig az 561/2006/EK rendelet 10. cikk /2/ és /3/ bekezdéseire alapította.

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését kérte.

Álláspontja szerint a hatóság az 561/2006. EK rendelet /a továbbiakban: EK rendelet/ 10. cikk /2/ és /3/ bekezdését helytelenül értelmezte a felelősségre vonatkozó megállapításai körében, és figyelmen kívül hagyta a tagállamok számára nyitva hagyott felelősség alóli kivételekre vonatkozó ésszerűségi klauzulát.

A /3/ bekezdés második fordulata ugyanis kifejezetten lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy a szállítási vállalkozás felelősségét attól tegyék függővé, hogy a 10. cikk /1/ és /2/ bekezdésében foglaltakat megsértették-e; azaz csak olyan szabályszegés miatt legyen megállapítható a vállalkozás felelőssége, melynek elkerülését a vállalkozás maga megfelelő munkaszervezéssel, rendszeres ellenőrzéssel, utasítások adásával befolyásolni tudja.

Az alperesi határozat ugyan elsődleges felelősséget állapít meg, ez az elsődlegesség azonban nem jelenthet egyet az objektív felelősséggel, a hatóság mégis ekként értelmezi, illetve szankcionálja.

A felperesi értelmezés szerint a vállalkozás kizárólag akkor felel a járművezetői által elkövetett szabálysértésekért, amennyiben úgy szervezi a járművezetők munkáját, hogy ők ennek következtében nem tudnak megfelelni a vonatkozó előírásoknak, illetve a megfelelő utasításokat, rendszeres ellenőrzéseket elmulasztja.

Hivatkozott a felperes a közúti közlekedéssel kapcsolatos egyes bírságok kivetésének részletes szabályairól szóló 45/2005. /VI. 23./ KM rendelet /a továbbiakban: bírság rendelet/ 3. § /2/ bekezdés b/ pont ba/ alpontjára is, amely úgy rendelkezik, hogy az eljáró hatóság bírságolási eljárást a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény /a továbbiakban: Kkt./ 20. § /1/ bekezdés c/ és d/ pontjaiban foglalt rendelkezések megsértése miatt nem csak az üzembentartóval, hanem a jármű vezetőjével szemben is lefolytathat. A bírságrendelet harmadik táblázatában részletezett bírságolással érintett tevékenységek felsorolásánál tett megkülönböztetés is szintén erre utal.

A felperes megítélése szerint az alperes csak és kizárólag akkor alkalmazhatott volna a felperessel szemben közigazgatási bírságot, ha a felperes a megfelelő munkaszervezési, rendszeres ellenőrzési, utasításadási kötelezettségét nem teljesítette volna. Ennek a kötelezettségnek - ellentétben a határozatban tett megállapításokkal - a felperes teljes mértékben eleget tett; figyelembe véve, hogy járművezetőit a vezetési-, pihenőidőkre, menetíró készülékek használatára, kezelésére vonatkozóan rendszeres oktatásban részesítette, melynek keretében az ismereteikről is megbizonyosodhatott.

A dokumentált figyelmeztetés is nyomon követhető, a felperes ugyanis a tachográf korongok járművezetőtől való átvételét minden esetben rögzíti, ellenőrzi, és amennyiben szabálytalanságot észlel, a járművezetőket figyelmeztetésben részesíti, amit az átvételi elismervényen is rögzít. Álláspontja szerint ennél többet a szállítási vállalkozás nem tehet.

A megyei bíróság a felperes keresetét alaposnak értékelte, az alperes 3792/1/2008. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

Ítéletének indokolásában rögzítette, hogy az EK rendelet 10. cikk /2/ és /3/ bekezdésére a felelősség körében helytállóan hivatkozott az alperes; ugyanis ezen rendelkezés a szállítási vállalkozás elsődleges felelősségét állapítja meg.

A /3/ bekezdés második fordulatra hivatkozással kifejtette, hogy a szállítási vállalkozás csak olyan szabályszegés miatt tehető felelősség, amelynek elkerülését a vállalkozás maga megfelelő munkaszervezéssel, rendszeres ellenőrzéssel, utasítások adásával befolyásolni tudja.

Ezen rendelkezésnek nyilvánvalóan az a célja, hogy a szállítási vállalkozás az általa ésszerűen befolyásolható eszközökkel kikényszerítse a járművezetőktől a rájuk vonatkozó szabályok megtartását. Ezzel összhangban rendelkezik a bírságrendelet 3. § /2/ bekezdés b/ pont ba/ alpontja is, amely szerint nem csak az üzembentartóval, hanem a jármű vezetőjével szemben is lefolytatható a bírságolási eljárás.

Megállapította a megyei bíróság, hogy az alperes határozata rögzíti, miszerint az elsőfokú hatóság munkatársai 2007. május 21-én a Kkt. 44/A. §-ában, valamint az 5/1990. /IV. 12./ KÖHÉM rendelet /a továbbiakban: KÖHÉM rendelet/ 14. § /1/ bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján végeztek közúti ellenőrzést.

Az elsőfokú hatóság azonban a közúti ellenőrzés eredményeként szankciót az 57/2007. /III. 31./ Kormányrendelet alapján nem alkalmazott, hanem - csaknem egy hónappal később - a felperesi társaságnál telephelyi ellenőrzést is végzett.

Kifejtette a megyei bíróság, hogy a telephelyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat a KÖHÉM rendelet 15. §-a tartalmazza, ez azonban - a jogszabályi rendelkezésből következően - egy külön hatósági ellenőrzés, amely nem értelmezhető úgy, hogy a közúti ellenőrzés során megállapítottak feltárása végett szükséges.

A telephelyi ellenőrzés egyébként a KÖHÉM rendelet 15. § /5/ bekezdés b/ pontja szerint a nemzetközi forgalomban (is) résztvevő járműre, és annak személyzetére vonatkozó - a jogszabályban, továbbá nemzetközi egyezményben, vagy megállapodásban meghatározott - követelmények megtartásának ellenőrzésére terjedhet ki.

A kétfajta ellenőrzési mód a hivatkozott jogszabályi ellenőrzés alapján egymástól elkülönül.

A bíróság alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések a közúti ellenőrzésre vonatkozóan állapítanak meg a hatóság részére ellenőrzési kötelezettséget, hiányosság esetén pedig a KÖHÉM rendeletben írt eljárások lefolytatására adnak módot.

A megyei bíróság álláspontja szerint helyesen akkor járt volna el a közlekedési hatóság, ha a közúti ellenőrzés megállapításai eredményeként felhívja a vállalkozót - bizonyítási eljárás keretében - az EK rendelet 10. cikk /3/ bekezdésének második fordulatára figyelemmel.

A kimentési okokat - a felelősségi szabályokra is tekintettel - mérlegelés alapján kellett volna eldöntenie, azaz, hogy a bíróságot a gépkocsivezetővel szemben, vagy a vállalkozással szemben szabja ki.

A megyei bíróság megítélése szerint a jelen ügy kapcsán teljesen indokolatlan és jogszerűtlen volt a telephelyi ellenőrzés, és annak során a gépkocsivezető által elkövetett szabályszegések és a telephelyi ellenőrzés hiányosságaira figyelemmel, az 1.300.000 Ft-os össz bírság kiszabása.

Kifejtette a megyei bíróság, hogy a bírságolás alapjául szolgáló 57/2007. /III. 31./ Kormányrendelet 4. §-ának harmadik táblázata 5. pontja ad lehetőséget arra, hogy a jármű üzemmentartóját - a jármű vezetőjére vonatkozó vezetési és pihenőidő előírások megtartásához kapcsolódó rendelkezések megsértése miatt - 600.000 Ft összegű bírsággal sújtsák; ez hivatkozik vissza az EK rendelet 10. cikkében írt felelősségi szabályra.

Ezen túlmenően a külön pontokban a vezetési időkre vonatkozó feltételek betartása miatti bírságtételek külön-külön a vállalkozással szemben nem alkalmazhatóak.

A táblázat 1., 2., 3. és 4. pontjában írt szabályokat kizárólag a gépjárművezető sértheti meg, azok a vele szembeni bírságolás során alkalmazhatók.

Az új eljárásra vonatkozóan a megyei bíróság előírta, hogy az elsőfokú hatóságnak a közúti ellenőrzés megállapításai alapján kell az eljárást lefolytatnia. Ebben a körben köteles vizsgálni a

vállalkozás EK rendelet 10. cikk /2/ és /3/ bekezdése szerinti felelősségét, illetőleg annak kimentési jogszerűségét.

Az EK rendelet 10. cikk /1/, /2/ bekezdése szerinti felelősség-megállapítás esetén jogosult a hatóság a felperesi társasággal szemben bírság kiszabására az 57/2007. /III. 31./ Kormányrendelet 4. § 3. számú táblázat 5. pontja alapján.

Amennyiben a felperesi társaság felelőssége a 10. cikk szerint nem állapítható meg, úgy a közigazgatási bírság címzettje a gépkocsivezető lehet.

A telephelyi ellenőrzésre vonatkozó megállapításokat teljes egészében figyelmen kívül kell hagyni. Telephely-ellenőrzést a közlekedési hatóság a KÖHÉM rendelet alapján folytathat, ez azonban külön hatósági eljárásnak minősül, amely során tett megállapítások az alapul szolgáló rendelkezések szerint szankcionálhatók.

A telephely-ellenőrzés önálló hatósági ellenőrzésfajta, és az nem képezheti jogszabályi felhatalmazás hiányában a közúti ellenőrzés által feltárt tényállások bizonyítását.

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, elsődlegesen annak hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását, másodlagosan - a hatályon kívül helyezés mellett - a megyei bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a KÖHÉM rendelet 14. és 15. §-át, az EK rendelet 10. cikkében foglaltakat, a Kkt. 20. § /4/ bekezdését, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ 50. §-át, és a 43/2007. /IV. 4./ GKM rendelet 3. § /2/ bekezdését.

Kifejtette, hogy a megyei bíróság álláspontjával szemben a KÖHÉM rendelet rendelkezései alapján lehetőség van a közúti ellenőrzés és a telephelyi ellenőrzés egy eljáráson belül történő alkalmazására, ha az a tényállás tisztázása szempontjából indokolt; ezt a Ket. 50. § /1/, /4/ és /5/ bekezdése is lehetővé teszi.

A perbeli ügyben a bizonyítási eljárás nem volt megkerülhető.

Hibásnak tekinthető az a nézet, hogy a telephelyi ellenőrzés csak önálló ellenőrzési tevékenység keretében végezhető, hiszen akkor kellő bizonyítás hiányában kellene a döntést meghoznia az elsőfokú hatóságnak.

A hatóság által végzett ilyen jellegű telephelyi ellenőrzésnek nem az a célja, hogy újabb tényállásokat állapítson meg, hanem a bizonyítás. Amennyiben azonban újabb tényállások merülnek fel a közúti ellenőrzés bizonyításaként végzett telephelyi ellenőrzések kapcsán, a hatóság természetesen nem kerülheti meg azok szankcionálását.

Megjegyezte azt is, hogy egy-egy tényállás kettős szankcionálásához is vezethetne, ha külön bírságoló határozat születne a közúti ellenőrzés alapján, majd egy újabb - a telephelyi ellenőrzést követően -, ugyanarra a jogszabálysértés-típusra vonatkozóan.

Az alperes álláspontja szerint jogszabálysértően értelmezte a megyei bíróság a bírságrendelet 4. § harmadik táblázatának rendelkezéseit. A táblázat 1-4. pontjának ilyen szűk értelmezése - miszerint az azokban foglalt tényállások megvalósulása esetén kizárólag a gépjárművezető vonható felelősségre - ellentétben áll a felelősség-megosztási szabályokkal, így mind a Kkt. 20. § /4/ bekezdésével, mind az EK rendelet 10. cikk /3/ bekezdésével.

A jogszabályi hierarchia alapján nem fogadható el, hogy egy végrehajtási rendelet lerontsa a törvényi szintű magyar szabályozást és az anyagi jogi uniós szabályt.

A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § /1/ bekezdésének megfelelően tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a megyei bíróság megfelelő alapossággal feltárta és rögzítette ítéletének indoklásában az ügyben irányadó tényállást, és abból - az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával - helytálló jogi következtetést vont le, azzal lényegében a Legfelsőbb Bíróság is egyetértett.

A perben rendelkezésre állt iratanyag alapján nem volt vitás, hogy a felperes alkalmazásában álló gépjárművezető - a felperes üzemeltetésében lévő gépjárművet vezetve - a folyamatos vezetési időre és az adatrögzítő lapok használatára vonatkozó szabályokat megsértette.

A Kkt. 20. § /1/ bekezdés a/, c/ és d/ pontja a következőket mondja ki.

Az e törvényben, valamint külön jogszabályban

a/ meghatározott engedélyhez, bejelentési kötelezettséghez és meghatározott okmány meglétéhez kötött belföldi, vagy nemzetközi közúti közlekedési szolgáltatásra (árufuvarozásra és személyszállításra),

c/ a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2006. március 15-i 561/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben és e törvényben a vezetési időre, a megszakításra és pihenőidőre, továbbá a 2001. évi IX. törvénnyel kihirdetett nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló kihirdetett Európai Megállapodásban (AETR) a vezetési időre, a megszakításra és pihenőidőre,

d/ a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló, 1985. december 20-i 3821/85/EGK tanácsi rendeletben és az e törvényben a menetíró készülék és tachográf korong használatára,

vonatkozó rendelkezések megsértői bírságot kötelesek fizetni.

A Kkt. 20. § /4/ bekezdése értelmében az /1/ bekezdésben foglalt rendelkezések megsértőivel szemben 50.000 forinttól 800.000 forintig terjedő bírság szabható ki. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét külön jogszabály határozza meg. Amennyiben az /1/ bekezdésében foglalt rendelkezés megsértéséért többen is felelőssé tehetőek, a meghatározott bírság összegét a felelősök között felelősségük arányában meg kell osztani.

A közúti közlekedéssel kapcsolatos, egyes bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 45/2005. /VI. 23./ GKM rendelet /a továbbiakban: Rendelet/ 3. § /2/ bekezdés ba/ pontja lehetővé teszi, hogy a bírságolási eljárást az eljáró hatóság a szállítási (fuvarozási) tevékenységet végző jármű tulajdonosával, üzemeltetőjével, bérlőjével vagy a jármű vezetőjével szemben folytassa le.

Helytállón utalt a megyei bíróság arra, hogy a feltárt jogsértésekért az Egyezmény 3. cikke és az EK rendelet 10. cikk /3/ bekezdése a szállítási vállalkozáshoz telepíti a felelősséget abban az esetben is, ha a szabálysértést a járművezető követi el.

Az EK rendelet 10. cikk /3/ bekezdése azonban tartalmazza azt is, hogy a tagállamok azon jogának sérelme nélkül, hogy a szállítási vállalkozásokat teljes mértékben felelősnek tartásuk, a tagállamok ezt a felelősséget attól tehetik függővé, hogy a szállítási vállalkozás az /1/ és /2/ bekezdésben foglaltakat megsértette-e. A tagállamok figyelembe vehetnek bármely bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a szállítási vállalkozást ésszerűen nem lehet az elkövetett jogsértésért felelősnek tekinteni.

Az EK rendelet 10. cikk /2/ bekezdése tartalmazza a szállítási vállalkozás munkaszervezési, utasítási és ellenőrzési kötelezettségét. A felperes mind a közigazgatási, mind a peres eljárásban kimentési okként hivatkozott arra, hogy ezen kötelezettségeinek megfelelően eleget tett, ezt azonban az eljáró közigazgatási szervek nem vizsgálták.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint, a munka- és pihenőidőre, a menetíró készülék használatára, működtetésére vonatkozó szabályok betartása a munkáltató és a járművezető felelőssége is, függetlenül attól, hogy az uniós jog a felelősséget a szállítási vállalkozáshoz telepíti. Az ellenőrzés időpontjában hatályos Kkt. 20. § /4/ bekezdése lehetővé teszi a bírság felelősség arányában történő megosztását, igaz, hogy annak módjához semmiféle útmutatót nem ad. Mindez azonban nem jelentheti azt, hogy a felelősséget, annak

arányát az eljáró hatóságoknak nem kell vizsgálni és szükség szerint a bírság összegét a felelősök között, felelősségük arányában megosztani.

A EK rendelet 10. cikk /2/ és /3/ bekezdéséből egyértelműen következik, a szállítási vállalkozás nem zárható el annak bizonyításától, hogy az elkövetetett jogsértésért nem vagy csak részben tehető felelőssé.

A Legfelsőbb Bíróság kiemeli, hogy a bírságolás célja a tényleges jogsértő szankcionálása. A közúti áru fuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. /III. 31./ Kormányrendelet szerint, a megállapított jogsértésekhez kötelezően meghatározott összegű bírság kiszabása kapcsolódik, ebből azonban nem következik az, hogy a bírság-mérték keretei között arányosításra nem kerülhet sor.

Az alperes nem vizsgálta a gépjárművezető felelősségét, illetve a felelősség megosztásának arányát. Téves jogi álláspontja miatt a felelősség megosztásának lehetőségét eleve kizárta, ezért a folyamatos vezetési idő túllépése és az adatrögzítő lapok használatára vonatkozó szabályok megsértése miatti felelősség kérdésében hiányos, nem megfelelően tisztázott tényállás alapján döntött.

Ebből következően a Legfelsőbb Bíróság egyetértett a megyei bíróságnak a keresettel támadott határozatok hatályon kívül helyezésére, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelező döntésével.

Jogszerűnek értékelte a Legfelsőbb Bíróság a megyei bíróságnak az új eljárás tekintetében adott iránymutatását is, kivéve a telephelyi ellenőrzéssel kapcsolatosan kifejtetteket, mert annak adatai a tényállás feltárása során figyelembe vehetők.

Minderre tekintettel a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat nem sértette meg, ezért azt a Pp. 275. § /3/ bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felülvizsgálati eljárásban a felperesnek igazolt perköltsége nem merült fel, ezért arról a Legfelsőbb Bíróságnak rendelkeznie nem kellett.

A tárgyi illeték-feljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az alperes személyes illetékmentessége miatt a 6/1986. /VI. 26./ IM rendelet 13. § /1/ bekezdése és 14. §-a értelmében az állam viseli.

Budapest, 2010. március 3.

**Dr. Buzinkay Zoltán sk. tanácselnök, Dr. Fekete Ildikó sk. előadó
bíró, Dr. Patyi András sk. bíró**

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő