

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a felperesnek az Országos Rendőr-főkapitányság /1139 Budapest, Teve u. 4-6./ alperes ellen közlekedési közigazgatási bírság tárgyában hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Nógrád Megyei Bíróság 2009. november 16. napján kelt 10.K.21.053/2009/8. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 9. 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 Nógrád Megyei Bíróság 10.K.21.053/2009/8. számú ítéletét, továbbá az alperes 21.000-133/10920/5/2008. Objf. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatállyal - hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezi.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság az alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 50.000 /ötvenezer/ forint együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

A feljegyzett kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes által üzemben tartott forgalmi rendszámú járművel 2008. október 28. napján a Karancslapujtő, Rákóczi utca 10. szám előtti útszakaszon 82 km/óra sebességgel közlekedtek, a megengedett legnagyobb 50 km/óra sebesség helyett. Emiatt a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság a 2008. november 25. napján kelt - a felperesnek 2009. február 24. napján postára adott és 2009. február 26-án kézbesített - 21.000-133-10.920/2008. Ált. számú határozatával a felperest 40.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte.

A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2009. május 4. napján kelt 21. 000-

133/10.920/5/2008. Objf. számú másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperes keresetében az alperesi határozatok felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését kérte.

Jogszabálysértésként arra hivatkozott, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény /a továbbiakban: Kkt./ 21. § /3/ bekezdésében foglaltak szerint a bírságot a hatóság a vonatkozó előírás megsértését követő 60 napon belül szabhatja ki, mely határidő - a felperes véleménye szerint - jogvesztőnek minősül.

Hangsúlyozta, hogy az elsőfokú határozat kézbesítése 2009. február 26. napján, 121 nappal a jogsértés után történt meg.

Hivatkozott a felperes keresetlevelében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ alapelveire, az ügyféllel való együttműködés követelményére és az ügyfeleket megillető tisztességes ügyintézéshez való jogra, valamint arra, hogy a hatóság megsértette a Ket. 70. § /1/ bekezdésében foglaltakat; ugyanis az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítését mellőzte, nem tette lehetővé az iratokba való betekintés szabályainak figyelembevételével a bizonyítékok megismerését, nem élhetett nyilatkozattételi jogával, és további bizonyításra indítványt nem terjeszthetett elő.

Mivel eljárási kötelezettségeinek egyik hatóság sem tett eleget, ezzel a felperest az eljárási jogainak megfelelő gyakorlásában akadályozták, és így jogszabálysértést követtek el.

Mindezek mellett vitatta azt is a felperes, hogy a gyorsrajtás megvalósult volna, mivel a kérdéses időpontban és helyszínen a felperes - állítása szerint - a megengedett sebességgel közlekedett.

A megyei bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte, és elutasította azt.

Ítéletének indokolásában a Kkt. 21. § /1/, /2/ és /3/ bekezdésére hivatkozott. Kifejtette, hogy helyesen utalt arra a felperes keresetlevelében, hogy a 2008. november 12. napján megvalósult sebesség-túllépés miatti közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében bírság kiszabására 2009. január 10. napjáig kellett volna intézkedni.

Megállapította a megyei bíróság, hogy az iratok szerint az első fokon eljáró rendőri szerv a fenti határidőn belül hozta meg határozatát, mert az ezen szereplő keltezés 2008. november 25. napja; tény azonban hogy a határozat a felperes részére csak 2009. február 26. napján került kézbesítésre.

Mellőzte a megyei bíróság a perben annak vizsgálatát, hogy az elsőfokú határozaton szereplő időpontban a határozat meghozatalára ténylegesen sor került-e, és annak vizsgálatát is, hogy az elsőfokú határozatot miért több mint három hónap elteltével kézbesítette a

hatóság a felperesnek. A mellőzést azzal indokolta, hogy úgy találta, a feltárandó körülmények sem változtatnának az ügy jogi megítélésén.

Hangsúlyozta a megyei bíróság, hogy a Kkt. 21. § /3/ bekezdésében, valamint más törvényi rendelkezésben sem mondta ki a jogalkotó azt, hogy a 60 napos bírságkiszabási határidő a hatóság számára jogvesztő határidőt jelentene. Ez egy ügyintézési határidő, így legfeljebb az volna megállapítható, hogy a rendőrhatóság a részére előírt eljárási szabályt megszegve hozta meg a bírságot megállapító elsőfokú határozatát.

Kiemelte a megyei bíróság, hogy a Ket. 111. § /1/ bekezdésében foglaltak alapján azt kell megvizsgálni, hogy az eljárási jogszabálysértés az ügy érdemére kiható-e.

A perbeli határozatokkal elbírált ügy érdeme az, hogy a felperes által üzemeltetett gépjárművel 2008. november 12. napján olyan útszakaszon, ahol a megengedett legnagyobb sebesség 50 km/óra volt, 82 km/óra sebességgel közlekedtek.

Az, hogy közigazgatási bírság kiszabására nem a törvényben előírt, nem jogvesztő határidő alatt került sor, az az ügy érdemét nem érintette.

Hivatkozott a megyei bíróság a Pp. 336/A. § /2/ bekezdésében foglaltakra és leszögezte, hogy a perbeli ügyben a tényállás megállapításra került, a sebesség-túllépés bizonyítására a sebességmérő berendezés fényképfelvételei szolgálnak bizonyítékkul.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak hatályon kívül helyezését kérte, a keresetében foglaltakat fenntartotta.

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a Ket. 1. és 4. §-ában, továbbá 111. §-ában foglaltakat, valamint a Kkt. 21. § /3/ bekezdését és a Pp. 339. § /1/ bekezdését.

Kiemelte, hogy a megyei bíróság maga is konstataulta az ítélet indokolásában, hogy a közigazgatási szervek indokolatlan késedelembe estek eljárásuk során; ez teljesen egyértelműen törvénysértő eljárást jelent.

A megyei bíróság az ügyintézési határidő túllépését nem minősítette az ügy érdemére kiható jogsértésnek, a felperes véleménye szerint azonban a Kkt-ben foglalt rendelkezés kogens, és feltétlen előírás az eljáró hatóság részére.

A Kkt. 21. § /3/ bekezdésének ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéséből az következik, hogy az előírások megszegéséért 60 napon belül lehet bírságot kiszabni, nem pedig 70-80 - jelen esetben 121 - nap elteltével. Ez a jogértelmezés kiüresíti az eljárási határidő jelentőségét, veszélyezteti a jogállamiságot, sérti az eljárás alá vont személynek a Ket-ben normatív módon, az

1. § /1/-/2/ bekezdésében és a 4. § /1/ bekezdésében meghatározott jogait.

A felperes álláspontja szerint többszörös törvénysértés árán került kibocsátásra az egyébként súlyos anyagi hátránnyal járó, közigazgatási bírságot megállapító határozat. Ez az ügy érdemére kiható jogsértésként azonosítható, mivel a jogszabályi rendelkezések megtartása esetén nem kerülhetett volna sor a határozat meghozatalára. Az üzemben tartó taxatív esetekben meghatározott objektív felelőssége a szabálysértési eljáráshoz nagyon közel álló, szigorú bírságtételeket magában hordozó „fenyegetés” a közhatalmat gyakorló állami szervek - jelen esetben a rendőrhatalóság - részéről, aholis a mentesülés kimentéses rendszerben, rendkívül szigorú feltételekkel valósulhat meg. Ilyen körülmények között az üzemben tartók részéről jogos, és törvényileg alátámasztott elvárás a szakszerű, jogszerű, a törvény szellemiségét szem előtt tartó közigazgatási eljárás lefolytatása.

Utalt arra is a felperes, hogy a jogerős ítélet indokolásában a megyei bíróság a Pp. 336/A. § /2/ bekezdését tévesen értelmezte, a hivatkozott rendelkezés alapján ugyanis hivatalból indított eljárásnál a perben mindenképpen a hatóságra hárul a tényállás valósága bizonyításának terhe, ha azt a felperes vitatja.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

Egyetértett azzal az alperes, hogy a Pp. 336/A. § /2/ bekezdése szerint hivatalból indult eljárásban mindenképpen a hatóságnak kell bizonyítania a határozat alapjául szolgáló tényállást, ha a felperes azt vitatja. Ez azonban - álláspontja szerint - megtörtént, mert a perben is becsatolta a hiteles mérőműszerrel készített fényképeket, valamint a települési naplót.

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

A felülvizsgálati kérelem alapos.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a megyei bíróság nagyrészt helyesen rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást (a közlekedési szabályszegés elkövetésének időpontja alkalmankénti elírása mellett), abból azonban - az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával - részben téves jogkövetkeztetést vont le.

Hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy a megyei bíróság jogerős ítéletét 2009. november 16. napján hozta meg.

Nem hagyhatta volna figyelmen kívül a Magyar Közlöny 2009. május 28-i számában közzétett 60/2009. /V. 28./ alkotmánybírósági

határozatot, mely megsemmisítette a Kkt. 21/A. § /3/ és /5/ bekezdését, és részletesen értelmezte a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás során követendő szabályokat.

A keresettel támadott határozatok törvényességi felülvizsgálata idején a határozatok alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések már nem éltek, így a megyei bíróságnak erre figyelemmel kellett volna lennie.

Kiemeli 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 alkotmánybíróági jogértelmezés, amely az ezen jogszabályi előírások alkalmazásával lefolytatott közigazgatási eljárást olyan súlyosan eljárási jogszabálysértőnek minősítette, amely a perben felülvizsgált ügy érdemére is kihatott.

„Kiindulópontként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a közigazgatási bírság kiszabására milyen eljárás keretében kerül sor, tekintettel arra, hogy a Kkt. maga nem rendelkezik erről. Az alkalmazandó eljárásjogra pusztán a jogintézmény elnevezéséből („közigazgatási” bírság) 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 bírság 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 bírság 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 üzemet „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).

Erre való tekintettel - a Legfelsőbb Bíróság megítélése szerint - az alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályi előírások alkalmazásával a felülvizsgált határozatok nem tekinthetők jogszerűnek, ezért a Pp. 339. § /1/ bekezdése alapján azok hatályon kívül helyezése, és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezése volt indokolt.

Kiemeli a Legfelsőbb Bíróság, hogy 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 a jogerős ítéletet a Pp. 275. § /4/ bekezdése alapján hatályon kívül helyezte - a felülvizsgált alperesi határozatok hatályon kívül helyezése mellett -, és az elsőfokú alperesi hatóságot új eljárásra kötelezte.

Az elsőfokú és 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.

A tárgyi illeték-feljegyzési jog folytán le nem rótt kereseti és 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.

A felperes felülvizsgálati kérelmén süükségtelenül 10.000 Ft-ot lerótt, amelyet visszaigényelhet.

Budapest, 2011. január 26.

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

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő