



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1891/2024. számú ügyben  
az engedély nélküli behajtás gépjárművezető távollétében  
történő bírságolásával összefüggésben

*Előadó: dr. Vecsera Judit*

Érintett szervek:

- Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrei Polgármesteri Hivatal Jegyzője
- Belügyminisztérium
- Építési és Közlekedési Minisztérium

2024.

**Az alapvető jogok biztosának  
jelentése  
az AJB-1891/2024. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

### **Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadványozó Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrei Polgármesteri Hivatal Városrendészet 18 Osztálynak a Havanna Piacra engedély nélküli behajtás gépjárművezető távollétében történő bírságolására vonatkozó gyakorlata kapcsán fordult az alapvető jogok biztosához.

Tekintettel arra, hogy a beadványban előadottak alapján potenciálisan felmerült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, így a beadvány nyomán hivatalból vizsgálatot indítottam.

A beadvány kapcsán megkereséssel éltem Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrei Polgármesteri Hivatal Jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) felé. A szabályozással összefüggésben felmerült alapjogi kérdésekben szükségesnek tartottam a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM), valamint az Építési és Közlekedési Minisztérium (a továbbiakban: ÉKM) álláspontjának megismerését is.

### **Az érintett alkotmányos elv és alapvető jog**

- A jogállamiság elve „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

### **Az alkalmazott jogforrások**

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.);
- Egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2023. évi XL. törvény (Módtv.);
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.);
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftfv.);
- A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet (Közigazgatási Bírság Rendelet1.);
- A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (Közigazgatási Bírság Rendelet2.);
- Az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a

szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet (Szabálysértési Bírság Rendelet);

- A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ).

## A megállapított tényállás

### 1. A beadvány

Egy magánszemély beadványozó Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrei Polgármesteri Hivatal Hatósági Főosztály Városrendészet 18. Osztálynak a Havanna Piacra engedély nélküli behajtás gépjárművezető távollétében történő bírságolására vonatkozó gyakorlata kapcsán fordult hivatalomhoz. A beadványához csatolt egy szabálysértési helyszíni bírság kiszabását tartalmazó, 2024-ben kitöltött nyomtatványt, amelyen az elkövetés időpontja, a forgalmi rendszám, valamint a hatóság részéről intézkedő személy aláírása és azonosító száma olvashatatlanra van satírozva, a szabálysértő személy adatai rész nincs kitöltve. A kitöltött nyomtatvány szerint az elkövetés helye: „Budapest 18. kerület, Havanna utca HAVANNA PIAC”. Az irat szerint az eljáró közterület-felügyelő „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla „Kivéve engedéllyel” feliratú kiegészítő tábla esetén az engedély nélküli behajtás cselekményét a KRESZ 14. § (14) bekezdésének megsértésére hivatkozással az adott forgalmi rendszámú gépjármű üzemeltetőjével szemben kiszabott 13.000 forint összegű szabálysértési bírsággal szankcionálta. A nyomtatványon be van jelölve, hogy a bírság kiszabására az elkövető távollétében került sor.

A beadványozó – alábbiakban részletezett – érvelése szerint ugyanakkor a cselekmény nem szabálysértésként, hanem közigazgatási szabályszegésként értékelendő.

A beadványozó utalt arra, hogy a Kfttv. 2023.09.01-jétől hatályos módosítása eredményeként a közterület-felügyelők az üzemeltetővel szemben a továbbiakban közigazgatási bírságot már nem jogosultak kiszabni, ha a behajtási tilalmat megszegő személye a helyszínen nem válik ismertté. Ezen jogszabálmódosításra adott jogalkalmazói válaszként értékelte a beadványozó az általa tapasztalt gyakorlatot.

Álláspontja megalapozásaként a beadványozó azzal érvelt, hogy a bírság jogalapjaként megjelölt KRESZ 14. § (14) bekezdése<sup>1</sup> nem önálló tényállás, ez a rendelkezés új, önálló magatartási normát nem határoz meg, ezért a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontjától<sup>2</sup> elkülönülő tényállásként álláspontja szerint nem értelmezhető. A KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontja egy általános behajtási tilalom, amely időkorlát nélkül minden járműre, az út mindenféle igénybevételére (pl. célforgalomra, átmenő forgalomra) vonatkozik. A tilalmi jelzőtáblával együtt alkalmazott kiegészítő táblák általánosságban nem jelentenek behajtási korlátot, a tilalmat nem bővítik, hanem kizárólag a 14. § (1) bekezdésének *n*) pontjában foglalt behajtási tilalmat enyhítik azzal, hogy leszűkítik a jelzőtáblából eredő tilalom hatályát (pl. bizonyos időszakokra, az átmenő forgalomra). Ebből arra következtetett a beadványozó, hogy aki úgy hajt be egy adott útszakaszra, hogy az – az önállóan elhelyezett „Mindkét irányból

<sup>1</sup> KRESZ 14. § (14) bekezdése: „Ha az (1) bekezdés *n*) pontjában említett jelzőtábla alatt „Kivéve engedéllyel”, „Kivéve taxi”, vagy „Kivéve ..... (tömegközlekedési vállalat)” feliratú kiegészítő tábla van, az útra engedéllyel rendelkező vagy a kiegészítő táblán feltüntetett járművel, továbbá kerékpárral és állati erővel vont járművel szabad behajtani. Az engedélyt az út kezelője adja ki, a korlátozással érintett területen lakó, ott telephellyel rendelkező, vagy oda (onnan) áruszállítást végző természetes személy és jogi személy részére. A (12) bekezdésben meghatározott behajtási tilalom alól az út kezelője felmentést adhat.”

<sup>2</sup> KRESZ 14. § (1) bekezdése a járművek forgalmát tiltó vagy korlátozó jelzőtáblák között sorolja fel a szóban forgó tilalma, amely szerint: „*n*) „Mindkét irányból behajtani tilos” (40. ábra); a tábla azt jelzi, hogy az útra mindkét irányból tilos behajtani.”

behajtani tilos” jelzőtáblából eredően – még az általánoshoz képest szűkített behajtási korlátozás szerint is jogsértő, úgy ez a magatartás a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontjába ütközik. Véleménye szerint az engedély nélkül behajtók ténylegesen a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontját sértik meg.

Ez a cselekmény a beadványozó értelmezése szerint közigazgatási szabályszegésként értékelendő a következő levezetés eredményeként. A Kkt. 20. § (1) bekezdésének *k*) pont *kg*) alpontja értelmében a közúti közlekedési szabályok közül a behajtási tilalomra vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők. A Kkt. 21. § (1) bekezdésének *f*) pontja szerint az üzembentartó felelőssége, hogy a behajtási tilalomra vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. A beadványozó hivatkozott arra, hogy a Közigazgatási Bírság Rendelet2. 6. melléklete meghatározott összegű közigazgatási bírságot ír elő a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontjában előírt, mindkét irányból fennálló behajtási tilalom megsértése esetére. Hangsúlyozta, hogy a Közigazgatási Bírság Rendelet2. normaszövege nem hivatkozik tételesen a KRESZ 14. § (14) bekezdésben említett „Kivéve engedéllyel” tartalmú kiegészítő táblára, ugyanakkor a beadványozó álláspontja szerint ez a szankciós rendelkezés a behajtási tilalom „Kivéve engedéllyel” jelzésű kiegészítő táblával való ellátása esetén is alkalmazandó. A beadványozó levezetésében tehát közigazgatási bírsággal sújtandó – egyebek mellett – az az eset is, ha a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla alatt „Kivéve engedéllyel” kiegészítő tábla is elhelyezésre került.

A beadványozó utalt arra, hogy ezt az értelmezést bíróság döntése is alátámasztja, ugyanakkor a beadványában konkrét bírósági döntést nem jelölt meg. A beadványozó hivatkozott arra is, hogy a „Legfőbb Ügyészség korábbi álláspontja (2013-as ügy) szerint az engedéllyel nem rendelkező, vagy a »kivétel« egyéb feltételeinek meg nem felelő járművekre az alaprendelkezést meghatározó KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontja szerinti tilalom áll fenn.” Ugyanakkor az ügyészségi álláspont kifejtését tartalmazó iratot nem csatolt.

## **2. A BM válasza**

Megkeresésemre a BM tájékoztattott a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzésű táblára vonatkozó KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontjának és (14) bekezdésének értelmezésére, valamint a közlekedési szabály megsértése esetén alkalmazható szankcióra vonatkozó álláspontjáról.

A BM válasza szerint a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla által jelzett tilalmat a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontja rögzíti. A KRESZ 14. § (14) bekezdése a behajtási tilalom alóli kivételként értelmezhető, mivel azokat az élethelyzeteket, illetve azon járművek körét szabályozza, amelyekre a behajtási tilalom nem vonatkozik. Ennek megfelelően a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla és az alatta kihelyezett „Kivéve engedéllyel” feliratú kiegészítő tábla kombinációja esetén megvalósuló jogsértő cselekmény a tárca álláspontja szerint a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontjába ütközik. A jogsértés megállapításához ugyanakkor a kiegészítő táblához kapcsolt, a KRESZ 14. § (14) bekezdésében foglalt szabály vizsgálata is szükséges, hiszen ennek eredménye alapján dönthető el, hogy a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontja szerinti behajtási tilalommal összefüggésben megvalósult-e a jogsértés, hangsúlyozta a BM.

A BM kitért a válaszában arra is, hogy a behajtási tilalomra vonatkozó rendelkezések megsértőjét (Kkt. 20. § (1) bekezdés *k*) pont *kg*) alpontja), illetve a rendelkezések megsértésekor használt jármű üzembentartóját (Kkt. 21. § (1) bekezdés *f*) pontja) a szabályozás közigazgatási bírság megfizetésére kötelezi. A bírság összegére vonatkozó részletszabályokat a Közigazgatási Bírság Rendelet1. 12. §-a és 11/F. mellékletének 2. sora, valamint a Közigazgatási Bírság Rendelet2. 7. §-a és 6. mellékletének 2. sora tartalmazza. Mindkét kormányrendelet megjelöli

a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontját, mint a közigazgatási bírság kiszabásának alapjául szolgáló szabályszegéssel érintett rendelkezést.

A szabálysértési minősítés tekintetében a tárca rámutatott, hogy a Szabs. tv. 224. § (1) bekezdése alapján a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértését követi el az, aki a KRESZ-ben meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 217–222. §-a szerinti szabálysértés nem valósul meg. A BM felhívta a figyelmet, hogy a Szabs. tv. nem sorolja fel tételesen, hogy a 224. § szerinti szabálysértés a KRESZ mely konkrét szakaszaiban foglalt szabályok megsértésével követhető el, ezért a Szabs tv. 224. § szerinti törvényi tényállást a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla által jelzett tilalom is kimeríti.

Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése értelmében nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el. Mivel a KRESZ „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzésére vonatkozó rendelkezés megsértése közigazgatási bírsággal szankcionált szabályszegésnek minősül, így a jogsértés elkövetése esetén szabálysértés nem állapítható meg, szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság nem szabható ki, szögezte le a tárca. Ezzel összefüggésben rámutatott, hogy a Szabálysértési Bírság Rendelet 6. mellékletének 1. sora a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontjában foglalt rendelkezés megszegését nem szankcionálja.

A BM a fenti jogi szabályozást a közigazgatási és szabálysértési szankciók elhatárolása és alkalmazása tekintetében átláthatónak és egyértelműnek ítélte, annak módosítását nem tartotta indokoltnak.

### **3. Az ÉKM válasza**

Megkeresésemre az ÉKM arról tájékoztatott, hogy KRESZ 14. § (14) bekezdésének rendelkezése alapján a közút kezelőjének lehetősége van a 14. § (1) bekezdés *n*) pontjában meghatározott „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla rendelkezése alól felmentést adni „Kivéve engedéllyel” feliratú kiegészítő jelzőtábla alkalmazásával. A kiegészítő tábla a behajtási tilalom alóli felmentés lehetőségét és annak feltételeit határozza meg.

A tárca álláspontja szerint a KRESZ 14. § (14) bekezdése szerinti kiegészítő jelzőtáblával együtt kihelyezett „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtáblával megjelölt útra engedély nélkül behajtó járművezető a 14. § (1) bekezdés *n*) pontja szerinti behajtási tilalmat sérti meg.

Az ÉKM rámutatott, hogy a Közigazgatási Bírság Rendelet 1. 11/F. mellékletének 2. pontja a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) és *z*) pontjára hivatkozik, azaz a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla rendelkezésének megsértése esetén van lehetőség közigazgatási bírság kiszabására.

Abban a kérdésben, hogy a KRESZ 14. § (14) bekezdése szerinti kiegészítő jelzőtáblával együtt kihelyezett „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtáblával megjelölt útra engedély nélkül történő behajtás cselekménye közigazgatási szabályszegésként vagy szabálysértésként értékelendő, a tárca a BM álláspontját tartja irányadónak.

Válasza zárásaként az ÉKM arról tájékoztatott, hogy a közlekedési szabályrendszer átfogó felülvizsgálatával, valamint az új KRESZ-szel összefüggő feladatokról szóló 1091/2024. (IV. 3.) Korm. határozat alapján a Kormány egyetért a közlekedési szabályrendszer felülvizsgálatával és a KRESZ újraszabályozásával, amelynek keretében az ÉKM megvizsgálja az ügyben érintett jogszabályi helyek egyértelműségének szükségességét is.

#### 4. A Jegyző válasza

A Jegyző a válaszában a KRESZ 14. § (14) bekezdésének önálló tényállási jellege és szabálysértésként való szankcionálhatósága mellett érvelt a következők szerint.

A válaszban mindenekelőtt arról adott tájékoztatást, hogy Budapest Főváros XVIII. kerület Havanna piac területe „Mindkét irányból behajtani tilos – kivéve engedéllyel” jelzőtáblákkal van levédve. A jelzőtáblák csak azon gépjárművek behajtását engedélyezik, amelyek az út kezelőjétől erre engedélyt kaptak. A Jegyző álláspontja szerint a KRESZ 14. § (14) bekezdése állapítja meg ezen táblák vonatkozásában a törvényi tényállást. A Jegyző egyetértett a beadványozó érvelésével annyiban, hogy a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontja szerinti tilalom megsértése véleménye szerint is közigazgatási szabályszegés, amelynek elkövetése esetén közigazgatási bírságot kell kiszabni. Ugyanakkor ezen jelzőtábla kiegészítő táblával való ellátása a Jegyző szerint teljesen más törvényi tényállást állapít meg. Az eltérést abban látta a Jegyző, hogy a kiegészítő táblával ellátott útszakaszra az út kezelője által kiadott engedéllyel rendelkező jármű, továbbá kerékpár és állati erővel vontatott jármű is behajthat.

A Jegyző az általa képviselt értelmezést, vagyis a kiegészítő tábla okán önálló tényállásként való kezelését a KRESZ egyéb tényállásainak szankciórendszere alapján is levezethetőnek tartotta. E körben két példával élt. Utalt arra, hogy a KRESZ 15. § (1) bekezdés *b*) pontja a „Várakozni tilos” jelzőtáblát és annak hatályát szabályozza. Ehhez képest a KRESZ 15. § (6) bekezdésében említett kiegészítő tábla a várakozási tilalom egy másik tényállását jelöl, amely szerint a várakozás kijelölt rakodóhely szabadon hagyása érdekében tilos, amely rakodási terület használata önálló feltételek alapján történik. Másik példával élve a Jegyző utalt a KRESZ 17. § (1) bekezdés *e*) pontjában megjelölt „Várakozóhely” táblára, amelynek egyik lehetséges kiegészítő táblája a mozgáskorlátozottakat szállító járművek részére fenntartott várakozóhelyet jelöli. A Jegyző hangsúlyozta, hogy mindkét általa említett példában az alap jelzőtábla tartalmi mondanivalóját a kiegészítő tábla lényegesen megváltoztatja, a kiegészítő táblával jelölt tilalom megsértése mindkét esetben önálló szabálysértési tényállást valósít meg, amelyet a Szabálysértési Bírság Rendelet 6. számú melléklete egyértelműen megjelöl.

Ami a KRESZ 14. § (14) bekezdését illeti, a Közigazgatási Bírság Rendelet 2. ugyanakkor ilyen – a kiegészítő táblával összefüggő – tényállást nem tartalmaz, hívta fel a figyelmet a Jegyző.

A fentiek alapján a Jegyző álláspontja szerint a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla „Kivéve engedéllyel” kiegészítő tábla megsértése – annak önálló tényállási jellegére alapozva – a Szabs. tv. 224. § (1) bekezdése alapján a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésének minősül, amely esetben a Szabs. tv. 224. § (2) bekezdése alapján az intézkedő közterület-felügyelő jogosult helyszíni, illetve távolléti helyszíni bírságot is kiszabni. A bírság konkrét összegével kapcsolatban a Jegyző hangsúlyozta, hogy azt kormányrendelet nem szabályozza, ezért ilyen intézkedésnél a közterület-felügyelő 6.500 és 65.000 forint közötti szabálysértési helyszíni bírságot szabhat ki.

A Jegyző azzal összefüggésben, hogy a KRESZ 14. § (14) bekezdését egyik kormányrendelet sem jelöli meg, megjegyezte, hogy a KRESZ-nek több olyan szabálya is van, amelynek megsértése esetén a Szabálysértési Bírság Rendelet nem ír elő kötött összegű bírságot. Erre példaként ismét a KRESZ 17. § (1) bekezdés *e*) pontját hozta fel: a kijelölt várakozóhely ott felsorolt kiegészítő táblái – a fent említett mozgáskorlátozott várakozóhely kivételével – nincsenek felsorolva a Szabálysértési Bírság Rendelet 6. mellékletében. Ilyen kiegészítő tábla vonatkozhat arra, hogy a kijelölt várakozóhelyen csak bizonyos típusú járművekkel, vagy a várakozást ellenőrző óra által jelzett időszakban vagy a kiegészítő táblán megjelölt módon – pl. két keréssel a járdán, jármű teljes terjedelmével a járdán – lehetséges a várakozás. E körben másik példával élve a Jegyző hivatkozott a lakó-pihenő övezetbe való behajtást korlátozó, a KRESZ 39/A. § (1) bekezdésében rögzített szabályra, amelynek

megsértése esetén kiszabható szankció sem szerepel a Szabálysértési Bírság Rendeletben. A példaként hozott esetekben is az intézkedés során 6.500 és 65.000 forint közötti szabálysértési helyszíni bírságot lehet kiszabni, szögezte le a Jegyző.

Válasza zárásaként a Jegyző hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a fentiekben leírtak alapján a Városrendészet 18. Osztály munkatársai a jogszabályi előírásoknak megfelelően intézkedtek.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg: a 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beadvány a közterület-felügyelők közigazgatási-, illetve szabálysértési helyszíni bírság kiszabására irányuló tevékenységét érintette, ennek vizsgálatára az Ajbt. feljogosít.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdésében biztosított hatáskör szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat, amely a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A Hivatalomhoz benyújtott beadvány tárgyát képező bírságotlasi gyakorlat a Havanna piacra engedély nélkül történő behajtással összefüggésben felelősségre vonható személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportjának a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát érintő visszásság gyanúját vetette fel, így az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból folytattam vizsgálatot.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során azt vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. Annyiban tudom tehát valamely kérdéskör, ekként a közúti közlekedési szabályok megsértőinek bírságotlására vonatkozó jogszabályi előírásokat vizsgálat tárgyává tenni, hogy azt tekintem át, kifejezetten az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok sérelme vagy annak közvetlen veszélye feltárható-e. Az Ajbt. alapján nem vizsgálhatom, hogy egy adott jogszabályi megoldás mennyire célravezető, vagy optimális megoldást jelent-e a valamely probléma rendezésére: ezek a kérdések a jogalkotó mérlegelési körébe tartoznak.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását az Ajbt. 32. § (1) bekezdésének megfelelően. Ha álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára

vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

## **II. Az érintett alkotmányos elv és alapvető jog 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 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban kifejtett gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom – benne a jogalkotás – gyakorlásának korlátait, kereteit, és a jogállamiságból két, a jelen ügy megítélése szempontjából irányadó követelményt vezetett le: a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint *„a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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 normavilágosság követelményéből fakad, hogy a jogszabály szövegének a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia. Akkor is megállapítható a normavilágosság elvének sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [9/2022. (V. 25.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy *„a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.”*

Az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel (többek között) a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatában foglalta össze: a tisztességes eljárás követelménye *„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.”*

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 nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

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

A vizsgálat az engedély nélküli behajtás cselekménye kapcsán az gépjármű üzembentartójával szemben kiszabható bírság kérdését járta körül, amelyhez előkérdésként a cselekmény közigazgatási szabályszegésként való értékelését vagy szabálysértéssé minősítését volt szükséges beazonosítani.



### III/1. Az engedély nélküli behajtás tényállásának minősítése

A jelen ügyben irányadó jogszabályi környezet a következőkkel jellemezhető. Mindenekelőtt általánosságban rögzítendő, hogy a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla a járművekre vonatkozó közlekedési szabályok közül az ún. „behajtási tilalom” egyik esete. A „behajtási tilalom”, mint gyűjtőfogalom egyaránt szerepel a speciális közigazgatási eljárás részletszabályait tartalmazó Kkt., valamint a szabálysértési eljárásra vonatkozó Szabs. tv. előírásai között is. Mindkét törvény szankcionálni rendeli a közúti közlekedés szabályai közül a „behajtási tilalom” megsértését, ugyanakkor azt, hogy konkrétan milyen típusú behajtási tilalom megsértése minősül közigazgatási szabályszegésnek és melyik szabálysértésnek, főszabályként rendeleti szinten szabályozott.

Az ügyben érintett behajtási tilalom megsértéséhez, vagyis az engedély nélküli behajtás minősítéséhez szükséges röviden áttekinteni a konkrét jogszabályi előírásokat az alábbiak szerint.

Az egyes behajtási tilalmak típusait a közúti közlekedés részletszabályai körében a KRESZ rögzíti. A behajtási tilalomra vonatkozóan az „[a] járművek forgalmára vonatkozó tilalmi jelzőtáblák” alcím alatt találhatóak rendelkezések. Vagyis a behajtási tilalom nem részletszabályok meghatározásán keresztül érvényesül, hanem a KRESZ-ben megjelölt rajzolatú jelzőtábla kihelyezése esetén áll fenn. A jelzőtábla szerinti behajtási tilalom fennállhat

- mindkét irányból (14. § (1) bekezdés *n*) pont);
- csak az egyik irányból (14. § (1) bekezdés *z*) pont);
- adott járműfajta vagy adott súlyt meghaladó járműfajta, vagy ezek kombinációja tekintetében (14. § (1) bekezdés *o* – *x*) pontok és (2) bekezdés);
- adott rakományú jármű vonatkozásában (14. § (1) bekezdés *y*) pont);
- a jármű rendszámtábláján elhelyezett adott színű környezetvédelmi matrica alapján (14. § (1) bekezdés *z/3.* pont).

Tehát a behajtási tilalom a kihelyezett jelzőtáblától függően érvényes lehet behajtási irányra vagy a behajtani szándékozó járműre is.

A behajtási tilalomra vonatkozó jelzőtáblákat kiegészítő táblával lehet ellátni<sup>3</sup> a behajtási tilalom meghatározott tartalmú feloldása érdekében az alábbiak szerint:

- „Kivéve célforgalom” (14. § (3) bekezdés);
- „Kivéve áruszállítás” (14. § (4) bekezdés);
- adott időszakra vonatkozik a tilalom (14. § (10) bekezdés);
- a fenti kivétel és időszak kombinációja (14. § (11) bekezdés);
- „Kivéve engedéllyel”, „Kivéve taxi”, „Kivéve ... (tömegközlekedési vállalat)” (14. § (14) bekezdés);
- kivéve autóbusz és/vagy kerékpár (14. § (15) bekezdés).

Tehát látható, hogy a KRESZ-ben a behajtási tilalmak és kivételszabályaik differenciált rendszert alkotnak.

A jelen vizsgálatban a behajtási tilalmak közül a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontja, vagyis a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla és kivételént a (14) bekezdése, vagyis a „Kivéve engedéllyel” tartalmú kiegészítő tábla érintett. A szankcionálásukkal kapcsolatban az alábbiakra kell tekintettel lenni a közigazgatási, illetve szabálysértési eljárás szempontjából.

A Kkt. a járművek használata körében röviden annyit rögzít, hogy a „behajtási tilalom megsértése” közigazgatási bírsággal szankcionálható az elkövetővel (Kkt. 20. § (1) bekezdés *k*) pont *kg*) alpontja), valamint technikai eszközzel rögzített jogsértés esetén az üzembentartóval (Kkt. 21. § (1) bekezdés *f*) pont) szemben. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabandó bírságok összegét külön jogszabály állapítja meg: a jelenleg hatályos szabályok

<sup>3</sup> A felsorolt behajtási tilalmak és kiegészítő táblák csak a KRESZ-ben rögzített kombinációban helyezhetők ki. Mindazonáltal a jelen vizsgálat szempontjából a lehetséges kombinációk ismertetése nem szükséges.

értelmében az elkövetővel szemben a Közigazgatási Bírság Rendelet1., az üzembentartóval szemben a Közigazgatási Bírság Rendelet2. alkalmazandó.

A Közigazgatási Bírság Rendelet1. 11/F. melléklete, valamint a Közigazgatási Bírság Rendelet2. 6. melléklete a behajtási tilalom körében mindössze a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) és *z*) pontját jelöli meg és konkrét összegű, 47.000 forintos közigazgatási bírságot rendel hozzá. Vagyis a közigazgatási szankciórendszer rendeleti szabályai a behajtási tilalmak közül az adott irányban fennálló tilalmakat nevesítik és azokhoz kapcsolnak fix összegű bírságot, behajtási tilalmakat feloldó kiegészítő táblákra egyik rendelet sem hivatkozik.

Ami a szabálysértési szankciórendszert illeti, a Szabs. tv. a XXVIII. Fejezetében a közlekedéssel kapcsolatos egyéb szabálysértések alcím alatt a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése körében szabálysértésként szankcionálni rendeli a táblával jelzett behajtási tilalom megsértését.<sup>4</sup> A szabálysértési eljárásban a helyszíni bírság összege főszabályként hatezeröttszáz forinttól hatvanötezer forintig terjedhet<sup>5</sup>, ugyanakkor egyes szabálysértések, e körben a behajtási tilalom megsértése esetén külön kormányrendelet írja elő a helyszíni bírság kötelező mértékét<sup>6</sup>. A Szabs. tv. hatálya alá tartozó konkrét behajtási tilalmak körét és a kapcsolódó szabálysértési bírság összegét a Szabálysértési Bírság Rendelet tartalmazza. A Szabálysértési Bírság Rendelet 6. melléklete a KRESZ 14. § (1) bekezdésében szabályozott behajtási tilalmak közül az adott jellemzőkkel bíró járműre vonatkozó behajtási tilalmakat (KRESZ 14. § (1) bekezdés *o*)–*u*), *y*) pont) nevesíti és kapcsol hozzá fix összegű bírságot, a behajtási tilalmat feloldó kiegészítő táblákat szabályozó rendelkezésekre nem hivatkozik.

Tehát a behajtási tilalmak szankcionálására irányadó jogszabályi környezet áttekintése arra a megállapításra vezet, hogy ha tisztán a jelzőtáblákat nézzük, a behajtási tilalmak között van közigazgatási bírsággal és szabálysértési szankcióval ellátott fajta egyaránt, az egyes szankciók az egyes rendeletekben merev jelölés útján beazonosíthatóak. A kiegészítő tábla nélküli, önmagában a „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla megsértése egyértelműen a Közigazgatási Bírság Rendelet1. és a Közigazgatási Bírság Rendelet2. alapján közigazgatási szabályszegésként szankcionálandó.

Kérdés ugyanakkor, hogy „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtábla „Kivéve engedéllyel” kiegészítő táblával való ellátása esetén miként kell eljárni, ugyanis egyik szankciós rendelet sem tartalmaz merev hivatkozást a KRESZ 14. §-ban felsorolt kiegészítő táblákra, így a konkrét ügyben hivatkozott 14. § (14) bekezdésére sem. Tehát jogértelmezéssel szükséges levezetni a KRESZ 14. § (14) bekezdése szerinti kiegészítő táblával ellátott KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontja szerinti jelzőtábla tilalmának megsértése esetén alkalmazandó bírság jellegét, amely értelmezés – figyelemmel a feladatkörük alapján érintett, a vizsgálatom során megkeresett minisztériumok jogalkotói értelmezésére is – az alábbi eredménnyel járt.

A BM levezetésében a KRESZ 14. § (14) bekezdése szerinti „Kivéve engedéllyel” kiegészítő tábla által jelzett kivételi körbe nem tartozókra a KRESZ 14. § *n*) szerinti jelzőtábla tilalma vonatkozik, vagyis az engedély nélküli behajtás cselekménye a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontjába ütköző cselekmény, így a Közigazgatási Bírság Rendelet1. alapján közigazgatási bírsággal sújtandó.

---

<sup>4</sup> Szabs. tv. 224. § (1) Aki a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendeletben (a továbbiakban: KRESZ) meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 217–222. §-a szerinti szabálysértés nem valósul meg, szabálysértést követ el. (2) A KRESZ 40–41. §-ának, valamint más megállási, várakozási vagy táblával jelzett behajtási tilalom vagy korlátozás megszegése esetén a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.

<sup>5</sup> Szabs. tv. 99. § (2) A helyszíni bírság összege – a (2a) bekezdés kivételével – hatezeröttszáz forinttól hatvanötezer forintig, hat hónapon belül újabb szabálysértés elkövetése esetén kilencvenezer forintig terjedhet.

<sup>6</sup> Szabs. tv. 99. § (6) A XXVII. és a XXVIII. Fejezetben meghatározott egyes szabálysértések esetén a Kormány – a helyszíni bírság legalacsonyabb és legmagasabb mértékére vonatkozó rendelkezés keretei között – rendelettel megállapíthatja a helyszíni bírság kötelező mértékét.

Ezt az álláspontot az ÉKM is irányadónak tartja.

Álláspontom szerint logikai értelmezéssel a fentiekben kifejtett álláspont valóban alátámasztható. Ugyanis a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontjában rögzített, mindenkire vonatkozó általános behajtási tilalmat főszabálynak, a (14) bekezdést kivételszabálynak tekintve megállapítható, hogy az engedéllyel rendelkezőkre a *lex specialis derogat legi generali* elv alapján a behajtási tilalom nem vonatkozik. A *contrario* az engedéllyel nem rendelkezők esetében a speciális szabály nem rontja le a főszabályt, hiszen nem tesznek eleget a speciális szabályban foglalt feltételnek, vagyis rájuk nézve az általános behajtási tilalom érvényes. Tehát az, aki engedéllyel nem rendelkezve behajt, a KRESZ 14. § (1) bekezdésének *n*) pontját sérti meg.

A fenti értelmezésektől eltérően a Jegyző a KRESZ 14. § (14) bekezdésének önálló tényállási jellege mellett érvelt és a közigazgatási bírságra vonatkozó rendeletekben való konkrét hivatkozás hiányát úgy értelmezte, hogy szubszidiárius jellegű szabálysértési felelősséggként akarja a jogalkotó rendezni a kérdést.

A Jegyző érvelését áttekintve és értékelve megállapítottam, hogy az önálló tényállási jelleg kérdésének felvetése nem tekinthető nyilvánvalóan észszerűtlennek, ha rendszertani értelmezést végzünk, és ennek során egy általa említett, hasonló összefüggésben álló másik két KRESZ tényállás szankciórendszerét tekintjük át. A vizsgált esetben a jelzőtábla és a kiegészítő tábla a KRESZ normaszövegében külön – külön rendelkezésben, önállóan szerepelnek: a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontjában a jelzőtábla, a 14. § (14) bekezdésben az alatta kihelyezhető, kivételt feltételekkel megengedő kiegészítő tábla. A Jegyző által említett egyik példa, a KRESZ 15. § (1) bekezdés *b*) pontja és 15. § (6) bekezdése között hasonló összefüggés áll fenn: az előbbi a „Várakozni tilos” jelzőtáblával jelzett tilalomról rendelkezik, az utóbbi egy kiegészítő táblával lehetővé teszi a tilalom ellenére a várakozást bizonyos feltételek esetén.<sup>7</sup> Az összehasonlításként használt példában a két rendelkezésre egyértelműen beazonosítható szankció vonatkozik, hiszen a Szabálysértési Bírság Rendelet 6. melléklete az 5. és 11. sorokban külön-külön tényállásként jelöli meg a KRESZ 15. § (1) bekezdés *b*) pontját, valamint a KRESZ 15. § (6) bekezdését. Tehát ebben az esetben a jogalkotó külön, önállóként kezelte a két tényállást, vagyis a jelzőtáblát önmagában, valamint a kiegészítő táblával ellátott jelzőtáblát külön is nevesítette a szabálysértési tényállásokban.

A teljesség kedvéért szükséges nyelvtanilag is értelmezni a KRESZ 14. § (14) bekezdését, amelynek eredménye szintén e rendelkezés önálló tényállási jellege felé mutat. Ehhez áttekintettem, hogy az engedély nélkül behajtók köre – vagyis a szankcionálandó elkövetői csoport – homogén-e. Mindenekelőtt leszögezendő, hogy a „Kivéve engedéllyel” kiegészítő tábla kihelyezése esetén az út kezelőjének az a célja, hogy a korlátozással leszűkítse a behajtók körét azokra, akik az érintett területen laknak, ott telephellyel rendelkeznek, vagy oda (onnan) áruszállítást végeznek. A forgalomkorlátozás érvényesülése érdekében a gépjárművel való behajtáshoz nem elegendő, hogy a behajtó aktuálisan ténylegesen megfeleljen a feltételeknek, hanem egy külön igazgatási eljárásban egy engedély beszerzése szükséges. Mindezek alapján azok, akik engedéllyel nem rendelkezve hajtanak be, két csoportra oszthatóak. Az egyik kör a korlátozással érintett területen lakik, ott telephellyel rendelkezik, vagy oda (onnan) áruszállítást végez, de előzetesen nem szerezte meg az engedélyt. A másik

---

<sup>7</sup> KRESZ 15. § (1) bekezdése a járművek megállását vagy várakozását tiltó jelzőtáblák között sorolja fel: „*b*) »Várakozni tilos« (61. ábra); a tábla azt jelzi, hogy várakozni tilos; a jelzőtábla alatt elhelyezett kiegészítő táblán levő felirat jelezheti, hogy a várakozási tilalom a járművek meghatározott körére nem terjed ki;” KRESZ 15. § (6) bekezdése: „Az (1) bekezdés *b*) pontjában említett jelzőtábla alatt kiegészítő tábla utalhat arra, hogy a várakozás kijelölt rakodóhely szabadon hagyása érdekében tilos. A kiegészítő tábla feltünteti azt az időszaktól és távolságtól is, amelyen a tilalom fennáll (61/c. ábra). Ilyen helyen az áruszállító jármű a folyamatos fel- és lerakodáshoz szükséges ideig maradhat; más jármű – akár 5 percnél hosszabb ideig is – akkor tartózkodhat, ha a vezető a járműnél marad és áruszállító jármű érkezésekor annak a rakodóhelyre való beállítását haladéktalanul lehetővé teszi.”

halmazba azok tartoznak, akik úgy hajtanak be, hogy egyik feltételnek sem felelnek meg, vagyis engedélyt eleve nem is kaphatnának. A két jogellenes behajtás közül ez utóbbi esetben, vagyis amikor az engedély feltételeit eleve nem teljesíti személy, tehát úgy hajt be, hogy sem a lakóhelye/telephelye, sem áruszállítási tevékenység nem indokolja, az véleményem szerint a KRESZ 14. § (1) bekezdés n) pontjában rögzített behajtási tilalom megsértéseként értelmezhető. Ugyanakkor a másik körben, vagyis, ha a személy az engedély feltételeinek egyébként megfelelne, azonban azt nem kérelmezi, a jogalkalmazó számára adódhat olyan lehetséges olvasat is, miszerint ilyen esetben valójában az engedély beszerzése, mint igazgatási cselekmény elmulasztása szankcionált (ezen megközelítés szerint tehát elválhat egymástól a két érintett esetben a jogsértő magatartás).

A KRESZ 14. § (14) bekezdésének önálló tényállási jellege mellett egy további érv is felmerült. A vizsgálatom során tudomásomra jutott, hogy a Szabs. tv. hatályba lépését követően a BM a Magyar Program keretében a közterület-felügyelők részére összeállított egy jegyzetet<sup>8</sup> „a közterület-felügyelet intézkedési jogosultságát érintő új szabálysértési törvény egyes kérdéseiről, valamint az egyes közúti közlekedési szabályok megszegése esetén a közterület-felügyelő által alkalmazható közigazgatási hatósági intézkedésekről” tárgyában. A jegyzet a II. Fejezetében „II. Közigazgatási bírság és szabálysértési bírság összefüggései” cím alatt tárgyalja, hogy melyek azok az esetek, amikor a közterület-felügyelő közigazgatási bírságot alkalmaz. E körben a 2013. évben kiadott jegyzet a Közigazgatási Bírság Rendelet 11/F. mellékletében felsorolt, merev hivatkozással azonosított KRESZ tényállásokhoz fűz szöveges magyarázatot, majd röviden kitér arra, hogy mely eset „nem tartozik a közigazgatási bírság hatálya alá.” E körben említi, hogy „a kiegészítő táblával ellátott behajtási tilalom megsértése a KRESZ 14. § (14) bekezdésébe ütköző magatartás”. A KRESZ 14. § (14) bekezdésének minősítését illetően a jegyzetben levezetett jogalkotói jogértelmezés álláspontom szerint nem veszítette aktualitását, tekintettel arra, hogy a Közigazgatási Bírság Rendelet 11/F. mellékletében felsorolt KRESZ tényállások a jegyzet kiadása óta változatlanok. Nem zárható ki annak lehetősége, hogy egyes helyi önkormányzatok továbbra is a fentiekben ismertetett jogértelmezést tekintik irányadónak a vizsgált ügyvel azonos tárgyú eljárásaikban.

Összegezve a fentieket megállapítható, hogy a „Mindkét irányból behajtani tilos jelzőtábla „Kivéve engedéllyel” kiegészítő tábla kihelyezése esetén az engedély nélkül behajtás cselekményének minősítése a normavilágosság követelményét nem elégíti ki. A magatartás jogági besorolása a vizsgálat során megismert álláspontok szerint nem egységes. A jogalkotói jogértelmezés, vagyis a megkeresett tárcák szerint a KRESZ 14. § (1) bekezdés n) pontjába ütköző közigazgatási szabályszegésről van szó. E kérdésben ugyanakkor a BM álláspontja is változott, amint azt a hivatkozott, a tárca által összeállított jegyzet is mutatja. A jogalkalmazóként eljáró Jegyző álláspontja szerint – a KRESZ 14. § (14) bekezdésének önálló tényállási jellegéből és ezen rendelkezéshez egyértelműen kapcsolt közigazgatási szankció hiányából következően – szabálysértés valósul meg.

A tényállás önállóságát érintő vizsgálatom során arra jutottam, hogy mindkét álláspont mellett szólnak érvek a jogszabály logikái, illetve rendszertani, nyelvtani értelmezése eredményeként.

---

<sup>8</sup>Jegyzet közterület-felügyelők részére a közterület-felügyelet intézkedési jogosultságát érintő új szabálysértési törvény egyes kérdéseiről, valamint az egyes közúti közlekedési szabályok megszegése esetén a közterület-felügyelő által alkalmazható közigazgatási hatósági intézkedésekről, Budapest, 2013. A jegyzet elérési útvonala: <https://szentendre.hu/wp-content/uploads/2017/05/Szab%C3%A1lysz%C3%A9rt%C3%A9si-tv-tananyag-Kzter%C3%BClet-fel%C3%BCgyel%C5%91k-r%C3%A9sz%C3%A9re.pdf>

### III/2. A járművezető távollétében az üzembentartóval szemben bírság kiszabhatóságának kérdése

A következőkben áttérek a vizsgálat fő kérdésére, hogy az üzembentartó felelősségre vonására milyen kihatással van az egyik, illetve a másik minősítés. Ennek eredményeként válaszolható meg a beadványban felvetett sérelem, hogy a konkrét ügyben az üzembentartó szabálysértési eljárásban történt megbírságolására jogszerűen kerül-e sor.

Az engedély nélküli behajtás cselekményének közigazgatási szabályszegésként való minősítése az üzembentartó közigazgatási eljárásban való felelősségre vonhatóságát kizárja az alábbiak szerint.

Lényeges, hogy az alábbi levezetés során azt a helyzetet tekintetem át, amikor az engedély nélküli behajtás tényét a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették. Ugyanis amennyiben a behajtási tilalom megszegését technikai eszközzel rögzítik, az üzembentartó közigazgatási bírságolásának lehetőségét a Kkt. 21. § (1) bekezdés *f*) pontja, valamint (2)-(3) bekezdései, valamint az ahhoz kapcsolódó Közigazgatási Bírság Rendelet2. megteremti. Ez további dimenziót jelent a szankciórendszerben, ugyanakkor a közterület-felügyelők ilyen esetben szankcióra való felhatalmazása hiányában<sup>9</sup> a jelen ügyben jelentőséggel nem bír, így az alábbiakban ennek rendszerbe illesztésétől eltekinttem.

Amint arra a beadványozó is utalt, a közúti közlekedési szabályok körében az üzembentartóval szemben kiszabható közigazgatási bírságot érintő jogszabályi előírások 2023.09.01-jétől megváltoztak. Korábban a közigazgatási bírságnak – a járművezető távollétében – az üzembentartóval szemben történő kiszabásra a Kkt. 20. § (4b) bekezdése – ott rögzített feltételekkel – lehetőséget adott: *„[a] közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha az (1) bekezdés kg) pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté és a szabályszegést a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették, a (4) bekezdésben meghatározott bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kell kiszabni. Ilyenkor az üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni.”* Ezekben az esetekben a Közigazgatási Bírság Rendelet1. 11/F. melléklete alapján a bírság az üzembentartóval szemben kiszabható volt. 2023.09.01-jétől a Kkt. 20. § (4b) bekezdését a jogalkotó hatályon kívül helyezte, ezzel összefüggésben a Kttfv. 17/A. §-ából kikerült az e rendelkezésre hivatkozó rész, ami a közterület-felügyelők ezen bírság kiszabására vonatkozó felhatalmazását tartalmazta. A módosítást a Módtv. iktatta be. A Módtv. általános indokolása kifejezetten ki is tér arra, hogy a korábban a Kkt. 20. § (1) bekezdés *k*) pont *kg*) alpontjában *„kizárólag a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó egyes szabályszegések tekintetében alkalmazható, a gépjárművezető távollétében kiszabható közigazgatási bírság jogintézményét a javaslat megszünteti.”* A teljesség kedvéért rögzítendő, hogy a behajtási tilalom megsértése esetén az üzembentartóval szemben közigazgatási bírság kiszabására 2023.09.01-jét követően technikai eszközzel való rögzítés esetén a Kkt. 21. § (1) bekezdése és a Közigazgatási Bírság Rendelet2. 6. melléklete alapján lehetőség van, de mint a fentiekben említettem, a közterület-felügyelők bírság kiszabására ezen eljárásban felhatalmazással nem rendelkeznek.

Az üzembentartó bírságolásának lehetősége tekintetében eltérő eredményre vezet az, ha az engedély nélküli behajtás cselekménye a Szabs. tv. 224. § (1) bekezdése által szankcionált, vagyis szabálysértésként kezelendő cselekmény. Ebben az esetben az üzembentartóval szemben szankció kiszabására a következő lehetőség áll fenn. A gépjárművel elkövetett szabálysértések esetén a szabálysértési jog ismeri a gépjárművezető távollétében kiszabható helyszíni bírság intézményét. A Szabs. tv. 100. § (1) bekezdése szerint *„[a] gépjárművel*

<sup>9</sup> Kkt. 21. § (4) bekezdése értelmében a bírságolással kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság jogosult.

elkövetett szabálysértés miatt a helyszíni bírságot a gépjárművezető távollétében is ki lehet szabni. Ilyenkor a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartó részére a 89. § (1) bekezdés e) pontja szerinti módon elektronikus kapcsolattartás útján, ennek hiányában az üzemben tartó címére kell postai úton a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni.” Szükséges hangsúlyoznom, hogy a Szabs. tv. 100. § (1) bekezdése „gépjárművel elkövetett szabálysértés” esetén ad erre lehetőséget, vagyis akkor, ha az elkövető cselekménye szabálysértésként értékelendő.

A szabályozást áttekintve mindebből az következik, hogy az engedély nélküli behajtást elkövető cselekményének minősítése kihat az üzembentartó felelősségre vonhatóságára alábbiakban összegzett eredmény szerint.

Ha az engedély nélküli behajtást elkövető cselekménye a KRESZ 14. § (1) bekezdés n) pontjába ütközően közigazgatási szabályszegésnek minősítendő, akkor az elkövető helyszíni azonosíthatósága hiányában az üzembentartóval szemben 2023.09.01-jétől közigazgatási szankció kiszabása nem lehetséges, azzal a feltétellel, hogy a behajtást technikai eszköz nem rögzítette. Ebben az esetben az üzembentartóval szemben szabálysértési helyszíni bírság kiszabása sem lehetséges, tekintettel arra, hogy a Szabs. tv. 100. § (1) bekezdésében rögzített feltétel – a gépjárművel elkövetett cselekmény szabálysértésnek minősüljön – nem teljesül. Tehát ez az értelmezés az üzembentartó felelősségre vonását kizárja.

Ehhez képest, ha az engedély nélkül behajtó cselekménye a KRESZ 14. § (14) bekezdésébe ütköző szabálysértésként lenne értékelendő, akkor a Szabs. tv. 100. § (1) bekezdésében rögzített előfeltétel teljesül és a gépjárművezető távolléte okán az üzembentartóval szemben szabálysértési helyszíni bírság kiszabható.

Mindezek alapján a „Mindkét irányból behajtani tilos jelzőtábla „Kivéve engedéllyel” kiegészítő tábla kihelyezése esetén az engedély nélkül behajtás cselekménye minősítésének a normavilágossággal összefüggő problémája az üzembentartóval szembeni szankcionálhatóságra is kihat.

Ezen a ponton szükséges emlékeztetnem az Alkotmánybíróság azon megállapítására, amely szerint „a jogalkotó mérlegelési szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy – alkotmányos keretek között – milyen felelősségi alakzatot alkot, figyelembe véve annak a jogágnak a sajátosságait, melyben azt elhelyezi.”<sup>10</sup> A testület megállapítását irányadónak tartva, a jelen ügyben nem vitatott, hogy a jogalkotó mérlegelési szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy az engedély nélküli behajtás cselekménye közigazgatási szabályszegésként vagy szabálysértésként kezelendő. Ugyanakkor alapvető jelentőséggel bír, hogy a jogalkalmazók számára már a normaszöveg szintjén egyértelmű legyen a jogalkotó döntésének eredménye, vagyis, hogy az elkövető és az üzembentartó felelősségi alakzata melyik eljárásrendben értékelendő.

Az engedély nélküli behajtás cselekményének szankciórendszere a fenti levezetés eredményeként a normavilágosság követelményét nem elégíti ki, mert nem felel meg annak a követelménynek, hogy a jogszabály szövegének a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia. Vizsgálatom azt igazolta, hogy a normaszövegben rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető ki, vagyis a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével ellentétes. A jogalkalmazó szerv jogértelmezésének esetlegessége alapján becsatornázott szankcionálás lehetősége általánosságban a tisztességes eljáráshoz való jog közvetlen veszélyeként alapjogi visszásságot okoz.

A szabályozási háttér kapcsán fentiekben feltárt problémák okán a beadványban sérelmezett konkrét, a Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrei Polgármesteri Hivatal Hatósági Főosztály Városrendészet18 Osztály által alkalmazott

<sup>10</sup> Ld. az üzembentartóval szemben kiszabható közigazgatási bírság intézményének 2008.01.01-jétől történt bevezetésével összefüggésben született 60/2009. (V. 28.) AB határozatot

gyakorlat tekintetében a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság megállapítása nem lehetséges.

Felhívom a figyelmet ugyanakkor, hogy amennyiben a jelentésben foglaltak ismeretében a jövőben – a szabályozás egyértelműsítésére irányuló módosítás vagy a jelenlegi szabályozás egységes alkalmazására irányuló intézkedés megtörténteig – a szabálysértési helyszíni bírság üzembentartóval szembeni kiszabására kerül sor, az a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezethet. A jogalkalmazónak ezen átmeneti időszak alatt több lehetősége is van az üzembentartó közterület-felügyelő általi utólagos szankcionálásának elkerülése érdekében intézkedni. Ennek egyik módja, ha a Havanna Piacon a behajtási engedély meglétét minden esetben már a behajtáskor ellenőrzik.

Jelentésemben mindemellett intézkedést fogalmazok meg annak érdekében, hogy a jogi szabályozás ebben a tekintetben ne vethessen fel a jogalkalmazók számára nem- vagy nem egyértelműen megválaszolható kérdéseket.

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajb. 37.§-a alapján felkérem az építési és közlekedési minisztert és a belügyminisztert, hogy – az igazságügyi miniszter bevonásával – tekintse át a behajtási tilalom megsértésére vonatkozó szankciókat abból a szempontból, hogy milyen jogszabály-módosítás vagy egyéb intézkedés szükséges ahhoz, hogy a KRESZ 14. § (1) bekezdés *n*) pontja szerinti „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtáblának a 14. § (14) bekezdés szerinti „Kivéve engedéllyel” kiegészítő táblával történő együttes kihelyezése esetén az engedély nélküli behajtás szankcionálására irányadó rendelkezések egyértelműen beazonosíthatóak legyenek.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos