

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/645/2025.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 47. § (2a) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„(2a) Ha a kizárási ok a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben áll fenn, a kizárásról és az eljáró szabálysértési hatóság kijelöléséről a 40. § (5) bekezdés szerinti szerv dönt.”

A megsemmisített törvényi rendelkezés az e határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő napon hatályát veszti.

2. A megsemmisített rendelkezés a Hódmezővásárhelyi Járásbíróság előtt 1.Szk.118/2024. szám alatt folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 40. § (5) bekezdés b) pontjának „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 11. § (2) bekezdése b) pontja

szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Hódmezővásárhelyi Járásbíróság (a továbbiakban: indítványozó) 1.Szk.118/2024/4. számú végzésével az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 40. § (5) bekezdés b) pontjának „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze, a 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze, valamint a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 11. § (2) bekezdése b) pontja szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, és az indítványozó előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának a kizárását indítványozta, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelme miatt.
- [2] 2. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló 1.Szk.118/2024. számú szabálysértési eljárás kifogás alapján indult. Az eljárás alá vont személy szentesi lakóhellyel és szegedi tartózkodási hellyel rendelkező elkövető, aki a Szentesi Rendőrkapitányság vezetőjével nem ápol jóviszonyt, továbbá perben áll, illetve állt már a Szegedi Rendőrkapitánysággal (pernyertes lett az elkövető a polgári perben), ezáltal annak vezetőjével szemben is, a Csongrád-Csanád Vármegyei Rendőr-főkapitányság ellen is indított már polgári pert, mely utóbbi benyújtott nyilatkozata szerint a pernyertességével zárult. Ebben a számára terhelt légkört biztosító jogi környezetben, Szegeden közlekedve követett el szabálysértést. A lakóhelye szerinti Szentesi Rendőrkapitányság kapitánya a szabálysértési eljárás megindulásakor már bejelentette az elfogultságát. A Vármegyei Rendőr-főkapitány az eljárás lefolytatására a Szegedi Rendőrkapitányságot jelölte ki, azonban a fenti előzmények ismeretében, eljárás alá vont személy kérte a Szegedi Rendőrkapitányság kizárását, mely megtörténte után a Hódmezővásárhelyi Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága került kijelölésre. Ez utóbbi vezetője az elkövetővel szemben úgyszintén elfogultságot jelentett be, és kérte a kizárását. Időközben az elkövető indítványozta a Csongrád-

Csanád Vármegyei Rendőr-főkapitány kizárását is, a fent írt okok miatt. A Hódmezővásárhelyi Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága, amely vezetője magát elfogultnak érezte, folytatta le a bizonyítási eljárást, és állapította meg az elkövető felelősségét, elmarasztalva őt.

- [3] Az indítványozó bíró szerint ezen a ponton sérült az eljárás alá vont személy joga egyrészt a normavilágosság elvének érvényesülése kapcsán, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában is.
- [4] Minderre az indítványozó bíró szerint azért kerülhetett sor, mert jelenleg a Szabs. tv. nem biztosít megoldási lehetőséget arra az esetre, mikor elfogultság miatt egy szabálysértési ügyben másik vármegyének kellene eljárnia, vagyis nem kezeli azt az esetet, amikor a vármegyei rendőr-főkapitány elfogultsága esetén szabálysértési ügyben másik vármegyében működő szabálysértési hatóságot kellene kijelölni az eljárás lefolytatására, mely egyébként a többi eljárási kódex számára nem ismeretlen. Jelen szabálysértési ügyben a Szabs. tv. hivatkozott rendelkezései, illetve a Korm. rendelet vonatkozó szakaszai nem kellően világosak, egymással nincsenek összhangban, ellentmondásosak, így a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés, mind a szabálysértési hatóság részéről, mind a bíróság részéről, már nem elegendő, illetve nincs is rá lehetőség. Az indítványozó bíró szerint így jöhetett létre az az ellentmondásokkal teli, eljárási garanciákat nélkülöző döntés, mely alapján a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben, az elkövető vonatkozásában a Szabs. tv. 46. § (3) bekezdés és 46. § (1) bekezdés c) pontja nem tudott érvényesülni, miszerint a szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság és bíróság tagjaként nem járhat el, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható; illetve nem járhat el az ügyben az a szabálysértési hatóság és bíróság, amelynek vezetőjével szemben a Szabs. tv. 46. § (1) bekezdésben meghatározott kizárási ok áll fenn.
- [5] A kifogás alapján indult szabálysértési ügyben maga az eljárás alá vont személy is úgy foglalt állást, hogy korábbi pernyertességére tekintettel közte és a Szegedi Rendőrkapitányság, majd szintén pernyertességére figyelemmel közte és a Csongrád-Csanád Vármegyei Rendőr-főkapitánnyal és annak vezetője között is elmérgesedett a viszony. A bírói kezdeményezés szerint az elkövető kizárási indítványa mindkét esetben megalapozott volt. Ennek ellenére a bizonyítási eljárást és az elsőfokú döntést is a Vármegyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén lévő Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága hozta meg, a kizárás, mint jogintézmény az ügyében így nem juthatott érvényre, ezáltal működése is kiszámíthatatlanná válik valamennyi állampolgár számára. Mindebből következően sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, mivel az elkövető felelősségét megállapító döntést így egy olyan hatóság hozta meg, mely magát sem tartotta pártatlannak, és amely hatóság felettes szervével szemben benyújtott kizárási indítvány érdemi elbírálására jelenleg nincs is hatáskörrel rendelkező szerv.

- [6] Az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) álláspontja - a hatályos jogszabályi környezetet figyelembe véve -, hogy a részletezett szabálysértési ügyben a kizárási indítványok elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel. Ezen túlmenően pedig a vármegyei rendőr-főkapitány és ezáltal a vármegye valamennyi szabálysértési hatóságának az eljárásból történő kizárása tárgyában döntéshozatalra nem jogosult.
- [7] Az indítványozó bíró utal arra is, hogy amennyiben jelen ügyben a felettes szerv helyett a vármegyei rendőr-főkapitányság saját maga dönthet a kizárásáról, akkor az eljárás alá vont személyben okkal merül fel a részrehajlás látszata, így az egész további eljárás méltánytalan, igazságtalan, esetlegesen nem tisztességes színezetet kaphat.
- [8] A Csongrád-Csanád Vármegyei Rendőr-főkapitányságnak és ezáltal valamennyi szabálysértési hatóságának az eljárásból történő kizárására a hatályos jogszabályok nem biztosítanak lehetőséget, az ORFK – két, a jelen ügytől eltérő esetkört kivéve – kizárási indítvány tárgyában döntéshozatalra nem jogosult.
- [9] A jelenlegi jogszabályi környezet alapján a Szabs. tv., valamint a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet hivatkozott passzusai nem határozzák meg kellően a kizárási okok kezelését, amikor a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjével szemben merül fel kizárási ok. Mivel a jogszabályok nem tartalmaznak elegendő iránymutatást a jogalkalmazók, így a bíróságok és más hatóságok számára, bizonytalan jogi környezetben kénytelenek eljárni, amely az indítványozó szerint ellentétes a jogállamiság, a tisztességes eljárás és a jogbiztonság alapelveivel.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) és (5) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 36. § (3)–(5) bekezdése alapján végzésben hívta fel a Belügyminisztert, hogy tájékoztassa az Alkotmánybíróságot a bírói kezdeményezésre vonatkozó álláspontjáról.
- [11] A kérdés érdemi megítélését tekintve a Belügyminiszter álláspontja szerint a szabályozás nem kiszámíthatatlan és így nem sérti a normavilágosság elvét, továbbá megfelelően biztosítja az eljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [12] A Belügyminiszter utal arra, hogy a szabálysértési hatóság a rendőrkapitányság, amelynek vezetője a rendőrkapitány. A szabálysértési hatósági jogkört a rendőrkapitányság vezetője gyakorolja.
- [13] Ebből következően a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjének a Szabs. tv. 46. § (3) bekezdése szerinti kizárása nem merülhet fel, mivel a rendőr-főkapitány nem a szabálysértési hatóság vezetője, nincs szabálysértési hatósági jogköre. A rendőrkapitányság mint szabálysértési hatóság felett a vármegyei rendőr-főkapitányság nem válik a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényben (a továbbiakban: Be.) nevesített felettes nyomozóhatóságokra tekintettel „felettes szabálysértési hatósággá”.
- [14] A vármegyei rendőr-főkapitányság vezetője kizárólag a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben fennálló kizárási okról dönthet. A Szabs. tv. rendelkezései a

vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjének és ezáltal valamennyi szabálysértési hatóságának az eljárásból történő kizárására nem biztosít lehetőséget. Olyan helyzet kialakulása, amikor a rendőr-főkapitányság illetékességi területén lévő valamennyi szabálysértési hatóság tekintetében kizáró ok állna fenn – a Belügyminiszter szerint – nehezen elképzelhető.

- [15] A Belügyminiszter válaszában kifejtette, hogy a Szabs. tv. rendszerében a szabálysértési eljárás egyfokú, tehát szabálysértési hatósági jogkört (szabálysértési felelősség kérdésében döntés, szankció mértékének megállapítása) kizárólag az önálló szervezeti egységként létrehozott rendőrkapitányság (vezetője) gyakorolhat, ezért a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetője részéről konkrét egyedi szabálysértési ügyben történő utasítás adása, az ügy bármilyen irányú befolyásolása a vármegyei rendőr-főkapitány hatáskörén kívül eső tevékenység. A Szabs. tv. - a Be. szabályozási logikáját követve - azt a „legmagasabb szintű” szervet jelölte ki a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben felmerülő kizárás elbírálására, amely szervezetnek jogszerűen már nincs ráhatása, befolyása az ügyre, tehát az érdemi döntés meghozatalában, felülvizsgálatában, jogorvoslat elbírálásában - hatáskör hiányában – nem vehet részt.
- [16] Mivel a Szabs. tv. értelmében a szabálysértési hatóságnak felettes szerve nincs, így szabálysértési ügy kapcsán a rendőr-főkapitányságok kizárása nem merülhet fel, következésképpen a maguk kizárása tekintetében nem rendelkeznek döntési jogkörrel.
- [17] A szabálysértési eljárásban a szabálysértési hatósági jogkört gyakorló rendőrkapitányságok döntéseit a rendőrségtől független bíróságok jogosultak kifogás alapján felülvizsgálni, vagyis a szabálysértési hatóságon túl maga a bíróság a garancia arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog ne szenvedjen sérelmet.
- [18] A Belügyminiszter szerint a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőivel szemben folyamatban levő polgári perek okán még egy hierarchikus rendszerben sem fordulhat elő az, hogy a szabálysértési hatóság ne pártatlanul hozzon döntést. Ellenkező esetben, ha például az eljárás alá vont személy az ORFK vezetőjével állna perben, elméletileg nem létezhetne olyan szabálysértési hatóság, amely az ügyében eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkezne.
- [19] 4. Az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó 2025. június 17-én beérkezett indítvány-kiegészítésében az indítványát fenntartotta. A Belügyminiszter álláspontjával összefüggésben előadta, hogy az indítványa nem arra irányult, hogy a vármegyei rendőr-főkapitány felettes szabálysértési hatóságként kapcsolódik az eljárásba, hanem arra, hogy a szabálysértési hatóság kijelölésére vonatkozó döntést se olyan személy hozhassa meg, akinek a pártatlansága nem aggálymentes. A konkrét ügyben a Hódmezővásárhelyi Járásbíróság az 1.Szk.68/2024/4. számú végzésével a Hódmezővásárhelyi Rendőrkapitányság - mint eljáró szabálysértési hatóság - határozatát hatályon kívül helyezte, egyben - kijelölést követően - új eljárás

lefolytatására, valamint konkrét eljárási cselekmény végrehajtására (tanúkihallgatás foganatosítására) is utasította az eljáró hatóságot. Ennek ellenére, a hatályon kívül helyezést követően a vármegyei rendőr-főkapitány nem jelölt ki másik rendőrkapitányságot, hanem az eredeti - bíróság által kifogásolt - hatóság foganatosította a további eljárási cselekményeket is, illetve hozott döntést a megismételt eljárásban. A bírósági jogorvoslati eljárás így csak formális jogorvoslatot biztosít, amely nem alkalmas az elfogultságból eredő alapjogi sérelmek érdemi orvoslására. A Szabs. tv. 108. § (2) bekezdés a) pontja alapján a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és az iratokat a szabálysértési hatóságnak megküldi, ha a határozatot a szabálysértési hatóságnak törvényben kizárt tagja hozta, és új eljárás lefolytatására kötelezi a szabálysértési hatóságot. Az ügy iratait ilyenkor ugyanazon szabálysértési hatósághoz továbbítja, új eljárás lefolytatása céljából. E rendszer következményeként a kizárás intézményes garanciája gyakorlatilag kiüresedik, mivel a hatályon kívül helyezés az eljárás megismétlését ugyanazon - elfogultnak minősített - hatóságnál eredményezi. Ez a ciklikusan ismétlődő eljárási kör súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel, és ellentétes a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes hatósági eljárás követelményével. Ezért az indítványozó szerint a Belügyminisztérium azon álláspontja, miszerint a kizárási kérelmekkel kapcsolatos döntések utólagos bírósági felülvizsgálata - mivel azt független és pártatlan bíróság végzi - megfelelő garanciát jelent, téves következtetéshez vezet. A bíróság ugyanis nem jogosult másik, pártatlan rendőrkapitányság kijelölésére, így amennyiben az eljárást újra le kell folytatni, azt ismételten ugyanaz a - vagy egy másik, de ugyanúgy elfogultsággal érintett - rendőrkapitányság végzi el. Ez a rendszer az eljárás tisztaságának csupán látszatát kelti, a tényleges jogorvoslatihoz való hozzáférést nem biztosítja, vagyis a tisztességes eljárás illúziója marad meg csupán és a jogsérelem tartós fennmaradásához vezet.

II.

[20] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.[...]”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„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.

(...)

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

[21] 2. A Szabs. tv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„40. § (5) Ha vitás, hogy több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni, a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságot

a) rendőrkapitányság esetén a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szerve esetén a Központi Irányítás,

b) több rendőr-főkapitányság illetékességi területe esetén az Országos Rendőr-főkapitányság,

c) az a) és b) pontban foglaltak hiányában a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter

jelöli ki.

„47. § (2a) Ha a kizárási ok a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben áll fenn, a kizárásról és az eljáró szabálysértési hatóság kijelöléséről a 40. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szerv dönt.”

[22] 3. A Korm. rendeletnek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„11. § (2) A rendőr-főkapitányság rendészeti feladatkörében:

(...)

b) szabálysértési feladatokat lát el,

(...)”

III.

[23] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.

[24] 1. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy

elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

- [25] 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 eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). {pl. 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. támadott rendelkezései tekintetében megállapította, hogy az indítványozónak az előtte folyamatban lévő eljárásban e támadott rendelkezéseket alkalmaznia kell, valamint az indítványozó bíróság előtt olyan egyedi ügy van folyamatban, amelyben az általa támadott rendelkezéseket az ügy elbírálásához alkalmaznia, értelmeznie kell, az ügy ezekkel szoros kapcsolatban áll.
- [27] A Korm. r. támadott rendelkezése azonban – miszerint a rendőr-főkapitányság rendészeti feladatkörében szabálysértési feladatokat lát el – egy feladatkijelölő norma, amelyet a szabálysértési eljárásban eljáró bíróságnak – az ügy elbírálásához – nem kell alkalmaznia, ezt maga a bírói indítvány sem támasztotta alá megfelelő indokolással, illetve a Korm. r. 11. § (2) bekezdés b) pontjára nézve a folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására irányuló kifejezett kérelemen túl az indítványozó nem terjesztett elő alkotmányjogilag értékelhető indokolást, és nem is kérte kifejezetten ennek a rendelkezésnek megsemmisítését.
- [28] A Korm. r. 11. § (2) bekezdés b) pontját támadó indítvány a fent kifejtettek miatt nem felel meg az egyedi – konkrét – normakontroll indítvány Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a-f) pontjaiban meghatározott feltételeknek, így a bírói kezdeményezés ebben a vonatkozásban érdemi vizsgálatra nem alkalmas.
- [29] 3. A Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjának „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze, valamint a 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze tekintetében a bírói kezdeményezés – annak indítvány-kiegészítésével együttesen vizsgálva – megfelel az Abtv. 25. §-ában foglalt, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a-f) pontjaiban meghatározott feltételeknek.
- [30] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény [24. cikk (2) bekezdés b) pont] és az Abtv. [25. § (1) bekezdés] azon rendelkezéseit, amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozzák.

- [31] Az indítvány meghatározta a támadott jogszabályi rendelkezéseket [Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjának „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze, a 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze].
- [32] Az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, a XXIV. cikk (1) bekezdés, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdés tekintetében megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét illetve a megsérteni vélt alaptörvényi cikkeket, továbbá megfelelő indokolást is tartalmaz arra, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [33] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére vonatkozó kifejezett indokolást azonban az indítványozó nem adott elő, annak alkotmányos tartalmára az indítványozó nem hivatkozott. Ilyen irányú indokolás hiányában az indítvány ezen elemében nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában írt követelményének, így annak elbírálására nincs lehetőség {lásd hasonlóan: 3076/2022. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [12]}
- [34] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére is hivatkozott, azonban ennek kapcsán ténylegesen nem a bírósági, hanem az azt megelőző hatósági eljárás sérelmét állítja.
- [35] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését felhívó indítványelemét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének körében értékelte.
- [36] A bírói kezdeményezés tartalmazza az indítványozó kifejezett kérelmét a Szabs. tv. támadott szövegrészei alaptörvény-ellenességének a megállapítására és a megsemmisítésére, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárására.
- [37] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatát a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjának „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze, valamint a 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze tekintetében folytatta le.

IV.

- [38] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint részben megalapozott.
- [39] 1. Az indítványozó elsődleges kifogása szerint a Vármegyei Rendőr-főkapitányságnak és ezáltal valamennyi szabálysértési hatóságának az eljárásból történő kizárására a hatályos jogszabályok nem biztosítanak lehetőséget, a jelenlegi jogszabályi környezet alapján a Szabs. tv. támadott rendelkezései nem határozzák meg kellően a kizárási okok kezelését, amikor a kizárára és az eljáró szabálysértési hatóság kijelölésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjével szemben merül fel kizárási ok.

- [40] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a Szabs. tv. bírói indítvánnyal támadott, jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezéseit, illetve a vonatkozó rendelkezések jogszabályi környezetét.
- [41] A Szabs. tv. 40. § (5) bekezdése a szabálysértés miatt eljáró hatóságokról szóló VII. Fejezetben található, amelynek 29. címe a szabálysértési hatóság hatásköréről és illetékességéről szól.
- [42] A Szabs. tv. 40. §-a kimondja, hogy a szabálysértési eljárás lefolytatására az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes. Ettől az e szakaszban meghatározottak szerint el lehet térni, ha az eltérést a szabálysértési eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja. E szakasz rendelkezik a megelőzés elvéről is, mely szerint, ha több eljárás alá vont személy van és különböző szabálysértési hatóságok illetékességi területén laknak vagy tartózkodnak, az a szabálysértési hatóság jár el, amelyik az ügyben korábban intézkedett. Ugyanez az elv érvényesül abban az esetben is, ha az eljárás alá vont személy, illetve az eljárás alá vont személyek több cselekményét egy szabálysértési eljárásban bírálják el és az eredményesebb és gyorsabb eljárás érdekében a cselekmények elkövetésének vagy felderítésének a helye szerint több szabálysértési hatóság is illetékes.
- [43] A Szabs. tv. 40. § (5) bekezdése rendelkezik a szabálysértési hatóságok esetében felmerülő hatásköri vagy illetékességi vita eldöntéséről.
- [44] Amennyiben egy szabálysértési ügyben több hatóság állapítja meg hatáskörét vagy illetékességét, pozitív hatásköri vagy illetékességi vitáról beszélünk. Amennyiben több hatóság állapítja meg hatáskörének vagy illetékességének a hiányát, úgy negatív hatásköri vagy illetékességi vitáról beszélünk.
- [45] A Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés szerint, ha vitás, hogy több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni, a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságot rendőrkapitányság esetén a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szerve esetén a Központi Irányítás; több rendőr-főkapitányság illetékességi területe esetén az Országos Rendőr-főkapitányság; mindezek hiányában a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter jelöli ki.
- [46] A kizárás általános szabályairól a Szabs. tv. VIII. fejezetének 34. címe rendelkezik. A Szabs. tv. 46. § (1) bekezdés szerint a szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság és bíróság tagjaként nem járhat el, aki az ügyben, mint eljárás alá vont személy vagy az eljárás alá vont személy képviselője, továbbá mint sértett, feljelentő vagy mint ezek képviselője vesz vagy vett részt, valamint a felsoroltak hozzátartozója; aki az ügyben, mint tanú vagy szakértő vesz vagy vett részt; akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható; illetve aki az ügyben közvetítőként jár vagy járt el. A Szabs. tv. 46. § (3) bekezdése szerint nem járhat el az ügyben az a szabálysértési hatóság és bíróság, amelynek vezetőjével szemben az említett kizárási okok valamelyike fennáll.

- [47] A Szabs. tv. 47. § támadott (2a) bekezdése szerint pedig, ha a kizárási ok a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben fennáll, a kizárásról és az eljáró szabálysértési hatóság kijelöléséről a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szerv – vagyis rendőrkapitányság esetén a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szerve esetén a Központi Irányítás – dönt. A Szabs. tv. hatályos rendelkezései tehát a kizárás általános szabályai között arra az esetre, amikor a kizárási ok a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben áll fenn, a kizárásról és az eljáró szabálysértési hatóság kijelöléséről szóló döntést egy utaló szabállyal oldják meg.
- [48] A Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdése azáltal, hogy a 40. § (5) bekezdésből csupán annak a) pontjára utal vissza, csak a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság hatáskörét teremti meg; a 40. § (5) bekezdés b) és c) pontjában szereplő ORFK-ét, valamint a szabálysértési szabályozásért felelős miniszterét azonban nem.
- [49] Azáltal viszont, hogy a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdése az eljáró szabálysértési hatóság kijelölésére kizárólag a 40. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szervet – vagyis jelen ügy kapcsán kizárólag a vármegyei rendőr-főkapitányságot – jogosítja fel, ezáltal leszűkíti az eljáró szabálysértési hatóság kijelölésére jogosult szervek körét, kizárva a 40. § (5) bekezdés b) illetve c) pontjában megjelölt szervek – így az ORFK illetve a belügyminiszter – hatáskörét arra az esetre, amikor a 40. § (5) bekezdés a) pontja alapján a kijelölésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervvel – a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – szemben áll fenn kizárási ok.
- [50] Amennyiben a vármegyei rendőr-főkapitánnyal – mint a szerv vezetőjével – szemben kizárási ok merül fel, akkor ez az egész apparátusa kizárásához vezet, vagyis a vármegyei rendőr-főkapitányság sem járhat el az ügyben. Ez következik a jogalkotó – Szabs. tv. 46. § (3) bekezdésében is megjelenő – céljából, miszerint a hatóság vezetőjével szemben felmerülő kizárási ok az egész hatóság kizárását eredményezi, függetlenül attól, hogy a döntést adott esetben a vezető beosztottja – átruházott hatáskörben – hozza meg. A vezetője átruházott jogkörében eljáró ügyintéző ugyanis szoros munkajogi függőségi jogviszonyban áll a szerv vezetőjével. (Lásd: Papp László – Kis Norbert – Hollán Miklós: Szabálysértési jog. Egyetemi tankönyv. Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2011. 265. o.)
- [51] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések összhangban állnak-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal.
- Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését tartalmi vizsgálathoz köti, amely során elemzi az alapjog sérelmére vezető jogszabályi környezetet, a szabályozás célját, a konkrét ügy tényállását, illetve az abból levont következtetéseket az adott esetre vonatkoztatható alapjogsérelemre

{19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat}.

- [52] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes hatósági ügyintézéshez való joghoz szorosan kötődik a Nemzeti hitvallásban megfogalmazott, polgárait szolgáló, más kifejezéssel „jól ügyintéző” állam követelménye és deklarációja, amely a jó közigazgatáshoz, a jó ügyintézéshez való jog fogalmi keretében és követelményrendszerében helyezhető el. A tisztességes hatósági ügyintézés újszerű, alaptörvényi alapja tehát a „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint pedig a Nemzeti hitvallás nem csupán egy deklaráció, hanem értelmezési keretként szolgál az Alaptörvény többi, normatív erejű rendelkezéseinél.
- [53] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényeges eleme a pártatlan, részrehajlás nélküli ügyintézés, a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint a tisztességes ügyintézés követelménye {lásd például: 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]}. „Jogállami keretek között a »tisztességes« (*fair*, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is megfelelő módon és tartalommal meg kell jelennie a *fair* eljárás alkotmányjogi követelményeinek, amelyeket az alapjogi jogalanyiséggel rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig alaptörvényi mércéje. Ezen jogállami követelménynek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önállóan, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot.” {25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23]}
- [54] Az előbb megfogalmazott elvek és követelmények tükrében az állam intézményvédelmi kötelezettsége a pártatlan, részrehajlás és megkülönböztetés nélküli hatósági eljárás biztosítása, az ezt garantáló szabályozás kialakítása és működtetése, ellenőrzése révén. {3313/2023. (VI. 21.) AB határozat, [44]-[45]}
- [55] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tehát a fentiek szerint – egyebek mellett – magában foglalja a pártatlan, részrehajlás nélküli ügyintézés elvét. {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]}
- [56] Ennek egyik fontos garanciáját jelentik a kizárás szabályai. A kizárási szabályok jogalkotói célja a részrehajlásmentes, érdekeltségtől független eljárás, döntéshozatal,

vagyis az, hogy a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon történő ügyintézését biztosítsák. Nem az a döntő fontosságú, hogy a döntéshozó vagy abban résztvevő ténylegesen elfogult-e, hanem az, hogy ha az ügyben az ügyfél vagy az ügyfelek valamelyike számára kedvezőtlen (vagy éppen kedvező) döntés születik, akkor a hatóság ne legyen elfogultsággal, részrehajlással vádolható. A kizárás ezért adott esetben a hatóság érdeke is, csak így biztosítható az eljárás alá vont személynek az a joga, hogy ügyében elfogulatlan, külső befolyásoktól mentes, tárgyilagos döntést hozzon a hatóság.

- [57] A Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdése – a támadott szövegrésze miatt – nem biztosítja a hatósági ügyek tisztességes módon történő elintézését, mivel a vármegyei rendőr-főkapitánnyal szembeni kizárási ok esetére nem biztosítja más szerv hatáskörét a kizárási ok elbírálására, illetve az eljáró szabálysértési hatóság kijelölésére. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból eredő követelmény, hogy a szabálysértési hatóság kijelölésére vonatkozó döntést ne hozhassa meg olyan személy, akinek a pártatlansága nem aggálymentes.
- [58] Ugyan a vármegyei rendőr-főkapitányság nem az ügy érdemében dönt, de mégis „eljár a szabálysértési ügyben”. A kizárásról és az eljáró hatóság kijelöléséről szóló döntés is egy közhatalmi döntés, amiről a vármegyei rendőr-főkapitányság alakszerű határozatot hoz, amellyel meghatározza a közhatalmi jogkörrel rendelkező, az ügy érdemében döntést hozó szervet.
- [59] Sérül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, amennyiben az elkövető felelősségét megállapító döntést olyan hatóság hozza meg, amellyel szemben, illetve amelynek kijelöléséről döntő (felettes) szervével illetve annak vezetőjével szemben kizárási ok áll fenn, és e (felettes) szervvel szemben benyújtott kizárási indítvány érdemi elbírálására nincs másik hatáskörrel rendelkező szerv. Sérül a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amennyiben a vármegyei rendőr-főkapitányság maga dönthet a szerv, illetve vezetőjének kizárásáról, még abban az esetben is, ha a szerv vezetőjével szembeni döntést adott esetben a vezető beosztottja – átruházott hatáskörben – hozza meg, ez utóbbi ugyanis szolgálati viszonyából eredően a hatóság vezetőjével függőségi viszonyban áll.
- [60] Ez a megállapítás *mutatis mutandis* összhangban áll a *nemo iudex in sua causa* elvével, amelyet a 23/2024. (XII. 23.) AB határozat egy olyan ügyben erősített meg, amelyben a kizárási indítványt elbíráló tanácsnak tagja volt az a bíró, akivel szemben az indítványozó kizárási indítványt terjesztett elő {23/2024. (XII. 23.) AB határozat, Indokolás [39]}

- [61] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadóan támasztható követelményekkel ellentétes, ezért azt megsemmisítette.
- [62] 4. A bírói kezdeményezés a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjának a „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze megsemmisítését is kérte.
- [63] 4.1. Az indítvány hivatkozott a normavilágosság követelményének sérelmére, ezért az Alkotmánybíróság röviden áttekintette az erre vonatkozó gyakorlatát.
- [64] Az Alkotmánybíróság normavilágossággal és a normák értelmezésével kapcsolatos gyakorlata abból indul ki, hogy a jogszabályok értelmezése elsősorban a bíróságok feladata és hatásköre: „nem vetheti fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvének sérelmét önmagában az az eset, ha egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása az egyszerű automatizmuson túlmutató jogértelmezést igényel az eljáró bíróságok, illetőleg hatóságok részéről, különösen akkor (...), ha egy adott norma több lehetséges értelmezése egyaránt összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ilyen esetekben nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró (indítványozó) bíró feladata az Alaptörvénnyel összhangban álló, lehetséges értelmezési eredmények közötti választás, melyet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata olyan jogértelmezési kérdésnek tekint, melyet még alkotmányjogi panaszeljárásokban sem bírálhat felül mindaddig, amíg a választott jogértelmezés az értelmezési tartomány alkotmányossági keretein belül marad.” {3051/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}. Valamint „hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy nem tartozik hatáskörébe a jogszabályok által nyitva hagyott kérdések tisztázása, mivel az a rendes bíróságok feladata” {3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [65] Az Alkotmánybíróság a 24/2013. (X. 4.) AB határozatában rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” {Indokolás [49]; illetve: 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra (Indokolás [11]).

- [66] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető. Tehát alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő. {3354/2024. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [26]-[28]}
- [67] A Szabs. tv. 40. § (5) bekezdése arról az esetről rendelkezik, ha vitás, hogy több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni. Az ilyen esetekre ez a jogszabályhely akként rendelkezik, hogy a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságot rendőrkapitányság esetén a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szerve esetén a Központi Irányítás [Szabs. tv. 40. § (5) bekezdése a) pont]; több rendőr-főkapitányság illetékességi területe esetén az Országos Rendőr-főkapitányság [Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pont]; az a) és b) pontban foglaltak hiányában a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter [Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés c) pont] jelöli ki.
- [68] Az indítvány alapjául szolgáló ügyben azonban nem hatásköri vagy illetékességi vita merült fel, vagyis a támadott szövegrész nem önmagában illetve a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés kontextusában vet(het) fel értelmezési bizonytalanságot, hanem a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésének utaló szabályára tekintettel.
- [69] A jogszabályok megalkotásánál évtizedek óta széles körben alkalmazott megoldás az utaló (át-/visszautaló) szabály, amely – természete szerint – más jogszabályi szövegrészeket (az utalt szabályokat) használ fel saját szabályozási céljaira. Ez a felhasználás ugyanakkor a legritkább esetben történik szó szerinti átvétel útján. Az Alaptörvény 28. cikkében említett józan észnek megfelelő célt szolgáló értelmezési tétel alapján mindig meg kell vizsgálni a konkrét utaló szabályt, mert az mondja meg/jelöli ki, hogy mely jogszabálysöveget, milyen feltételekkel és milyen értelmezéssel, illetve összefüggésben kell/lehet felhasználni az utaló szabály által rendezni kívánt szabályozási helyzetben.
- [70] A Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze megsemmisítésével a 40. § (5) bekezdésben – annak b) illetve c) pontjában – nevesített további szervek hatásköre is megnyílik arra az esetre, ha az a) pontban nevesített vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság illetve annak vezetőjével szemben kizárási ok állna fenn. A megsemmisítést követően a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdése alapján, ha a kizárási ok a szabálysértési hatóság vezetőjével szemben áll fenn, a kizárásról és az eljáró szabálysértési hatóság kijelöléséről a 40. § (5) bekezdés szerinti szerv dönt. A Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontja az e bekezdés által szabályozott hatásköri-illetékességi viták esetére tartalmazza a „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe esetén”

kitételt. A Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdés utaló szabálya azonban csak a 40. § (5) bekezdés szerinti szervekre utal, úgymint a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, a Központi Irányítás, az ORFK, valamint a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter. A Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdés azonban nem utal arra, hogy ezeknek a szerveknek csak a 40. § (5) bekezdésben meghatározott esetekben – vagyis a b) pontnál csak „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe esetén” – lenne hatásköre eljárni. A Szabs. tv. illetékességi viták feloldására vonatkozó 40. § (5) bekezdés b) pontjának a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésére tekintettel történő alkalmazása során, az indítványozó által támadott „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrész tehát nem közvetlen része az utalt szabályozásnak, a kizárás esetén ugyanis nem több rendőr-főkapitányság közötti illetékességi összeütközésről van szó. Mindez azt jelenti, hogy kizárás esetén a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjában megjelölt szerv kijelölésre fennálló döntési jogköre akkor is megteremtődik, ha a kizártsággal nem több vármegyei rendőr-főkapitányság illetékességi területe, hanem – az alapul fekvő ügghöz hasonlóan – csak egy vármegye illetékességi területe érintett, hiszen a kizárásnak nem fogalmi eleme az illetékességi összeütközés.

- [71] Mind ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szövegrész az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére vezető értelmezési problémát jelen ügy kapcsán nem vet fel.
- [72] A támadott szövegrész megsemmisítése esetén ráadásul a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontja – az egész (5) bekezdés kontextusában – nyelvtanilag értelmezhetetlenné válna, hiszen a hatályban maradó szövegrész a következőképpen szólna: „esetén az Országos Rendőr-főkapitányság”. Ez a jogszabályi rendelkezés így nem határozná meg, hogy mely esetben kellene az Országos Rendőr-főkapitányságnak a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságot kijelölnie, ha vitás, hogy több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni, vagyis épp ezáltal merülne fel a normavilágosság követelményének sérelme.
- [73] 4.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését felhívó indítványelem tekintetében az Alkotmánybíróság visszautal arra, hogy már az Indokolás III.4. pontjában akként foglalt állást, hogy az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését felhívó indítványelemét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének körében értékelte.
- [74] Az Alkotmánybíróság az előző pontban pedig azt is megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét - jelen ügy kapcsán - az eredményezte, hogy a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésének utaló szabálya a 40. § (5) bekezdésből csupán annak a) pontjára utal vissza, így a törvény csak a vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság (illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szerve esetén a Központi Irányítás) hatáskörét teremti meg; a 40. § (5) bekezdés b) és c)

pontjában szereplő ORFK-ét, valamint a szabálysértési szabályozásért felelős miniszterét azonban nem. A Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrésze megsemmisítésével azonban a 40. § (5) bekezdésben – annak b) illetve c) pontjában – nevesített további szervek hatásköre is megnyílik arra az esetre, ha az a) pontban nevesített vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság illetve annak vezetőjével szemben kizárási ok állna fenn, így az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének az indítványozó által jelen ügy kapcsán felmerülő sérelme már a továbbiakban nem áll fenn.

- [75] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjának „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.
- [76] 6. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1)–(4) bekezdéseire tekintettel alkalmazási tilalmat sem rendelt el.
- [77] 7. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján rendelkezett arról, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, a (4) bekezdése alapján pedig arról, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.
- [78] 8. Tekintettel arra, hogy a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdésének „a) pontja” szövegrészét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés sérelmére tekintettel megsemmisítette, az Alaptörvény további hivatkozott rendelkezéseinek sérelmét már nem vizsgálta.
- [79] 9. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2025. szeptember 9.

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Polt Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [80] 1. A határozat rendelkező részével és a többségi indokolással egyetértek. Ebben az ügyben azonban véleményem szerint egy olyan alkotmányjogi kérdés is felmerült, amelynek legalább a kereteit szükséges vizsgálni. Ez az, hogy a szabálysértési eljárás az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének vagy XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tárgyi hatálya alá tartozik-e, azaz a tisztességes hatósági vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalma vonatkozik-e rá.
- [81] 2. A kérdés nem újkeletű. A dilemma az, hogy a szabálysértési jog „kis büntetőjog” vagy „szankciós közigazgatási jog”. Annak ellenére, hogy a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jog sok tekintetben – generálisan – hasonlítanak egymásra, tartalmuk nem egyezik és nem is egyezhet meg teljes mértékben (lásd például a vizsgálati, illetve a kontradiktórius eljárás közti alapvető különbségeket). Ezért – elsősorban nem ebben, hanem a jövőbeli ügyekben – eltérő eredményekre vezethet,

ha az Alkotmánybíróság az egyik vagy a másik eljárási alapjog hatálya alatt bírálja el a Szabs. tv. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. Mindenekelőtt azoknak a részjogosítványoknak a mikénti alkalmazása a kérdés, amelyek csak az egyik eljárási alapjog részét képezik, vagy amelyek ugyan mindkettőhöz hozzá tartoznak, de nem azonos tartalommal. Előbbire példa a tisztességes tárgyaláshoz való jog, amely a hatósági eljárásban nem jelenik meg. Utóbbi példája a határidőn túli döntéshozatal, ami eltérően hathat ki egy büntetőeljárás és egy közigazgatási eljárás méltányos, *fair* jellegére.

- [82] A szabálysértési eljárás besorolása az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vagy XXVIII. cikk (1) bekezdése hatálya alá azért tűnik különösen megfontolásra érdemesnek, mert egyes esetekben a rendőrhatóság, más esetekben a bíróság jár el első fokon (vesd össze: Szabs. tv. XVII. fejezet). Konkrét normakontroll hatáskörben okozhat ez kifejezetten gondot, amikor egy általános eljárási szabályt attól függően alkalmaz első fokon a szabálysértési hatóság vagy a bíróság, hogy az adott ügyben a tényállás szerinti magatartás szabálysértési elzárással is büntethető-e vagy sem.
- [83] 3. A jelen ügyben az egyértelmű, hogy a jogvita a hatóság vezetőjének a kizárásával összefüggésben merült fel. Megjegyzendő azonban, hogy a kézbesítési vélelemmel kapcsolatos Szabs. tv.-beli szabályt az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a hatálya alatt vizsgálta egy olyan esetben, mint amilyen a tárgyi ügyben is körvonalazódott: első fokon a rendőrhatóság járt el és a másodfokon eljáró bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz az első fokon alkalmazott szabállyal szemben {lásd: 3458/2023. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [22]-[33]}.

Budapest, 2025. szeptember 9.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [84] A határozat rendelkező részének 1. pontjában szereplő mozaikos megsemmisítést és a rendelkező rész 2. pontjában ahhoz kapcsolódóan megállapított alkalmazási tilalmat csak abban az esetben tudtam volna szavazatommal támogatni, ha a határozat a rendelkező rész 3. pontjában – elutasítás helyett – a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdésének b) pontjához kapcsolódóan jogalkotói mulasztást is megállapított volna. Álláspontom szerint ugyanis a mozaikos megsemmisítés következtében a szabályozás nem áll összhangban azzal a jogalkotói szándékkal, amely a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdéséhez és 40. § (5) bekezdéséhez kapcsolódóan beazonosítható. Úgy

vélem, hogy ezen jogalkotó szándék a konkrét esetben jogalkotói mulasztás kimondásával lett volna érvényre juttatható.

- [85] Egyet tudtam érteni a határozat megközelítésével az alapul fekvő alkotmányossági probléma meghatározását illetően. Magam is úgy vélem, hogy a Szabs. tv. támadott rendelkezései nem szabályozzák megfelelően a kizárást és az eljáró hatóság kijelölését azon esetekben, amikor a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjével szemben merül fel kizárási ok. A Szabs. tv. indítványban kifogásolt szabályozása ezért nem garantálta a pártatlanság követelményének az érvényesülését, ezáltal a szabálysértési ügyek tisztességes módon történő elintézését sem. Az ilyen szabályozás ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadó követelményekkel.
- [86] A határozat ennek orvoslására mozaikos megsemmisítésről rendelkezik, amelynek nyomán a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdése alkalmazásakor az abban hivatkozott 40. § (5) bekezdés a) pontja mellett a jogszabályhely b) és c) pontjai is alkalmazhatóvá válik. A konkrét ügyben ennek következtében a kizárásról és az eljáró szabálysértési hatóság kijelöléséről már a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) és c) pontja szerinti szerv is döntést hozhat. Aggályaim ezen szabályelemek alkalmazásával összefüggésben az alábbiak.
- [87] Véleményem szerint a konkrét ügyben az utalt b) pont nem alkalmazható. Az ugyanis olyan eseteket szabályoz, ha a vitás kérdés – vagyis annak kérdése, hogy több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni – több rendőr-főkapitányság illetékességi területét érinti. Ez a feltétel a konkrét ügyben nem teljesül, mivel a rendőr-főkapitány kizártsága egy vármegyét, egy rendőr-főkapitányság illetékességi területét érinti. Így az ORFK-nak nem keletkezik hatásköre annak meghatározására, hogy a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjének kizártsága miatt melyik másik rendőrkapitányság jogosult eljárni. A jelen ügyben ezért a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés c) pont marad az alkalmazható szabály, vagyis az adott szabálysértési ügyben eljáró rendőrkapitányságot a belügyminiszternek kellene kijelölni. Kétségeim vannak afelől, hogy a konkrét és a hasonló jellegű eljárási problémák megoldása miniszteri szintű beavatkozást igényel. Ráadásul ilyen esetben az elbírálás fokozatosságának – szabálysértési és büntetőeljárásokban általános – követelménye sem tud érvényesülni.
- [88] Egyúttal nem tartom az Alaptörvény rendelkezéseiből – különösképpen a normavilágosságból – fakadó követelményekkel összhangban állónak a határozat által javasolt azon értelmezési megoldást, amely szerint a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontja szövegének a „több rendőr-főkapitányság illetékességi területe” szövegrésze nem közvetlen része az utalt szabályozásnak, így az az utaló szabály alkalmazásakor nem irányadó. Úgy vélem, hogy a jogalkalmazóknak címzett ezen iránymutatás inkább bizonytalanságot kelt, mintsem egyértelmű helyzetet teremt. Különös figyelemmel arra, hogy éppen a mozaikos megsemmisítés nyomán válik az utaló szabály alkalmazásakor a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdése teljes egészében

alkalmazandóvá. Nem felel meg továbbá ez az értelmezés a jogalkotó azon szándékának sem, amely a Szabs. tv. 47. § (2a) bekezdéséhez és 40. § (5) bekezdéséhez kapcsolódóan beazonosítható.

- [89] Mindezen kifogásaim alapján a mozaikos megsemmisítés és az ahhoz kapcsolódó alkalmazási tilalom kimondása mellett mulasztás megállapítását tartottam volna indokoltnak. Azáltal lehetőséget kapott volna a jogalkotó, hogy a Szabs. tv. 40. § (5) bekezdés b) pontjában a szabálysértési eljárás struktúrájába illeszkedő és a jogalkalmazók számára világos, egyértelműen alkalmazható megoldást dolgozzon ki az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, XXIV. cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmények együttes érvényesítése érdekében.

Budapest, 2025. szeptember 9.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró