



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1186/2023. számú ügyben
parkolási kedvezmény igénybevételének jogszabályi feltételeivel
összefüggésben

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szervek:

XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt.
Budapest Főváros Önkormányzata

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1186/2023. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy tartózkodási engedéllyel Magyarországon élő ukrán állampolgár fordult beadványával Hivatalomhoz, aki lakossági várakozási engedély iránti kérelmének elutasításával összefüggésben fejtette ki aggályait.

Az elutasítás indoka az volt, hogy az engedély jogszabályban, egy fővárosi önkormányzati rendeletben meghatározott feltétele szerint a kérelmezőnek állandó lakóhellyel kell rendelkeznie az érintett várakozási övezet területén, amely kikötésnek az adott státusszal rendelkező személy, más jogszabályi rendelkezésekre tekintettel, eleve nem felelhet meg. Panaszos aggályosnak, az egyenlő bánásmód elvével ellentétesnek tartotta a vonatkozó szabályozást, eljárásomat az általános ombudsmani hatáskörömhöz kapcsolódóan kérte.

A beadványban foglaltakra figyelemmel az ügyben vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a kérelem ügyében eljáró XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt.-t, valamint a jogalkotó Budapest Főváros Önkormányzatát.

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

- A jogegyenlőség elve és a diszkrimináció tilalma: *„A törvény előtt mindenki egyenlő.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés]; *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Parkolási Rendelet);
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kktv.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.);
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 114/2007. Korm. rendelet)

A releváns jogszabályi rendelkezések

A *Parkolási Rendelet* releváns rendelkezései:

10. § (1) Lakossági várakozási hozzájárulás - kérelemre - annak a lakosnak adható, akinek állandó lakóhelye a várakozási övezet területén van, [...].

13. § (2) A lakossági várakozási hozzájárulást, a gazdálkodói várakozási hozzájárulást és az egészségügyi várakozási hozzájárulást a kerületi önkormányzat adja ki.

A *Kktv.* releváns rendelkezései:

9/D. § (3) A járművek helyi közutakon, valamint helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a helyi önkormányzat, vagy a Möt. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony. A várakozási díj és a pótdíj megfizetéséért a jármű üzemeltetője felel.

13. § (2) A lakott területeket, különösen a történelmi városrészeket, a műemléki és védett természeti területeket, továbbá a gyógy- és üdülőhelyeket forgalomszabályozási eszközökkel és megfelelő várakozási díjak alkalmazásával is fokozottan védeni kell a közúti közlekedés károsító hatásaitól.

15/A. § (1) Forgalmuszervezési, valamint a 13. § (2) bekezdésében meghatározott indokok alapján, az e törvényben meghatározott keretek között

a) a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a helyi önkormányzat rendeletében, [...]

kijelölhet olyan várakozási területet, amelynek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat kell fizetni.

48. § (5) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés – hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében [...]

e) a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.

Az *Nyvtv.* releváns rendelkezései:

5. § (2) A polgár lakóhelye: annak a lakásnak vagy szállásnak (a továbbiakban együtt: lakás) a címe, amely a polgár állammal, továbbá a természetes és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel való hivatalos kapcsolattartása, valamint lakóhelyhez kötött jogai és kötelezettségei megalapozásául szolgál.

(3) A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol a polgár – a lakóhely-változtatás szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.

(4) A polgár lakcím adata: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

13. § (2) A személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány tartalmazza a polgár természetes személyazonosító adatait, lakcímét – a (2a) bekezdésben meghatározott eltéréssel –, személyi azonosítóját, az okmány azonosítóját, [...].

A *114/2007. Korm. rendelet* releváns rendelkezései:

155. § (1) A kereskedelemről szóló törvény hatálya alá tartozó és a nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshelynek nem minősülő szálláshelyen megszálló harmadik országbeli állampolgár a szálláshelyének bejelentésére akkor köteles, ha magyarországi tartózkodása a beutazásától számított harminc napot meghaladja.

(5) A harmadik országbeli állampolgár a szálláshely bejelentésének tényét a regionális igazgatóság által kiállított igazolással (szálláshely igazolás) igazolja.

A) A vizsgálat lefolytatása, az érintettek nyilatkozatai

1. A panaszos, tartózkodási engedéllyel Magyarországon élő ukrán állampolgár, Budapest XIII. kerületében rendelkezik bejelentett szálláshellyel. A panaszos kifogásolta, hogy a Parkolási Rendelet szerinti lakossági várakozási engedély iránti kérelmét az azt elbíráló szerv – jelen ügyben a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. (a továbbiakban: a Közszolgáltató) – arra tekintettel utasította el, hogy a Parkolási Rendelet 10. § (1) bekezdése értelmében lakossági várakozási hozzájárulás „*annak a lakosnak adható, akinek állandó lakóhelye a várakozási övezet területén van*”, amely feltétel – a szerv megítélése szerint – adott esetben nem teljesül. A Közszolgáltató értelmezése szerint ugyanis az állandó lakóhely a lakcímkártya kiállításakor kerül bejegyzésre (ezzel szemben „*a tartózkodási engedélyen az ideiglenes lakcím szerepel*”), ennek hiányában a Parkolási Rendelet szerinti állandó lakóhelyre vonatkozó kikötésnek az érintett nem felelhet meg; az adott feltételt pedig mérlegelési lehetőség nélkül kénytelenek érvényesíteni. Panaszos erre tekintettel aggályosnak tartotta a szabályozást.

2. A Közszolgáltató vezérigazgatója megkeresésemre az alábbiak szerint részletezte álláspontját.

A várakozási engedély kibocsátásnak feltételeit a Parkolási Rendelet 10. § (1) bekezdése határozza meg, rögzítve – egyebek mellett – az állandó lakóhelyre vonatkozó, fentiekben többször idézett feltételt. Az állandó lakóhely igazolására a lakcímkártya szolgál, amelyen „*lakóhely*” megnevezés alatt szerepel a lakcímkártya jogosultjának címe. A panaszos és a vele azonos státuszban lévő külföldi állampolgárok a Magyarországra érkezés után tartózkodási engedélyt váltanak ki és szálláshely bejelentőlapot kapnak az idegenrendészeti hatóságtól. Ezek a dokumentumok korlátozott ideig érvényesek, kapcsolódva ahhoz a célhoz, amely okból az érintett külföldi állampolgárok Magyarországon tartózkodnak. A szálláshely éppen a tartózkodás célhoz kötöttségére tekintettel ideiglenes lakóhelynek értelmezhető csak. (A tartózkodás, és – azzal összefüggésben – a lakóhely ideiglenessége az állandó letelepedéssel szűnhet meg.)

A szálláshely, annak nem végleges mivoltára tekintettel, nem egyenértékű az állandó lakóhellyel. A vezérigazgatói álláspontban foglaltak szerint ez nem sérti az egyenlő bánásmód elvét, mivel az érintettek azonos elbánásban részesülnek velük összehasonlítható helyzetben lévő személyekkel. A panaszos részére tehát a várakozási engedélyt jogszabályi felhatalmazás hiányában nem tudják kibocsátani.

Kérdésemre a Közszolgáltató vezérigazgatója előadta, hogy a 2021. tárgyévre 26, a 2022. tárgyévre 32, a 2023. tárgyévre a válasz kibocsátásáig 8 külföldi ügyfél kérte engedély kibocsátását tartózkodási hely alapján. Ezen kérelmeket az előzőekre tekintettel elutasították.

3. A megkeresésemre megküldött tájékoztatásában *Budapest Főváros Önkormányzatának Főjegyzője* (a továbbiakban: a Főjegyző) kifejtette a következőket.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 23. § (4) bekezdés 10. pontja alapján a Fővárosi Önkormányzat feladata a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása. Ezen feladatkörében eljárva és a Kktv. 48. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a Fővárosi Közgyűlés a Parkolási Rendeletet.

A Kktv. 15/A. § (1) bekezdésének megfelelően forgalomszervezési, valamint a 13. § (2) bekezdésben meghatározott indokok alapján került szabályozásra a Parkolási rendeletben a fővárosi fizetős parkolás, illetve fizetési kedvezményként – többek között – az ún. lakossági várakozási hozzájárulás is. A lakossági várakozási hozzájárulások kiadásával a jogalkotó célja az állandó jelleggel helyben lakók érdekeinek védelme, várakozási terheinek csökkentése,

valamint a lakossági várakozási hozzájárulások hiányában létrejövő többletforgalom megelőzése volt.

A Parkolási rendelet 10. § (1) bekezdésének felvezető szövegében az „állandó lakóhely” kifejezés azért szerepel, mivel a Parkolási rendelet 2010-es megalkotásakor a hatályos jogszabályok még ezt a jogi fogalmat használták. Az Nytv. jelenleg hatályos rendelkezései alapján ez a fogalom az Nytv. 5. § (2) szerinti fogalomnak, a polgár lakóhelyének, tehát a lakcímkártyán feltüntetett *bejelentett lakóhelynek* feleltethető meg. Mivel pedig a tartózkodási engedéllyel Magyarországon élő (huzamosan tartózkodó) külföldi, harmadik országbeli személyek lakcímkártyával és így bejelentett lakóhellyel sem rendelkeznek, ezért részükre – a Főjegyző álláspontja szerint – nem adható lakossági várakozási hozzájárulás.

A Főjegyző levezetése szerint az állandó lakóhely az adott személy állandó, életvitelszerű tartózkodását szolgálja, amelyből egyúttal az itt élő személynek a lakóhelye szerint illetékes helyi önkormányzat életében való folyamatos részvétele is következik (helyben adózás, helyi köz- és egyéb szolgáltatások igénybevétele, a helyi közügyekben való részvétel stb.). Álláspontja szerint ezen személyek kedvezményben részesítését emellett a Kktv. 15/A. § (1) bekezdésében előírt forgalomszervezési, illetve környezetvédelmi okok is alátámasztják. *„A Fővárosi Önkormányzat ugyanis azért biztosít több évtizede kedvezményes parkolási lehetőséget az adott kerületben állandó lakóhellyel rendelkező lakosoknak, mert az a fővárosi forgalomszervezés szempontjából alapvetően előnyös, hiszen a lakóhely közelében igénybe vehető parkolóhelyek miatt a lakóhely és közúti parkolóhely közti gépkocsihasználat a helyben lakó személyek esetében időben és térben is jelentősen lerövidül, csökkentve ezzel az adott terület gépjárműforgalmát és az abból származó környezetterhelést.”*

A fizetős parkolás biztosítása olyan közszolgáltatás, amelynek során a helyi önkormányzat vagy annak törvényben meghatározott szolgáltatója és a várakozási terület igénybevevője között polgári jogi jogviszony (közúthasználat) jön létre a vonatkozó jogszabályokban rögzített feltételek szerint. A közszolgáltatást igénybevevők közti bármilyen, akár kedvezmény formájában megnyilvánuló különbségtételre pedig a Parkolási rendeletben minden esetben a Kktv. 15/A. § (1) bekezdésében meghatározott indokok alapján és a Kktv. 48. § (5) bekezdésében kapott törvényi felhatalmazás keretei között került sor.

A jogszabályok (specifikusan a Parkolási rendelet) módosításának lehetőségeire nézve a Főjegyző előadta, hogy a lakossági várakozási hozzájárulásra jogosultak körének kibővítése (pl. az ideiglenes jelleggel ott lakó személyekre) nemcsak a többi parkolni kívánó gépjárművezető, hanem egyúttal a lakossági várakozási hozzájárulással már rendelkező jogosultak parkolási lehetőségeit is csökkentené. Mivel a közúti parkolóhelyek száma a Fővárosban gyakorlatilag állandó, érdemben nem bővíthető, míg a forgalom és így a parkolási igény állandóan növekszik, ezért a szakmailag szükséges változtatások iránya jelenleg nem annyira az újabb kedvezmények bevezetése, hanem inkább a meglévő kedvezmények csökkentése, korlátozása felé mutat.

B) A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a

közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szerv, egyebek mellett, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése *b*) pontja értelmében a helyi önkormányzat, *l*) pontja értelmében a közszolgáltatást végző szerv.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a szabályozást kibocsátó, illetve előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. 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. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

2. Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés].

Ezen szabályok alkalmazása során, valamely, a jogi szabályozásban jogalanyok különböző csoportjaira vonatkozó eltérő szabályok, vagyis megkülönböztetés vizsgálata során a figyelembe veendő fő szempontrendszer a következő.

Ezt a szempontrendszert az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban rögzítette és számos további döntésében érdemben azonos módon foglalta össze [vö. pl. 14/2014. (V. 13.) AB határozat; 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat; 13/2017. (VI. 19.) AB határozat].

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, az Alkotmánybíróság ezen megközelítése szerint, arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat]

Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket []. *„Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.”* [43/2012. (XII. 20.) AB határozat]

A választott jogi megoldás alkotmányosságának megítélése az alapján vizsgálható, hogy a *„szabályozás szempontjából azonos (homogén, egymással összehasonlítható) csoportba tartozó jogalanyok között fennáll-e megkülönböztetés, és amennyiben igen, az nem önkényes-e, vagyis van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka”*. [Vö. 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 14/2014. (V. 13.) AB határozat].

A fentiekkel érdemben azonos megfogalmazások találhatók az újabb alkotmánybírósági gyakorlatban is: *„A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra a követelményre vezethető vissza,*

hogy a hasonló helyzeteket hasonló módon kell kezelni, de nincs szó önkényes megkülönböztetésről, ha az életviszonyok eltérő szabályozásának van megfelelő, ésszerű indoka.” [3296/2018. (X. 1.) AB határozat, vö. továbbá 3534/2021. (XII. 22.) AB határozat, 13/2022. (VI. 2.) AB határozat]

Ez a mérce, az ún. *ésszerűségi teszt*, alkalmazandó különösen minden olyan esetben, amikor valamely állami támogatásra, juttatásra, ellátásra annak jogosultja *nem* az Alaptörvényből levezethető alapvető jogként tarthat igényt.

III. Az ügy érdemében

1. Elsőként áttekintendő a kérdés, hogy a Közszolgáltató a vonatkozó jogi szabályozással összhangban tagadta-e meg lakossági várakozási hozzájárulás kiadását a panaszos részére. Nem vitatott az ügyben, hogy ennek a Parkolási rendelet 10. § (1) bekezdése szerinti feltétele, hogy az érintett állandó lakóhelye a várakozási övezet területén legyen.

Az Nytv. 13. § (2) bekezdése értelmében a személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány (vagyis a lakcímkártya) tartalmazza – egyebek mellett – a polgár lakcímét, tehát bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét [vö. Nytv. 5. § (4) bekezdés]. *Az Nytv. személyi hatálya alá ugyanakkor nem tartozik a tartózkodási engedély birtokában huzamosan Magyarországon tartózkodó külföldi személy* [vö. Nytv. 4. §¹]. Ezen harmadik országbeli állampolgárokat a szálláshely bejelentésének kötelezettsége terheli, jogszabályban meghatározott esetben [ld. 114/2007. Korm. rendelet 155. § (1) bekezdés]. A bejelentés tényét az érintett a regionális igazgatóság által kiállított igazolással (*szálláshely igazolás*) igazolja [ld. 114/2007. Korm. rendelet 155. § (5) bekezdés]. Ennek megfelelően *tartózkodási engedéllyel rendelkezők részére lakcímkártya nem kerül kiállításra.*²

A Budapest Főváros Önkormányzata (a továbbiakban: Fővárosi Önkormányzat) részéről kibocsátott tájékoztatás megerősítette, hogy a *jogalkotói szándékkal összhangban* áll azon értelmezés, hogy – a fenti rendelkezések figyelembevételével – *a Parkolási rendelet 10. § (1) bekezdése alapján tartózkodási engedéllyel Magyarországon élő személyek részére lakossági várakozási hozzájárulás nem adható ki.* (Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a tájékoztatás utalt arra is, hogy a lakossági várakozási hozzájárulást kiadó kerületi önkormányzatok a Kktv. 48. § (5) bekezdés *e*) pontja alapján a kedvezményre jogosultak körét saját hatáskörben is jogosultak tovább bővíteni.)

A fentiek következményeként a jelen esetben *a Közszolgáltató eljárása nem esik kifogás alá.* A Közszolgáltatónak – a jogszabályi rendelkezések által adott keretek között eljárva – nem volt lehetősége lakossági várakozási hozzájárulás kiadására a panaszos részére.

¹ 4. § (1) A törvény hatálya alá tartoznak:

a) Magyarország területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és - azon nem Magyarországon élő külföldi, valamint a házastársa és eltartott leszármazója, valamint eltartott szülője kivételével, aki számára az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény alapján nemzetgazdasági érdekből adott ki nemzeti letelepedési engedélyt - a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyek,

b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek (a továbbiakban: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy), amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat Magyarországon területén gyakorolják,

c) a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (2a), (3), (3a) és (7) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgárok; és

d) - e törvényben meghatározott esetekben - a külföldön élő magyar állampolgárok.

² Vö. az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság honlapján elérhetővé tett „Tartózkodás Magyarországon – GYIK” megjelölésű tájékoztatót: „Jár-e a tartózkodási engedélyhez lakcímkártya? Nem. A tartózkodási engedéllyel rendelkező személy a szálláshely bejelentésének tényét a bejelentőlap második példánya igazolja.” http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=53&Itemid=512&lang=hu

A továbbiakban ennek megfelelően a szabályozási környezet, specifikusan a Parkolási rendelet 10. § (1) bekezdése megfelelése vizsgálendő.

2. A várakozási hozzájárulásra vonatkozó kérdések vizsgálatához elsőként fontos tisztázni, hogy a parkolási (várakozási) jogviszony miként minősül a hazai jogrendszerben. Az Alkotmánybíróság több ízben is vizsgálta ezt a kérdést. Meghatározó jelentőséggel bír e körben a 109/2009. (XI. 18.) AB határozat, amely elismerte és deklarálta a bírói joggyakorlatban gyökerező azon álláspontot, miszerint *a parkolás magánjogi jogviszony*. Az Alkotmánybíróság e határozatában hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalására, amely értelmében a parkolást üzemeltető és a jármű üzemben tartója közötti jogviszony magánjogi jellegűnek, továbbá a közterület fenntartása, a várakozóhelyek kijelölése, a fizetendő díjak meghatározása a helyi köztulajdon működtetésével biztosított közszolgáltatásnak minősül. A parkolási szolgáltatás tehát közszolgáltatás, amelynek igénybevétele magánjogi jogviszony keretében történik.

Az Alkotmánybíróság megállapításait követően törvénymódosításra is sor került, amely által jogalkotási szinten is egyértelművé vált a parkolás magánjogi (kötelmi jogi) jellege [Kkt. 9/D. § (3) bekezdése], majd a Legfelsőbb Bíróság az 1/2009. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatban összegezte e kérdés lényegi pontjait. Az Alkotmánybíróság pedig megerősítette korábbi álláspontját, és részletezte, hogy a parkolás ténye polgári jogi szerződéses jogviszonyt hoz létre, a jogalkotó ma már egyértelműen polgári jogi jogviszonyként tekint a parkolási szolgáltató és az igénybevevő közötti jogviszonyra [3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, 3296/2018. (X. 1.) AB határozat].

Az ombudsmani gyakorlat, éppen a fizetős parkolás területén több alkalommal³ is rámutatott, hogy – a Polgári Törvénykönyvről 2013. évi V. törvény rendelkezéseiből is következően – a polgári jogi jogviszony alapvető sajátossága a szerződések területén a visszterhesség vélelme⁴, a szolgáltatás – ellenszolgáltatás arányossága⁵ elvének érvényesülése. Azzal pedig, hogy az autós a fizető parkolót igénybe veszi és a díjat kifizeti, ráutaló magatartásával szerződést köt a parkolási társasággal – ennek egyik következményeként a közszolgáltatás igénybevevőjének számolnia kell tehát az arányos ellenszolgáltatás (parkolási díj) megfizetésének kötelezettségével.

Más megközelítésben vizsgálva a kérdést, a parkolás (várakozás) az Alaptörvény XXVII. cikkében deklarált mozgásszabadsághoz való jog részeként értelmezhető, amely szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság a 3215/2013. (XII. 2.) AB határozatában ezzel összefüggésben megerősítette, hogy a szabad mozgás joga magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás szabadságát is, és a közterületen történő várakozás a közterületek közlekedési célú használatának minősül. *A közlekedés szabadsága azonban nem fogható fel korlátozhatatlan jogosultsággént*. Az Alkotmánybíróság is rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatok szabályozott formában közszolgáltatásként kötelesek biztosítani a közterületen történő várakozás lehetőségét, amelynek keretében részletes előírásokat alakítanak ki annak érdekében, hogy ne csak kevesek, hanem mindenki számára biztosítható legyen az alapjog gyakorlása. Az

³ Vö. pl. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 5282/2010. számú ügyben; az országgyűlési biztos általános helyettese a parkolási társaságok átfogó vizsgálatának eredményeként kiadott OBH 1495/2006. számú jelentése

⁴ Ptk. 6:61. § [Visszterhesség vélelme]

A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből más nem következik – ellenszolgáltatás jár.

Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.354/2018/8. A Ptk. 6:61. §-a szerinti visszterhesség vélelme akkor áll fenn, ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik.

⁵ Vö. Ptk. 6:61. §, 6:97. §, 6:98. §

Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a közlekedés szabadságát a jogalkotó a várakozási díjra és a pótdíjra vonatkozó rendelkezésekkel mindenki közlekedési szabadságjogának érvényesülése, a közszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása érdekében korlátozta.

Leszögezhető tehát, hogy a parkolás ingyenes vagy kedvezményes igénybevételéhez senkinek sincs az Alaptörvényből levezethető alapvető joga. Sőt, az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) AB határozata értelmében az előírások, amelyek felmerülnek a forgalom rendjének kialakítása során (ideértve a parkolás rendjét is), éppen ahhoz szükségesek, hogy ne csak kevesek, hanem mindenki számára biztosítható legyen az alapjog gyakorlása. Más megfogalmazásban, az államnak, illetve az önkormányzatnak nincs alkotmányos kötelezettsége arra, hogy a polgárt kedvezményes parkolási lehetőséghez segítse.

Tekintettel arra, hogy a parkolási kedvezményre való *jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le*, rögzíthető, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. Az Alkotmánybíróság ezzel egyezően kifejezetten a különböző parkolási mentességek, kedvezmények vizsgálata során is elvi jelleggel leszögezte, hogy *"a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonalpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket."* [1080/B/2004. AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat]

Ilyen esetben, mint az a fentiekben már rögzítésre került, az adott kedvezmény igénybevételére jogosultak köre tekintetében megvalósuló megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálata során, a fentiekben ismertetett alkotmánybírósági gyakorlatból levezethető módon, kiindulásként az *észszerűségi teszt* alkalmazandó.

A jelen esetben a Fővárosi Önkormányzat által a megkülönböztetés elfogadhatóságának alátámasztására felhozott érvelés kettős:

- A parkolási kedvezmény (lakossági várakozási hozzájárulás) az adott területen állandó lakóhellyel rendelkező személyeket szolgálja, elismerve és értékelve azt az állandó jellegű, kifejezetten hosszútávú és folyamatos kapcsolódást és annak mindennemű velejáróit (helyben adózás, helyi köz- és egyéb szolgáltatások igénybevétele, a helyi közügyekben való részvétel stb.), amelyek az állandó lakóhellyel rendelkező személyeket – jellemzően – a lakóhelyük szerint illetékes helyi önkormányzathoz fűzik. Ezzel szemben – a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező külföldi személyek esetében – ez a kapcsolat a szálláshelyhez a tartózkodási engedély birtokában is végső soron ideiglenes jellegűnek tekinthető.
- Forgalmuszerkezési, illetve környezetvédelmi okok is alátámasztják annak indokoltságát, hogy az érintetteknek a lakóhelyük közelében lehetővé tegyék parkolóhelyek igénybevételét, mivel ez összhatásában ténylegesen csökkenti az adott terület gépjárműforgalmát és az abból származó környezetterhelést.

Álláspontom szerint az előbbiek közül második helyen említett *forgalmuszerkezési/környezetvédelmi okok* tekintetében megállapítható, hogy ezek az adott *kerületben igazolt szálláshellyel rendelkező személyek tekintetében ugyanúgy felhozhatóak.* A szálláshely tekintetében is megállapítható, hogy az érintett (vélelmezhetően) tartósan, életvitelszerűen azon a címen tartózkodik a kerületben. A gépkocsival rendelkező érintett részére ezért ugyanúgy indokolt lehetőleg annak közelében parkolási lehetőséget biztosítani, mint az állandó lakóhellyel és bejelentett lakcímmel rendelkező személyek részére, az indokolatlan többletforgalom és annak negatív következményeinek minimalizálása érdekében. Erre tekintettel ez a forgalmuszerkezési/környezetvédelmi érv *önmagában*, tehát további körülmények vizsgálata nélkül nem alkalmas arra, hogy megalapozza a szabályozásban

kimutatható különbségtételt.

Az elsőként felhozott érv tekintetében rögzítem, hogy megállapítható bizonyos mértékű különbség a jogalanyok között aszerint, hogy bejelentett lakcím esetén a lakóhely *elvi szinten* állandónak, véglegesnek tekinthető, míg tartózkodási engedély birtokában, és egyes, azzal összehasonlítható élethelyzetek esetén *elvi szinten* ideiglenes jellegű a tartózkodás valamely önkormányzat illetékességi területén. (Már ezen a ponton kiemelhető, hogy hasonló, fogalmi szinten korlátozott időtartamú Magyarországon tartózkodással járó élethelyzetnek tekinthető pl. a *menedékesként* – nem menekültként – befogadott személyek helyzete, ld. az alábbi 3. pontban.)

A tartózkodás ideiglenes jellegéből adódhatnak bizonyos eltérések a szálláshelyhez és annak környezetéhez fűződő kapcsolódás erőssége, intenzitása tekintetében, ez tehát releváns érvként elfogadható. A teljesség kedvéért jelzem ugyanakkor, hogy a szálláshellyel rendelkező személyeknél is megállapítható ilyen kapcsolat, ha nem is az állandó lakosokkal egyenlő mértékben (pl. a helyi közszolgáltatások igénybevételének szükségessége ezen személyek körében is fennáll). Alapul véve mindazonáltal a jogalkotó részére biztosított *széles mérlegelési jogkört a korlátozott közjósághoz történő kedvezményes hozzáférés feltételeinek megállapítása során, együttesen* figyelembe véve a felhozott érveket, figyelembe véve továbbá a *szubsidiaritás elvének* fontosságát a helyi viszonyok rendezése során, alapvető jog sérelmének megállapítását a jelen esetben nem látom kellően indokoltnak.

Az előzőekre figyelemmel alapjogi visszásság hiányában az Ajbt. 11. alcíme szerinti intézkedések alkalmazását a jelen esetben mellőzöm.

3. Az intézkedés mellőzése mellett is indokoltnak tartom kiemelni a következőket.

A parkolási kedvezmények szabályozása során az elérhető parkolóhelyek szűkössége, véges kínálata mérlegelendő szempont, amely észszerűen hathat annak irányába, hogy a kedvezmények köre lehetőleg ne kerüljön bővítésre, ezzel szemben akár esetlegesen szűkítésre kerüljön. Emellett azonban további szempontok figyelembevétele is indokolt lehet.

A jelen esetben egyebek mellett figyelembevétele érdemes, hogy – mint ahogy fent rögzítésre került – a (Fővárosi Önkormányzat tájékoztatása szerint felmerülő) forgalomszervezési, illetve környezetvédelmi okok inkább alátámasztani, semmint cáfolni látszanak annak indokoltságát, hogy a lakossági várakozási hozzájárulás a szálláshely igazolással, illetve azzal egy tekintet alá eső bizonyítvánnyal rendelkező személyek részére is biztosítható legyen. A jelen eljárásban rendelkezésre álló adatok – a Közszolgáltató nyilatkozata – alapján továbbá ez nem jelentene rendkívüli megterhelést a rendszerben (az érintett kerület vonatkozásában éves szinten korábban 20-30 hozzájárulási kérelem merült fel). Fontos, hogy – mivel az érintettek életvitelszerűen, tartósan a kerület tényleges lakosai – mindezek a személyek nagymértékben valószínűsíthető módon már jelenleg is a helyben elérhető parkolóhelyeket használják. A kedvezmény ilyen irányú kiterjesztésének tehát – észszerű várakozás szerint – nem merülne fel jelentős keresletnövelő hatása a parkolóhelyek tekintetében.

Mindezek természetesen olyan *célszerűségi szempontok, amelyek megfelelő szakmai mérlegelése a jogalkotó feladata és felelőssége.*

A jelen esetben az alapvető jogok biztosaként megjegyzésre érdemesnek tartom ugyanakkor a következőket. Minden szabályozás esetében mérlegelésre érdemes annak társadalmi kontextusa, az az adott helyzet, amelyben az adott szabályozást aktuálisan alkalmazni kell. A jelen esetben nyilvánvaló módon ezt a kontextust erősen meghatározó tényezőként jelentkezik az országunk szomszédságában zajló háború. A *háborús veszélyhelyzet* Magyarországot és ezen belül Budapestet – többek között – oly módon érintette, hogy

ideiglenesen, de huzamosabb ideig tartózkodik itt jelentős számú ukrán állampolgár⁶, aki menedékes, vagy menedékeskénti elismerését nem kérő, de részben vagy egészben ténylegesen ugyanezen okból a háború miatt lakóhelyét elhagyni vagy lakóhelyére visszatérését elhalasztani kényszerült személy.

Ezek az érintettek – amennyiben gépkocsival érkeztek, azzal rendelkeznek és tartózkodási engedéllyel tartózkodnak Magyarországon – szembesülnek a jelen eljárás tárgyát képező beadványban jelzett problémával. Lakcímkártyát nem kaphatnak, csak szálláshely igazolást, így viszont a parkolási kedvezményt igénybe venni nem tudják.

A hazánkba menedékesként befogadott személyek nem tartoznak az Nytv. személyi hatálya alá⁷. Ez a személyi kör (a jelen ügy szempontjából releváns tekintetben) *az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet* hatálya alá tartozik, amelynek 6. § (1) bekezdése értelmében a menedékes részére kijelölt szálláshelyről a menekültügyi hatóság a menedékes kérelmére hatósági bizonyítványt állít ki.

A menedékes személyek tehát lakcímkártyával nem rendelkeznek.⁸ Figyelembe véve a jelen vizsgálat keretében feltárt jogalkotói jogértelmezést és jogalkalmazói gyakorlatot, lakossági várakozási hozzájárulás ezen személyek részére sem kerül kiadásra.⁹

Álláspontom szerint alapjogi visszásság hiányában is szólnak érvek amellet, hogy méltányosságból megfontolandó lenne a háborús veszélyhelyzet tartamára a parkolási kedvezmény igénybevételének lehetőségét biztosítani az érintettek számára.

Jelen jelentéssel felhívom a Fővárosi Önkormányzat figyelmét arra, hogy álláspontom szerint indokolt megfontolni a Parkolási rendelet módosítását, amely – akár ideiglenes jelleggel, a háborús veszélyhelyzet tartama alatt – lehetővé teszi lakossági várakozási hozzájárulás kiadását szálláshely igazolással, illetve szálláshelyről a menekültügyi hatóság által kiállított hatósági bizonyítvánnyal rendelkező személyek részére is.

A Fővárosi Önkormányzat részére tájékoztatásul és figyelemfelhívásul jelentésemet közvetlenül is megküldöm.

Figyelembe véve azt, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület is jogosult, tájékoztatásul és figyelemfelhívásul jelentésemet a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat részére is közvetlenül megküldöm.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

⁶ Továbbá kisebb számban hontalan személyek vagy nem ukrán harmadik országbeli állampolgárok

⁷ Vö. Nytv. 4. § (1) bekezdés, hivatkozva jelen jelentés 1. lj.-ben

⁸ Vö. a vonatkozó tájékoztatást az idegenrendészeti hatóság honlapján:

„A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényre figyelemmel, a menedékes számára lakcímet igazoló hatósági igazolvány (lakcímkártya) nem kerül kiállításra.”

http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1775&Itemid=2135&lang=hu

⁹ Ismeretesen a háború kitörését követően egyes kerületekben bevezetésre kerültek olyan gyakorlatok, miszerint eltekintettek az ukrán rendszámú gépjárművek parkolási büntetésétől, ezek azonban általános jelleggel – a főváros egész területén – nem érvényesültek és a Parkolási rendeletben nem került ilyen mentesség rögzítésre.