

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1037/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos álláspontja szerint Debrecen, Hajó utca szervizútja közlekedési rendjének megváltoztatása, valamint a kialakított rakodóhely szűkössége miatt nehézségekbe ütközik az árufeltöltés. A szervizút fizető parkoló övezetbe vonásával – megszüntetve a korábbi rakodóhelyeket – parkolóhelyeket alakítottak ki, az árufeltöltők nem tudnak megfelelő helyen megállni. A közterület-felügyelők többször is megbüntették a szervizúton rakodás céljából megálló árufeltöltőket.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a diszkrimináció tilalma sérelmének gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterétől.

**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]

A hátrányos megkülönböztetés tilalma: „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.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

Az országos településrendezés és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK);

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető várakozóhelyek használata szabályozásáról szóló 20/1993. (V. 24.) Kr. rendelete.

**A megállapított tényállás**

1. A beadvány szerint Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2011 tavaszán hozott rendeletével megváltoztatta a debreceni Hajó utcai szervizút forgalmi közlekedési rendjét: a szervizutat is a fizető parkolási övezetbe vonták és megállni tilos táblákat helyeztek el. A panaszos a városban – a Mester utcában – üzletet üzemeltet. A Mester utcai üzletek árufeltöltése csak a Hajó utcai szervizútról lehetséges. A közlekedési rend átszervezésével azonban megszűntek a rakodóhelyek, jelentősen megnehezült a folyamatos, zavartalan árufeltöltés.

A panasz tartalmazta azt is, hogy 2012 második felétől a közterület-felügyelők gyakran megbüntették a szervizúton rakodás céljából rövid ideig megálló áruszállítókat. A panaszos megkereste Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Városüzemeltetési Osztályát kérve, hogy állítsák vissza az eredeti, 1979-ben kiadott használatbavételi engedély szerinti állapotot, azaz biztosítsanak megállási lehetőséget az áruszállítók számára, különös tekintettel arra, hogy az utcában más üzleteknél változatlanul biztosított a rakodási terület.

A Városüzemeltetési Osztály a panaszosnak adott válaszában kifejtette, hogy a Hajó utca teljes szakaszán megállási tilalom van érvényben, amely a forgalmi sávokra vonatkozik. Az útburkolat mellett merőleges beállású parkolóhelyek találhatóak. A forgalom akadálymentes biztosítása érdekében fenntartják a megállási tilalmat, de azt javasolta, hogy az áruszállítók megfelelő méretű gépjárművel vegyék igénybe a várakozóhelyeket.

2. Debrecen Megyei Jogú Város Polgármestere arról tájékoztatót, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének, a fizető várakozóhelyek használata szabályozásáról szóló 20/1993. (V. 24.) Kr. rendelete 1. számú melléklete szerint a Hajó utca teljes szakasza az 1. számú parkolási övezetbe tartozik. Az önkormányzati rendelet a belvárosi zsúfolt várakozóhelyek tehermentesítése, a többszörös használat lehetőségének megteremtése, a városközponti funkciók kielégítését szolgáló parkolások elősegítése érdekében határozza meg a fizető várakozóhelyek elhelyezkedését és használatuk feltételeit.

A Hajó utcában kétirányú forgalmi rend van érvényben, az utca mindkét oldalán merőleges beállású várakozóhelyeket alakítottak ki. A forgalom akadálymentes biztosítása érdekében szükséges a megállási tilalom fenntartása. E forgalmi rend fenntartását indokolja a merőleges beállású parkolóhelyek megközelíthetősége is.

Új létesítmények kialakítása esetén az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához az előírt mennyiségű és fajtájú gépjármű elhelyezés lehetőségét – rendszeres teherszállítás esetén a rakodóhelyet – a telken belül kell biztosítani. Ez összhangban áll az országos településrendezés és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 42. §-ában előírt szabályozással. A már meglévő létesítmények esetén – amennyiben a rakodási tevékenység a telken belül nem biztosítható – a megállás és rakodás céljára a kialakított parkolóhelyek vagy a kijelölt rakodóhelyek szolgálnak.

A Városüzemeltetési Osztály három beadványt kapott a Hajó utcai rakodási, megállási lehetőséggel összefüggésben. Egy új rakodóhely kijelölésére, egy másik a megállni tilos forgalmi rend módosítására, a harmadik a várakozóhelyek melletti aszfalt burkolaton történő rakodóhely kialakítására vonatkozott.

A polgármester nem rendelkezett információval arról, hogy a fizető parkolóhelyek kialakítása előtt mi volt a rakodási gyakorlat. A Hajó utcában egy helyen jelölték ki a rakodóhelyet, a Mester utca 7. szám mögötti területen. Ezen a területen lehetőség volt a parkolóhelyek számának csökkentése nélküli rakodóhely kijelölésre, mivel a terület jól látható szintkülönbséggel elkülönül az útburkolattól és a parkolóhelyektől. Ezt a rakodási területet nem csak a panaszos, hanem a környékbeli üzletek is igénybe vehetik rakodási, áruszállítási tevékenységre.

A panaszosnak – a parkolóhelyek eseti igénybevétele és a kijelölt rakodóhely használata mellett – lehetősége van a fizető várakozóhelyek használata szabályozásáról szóló 20/1993. (V. 24.) Kr. rendeletben meghatározott feltételek szerint megvásárolható parkolási bérlettel is megállni.

A polgármester szerint a szóban forgó parkolóhelyek kialakítása és a megállni tilos forgalmi rend nem szüntette meg a rakodás lehetőségét, a zavartalan árufeltöltés nem lehetetlenült el. A Hajó utcai útburkolat mellett kialakított várakozóhelyek vagy a Mester utca 7. szám mögötti területen kialakított rakodóhely kisáruszállító járművekkel megközelíthető, igénybe vehető, az akadálymentes rakodási tevékenység biztosítása nem igényel további intézkedéseket.

## **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 közigazgatási szerv, 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.

Tekintettel arra, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata közigazgatási szervnek minősül, hatáskörömet az Ajbt. idézett rendelkezése alapozta meg.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhely egyértelműen, kétséget kizáró módon határozza meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

## **II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá 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 határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében.

A testület ezzel összefüggésben 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.*” Mindezzel 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 –, az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában 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 kötelességévé 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.<sup>1</sup>

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>2</sup>

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Álláspontom szerint a jogállamiság elvének és a tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell, hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ombudsmani jelentés már rámutatott<sup>3</sup> arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv mulasztással is létrehozhat olyan jogi helyzetet, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.

Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével* kapcsolatban ki kell emelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén.

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

<sup>2</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

<sup>3</sup> AJB-1792/2009. számú jelentés.

Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékeként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval, mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.”

Fontosnak tartom kiemelni az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kifejtetteket is a *pozitív diszkrimináció* tartalmával kapcsolatban. Ennek értelmében „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok *azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.*” Az Alkotmánybíróság megállapította: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. Az AB határozat szerint, ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

A polgármester tájékoztatása szerint a Hajó utcai rakodóhely kialakításával, illetve forgalmi rendjével kapcsolatban – az általam vizsgált panasszal együtt – négy állampolgári beadvány született.

Az OTÉK 42. § (8) bekezdése értelmében *áru-rakodóhelyről kell gondoskodni minden olyan építmény részére, amelybe rendszeres áruszállítás történik.* A rakodóhelyek nagyságát, számát és helyét a szállító jármű igénye szerint, továbbá úgy kell meghatározni, hogy a rakodás a közterület forgalmát és az építmény rendeltetésszerű használatát ne akadályozza.

A polgármesteri hivatalhoz, valamint a hivatalomhoz érkezett panaszok arra mutattak rá, hogy a szóban forgó rakodóhely kialakítása kifogásolható, az nem felel meg az OTÉK 42. § (8) bekezdésében foglaltaknak.

A polgármester válaszából arra nem lehetett következtetni, hogy az újonnan kialakított rakodóhely kijelölését megelőzte-e bármilyen felmérés. Nem lehetett megállapítani, hogy amennyiben lett volna felmérés, az milyen módszeren alapult; helyesen mérte-e fel (például az üzletek számához, forgalmához igazodva) a kijelölt rakodóhely számát, elhelyezkedését. Arra vonatkozóan sem állt rendelkezésemre adat, hogy az egy darab rakodóhely nem akadályozza-e a közterület forgalmát és az üzletek rendeltetésszerű használatát.

A panasz szerint az árufeltöltők a szervizúton kénytelenek megállni, mivel a parkolóhelyeket, valamint az egy rendelkezésre álló rakodóhelyet elhelyezkedésük miatt nem tudják igénybe venni a rakodáshoz.

Álláspontom szerint a megállni tilos tábla kihelyezésére, valamint a rakodóhely számára tekintettel a szervizúton történő rakodás akadályozza a közterület biztonságos forgalmát, illetve a biztonságos közlekedést, de az akadálymentes rakodási tevékenységet is. Az e helyzet miatt kiszabott bírságok megalapozottságát nem vizsgáltam, mivel ezzel kapcsolatban nem álltak rendelkezésemre megfelelő információk. Ezért jelentésem erre vonatkozó megállapítást nem tartalmaz.

*Megállapítom, hogy a debreceni Hajó utcában kialakított rakodóhely sérti az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint összeegyeztethetetlen a jogbiztonság követelményével és a diszkrimináció tilalmával.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját* a Hajó utcai rakodóhely kijelölésének – a jelentésben, valamint a szakmai elírások, különösen az OTÉK 42. § (8) bekezdésében foglaltak figyelembevételével való – felülvizsgálatára, és a szükséges intézkedések megtételére.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.