

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1517/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

**Az eljárás megindítása**

A panaszos Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata Közterület-felügyeletének (a továbbiakban: Közterület-felügyelet) parkolási pótdíjazási és kerékbilincselési gyakorlatát sérelmezve fordult a hivatalomhoz.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Közterület-felügyelet irodavezetőjétől.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

**Alkalmazott jogszabályok**

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftfv.)
- a kerékbilincs közterület-felügyelet általi alkalmazására, a járművek elszállítására, valamint a felmerült költségekre vonatkozó szabályokról 55/2009. (X. 16.) IRM rendelet (IRM rendelet)
- Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Fővárosi Közgyűlési rendelet (Föv. Kgy. rendelet)

**A megállapított tényállás**

A panaszos előadta, hogy 2014. január 17-én a XII. kerületben parkolt az autójával, de elmulasztott parkolójegyet váltani, ezért a Közterület-felügyelet munkatársai kerékbilincset helyeztek a gépkocsijára. Ezt észlelve a helyszínen kifizette a kerékbilincselés esetén fizetendő 14.605 Ft-ot, de úgy véli, hogy mindezt csak azért került sor, mert külföldi rendszámú autóval parkolt, hiszen úgy tapasztalta, hogy a magyar rendszámú gépkocsik ilyen esetben sem kaptak kerékbilincset.

Megkeresésemre a Közterület-felügyelet irodavezetője arról tájékoztatott, hogy a közterület-felügyelő 2014. január 17-én azért helyezett kerékbilincset a hivatkozott gépjárműre, mert azt a Föv. Kgy. rendeletben meghatározottaktól eltérően, szabálytalanul helyezték el.

A Kftfv. 20. § (6) bekezdésének rendelkezése értelmében a közterület-felügyelő a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a kiemelten védett, védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett járműre a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig kerékbilincset helyezhet.

A kapott tájékoztatás szerint Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Képviselő-testülete a 11/2012. (III. 1.) számú határozatában egyetértett azzal, hogy a Közterület-felügyelet – a Kfttv. és az IRM rendelet előírásai szerint – a Budapest XII. kerületi korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várokozó, a XII. kerületi védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű rögzítésére kerékbilincset alkalmazzon. A kerékbilincs felhelyezésére az IRM rendelet előírásai szerint került sor minden indokolt esetben a kapott tájékoztatás szerint.

Az irodavezető szerint nagy problémát jelentenek a várakozási díj megfizetése nélkül várokozó külföldi rendszámú gépjárművek, tekintettel arra, hogy esetükben a kiszabott pótdíj behajtása szinte lehetetlen. A XII. kerületben a külföldi rendszámú gépjárművek havi átlagos aránya a kerületben várakozó gépjárművek összmenyiségéhez képest 2% körül mozog. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a statisztikai adatok szerint a pótdíjazott járművek megközelítőleg 15%-a külföldi, vagyis hétszer gyakoribb a pótdíjazott járműveknél a külföldi gépjárművek aránya. Esetükben a fizetési hajlandóság rendkívül alacsony, a pótdíjak megfizetésének kikényszeríthetatlensége pedig országos problémát jelent, a jelenlegi helyzeten csak jogszabályi rendezéssel lehetne módosítani. Tudomása szerint a kerületben nincs utasítás arra vonatkozóan, hogy mely gépjárművek esetében kell kerékbilincset alkalmazni, arra minden esetben sor kerül, ha a jogszabály, illetőleg az eset összes körülményei azt indokolttá teszik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv vagy hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Közterület-felügyelete hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

### **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.<sup>1</sup> A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már igen hamar kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a jogrendszer egészére, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok körébe. Ebben az esetben mindazonáltal a megkülönböztetés mércéje nem a szükségesség és arányosság, hanem pusztán a korlátozás célszerűsége, azaz az önkényesség hiánya. Mindezt megerősítette az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában, amelyben a korábbi gyakorlatára építve kiemelte, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges.

A fent kifejtett közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett fontos megemlíteni a közvetett hátrányos megkülönböztetést is, amelynek lényege abban áll, hogy az Ebktv.-ben felsorolt tulajdonsággal rendelkező személyeket – bár látszólag semleges a magatartás, intézkedés, vagyis mindenkire vonatkozik – lényegesen nagyobb arányban hozza hátrányos helyzetbe, mint más személyeket

### **III. Az ügy érdemében**

A Kfttv. 20. § (6) bekezdése valóban úgy rendelkezik, hogy ha a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a kiemelten védett, védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű balesetveszélyt nem jelent, és a forgalmat nem akadályozza, rögzítésére – a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig – a felügyelő kerékbilincset alkalmazhat.

---

<sup>1</sup> 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

A fenti rendelkezés megteremti a lehetőséget a közterület-felügyelők számára, hogy a díjfizetés nélkül várakozó gépjárművekre is kerékbilincset helyezzenek el, nem csak a szabálytalanul várakozó járművekre. Csakhogy egyetlen további jogszabály sem ad iránymutatást vagy határoz meg szempontrendszert, hogy a parkolás díj nem fizetése esetén mely esetekben indokolt a kerékbilincs felhelyezése, illetve elegendő a pótdíj kiszabása. Valójában tehát az ellenőrzést végző személy belátására van bízva, hogy hogyan jár el, amely álláspontom szerint – a panaszos esetét is figyelembe véve – önkényes döntésre adhat lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság már vizsgálta Budapest Főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályzatáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. rendelet hasonló rendelkezését<sup>2</sup> és a 31/1996. (VII. 3.) számú határozatában megállapította, hogy a rendelet szabályozása nem egyértelmű a tekintetben, hogy a kerékbilincs alkalmazása kötelező, vagy csupán lehetséges. A szabályozásból nem tűnik ki, hogy ki és milyen szempontok alapján mérlegel és hoz döntést az eszköz felszereléséről. Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban hívta fel a figyelmet arra, hogy valamely jogszabály határozatlansága és többértelműsége sérti a jogbiztonság elvét, ezért alkotmányellenes.<sup>3</sup>

A 11/1992. (III. 5.) AB határozat arra is rámutatott, hogy a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. A rendelet vizsgált rendelkezései az Alkotmánybíróság szerint nem felelnek meg ennek az igénynek.

Az IRM rendelet 5. § szerint: (1) *Az intézkedés során a felügyelő képfelvételt, vagy kép- és hangfelvételt (a továbbiakban: felvétel) készít az elkövetett jogsértés bizonyíthatósága érdekében.* (2) *Az intézkedést azonnal félbe kell szakítani vagy meg kell szüntetni, ha a járműhöz visszaérkező üzemben tartó vagy a jármű használója azt kéri, és az intézkedésnek a melléklet 5. pontja szerint számított csökkentett költségét megtéríti, valamint a szabálytalanságot megszünteti.* (3) *A csökkentett költség akkor számítható fel, ha a felügyelő rendelkezésére a jármű rögzítését vagy elszállítását végző személy a helyszínre érkezett, és a jármű rögzítésének vagy elszállításának előkészületét megkezdte.* A Melléklet 5. pontja értelmében *a csökkentett költség a 2. pontban meghatározott összeg (11.500 Ft+ÁFA) 50%-a.*

A panaszos a beadványához csatolta a közterület-felügyelet által a kerékbilincselésről készített felvételt, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a panaszos helyszínre való visszaérésekor a közterület-felügyelet még nem helyezte fel a gépjármű kerekére a kerékbilincset, az csak folyamatban volt.

Amikor a panaszos jelezte, hogy a helyszínen kifizeti a kerékbilincselésért fizetett összeget, akkor a felvételt készítő közterület-felügyelő szólt a társának, hogy „akkor azt nem tesszük föl, mert azt baromi nehéz leszedni”.

Mindezek alapján jogszerűtlen volt a felügyelő azon eljárása, hogy a kerékbilincselés esetén fizetendő teljes összeget róttta ki a panaszosra, mivel az IRM rendelet fent idézett szakasza értelmében ilyen esetben csökkentett összeget kell fizetnie a jármű üzembentartójának.

---

<sup>2</sup> 38/1993. (XII.27.) Főv. Kgy. rendelet 36. § (1) bekezdés: „A 74/1999. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet 4. § c) pontjában foglalt rendelkezés szerint a közterület-felügyelő a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművekre - ha balesetveszélyt nem jelent és a forgalmat nem akadályozza - kerékbilincset helyezhet el. A korlátozott várakozási övezetben a díjfizetés nélkül várakozó, valamint a korlátozott várakozási övezetekre előírt várakozási időtartamot túllépő járműre a közterület-felügyelő kerékbilincset nem helyezhet el.”

<sup>3</sup> (ABH 1991, 80.)

A felvételen hallható, hogy a panaszos rákérdez arra, hogy miért helyeznek fel kerékbilincset az autójára, azért helyezik-e fel, mert nincs érvényes parkolójegye. A közterület-felügyelő erre válaszként kifejti, hogy valóban a parkolójegy hiánya miatt, de a panaszos külföldi állampolgár, és „*nagyon sokszor van az, hogy megbírságozzák a külföldi állampolgárt, és ő meg nem fizeti be, mert hogy külföldi állampolgár*”.

A panaszos ezt követően arról érdeklődik, hogy a magyar rendszámú autókra is tesznek-e kerékbilincset, a felügyelő pedig azt válaszolja, hogy akkor, ha szabálytalanul parkolnak, „*például feláll a járdára és nem lehet tőle elférni*”. Majd a panaszos elmondja, hogy ő nem parkolt szabálytalanul, és a felügyelő újra kifejti, hogy a külföldi rendszámú gépjárművekre azért helyeznek fel kerékbilincset, mert a külföldiek jellemzően nem fizetik be a pótdíjat. Elmondja a felvételen azt is, hogy a magyar rendszámú gépjárművekre díjfizetés nélküli várakozás esetén nem szerelnek fel kerékbilincset, „*speciel ebben az esetben nem, csak ha más szabálysértést követnek el*”.

Az önkormányzat 2012. május 1-jén 17 órai kezdettel megtartott képviselő-testületi ülésének jegyzőkönyvi kivonatából kiderül, hogy a képviselő-testület meghozta a 11/2012. (III. 1.) Bp. XII. ker. Hegyvidéki Önk. Kt. határozatát, az alpolgármester 2012 februárjában benyújtott határozati javaslata alapján, miszerint:

*A Képviselő-testület*

- a) *egyetért azzal, hogy a Hegyvidéki közterület-felügyelet – a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény és a kerékbilincs közterület-felügyelet általi alkalmazására, a járművek elszállítására, valamint a felmerült költségekre vonatkozó szabályokról szóló 55/2009. (X.16.) IRM rendelet előírásai szerint – a Budapest XII. kerületi korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a XII. kerületi védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű rögzítésére kerékbilincset alkalmazzon;*
- b) *felkéri a polgármestert, hogy a kerékbilincs 2012. I. félévében történő alkalmazásához szükséges előkészítő intézkedéseket tegye meg.*

A javaslat indokaként az alpolgármester a következőket fogalmazta meg. „*A Hegyvidéki Önkormányzat parkolás-üzemeltetési feladatait 2011. október 1. napjától a FABER Kft. látja el. Az elmúlt időszakban a parkolás-üzemeltető kimutatása alapján jelentős mértékű pótdíj tartozást halmoztak fel egyes gépjármű tulajdonosok. Számos olyan külföldi rendszámú gépkocsi tulajdonos van, aki 40-50 darab parkolási eseményhez kapcsolódó, meg nem fizetett pótdíjjal tartozik, melyek behajtása a jelenlegi jogszabályok alapján gyakorlatilag lehetetlen. A kerületünk korlátozott várakozási övezeteiben díjfizetés nélkül vagy érvényes engedély nélkül várakozók kerékbilincssel történő rögzítésével lehetővé válik a külföldi rendszámú járművek üzemeltetőinek azonosítása és így az elmaradt pótdíjtartozások behajtása.*

*Ennek megfelelően kérem a tisztelt Képviselő-testületet hogy a Budapest XII. kerület korlátozott várakozási és védett övezeteiben díjfizetés, vagy érvényes engedély nélkül elhelyezett jármű közterület-felügyelő általi kerékbilincssel történő rögzítését támogassa.*”

Ahogy azt a fentiekben már kifejtettem, a Kftftv. valóban lehetővé teszi a közterület-felügyelet számára, hogy kerékbilincset helyezzen el a díjfizetés nélkül várakozó járműveken, azt azonban, hogy milyen szempontokat kell mérlegelnie az eljáró felügyelőnek a felhelyezéskor, semmilyen jogszabály vagy normatív utasítás nem határozza meg.

Az irodavezető is csak annyiban tért ki erre válaszában, hogy a közterület-felügyelők minden olyan esetben elhelyezik a kerékbilincset a járművön, ha azt indokoltnak tartják.

Az önkormányzat sem foglalta bele ugyan a rendeletébe a kerékbilincselésre vonatkozó szabályokat, a képviselő-testület ülésén azonban határozott annak alkalmazásáról díjfizetés nélkül várakozó gépjárművek esetében, mindezt egy olyan alpolgármesteri javaslat alapján, amely egyértelműen a külföldi járművek üzemeltetőivel szembeni határozottabb fellépést szorgalmazta.

Maga a jogi szabályozás tehát nem tesz különbséget az üzemeltetők között semmilyen szempontból, de pontosan azzal, hogy nem kerültek kidolgozásra a kerékbilincs felhelyezésénél irányadó szempontok, hogy melyek azok a körülmények, amelyek díjfizetés nélküli várakozás esetén valóban indokolttá teszik annak alkalmazását, a jogalkotó megteremtette a lehetőséget egy olyan gyakorlat kialakulásához, amellyel a Közterület-felügyelet hátrányosabb helyzetbe hozza a külföldi rendszámú gépjárművek üzemben tartóit a magyar rendszámú járművek üzemeltetőihez képest.

A közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről szóló 2011/82/EU irányelvvel ellentétben a parkolási pótdíjat külföldiektől történő behajtására ugyan még nem született európai uniós jogszabály, számos példa mutatja azonban, hogy van hatékony megoldás a problémára.

Az Euro Parking Collection (EPC) nevű szervezet pl., kilenc európai országra vonatkozóan szerzi be a szükséges adatokat a beszedési eljárások lefolytatásához (többek között parkolás, autópálya-díjtartozás, zóna-díjak vagy más, bármilyen elmaradáshoz lehet együttműködni, szerződni velük). Ők szerzik be a járműnyilvántartókból a külföldi rendszámú gépjárművekhez tartozó adatokat, majd azt átadják a tartozást követelő szervezetnek vagy önkormányzatnak, amely ez alapján fizetési felszólítást tud küldeni, tehát a pótdíjazáshoz szükséges adatok beszerzése a külföldiekre vonatkozóan nem jelent megoldhatatlan nehézséget. (Szerződésben áll velük például a DKV Debreceni Közlekedési Zrt., illetve a Szekszárdi Vagyonkezelő Kft. is.) Tény, hogy ez az eljárás időigényesebb, mint a magyar rendszámú gépjárművek tulajdonosaival szemben kiszabott pótdíj behajtása, ez azonban nem elégséges indok arra, hogy a külföldi rendszámú gépjárművek tulajdonosait hátrányosabb helyzetbe hozzák.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Közterület-felügyelete azzal, hogy a kerékbilincs felhelyezése előtt a helyszínrre érkező panaszost nem az ilyen esetekre előírt, 50%-kal csökkentett díj, hanem a teljes összeg megfizetésére kötelezte, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 31. § alapján felkérem Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzat Közterület-felügyeletének vezetőjét, hogy gondoskodjon az IRM rendelet 5. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a panaszos által befizetett összeg 50%-ának visszafizetéséről, valamint – figyelembe véve a pótdíjigény érvényesítésének egyéb lehetséges módjait – vizsgálja meg a rendelkezésre álló lehetőségeket annak érdekében, hogy a Közterület-felügyeletnél kialakított, a külföldi rendszámú autók üzemeltetőit hátrányosabb helyzetbe hozó gyakorlat megszűnjön.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.