

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3458/2023. (XI. 7.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 89. § (3) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Székesfehérvári Járásbíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 31.Szpá.3021/2023. számon folyamatban lévő, pénzbírság elzárásra történő átváltoztatása miatt indult szabálysértési eljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 89. § (3) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben egy közlekedés rendészeti intézkedés eredményeképpen a szabálysértési hatóság az eljárás alá vont személlyel szemben meghallgatás nélküli eljárásban pénzbírság büntetést alkalmazott. A határozatot két alkalommal kísérelték meg kézbesíteni a rendőri jelentésben ideiglenes laccímként rögzített címre (mivel a laccímnyilvántartásban fiktív laccím volt található), azonban az „a cím nem azonosítható” jellel érkezett vissza. Ezt követően a szabálysértési hatóság intézkedett az eljárás alá vont személy tartózkodási helyének felkutatása iránt, amely nem vezetett eredményre, ezért a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja alapján „a cím nem azonosítható” postai jelzés alapján a határozatot kézbesítettnek tekintette. Tárgyalás tartása iránti kérelem hiányában a határozat jogerőre emelkedett. Az eljárás alá vont személy a kiszabott pénzbírságot határidőben nem fizette meg, ezért a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság megküldte az ügy iratait a pénzbírság szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása céljából. A bíróság telefonon felvette a kapcsolatot az eljárás alá vont személlyel, amelynek alapján kiderült, hogy a rendőri jelentésben elírást történt az ideiglenes laccím rögzítésekor a helyrajzi szám tekintetében.
- [3] 2. Az indítvány szerint a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja alapján lefolytatott eljárás egyrészről nem felel meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményének, mert a kifogásolt szabály lehetővé teszi meghallgatás nélküli eljárásban az eljárás alá vont személy felelősségének megállapítását és szabadságelvonással járó szankció alkalmazását anélkül, hogy az eljárás alá vont személynek lehetősége lett volna tudomást szerezni a meghallgatás vagy a tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésének lehetőségéről. Másrészt az indítványozó véleménye szerint a kézbesítési vélelem beállása esetén az eljárás alá vont személy számára nem biztosított a hatékony és valós jogorvoslat lehetősége sem, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog aránytalan korlátozását jelenti.
- [4] Az indítvány utalt arra, hogy a kézbesítési vélelem megdöntésére vonatkozó szabályok nem jelentenek megoldást az ügyben, mert a törvényben rögzített három hónapos határidő már jóval azelőtt eltelt, hogy a végrehajtást foganatosító hatóság az iratokat betérjesztette volna a bíróságra a pénzbírság átváltoztatása iránt. Az indít-

ványozó megjegyezte, hogy garanciális okokból büntetőeljárásban az ismeretlen helyen tartózkodó, illetve rendetlen lakókörülményekkel rendelkező terhelt esetén hirdetményi kézbesítésnek, illetve a terhelt távollétében lefolytatható eljárásnak van helye.

- [5] 3. A Belügyminisztérium *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot a támadott jogszabályi rendelkezéssel és az indítvánnyal kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [7] 2. A Szabs. tv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„89. § (3) A postai úton kézbesítendő iratot szabályszerűen kézbesítettnek kell tekinteni

c) a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon, ha a kézbesítés azért volt eredménytelen, mert az irat a címzett értesítési címéről, tényleges tartózkodási helyéről, és lakcíméről »a cím nem azonosítható«, »címzett ismeretlen«, »elköltözött« vagy »kézbesítés akadályozott« jelzéssel érkezett vissza.”

- [8] 3. A Szabs. tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„89. § (5) Az ismeretlen helyen tartózkodó eljárás alá vont személy, valamint az elkövető részére a hivatalos iratot hirdetményi úton is lehet kézbesíteni. Hirdetményi kézbesítés esetén a hirdetmény tartalmazza az ügy számát és tárgyát, az eljárás alá vont személy nevét és utolsó ismert lakcímét, a kifüggesztés napját, továbbá, hogy a címzett az iratot melyik szabálysértési hatóságnál vagy bíróságnál veheti át.”

„141. § (1) A pénzbírságot, a helyszíni bírságot, a rendbírságot, a szabálysértési költséget és az okozott kárt a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell megfizetni.

[...]

(2) Az általános szabálysértési hatóság által kiszabott pénzbírság, rendbírság, megállapított szabálysértési költség, valamint a rendőrség által kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról az általános szabálysértési hatóság gondoskodik.

[...]

(6) Ha az elkövető a pénzbírságot, a helyszíni bírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított határidőn belül nem fizeti meg, a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldi

a) bíróság által kiszabott pénzbírság esetén annak a járásbírságnak, amelyik az ügyben érdemi határozatot hozott,

b) egyéb esetekben a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes járásbírságnak.

[...]

(9) A bíróság az iratok bíróságra érkezésétől számított öt napon belül végzést hoz, amelyben közli az elkövetővel az átváltoztatás iránti indítvány tényét, egyúttal az önkéntes megfizetés teljesítése érdekében

a) tájékoztathatja az elkövetőt az átváltoztatásra vonatkozó szabályokról és arról, hogy a meg nem fizetett bírságot hány nap szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni,

b) tájékoztathatja az elkövetőt arról, hogy mely esetekben nincs helye az átváltoztatásnak,

c) felhívhatja az elkövetőt az esetleges átváltoztatást kizáró ok nyolc napon belül történő bejelentésére,

d) felhívhatja az elkövetőt annak nyolc napon belül történő bejelentésére, hogy az ügyben tárgyalás tartását kéri-e, egyben figyelmezteti, hogy tárgyalás tartása iránti kérelem hiányában a bíróság az átváltoztatásról tárgyalás tartása nélkül határoz.

[...]

(13) A tárgyalásra vonatkozó rendelkezéseket az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

[...]

d) a bíróság megvizsgálja a végrehajtási eljárás törvényességét, és ha a végrehajtás során törvénysértés merült fel, a végrehajtó szervet a végrehajtási eljárás folytatására utasítja,

e) ha a bíróság a végrehajtási eljárás törvényességének vizsgálata során azt észleli, hogy a törvénysértés az alapeljárásban merült fel, a bíróság a szabálysértési hatóság által az alapügyben hozott határozatot hatályon kívül helyezi és a szabálysértési hatóságot új eljárásra, illetve új határozat meghozatalára kötelezi, a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy által jogszabálysértően kiszabott helyszíni bírságot hatályon kívül helyezi,

(14) Ha az elkövető vagy helyette más a pénzbírságot, a helyszíni bírságot, illetve a szabálysértési elzárásra átváltoztatott pénzbírságnak vagy helyszíni bírságnak a még le nem töltött napoknak megfelelő összegét igazoltan megfizeti,

a) a szabálysértési elzárás nem foganatosítható, illetve

b) a szabálysértési elzárás foganatosítását követően az elkövetőt nyomban szabadon kell bocsátani.”

III.

- [9] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [10] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései].
- [11] 2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [12] Az Alkotmánybíróság a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzésben ezzel összefüggésben a következőket rögzítette: „Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája”, amellyel a bíró az Abtv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott esetben élhet (Indokolás [5]). Az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” (Indokolás [5]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22])
- [13] Ezen felül rögzítette az Alkotmánybíróság azt a követelményt is, hogy az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában [6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]].
- [14] Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]].

Az alkalmazandó jog megjelölését ezért az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]}.

- [15] Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy vonatkozásában megállapította, hogy a pénzbírság megfizetésére kötelező marasztaló határozat a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja alapján volt kézbesítettnek tekinthető, ezáltal jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált. Ennek következtében került sor a pénzbírság átváltoztatása iránti bírósági eljárásra. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazása a konkrét ügy elbírálásakor nem mellőzhető.

IV.

- [16] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette a támadott szabályozás környezetét, a szabálysértési határozat kézbesítésére, valamint a pénzbírság meg nem fizetése esetén történő átváltoztatásra vonatkozó rendelkezéseket.
- [18] Az *amicus curiae* vélemény hangsúlyozta, hogy a Szabs. tv. megalkotásának célja egy olyan új szabálysértési eljárási rendszer kialakítása volt, ami gyors és hatékony eljárási lehetőségeket biztosít a szabálysértési hatóságok számára. Ennek egyik eszköze a kézbesítési vélelem. A Szabs. tv. kommentárja is kiemeli, hogy a jogok és jogos érdekek hatékony érvényesítése, az igazságszolgáltatás kiszámítható és hatékony működése, valamint az eljárások időszerű lefolytatása igényli, hogy kivételes esetekben a kézbesítés eredménytelensége ne legyen akadály a közölt iratok jogerőre emelkedésének, ezáltal az eljárás befejezésének. A Szabs. tv. 89. § (3) bekezdése ezért részletesen szabályozza azt, hogy a postai úton kézbesítendő iratot szabályszerűen mikor kell kézbesítettnek tekinteni. Szabályosan kézbesítettnek kell tekinteni az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon abban az esetben, ha a kézbesítés azért volt eredménytelen, mert a címzett az iratot nem vette át, vagy az átvételt megtagadta [b) pont]. Kézbesítettnek kell tekinteni az iratot a kézbesítés megkísérlését követő ötödik munkanapon abban az esetben is, ha az irat a címzett értesítési címéről, tényleges tartózkodási helyéről, lakcíméről „a cím nem azonosítható”, a „címzett ismeretlen”, „elköltözött” vagy a „kézbesítés akadályozott” jelzéssel érkezett vissza [c) pont].
- [19] A Szabs. tv. 89. § (3) bekezdését az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2022. évi LX. törvény módosította 2023. január 1-jei hatállyal. A módosítás kibővítette a kézbesítési vélelem eseteit, beiktatva többek között az indítvánnyal támadott c) pontot. A módosító törvény emellett beiktatta a Szabs. tv. 52. § (4) bekezdését, amely szerint az eljárás alá vont személy köteles a lakcímét, értesítési címét, tényleges tartózkodási helyét, kézbesítési címét, telefonos elérhetőségét, elektronikus levelezési címét vagy más elektronikus elérhetőségét, valamint ezek megváltozását – a változást követő három munkanapon belül – a szabálysértés miatt eljáró bírósággal vagy szabálysértési hatósággal közölni. A kézbesítési vélelem eseteinek kiszélesítése tehát az eljárás alá vont személy azon köteletségéhez kapcsolódik, miszerint közölnie kell a hatóságokkal azokat az adatokat, amelyek alapján őt meg lehet találni az eljárásban. Az ismeretlen helyen tartózkodó eljárás alá vont személy, valamint az elkövető részére végső soron a hivatalos iratot hirdetményi úton is lehet kézbesíteni [Szabs. tv. 89. § (5) bekezdés]. A kézbesítési vélelem beálltával a kézbesítés joghatásai beállnak, az ügy érdemi elbírálásáról szóló határozat – jogorvoslat hiányában – jogerőssé és végrehajthatóvá válik.
- [20] A pénzbírságról rendelkező határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül a pénzbírságot meg kell fizetni [Szabs. tv. 141. § (1) bekezdés]. Ha az elkövető határidőn belül nem fizeti meg a pénzbírságot, a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása céljából haladéktalanul megküldi az ügy iratait a végrehajtó szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes járásbíróságnak, vagy bíróság által kiszabott pénzbírság esetén annak a járásbíróságnak, aki az ügyben az érdemi határozatot hozta [Szabs. tv. 141. § (6) bekezdés]. A kiszabott pénzbírság eljárás alá vont személy általi megfizetése azonnak megszakítja a végrehajtási eljárást. Ennek az elősegítését szolgálja a Szabs. tv. azon rendelkezése is, amely szerint a bíróság az iratok bíróságra érkezésétől számított öt napon belül végzést hoz, amelyben közli az elkövetővel az átváltoztatás iránti indítvány tényét, valamint tájékoztatja az elkövetőt az átváltoztatásra vonatkozó szabályokról és arról, hogy mely esetekben nincs helye átváltoztatásnak. A bíróság felhívhatja az elkövetőt annak a bejelentésére, hogy nyolc napon belül tárgyalás tartását kérheti, és egyben figyelmezteti arra, hogy ha nem kéri, akkor a bíróság az ügyben tárgyalás tartása nélkül határoz [Szabs. tv. 141. § (9) bekezdés]. A bíróság egyébként maga is dönthet úgy, ha szükségesnek tartja, hogy az elzárásra

történő átváltoztatásról tárgyaláson határoz [Szabs. tv. 141. § (12) bekezdés]. Ha az elkövető vagy helyette más megfizeti a pénzbírságot, akkor a szabálysértési elzárás nem foganatosítható, illetve az elkövetőt a szabálysértési elzárás foganatosítását követően nyomban szabadon kell bocsátani [Szabs. tv. 141. § (14) bekezdés].

