

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Kovács Elvira ügyvéd által képviselt felperesnek az Országos Rendőr-főkapitányság /1139 Budapest, Teve u. 4-6./ alperes ellen közlekedési bírság tárgyában hozott határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság 2009. november 10. napján kelt K.27.215/2009/4. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 5. 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 K.27.215/2009/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság az alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 20.000 /húszezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget.

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 Vas Megyei Rendőr-főkapitányság a 2008. december 18. napján kelt 21.000-172-13430/2008. számú határozatával a felperest 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte, mert 2008. november 17-én helyszíni sebességmérés alapján megállapította, hogy az üzemeltetése alatt álló járművel Enese belterületén, a vasúti átjáróban - a megengedett 50 km/óra sebességgel szemben - 73 km/óra sebességgel közlekedett.

A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2009. március 31. napján kelt 21.000-172/13430/6/2008. számú másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

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

Arra hivatkozott, hogy a közúti közlekedésről szóló, többször módosított 1988. évi I. törvény /a továbbiakban: Kkt./ 21. § /3/ bekezdése alapján a hatóság 60 napon belül szabhatja ki a bírságot. Ezt a határidőt túllépte, és a Ket. 33. § /7/ bekezdésében biztosított hosszabbításról sem rendelkezett, ezért határozata jogszabálysértő.

Az alperes eljárása sérti a Ket. 1. §-a és 4. §-a szerinti garanciális alapjogokat is, mert az a hatóság számára is előírja a jogszabályok betartását, valamint a szakszerűség, egyszerűség és az ügyféllel való közreműködés követelményét fogalmazza meg.

Ennek alapján nem értelmezheti az alperes a határidő betartására vonatkozó kötelezettségét akként, hogy az az ügy érdemére ki nem ható eljárási jogszabálysértés.

Utalt arra, hogy a fellebbezéssel elesett attól a lehetőségtől, hogy Kkt. 21/A. §-ában meghatározott okiratot a hatóságnak megküldhesse.

A későbbiekben kiegészítette keresetét azzal, hogy az időközben hozott 60/2009. /V. 28./ alkotmánybírósági határozat a Ket garanciális szabályainak alkalmazását mondta ki a közigazgatási bírsággal kapcsolatos eljárásra, és ennek okán a 21/A. § /5/ bekezdését a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Ebből pedig - álláspontja szerint - az következik, hogy az alperes döntése az Alkotmány, a Kkt. és a Ket. rendelkezéseit súlyosan sérti, ami a határozat hatályon kívül helyezését megalapozza.

Másrészt a Ket. 78. § /7/ bekezdése és a törvény indokolása alapján egyedül az a jogértelmezés fogadható el, hogy a határozat meghozatalának időpontja a szabályszerű közléshez, illetve az ennek érdekében tett intézkedéshez kapcsolódik, ezért az alperesnek a Kkt. szerinti 60 napon túl a határozat meghozatalára nincs lehetősége.

A megyei bíróság a felperes keresetét megalapozottnak értékelte, és az alperes 2009. március 31. napján kelt 21.000-172/13430/6/2008. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.

Ítéletének indokolásában a Kkt. 21. § /1 bekezdés a/ és b/ pontjára, 21/A. § /2/ és /3/ bekezdésére, a Ket. 33. § /1/ bekezdésére, 21. § /3/ bekezdésére, 78. §-ára hivatkozott.

Megállapította, hogy kétségtelen, hogy az alperes a Kkt-ben meghatározott ügyintézési határidőt túllépte, vagyis eljárási szabályt sebet, de - jogszabály kifejezett rendelkezése hiányában - mulasztása nem járhat a felperes mentesülésével, vagyis a határidő nem anyagi jellegű, nem jogvesztő határidő.

Ismertette a megyei bíróság a 60/2009. /V. 28./ alkotmánybírósági határozat 2.5.3. pontjában foglaltakat, és kifejtette, hogy a felperes késedelmesen megküldött határozatból értesült az

eljárásról; ezért az alapeljárásban nem volt lehetősége az igazolás benyújtására, és eljárási jogaival sem élhetett.

Az alkotmánybírósági határozat egyértelmű abban a kérdésben, hogy a felelősségi vélelem utólagos megdöntésének lehetősége fogalmilag zárja ki azt, hogy a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak - mint alapelvi követelménynek - maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ez pedig azt eredményezi, hogy a felperes felelősségének megállapíthatóságára kiható, olyan alapvető eljárási jogszabálysértés történt az elsőfokú eljárásban, amely az ügy érdemére kihatott.

Eszerint a megyei bíróság olyan lényeges jogszabálysértést állapított meg, ami a határozat hatályon kívül helyezését megalapozta; ezért az alperes határozatát - az elsőfokú határozatra kiterjedően - hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú szervet új eljárásra kötelezte.

Előírta, hogy a megismételt eljárásban a felperest a Ket. 29. § /5/ bekezdése szerinti tartalommal az eljárás megindításáról értesíteni kell.

A felperes számára biztosítani kell az eljárás során az iratokba betekintés, nyilatkozattétel, bizonyíték benyújtásának, illetve bizonyítási indítvány előterjesztésének lehetőségét, és az ilyen módon kiegészített tényállás alapján kell a határozatot ismételtén meghozni.

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását kérte.

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a Kkt. közigazgatási eljárás időtartama alatt hatályos 21/A. § /5/ bekezdésében foglaltakat.

Kifejtette, hogy a 60/2009. /V. 28./ AB határozat 1. pontja valóban megsemmisítette a Kkt. 21/A. § /5/ bekezdését, azonban csupán a határozat kihirdetése napjával.

Az Alkotmánybíróság szabadon mérlegelhetette, hogy a rendelkezést a határozat kihirdetése napján, vagy pedig - az AB tv. 43. § /4/ bekezdésében foglalt lehetőséggel élve - korábbi időponttól helyezi hatályon kívül.

Az Alkotmánybíróság által elvégzett mérlegelést a rendes bíróságok nem bírálhatják felül, és nem állapíthatják meg az adott rendelkezés alkalmazhatóságának kizártságát.

Minderre tekintettel - az alperes véleménye szerint - tévedett a megyei bíróság, amikor úgy ítélte meg, hogy az Alkotmánybíróság határozata miatt a bíróság e jogszabályi rendelkezést eljárása során nem alkalmazhatja.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében - további jogszabálysértésként - a Ket. 29. § /4/ bekezdés b/ pontjában

foglaltakat jelölte meg, utalva arra, hogy ezen szakasz lehetővé teszi az eljárás megindítása esetén a hatóság részéről az értesítés mellőzését, ha a közigazgatási ügy egyszerű megítélésű.

A Ket. 50. § /1/ bekezdésére hivatkozással kifejtette, hogy jelen ügyben a hatóság felvételeket készített a gépjárműről, amelynek a felperes az üzembentartója. A műszer a szabályszegést elkövető gépjárművet lefényképezte, a hatóság ezt a települési naplóban rögzítette, és a nyilvántartásából kikérte a gépjármű üzembentartóját.

Ezen adatok képezték az alapját mind az eljárás megindításának, mind pedig az ezt követő határozathozatalnak. Ezen adatokból a tényállás megállapítható volt, bizonyítási eljárás lefolytatására nem került sor, így előzetesen nem kellett értesíteni az üzembentartót.

Utalt arra is, hogy az eljárás speciális, bírságolási jellegű. Minden egyes közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegés esetén a Ket. valamennyi eljárásjogi intézményének teljes körű kimerítése - álláspontja szerint - indokolatlan és eltúlzott követelmény lenne.

Megítélése szerint a hasonló ügytípusokban indokolt, és teljes mértékben jogszerű a Ket. egyszerűsített eljárásra vonatkozó szabályainak alkalmazása.

A közigazgatási határozat meghozatalakor még hatályos Kkt. 21/A. § /5/ bekezdése értelmében a felperesnek a jogszabály szerint akkor sem lett volna módja az elsőfokú határozat meghozatala előtt a felelősség alóli mentesülés fennállására vonatkozó nyilatkozatot a hatóságnak benyújtani, ha az eljárás megindításáról a hatóság értesítette volna. A jogszabály a mentesüléshez szükséges okirat benyújtását egyértelműen az elsőfokú határozat kézbesítéséhez köti, nem teremti meg a lehetőséget arra, hogy azt az ügyfél az elsőfokú eljárás során nyújtsa be.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

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 indokolásában az ügyben irányadó tényállást, és abból - az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával - helytálló jogi következtetést vont le, azzal a Legfelsőbb Bíróság is - nagyrészt - egyetért.

A perben rendelkezésre állt iratanyagból egyértelműen megállapítható volt, hogy az alperesi eljárásra okot adó felperesi szabályszegés 2008. szeptember 28-án történt, az elsőfokú

határozatot 2008. november 20-án, a másodfokút pedig 2009. február 16-án hozta meg az alperesi hatóság.

A közigazgatási határozatok felülvizsgálatát végző közigazgatási per során azonban a megyei bíróság nem hagyhatta figyelmen kívül az Alkotmánybíróság 60/2009. /V. 28./ számú határozatát, amely éppen az alperesi eljárás során alkalmazott jogszabályok megsemmisítéséről rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatával - egyebek mellett - a Kkt. 21/A. § /3/ és /5/ bekezdését alkotmányellenesnek nyilvánította, és azokat a határozat kihirdetésének napjával megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy a megyei bíróság ítéletét 2009. október 1. napján hozta meg, a keresettel támadott határozatok törvényességi felülvizsgálata idején a határozatok alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések már nem éltek, így ettől a megyei bíróság nem tekinthetett el.

Hangsúlyozza ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság, hogy a felülvizsgált határozatok hatályon kívül helyezését alapvetően nem a jogszabályi rendelkezések 2009. május 28. napjától történő megsemmisítése tette szükségessé, hanem azon alkotmánybírósági jogértelmezés, amely az ezen jogszabályi előírások alkalmazásával lefolytatott közigazgatási eljárást olyan súlyos eljárási jogszabálysértésnek minősítette, amely a perben felülvizsgált ügy érdemére is kihatott.

„Kiindulópontként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a közigazgatási bíróság kiszabására milyen eljárás keretében kerül sor, tekintettel arra, hogy a Kkt. maga nem rendelkezik erről. Az alkalmazandó eljárásjogra pusztán a jogintézmény elnevezéséből („közigazgatási” bíróság) lehet következtetni. Magáról az eljárás lefolytatásáról, annak menetéről kizárólag a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése szól, további eljárási szabályt erre vonatkozóan sem a Kkt., sem más törvény nem tartalmaz.

A Ket. nem veszi ki a közlekedési szabályszegés miatt indított eljárást saját hatálya alól [nem sorolja fel a 13. § (1) bekezdésében], de nem ad felhatalmazást a Kkt-nek sem arra, hogy az általános szabályoktól eltérő (speciális, sui generis) eljárás keretében kerüljön sor a bíróság kiszabására [noha a Ket. 13. § (2) bekezdése több jogterületen alkalmazza is ezt a megoldást]. A Ket. 13. § (3) bekezdése értelmében a 13. § (1) és (2) bekezdésében nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, illetve ha az az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek a végrehajtásához szükséges. Ilyen felhatalmazó rendelkezést azonban sem a Ket., sem más nemzetközi jogi dokumentumok a Kkt. vonatkozásában jelenleg nem tartalmaznak, ennek megfelelően a Ket. szabályait a közigazgatási bíróság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell.

Mivel a jogalkotó a közigazgatási bírság kiszabásának szabályait nem vette ki a Ket. hatálya alól (azt jelenleg a Ket. hatálya alatt tartja), ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az eljárás megfelel-e a Ket. garanciális szabályainak.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közigazgatási szankciókról szóló R. (91) 1. számú Ajánlására, melynek 6. számú alapelve a tisztességes közigazgatási eljárás alapelveit kifejezetten a közigazgatási szankciók vonatkozásában fogalmazza meg.

Ezzel az Ajánlással és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal összhangban maga a Ket. is alapelvi szinten írja elő, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (esetünkben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja [Ket. 1. § (1) bekezdés]. A Ket. kimondja azt is, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [Ket. 1. § (2) bekezdés], valamint hogy az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valósághű tényállásra alapozza [Ket. 2. § (3) bekezdés]. Szintén alapelvi szinten rögzíti a Ket., hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [Ket. 4. § (1) bekezdés], valamint azt is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [Ket. 5. § (1) bekezdés].

A Ket. általános szabályai alapján a hatóságnak az ügyfelet az eljárás megindulásáról értesítenie is kellene, azonban a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése alapján az ügyfél - a Ket.-től eltérően, de erre vonatkozó felhatalmazás nélkül - csak a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézhezvételével értesül az eljárás megindulásáról. A felelősségi vélelem alóli mentesülés lehetősége (azaz az exculpatio) kifejezetten igényli - legalább ebben az egy elemben - a tényállás előzetes tisztázását. Ezen túlmenően nem felel meg a szabályozás annak sem, hogy a döntés valósághű, azaz felderített tényálláson alapuljon. E tényből következik, hogy az egyszerűsített (standardizált) eljárási rendben a hatóság nem képes eleget tenni a Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt ügyféllel való együttműködési, valamint a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségének sem. A felelősségi vélelem utólagos (az alap-közigazgatási eljáráson kívüli) megdöntésének a lehetősége fogalmilag zárja ki azt, hogy a hatóság a tényállás-tisztázási kötelezettségének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak mint alapelvi követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni.

A támadott jogszabályok által felhatalmazás nélkül kialakított eljárás tehát nem felel meg az Európa Tanácsi elvárásoknak és a Ket. előírásainak sem.

A konkrét esetben, ahogyan a felelősség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kifejtette, az üzemben tartót terheli a veszélyes üzem működéséből eredő felelősség akkor is, ha a szabályszegést maga az üzemben tartó követte el, valamint akkor is, ha az általa üzemeltetett veszélyes üzem „másnak átengedte”, kivéve, ha a mentesülés eseteire eredménnyel hivatkozik.

A felelősségi vélelem alkalmazásának lehetőségét a közigazgatási jog nem zárja - és természetéből eredően nem is zárhatja - ki. A felelősségi vélelem azonban - mint jogtechnikai megoldás - a közigazgatási eljárásban általában csak a tisztességes eljárás fenti követelményeinek megfelelően alkalmazható.

Mivel a Kkt. 21/A. § (5) bekezdése jelenlegi formájában a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményeinek az indokolásban kifejtettek miatt nem felel meg, az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Az újraszabályozás során a törvényhozónak kell eldöntenie, hogy a bírságolási eljárást a Ket. követelményeinek felelteti-e meg, vagy a Ket. hatálya alól kivett új jogintézmény jellegéhez, alkotmányos rendeltetéséhez igazodó eltérő szabályokat alkot. Mindkét esetben figyelemmel kell lennie azonban arra, hogy az eljárás ne sértse az Alkotmány garanciális szabályait." (60/2009. /V. 28./ AB határozat).

A fentiekre tekintettel jogszerűen döntött úgy a megyei bíróság, hogy az alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályi előírások alkalmazásával a felülvizsgált határozatok nem tekinthetők jogszerűnek, ezért azok hatályon kívül helyezése indokolt és megalapozott intézkedés volt.

A felülvizsgálati eljárás időszakában ugyanakkor hatályba lépett a 86/2010. /III. 26./ Kormányrendelet, amelynek 5. § /4/ bekezdése a 410/2007. /XII. 29./ Kormányrendelet 9. § /4/ bekezdésébe beépítésre került, és egyértelműen rögzítette, hogy a Kkt. 21. § /4/ bekezdésében meghatározott határidő jogvesztő.

A 86/2010. /III. 26./ Kormányrendelet 5. § /1/ bekezdése értelmében ez a rendelet 2010. április 1-jén lépett hatályba, ezért rendelkezéseit a megismételt eljárás során alkalmazni kell.

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 felmerült felperesi perköltség megfizetésére a Legfelsőbb Bíróság az alperest a Pp. 270. § /1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése szerint kötelezte.

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

Budapest, 2010. október 13.

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

A kiadmány hitelével:

tisztviselő