

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6481/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos segítséget kérte a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: TVVK Zrt.) pótdíjazási gyakorlata miatt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem a TVVK Zrt. vezérigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*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.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Terézváros közterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozási hozzájárulások díjáról szóló 17/2010. (VI. 21.) számú, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének rendelete (a továbbiakban: Ör.)
- Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: R.)

A megállapított tényállás

A panaszos 2013. augusztus 15-én, Budapest Bajcsy-Zsilinszky út és Ó utca kereszteződésénél várakozott gépkocsijával. A hozzá legközelebb eső jegykiadó automatán található telefonszám alapján indított mobilparkolást. Autójához visszatérve pótdíjfizetési felszólítást talált a szélvédőn. A panaszos 2013. augusztus 15-én elektronikus levélben kérte, hogy a parkolási társaság méltányosságból engedje el a kiszabott pótdíjat. A panaszos álláspontja szerint a parkolási társaság érdemi vizsgálat nélkül elutasította kérelmét.

A panaszos sérelmezte, hogy a TVVK Zrt. és más, azzal szomszédos parkolási társaságok nem számolják el egymás között az azonos díjzónán belül befizetett parkolásból származó többletbevételt. Jogtalanak tartotta a parkolási társaság pótdíjfizetési igényét, mivel fizetési kötelezettségének eleget tett, és ha a parkolási társaságok elszámolnának az „átparkolásból” származó többletbevételeikkel, a pótdíj kiszabása elkerülhető lett volna.

A TVVK Zrt. vezérigazgatója arról tájékoztatót, hogy a parkolási társaság munkatársa 2013. augusztus 15-én 19 óra 13 perckor ellenőrizte a panaszos gépkocsiját, amely a Budapest VI. kerület, Bajcsy-Zsilinszky út 21. szám előtt várakozott. Az ellenőrzés során a Zrt. munkatársa azt az információt kapta, hogy a panaszos mobilparkolást indított, amely azonban Budapest, V. kerület területén kialakított várakozóhelyen volt érvényes. Az ellenőr emiatt helyezte el a gépkocsin – „eltérő mobilparkolási zóna” indokkal – pótdíj megállapításáról szóló értesítést.

A panaszos 2013. augusztus 16-án írásban megkereste a parkolási társaságot, arra hivatkozva, hogy a VI. kerületi Lázár utcából a Bajcsy-Zsilinszky útra kifordulva parkolt le a Bajcsy-Zsilinszky út és Ó utca sarkán, de azon az oldalon nem látott jegykiadó automatát, ezért a Bajcsy-Zsilinszky út másik oldalán kezdeményezett mobilparkolást. A parkolási társaság a beadvány alapján elrendelt vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos a VI. kerületi Lázár utcából a Bajcsy-Zsilinszky útra kifordulva elhaladt egy jegykiadó automata mellett, amelytől mintegy 60-70 méterre állt meg. A Zrt. 2013. augusztus 22-én elutasította a panaszos beadványát.

A döntés indokolása szerint a panaszos által indított mobilparkolás – az Ör. területi hatályára tekintettel – érvénytelennek minősült.

A panaszos 2013. augusztus 27-én megfizette a 6600 Ft pótdíjat, vagyis tartozását rendezte, a TVVK Zrt. pedig lezárta az ügyet.

A TVVK Zrt. vezérigazgatója tájékoztatásában hivatkozott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 23. § (4) bekezdés 10. pontjára, továbbá a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 8-9. §, 9/D. § és 15/A. § -okban foglaltakra. Eszerint Budapest területén a Fővárosi Önkormányzat jogosult és köteles a parkolás feltételrendszerének rendeletben történő szabályozására.

Ennek megfelelően az R. részletesen szabályozza, hogy a kialakított várakozási övezeteket milyen feltételekkel lehet igénybe venni várakozás céljából. Mivel a panaszos az V. kerület területén elhelyezett jegykiadó automatán feltüntetett szám alapján indított mobilparkolást, a parkolási társaság szerint nem teljesültek azok a feltételek, amelyek alapján érvényes várakozási jogosultsággal rendelkezett volna: a várakozási övezet területén, a várakozás helye szerinti díjövezetben elhelyezett automatából váltott jeggyel, illetve mobil díjfizetés megindításával kell a várakozási díjat megfizetni.

A vezérigazgató kifejtette azt is, hogy az egyes kerületekben kialakított várakozási övezetektől származó parkolási bevételek a Kkt. 9/D. § (3) és (6) bekezdései értelmében azt a helyi önkormányzatot illeti meg, amely az út tulajdonosa. Nem hagyható figyelmen kívül az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 97. § (2) bekezdése sem, amely szerint a helyi önkormányzat [...] követeléséről lemondani csak törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben és módon lehet.

Az, hogy a más üzemeltetőnél megfizetett díjat a várakozási eseménnyel érintett kerület üzemeltetője érvényesnek ismerjen el – parkolási társaság álláspontja szerint –, egy vagyonelemről történő felhatalmazás nélküli lemondást eredményezne, amely a TVVK Zrt. esetében nem csak az Áht. és az R. szabályozásával volna ellentétes, de rendeleti felhatalmazás vagy egyéb, a tulajdonosok között létrejövő két- vagy többoldalú megállapodás hiányában, akár büntetőjogi tényállást is megvalósíthatna.

A parkolási társaság hivatkozott az R. 2014. augusztus 15. napjától hatályos módosítására, amely szabályozza a kerülethatárokon történő „átparkolások” esetében a parkolójegyek, lakossági várakozási engedélyek kölcsönös elfogadását.

A TVVK Zrt. tájékoztatása szerint a panaszos nem kérte méltányosság gyakorlását. A parkolási társaság megvizsgálta, hogy az Ör. 5. számú mellékletének II/2. pontjában meghatározott méltányossági előírás alkalmazható-e az ügyben.

A TVVK Zrt. vezérigazgatója szerint a panaszos ügyében a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartásával jártak el. Kiemelte, hogy a parkolási társaság mindig arra törekszik, hogy javaslataival elősegítse a jogszabályi előírások és a jóhiszemű magatartások közötti ellentétek feloldását. Példaként említette az Ör. méltányosság gyakorlására vonatkozó 5. számú mellékletét, amely a Zrt. javaslatára került a rendeletbe.

A fővárosi tulajdonú területeken nem alkalmazhatja a parkolási társaság az Ör.-ben meghatározott méltányossági szabályokat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint [...] közszolgáltatást végző 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Tekintettel arra, hogy a TVVK Zrt. közszolgáltatónak minősül, az ügyben fennáll vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapvető jogok 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 Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 köteleességévé 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.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ 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.² Álláspontom szerint a jogállamiságnak nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, hogy „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.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’...”.

III. Az ügy érdemében

Az R. 8. § (1) bekezdése meghatározza a várakozási díj megfizetésének módjait. Ennek értelmében a várakozási övezet területén a várakozási díjat

- a) az abban a díjövezetben elhelyezett parkolójegy kiadó automatánál váltott parkolójeggyel, a megállást követően haladéktalanul, külön felhívás nélkül, vagy
- b) a mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszer használatának esetén annak megindításával, a megállást követően haladéktalanul, külön felhívás nélkül, vagy
- c) kézi beszedésű parkolójeggyel kell megfizetni.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

A parkolási társaság álláspontja szerint a mobiltelefonnal való díjfizetés esetén a várakozási övezet területén, a várakozás helye szerinti díjövezetben elhelyezett jegykiadó automatából váltott jeggyel, illetve mobil díjfizetés megindításával, a megállást követően haladéktalanul és külön felhívás nélkül kell a várakozási díjat megfizetni. A vizsgált ügyben a parkolási társaság szerint az első és második feltétel nem teljesült.

A TVVK Zrt. a megkeresésemre adott válaszában hivatkozott az AJB-237/2012. és az AJB-6796/2012. számú ombudsmani jelentésekre, amelyek tartalmazzák a kerülethatárokon való parkolási problémákat és ajánlást fogalmaztak meg a parkolójegyek, a lakossági várakozási engedélyek kölcsönös elfogadására.

A Fővárosi Közgyűlés 2014. június 30-i ülésén tárgyalta az R. módosítására irányuló előterjesztést, amelynek fő pontja a területileg nem illetékes parkolás-üzemeltetőnél váltott parkolójegy kölcsönös elfogadása volt. *Az R. 48. §-a a (3a) bekezdéssel egészült ki, amely meghatározza azokat az eseteket, amelyek nem minősülnek díjfizetés nélküli várakozásnak.*

Az R. 48. § (3a) bekezdése értelmében *nem minősül díjfizetés nélküli várakozásnak*, ha a gépjármű két szomszédos kerületi önkormányzat közigazgatási területét határoló úton vagy téren, valamint ezen határoló utat vagy teret keresztező úton, a határoló úttól vagy tértől számított első útkereszteződésig várakozik és

a) a parkolójegyet a szomszédos kerületi önkormányzat területén, azonos díjövezetben elhelyezett parkolójegy-kiadó automatánál váltották meg, vagy

b) a mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszert a szomszédos kerületi önkormányzat területén azonos díjövezetre érvényes kóddal indították el.

Az R. idézett rendelkezése 2014. augusztus 15. napján lépett hatályba.

Fontos kiemelni, hogy az R. módosítása előrelépést – bár nem teljes megoldást – jelentett a kerülethatárokon történő parkolásból eredő problémák megoldásában. Álláspontom szerint teljes mértékben – és megnyugtatóan – az egész fővárosra kiterjedő, egységes parkolási rendszer létrehozása orvosolhatná a szóban forgó problémát. Az egységes fővárosi parkolási rendszer egyértelmű, átlátható és ügyfélbarát módon biztosíthatná a gépkocsival való várakozást a főváros területén.

Tekintettel arra, hogy a kerülethatárokon való „átparkolás” 2014. augusztus 15-től nem minősül díjfizetés nélküli várakozásnak, az általam vizsgált ügyszámhoz hasonló eset a jövőben előreláthatóan pótdíj kiszabása nélkül rendeződni fog. *Az R. 48. § (3a) bekezdésének hatályba lépésével már nem áll fenn a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság, ezért érdemi ombudsmani intézkedést nem teszek. Felkérem azonban a PARKOL-6 Terézvárosi Rendszer üzemeltetőjét, a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jövőben is fordítsanak kiemelt figyelmet a kerülethatárokon való „átparkolásokból” eredő esetleges viták, pótdíjazás nélküli rendezésére.*

Budapest, 2014. október

Székely László sk.