- [21] 2. A bírói kezdeményezésben az indítványozó a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Alkotmányjogi aggályait az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére alapozta.
- [22] 2.1. Az Alkotmánybíróság az indítványozó kifogásai közül elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését vizsgálta a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a szabálysértési eljárásnak hatósági és bírósági attribútuma is lehet, és az adott ügyben a két eljárás összefonódik, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatósági és bírósági eljárásra vonatkozó garanciális rendelkezéseinek érvényesülését is vizsgálta. A tisztességes eljárás (*fair trial*) az Alkotmánybíróság döntésében kimunkált alkotmányos mérce szerint „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért az egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Jogállami keretek között a „tisztességes” (*fair*, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, a bírósági és a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóságok és a bíróságok működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje. Az ezek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági határozatok törvényben meghatározott indoklására [28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [74]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [39]]. Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból vezette le az elkövető meghallgatására, illetve a tárgyalás tartására vonatkozó szabályokat abban az esetben, ha a bíróság a pénzbüntetés elzárásra történő átváltoztatásáról dönt [1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABH 2008, 51, 64-68; 18/2023. (VIII. 3.) AB határozat, Indokolás [39]].
- [23] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy eljárás tisztességességét mindig esetről esetre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek a figyelembevételével. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozza meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt vizsgálta, hogy a bírósági és hatósági határozatokra vonatkozó támadott kézbesítési vélelem szabálya megfelel-e a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek arra tekintettel, hogy (figyelembe véve, hogy akár meghallgatás nélküli eljárásban lehetséges az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségének megállapítása és vele szemben szabadságelvonással járó elzárásra átváltoztatható szankció kiszabása anélkül, hogy az eljárás alá vont személynek lehetősége lett volna tudomást szerezni a határozat tartalmáról) előállhat az az eset, hogy terhelttel szemben – a pénzbírságot kiszabó határozatról való tudomásszerzésének hiányában – sor kerülhet a pénzbírság elzárásra történő átváltoztatására irányuló bírósági eljárás lefolytatására.
- [24] Az Alkotmánybíróság több szempontból is vizsgálta a kézbesítés jogintézményének funkcióit, és az azok érvényesüléséhez szükséges formai és eljárási feltételek alkotmányjogi jelentőségét. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából különösen nagy súlya van, hogy az érintettel közöljék az eljárást megindító döntést, valamint az eljárást érdemben lezáró döntést, amelyhez a jogalkotó jogorvoslati jogot fűz. A bírósági és hatósági döntések kézbesítésének, mint jogintézménynek az elsődleges célja az, hogy az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, akinek a helyzetét a határozat érinti, továbbá ettől függetlenül az adott eljárás processzuális résztvevője értesüljön a rá nézve jelentős eljárási cselekményekről és a jogi helyzetére kiható döntésekről, annak érdekében, hogy eljárási jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja.
- [25] A kézbesítéssel, mint a közlés egyik formájával kapcsolatban lényeges annak szabályszerűsége, mert ez alapvető feltétele annak, hogy a további eljárási cselekmények, a kézbesítéshez fűződő jogkövetkezmények hatályosak legyenek. A döntés kézbesítésének megtörténtét, módját, idejét és közvetlenségét vagy a közvetlenség jogszerű vagy jogellenes mellőzését tanúsító papír alapú vagy elektronikus okirat alapján tudja a döntést hozó hatóság vagy bíróság, illetve az esetleges jogorvoslatot elbíráló hatóság vagy bíróság eldönteni, hogy a kézbesítés szabályszerűen megtörtént-e, azaz a kézbesítés alkalmas-e a kézbesítéshez fűződő joghatások kiváltására. A kézbesítés megtörténtét ugyanakkor jogszabályi rendelkezések vélelmek beálltához vagy akár fikciókhoz is köthetik [3306/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [65]–[66]].

- [26] A tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jognak is garanciális eleme az, hogy az érintettet értesíteni kell a bíróság, hatóság rá nézve hozott döntéséről. A közlés formáját illetően ugyanakkor a törvényhozó nagy szabadságot élvez abban, hogy az eljárás jellege, az adott döntés jellege és tartalma, valamint a közléshez fűződő joghatások (különösen a szintén alapjogi védelmet élvező jogorvoslati jog) függvényében a közlés szabályait miként alakítja ki {35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [65]–[66]; 3306/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [45]; 3294/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [56]}. A jogalkotó nem kényszerítheti az eljárási cselekmény megtételére jogosultakat és kötelezetteket általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a bíróságok, hatóságok eljárási cselekményeit, különösen akkor, ha az eljárás megindulásáról, vagy éppen az eljárás érdemi befejezéséről nem értesítették. Ugyanakkor az igazságszolgáltatás hatékony és kiszámítható működése érdekében törvényben meghatározott esetekben (mint például ha az érintett lakóhelye vagy tartózkodási helye ismeretlen) a jogalkotónak kell olyan megoldást találnia, amellyel egyidejűleg biztosítható a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése a távollévő ügyfél számára, valamint az eljárás időszerű befejezéséhez fűződő, szintén a tisztességes eljáráshoz való jogból következő érdek. Ilyen megoldás lehet a kézbesítési ügygondnok kirendelése, vagy a kézbesítés vélelem, illetve fikció intézménye.
- [27] A kézbesítési vélelem szabályainak alkotmányossági vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a] jogbiztonság kettős követelményt támaszt a jogalkotóval szemben. Ennek megfelelően elsősorban a létrejött jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait kell megteremtenie. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás hatékony működésének biztosítása ugyanakkor nem eredményezheti a jogbiztonságból levezethető eljárási garanciák sérelmét azáltal, hogy a címzettek számára biztosított alkotmányos jogok gyakorlását akadályozza meg. A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is. E követelményeknek azonban megfelelő egyensúlyban kell lenniük a jogi szabályozásban.” {46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 499; megerősítve: 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [31]} Alaptörvény-ellenességhez vezethet, ha a jogi szabályozás egyoldalúan biztosít elsőbbséget akár a hatékonyság, akár a címzettek jogai érvényesülése követelményének. A hatékonyságnak biztosított feltétlen elsőbbség az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítését hiúsíthatja meg. Az eljárás alá vont személy jogai parttalan érvényesítésének lehetősége pedig az igazságszolgáltatás működését lehetetlenítheti el {46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 499; megerősítve: 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [28] Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja azt a korábban már megfogalmazott álláspontját, hogy a jogok és jogos érdekek hatékony érvényesítése, és ebből következően az igazságszolgáltatás és a közigazgatás kiszámítható működése azt igényli, hogy kivételes esetekben a kézbesítés eredménytelensége esetén is feltételezni lehessen a hivatalos iratok közlését, illetve ezzel kapcsolatban azt, hogy a közölt határozatok jogerőssé válhatnak. Ez pedig nem függhet adott esetben attól, hogy a határozat címzettje önhibájából vagy önhibáján kívül nem veszi át a határozatot, hiszen ezzel végső soron visszaélésekre adna lehetőséget. A törvény – az önhiba lététől függően – eltérően szabályozza a kézbesítési vélelem beálltának feltételeit, és garanciális többlétszabályokat ír elő arra az esetre, ha a kézbesítés sikertelensége nem a címzett szándékos magatartására vezethető vissza. A kézbesítés megtörténte, illetve megkísérlésére vonatkozó vélelem létét és a lehetséges jogkövetkezmények alkalmazhatóságát a jogbiztonság, az igazságszolgáltatás kiszámítható működése, illetve az eljárást kezdeményező személyek jogainak a védelme is megköveteli [46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 499]. Éppen ezért az Alkotmánybíróság – összhangban a polgári eljárással kapcsolatban korábban hozott határozatával – megállapította, hogy önmagában a kézbesítési vélelem, a jogkövetkezmények megjelenése nem elmentés a tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [29] A vizsgálat tárgyát képező jogszabályi rendelkezés alkotmányossága kérdésében, a szabályozási környezetre figyelemmel, a konkrét rendelkezések és ezek összefüggései alapján dönthető el, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés megfelel-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, illetve az Alaptörvény által a hatósági eljárásokra vonatkozó elveknek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kézbesítésre vonatkozó eljárási szabályoknak egyrészt ki kell zárniuk annak a lehetőségét, hogy az eljárás alá vont személy a tudomásszerzést követően a kézbesítések sorozatos vitássá tételével, rosszhiszemű magatartással akadályozza az eljárás észszerű időn belüli befejezését. Erre utal a Szabs. tv. kommentárja is, mely szerint a jogok és jogos érdekek hatékony érvényesítése, ebből következőleg az igazságszolgáltatás és a közigazgatás kiszámítható működése nem függhet adott esetben attól, hogy a határozat címzettje képes vagy hajlandó-e átvenni a határozatot. Szabálysértési eljárásban kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az eljárás alá vont személy a rá nézve esetlegesen szankciót is tartalmazó, eljárást befejező határozatot valóban kézhez vegye. A kézbesítési vélelem törvényben rögzített jogkövetkezményei akkor állnak be, ha a kézbesítésre a jogszabályi rendelkezések megtartásával, azaz szabályszerűen került sor. A kézbesítés szabályszerűségét a bíróságnak a kialakult bírói gyakorlat szerint minden

esetben körütekintően és hivatalból vizsgálnia kell. A kézbesítésre vonatkozó szabályok be nem tartása lényeges eljárási szabálysértést jelent. Ebből következően a hivatalos iratok kézbesítéséhez fűződő jogkövetkezmények beálltának az az előfeltétele, hogy az irat a címzetthez bizonyosan eljuthasson. A tudomásszerzésnek nem kell bekövetkeznie, de minden kétséget kizáróan fenn kell állnia a lehetőségének.

- [30] Másrészt a vonatkozó szabályoknak garanciális lehetőséget kell adniuk, hogy az eljárás alá vont személy jogait gyakorolni, kötelességeit teljesíteni tudja. Hiszen előfordulhat az, hogy az irat a címzetthez – akár a címzett önhibáján kívül is – nem érkezik meg (ez történt a konkrét ügyben is, ahol a szabálysértési hatóság megkísérelte kézbesíteni határozatát, majd annak sikertelensége esetén intézkedett az eljárás alá vont személy tartózkodási helyének felkutatása iránt, amely szintén nem vezetett eredményre). Ennek biztosítására szolgál, hogy a kézbesítés sikertelensége esetén az eljárási jogszabályokban a kézbesítési vélelem megdöntésére van lehetőség, illetve a perújítás jogintézménye biztosíthatja, hogy az önhibáján kívül mulasztó címzett az elmulasztott eljárási cselekményt pótolni tudja. Ezen jogintézmények feltétele azonban a tudomásszerzés, amely esetében szintén előfordulhat az, – ahogyan az az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben is történt – hogy az érintett személy önhibáján kívüli okból eltelik a tudomásszerzésre nyitva álló határidő is.
- [31] A vizsgálat tárgyát képező jogszabályi rendelkezés a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja a kézbesítési vélelem beálltáról rendelkezik a kézbesítés megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon abban az esetben, ha a kézbesítés azért volt eredménytelen, mert az irat a címzett értesítési címéről, tényleges tartózkodási helyéről, és lakcíméről „a cím nem azonosítható”, „címzett ismeretlen”, „elköltözött” vagy „kézbesítés akadályozott” jelzéssel érkezik vissza. A Szabs. tv. 90. §-a alapján a küldemény címzettje kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet terjeszthet elő abban az esetben, ha a kézbesítés nem volt szabályszerű, vagy ha a küldeményt önhibáján kívüli okból nem tudta átvenni. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem előterjesztésére a jogszabály relatív, illetve abszolút határidőt határoz meg. A kérelem benyújtható a tudomásszerzés napjától számított nyolcadik napig, de legkésőbb a vélelem beálltától számított három hónapon belül. A három hónapos abszolút határidő elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kézbesítés szabálytalanságának, sikertelenségének következménye ne lenne elhárítható olyan esetben, amikor a fél önhibáján kívül mulasztott, és a kézbesítési vélelem megdöntése iránt kérelem – a határidő eltelte miatt – már nem terjeszthető elő. Ha az eljárás alá vont személy az eljárás érdemi befejezését követően értesül az ügy érdemi elbírálásáról, vagy esetlegesen a vele szemben megindított végrehajtási eljárásról, úgy az általános szabályok szerint – a Szabs. tv. 127. §-ában meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén – perújítást kezdeményezhet. Amennyiben a perújítási határidő is eredménytelenül telik el, az eljárás alá vont személy számára még mindig fennáll az önkéntes teljesítés lehetősége.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy tekintettel arra, hogy a Szabs. tv. szabályai az eljárás alá vont személy számára a jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének figyelembe vételével, az önkéntes teljesítést mint célt mindvégig szem előtt tartják, többek között azáltal, hogy a végrehajtást, bármely stádiumban legyen, azonnal meg kell szakítani és befejezni, amennyiben az eljárás alá vont személy fizetési kötelezettségét teljesíti. A személyi szabadság korlátozása tehát nem merülhet fel pusztán amiatt, mert az eljárás alá vont személy – akár önhibáján kívül – a hivatalos iratot nem vette át. Erre szolgálnak a Szabs. tv. fent említett garanciális szabályai, melyek a bírói szakaszban is lehetővé teszik a tárgyalás tartását, vagy éppen a kiszabott pénzbírság befizetését. Ennél fogva nem fordulhat elő olyan helyzet – amennyiben bármikor eleget tesz fizetési kötelezettségének –, hogy az eljárás alá vont személy személyi szabadságának korlátozására csupán azért kerüljön sor, mert nem vette át a megküldött iratokat.
- [33] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó által kialakított szabályrendszer egyidejűleg biztosítja a szabálysértési eljárás észszerű időn belül történő befejezését, valamint a távollévő ügyfél jogainak érvényesülését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatalos iratok kézbesítéséhez fűződő törvényi vélelmet és jogkövetkezményt tartalmazó Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes eljáráshoz való jog eljárási garanciáival, illetve a hatósági eljárásra vonatkozó garanciákkal.
- [34] 2.2. Az indítványozó másodsorban az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozott azzal összefüggésben, hogy az eljárás alá vont személynek nem volt lehetősége jogorvoslattal élni a szabálysértési hatóság határozatával szemben.
- [35] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. „A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos

érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni” {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}. A jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét és jogait {18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]}. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges.

- [36] Az Alaptörvény azt is megköveteli, hogy a jogorvoslati jog által nyújtott védelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat hatékony jellegét számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálat terjedelme, a jogorvoslat elintézésére nyitva álló határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége. A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének tehát alapvető feltétele a határozat közlése. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}. A jogorvoslatot elbíráló szerv nem köteles a kérelemnek minden körülmények között helyt adni, az azonban feltétlenül szükséges, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben foglaltakat a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele valamely jog tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát vagy jogos érdekét sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}.
- [37] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a pénzbírság kiszabásáról szóló határozatot meghallgatás nélküli eljárásban hozták. A Szabs. tv. 102. § (1) bekezdése értelmében meghallgatás nélküli eljárásban akkor dönthet a szabálysértési hatóság, ha a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy az eljárásban részt vevő más személy meghallgatása, valamint egyéb bizonyíték beszerzése nem szükséges. Meghallgatás nélküli eljárásban pénzbírság, járművezetéstől eltiltás, figyelmeztetés, elkobzás vagy kitiltás alkalmazható. A meghallgatási eljárásban hozott határozattal szemben kifogás nem terjeszthető elő. Ennek az az oka, hogy a meghallgatás nélküli eljárás egy egyszerűsített eljárási forma, amelynek során garanciális szabály, hogy szabadságelvonással járó jogkövetkezményt nem lehet alkalmazni.
- [38] A meghallgatás nélküli eljárásban is rendelkezésre áll azonban jogorvoslat, mert a határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül az eljárás alá vont személy vagy képviselője meghallgatás tartására irányuló kérelmet terjeszthet elő. A meghallgatási kérelemmel tehát meg lehet támadni a határozatot, amelynek során a hatóság köteles visszavonni az eredeti határozatot, és új határozatot kell hoznia. Az új határozat ellen pedig biztosított a kifogás lehetősége.
- [39] A konkrét ügyben, mivel a határozat kézbesítési vélelem alapján emelkedett jogerőre, nem került sor meghallgatás tartására irányuló kérelem előterjesztésére. A szabályozás lehetőséget ad arra, hogy a meghallgatási eljárásban az eljárás alá vont személy hozzájáruljon vele szemben közérdekű munka büntetés alkalmazásához. Mivel a konkrét ügyben nem került sor meghallgatási eljárásra, így az eljárás alá vont személy valóban elesett attól a lehetőségtől, hogy nyilatkozzon, hogy vele szemben közérdekű munka büntetést szabjanak ki. Ez nem jelenti azonban azt, hogy további jogorvoslati lehetőség ne állna rendelkezésre az eljárás során, amellyel lenne lehetősége elkerülni az elzárásra történő átváltoztatást.
- [40] A pénzbírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell megfizetni, ellenkező esetben szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni. A bíróság főszabály szerint iratok alapján, tárgyalás tartása nélkül határoz. Az átváltoztatásról döntő bíróság az eljárást alá vont személy kérésére, illetve ha azt más okból szükségesnek tartja, maga is dönthet úgy, hogy tárgyalást tart. Lényeges szabály, amire az „*amicus curiae*” vélemény is utal, hogy a bíróság megvizsgálja a végrehajtási eljárás törvényességét, és ha a törvénysértés az alapeljárásban merült fel, akkor hatályon kívül helyezi a szabálysértési hatóság által az alapügyben hozott határozatot és a szabálysértési hatóságot új eljárásra, illetve új határozat meghozatalára kötelezi [Szabs. tv. 141. § (13) bekezdés d) és e) pontok]. A tárgyalás során a bíróság meghallgatja az elkövetőt a pénzbírság meg nem fizetésének körülményeiről, és a pénzbírság végrehajtásának törvényességét érintő körülményekről. A bíróság tehát kasszációs jogot gyakorolva felülvizsgálja a teljes ügyiratot, a marasztaló határozat hatályon kívül helyezésével és a szabálysértési hatóság új eljárásra utasításával orvosolni tudja az alapeljárásban történt törvénysértést, akár azt is, ha a felelősségre vonás megalapozatlan volt.
- [41] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való joggal, mert a Szabs. tv.

szabályai akkor is lehetőséget adnak az alapeljárásban hozott határozat tartalmi felülvizsgálatára, ha a kézbesítési vélelem beállta miatt jogerőre emelkedett határozattal szemben az eljárás alá vont személynek nem volt lehetősége meghallgatási eljárást kezdeményezni.

- [42] 2.3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügygel kapcsolatosan fontosnak tartja megjegyezni, hogy a Szabs. tv.-ben foglalt egyéb garanciális szabályok is az igazságszolgáltatás hatékonysága mellett mind azt a célt szolgálják, hogy az eljárás alá vont személy kötelességeit teljesíteni, jogait gyakorolni tudja, így például elősegítsék az önkéntes teljesítést, így elkerülve a szabadságelvonással járó jogkövetkezményt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kézbesítési vélelemmel kapcsolatos garanciális szabályok, a bírói kontroll lehetősége, illetve a pénzbírság megfizetésének ismételt lehetőségére vonatkozó szabályok kellő garanciát jelentenek arra az esetre is, ha az eljárás alá vont személy önhibájából nem vette át a pénzbírságot kiszabó határozatot és az jogerőssé vált, így a szabadságelvonással járó jogkövetkezmény elkerülésére a jogalkotó elegendő lehetőséget adott az önkéntes teljesítésre. Ezen szabályok összességében megfelelnek annak a kiegyensúlyozottsági kívánalomnak, mely egyrészt az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működését, másrészt a címzettek joggyakorlásának biztosítását célozza meg.
- [43] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2023. október 16.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1768/2023.

