

Dr. Pető György
igazgató

Ikt.sz.: III/860/1/2017

Tárgy: szakmai álláspont a kerületi közterület-
felügyeletek térfigyelő kamerán keresztül történő
bírságkiszabásáról

Üi.: dr. [REDACTED]
dr. [REDACTED]

részére

HELYBEN

Tisztelt Igazgató Úr!

Az elmúlt időszakban a fővárosi kerületi közterület-felügyelet az eltérő jogértelmezés és a jogszabályi változások hatása miatt eltérő jogalkalmazói gyakorlatot alakítottak ki. Az egyik talán legszembetűnőbb, és a FŐRI szakmai véleménye szerint helytelen gyakorlat, a kötelező haladási irányra vonatkozó előírások megsértése esetén alkalmazható közigazgatási bírság, kizárólag térfigyelő kamerafelvétel alapján történő kiszabása. A jogszerűtlen intézkedésekkel kapcsolatos szakmai álláspontról az alábbiak szerint tájékoztatom.

I.

Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikke alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” A tisztességes ügyintézéshez és eljáráshoz való jog érvényre jutása az eljáró hatóságtól függetlenül kiemelten fontos jogállamiságból eredő követelmény. A **közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)** eljárási alapelvei között kiemelt szerepet kap a 1. § (1) és (2) bekezdése, mely szerint „(1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.” A fenti alapelveknek a rendészeti feladatellátásban érintett közterület-felügyelőkre és intézkedéseikre nézve épp úgy érvényesülniük kell, mint az egyéb hatósági vagy bírósági eljárások során.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 17. pontjában, kötelező feladatként megjelenő, a „település közbiztonságának biztosításában történő közreműködés” biztosítása a fővárosban többek között közterület-felügyeletek működtetésében nyilvánul meg. Az Mötv. 17. §-ban meghatározott helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokkal összefüggésben „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.” Az így létrehozott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, **a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.**

Az Mötv. 23. § (4) bekezdése alapján a fővárosi önkormányzat feladata különösen „a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése.” Az Mötv. 23. § (5) bekezdése alapján a kerületi önkormányzatoknak szintén feladata az „általános közterület-felügyeleti hatáskör” gyakorlása a kerület közigazgatási határán belül.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (továbbiakban: Erfesztv.) 1. § (1) bekezdés j) pontja alapján, az e törvényben foglaltakat a közterület-felügyelőre is alkalmazni kell. Az Erfesztv. 11. § (1) bekezdése értelmében „a rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tény, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé.”

A rendészeti feladatokat ellátó személyként definiált közterület-felügyelő hatáskörét és feladatait a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Kftv.) határozza meg. A Kftv. 1. § (5) bekezdés értelmében „a feladatkörében eljáró felügyelő hivatalos személy. A felügyelő az e törvényben meghatározott feladatkörében eljárva jogosult és köteles a közterületen ellenőrizni a jogszabályban előírt kötelezettségek megtartását, jogszabálysértés esetén eljárást kezdeményezni vagy az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvényben meghatározott intézkedést megtenni.” Ezzel összhangban a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI. 26.) BM rendelet 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a felügyelői járőrszolgálat a közterület-ellenőrzés általános formája. A járőrszolgálat során egy vagy több felügyelő együttesen, előre meghatározott útvonalon látja el feladatát.”

A közterület-felügyelők kiemelt feladata a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (továbbiakban: KRESZ) által előírt közlekedési és megállási-várakozási szabályok ellenőrzése. A közlekedési típusú jogsértésekkel kapcsolatos felügyelői intézkedési lehetőségeket a jogsértés típusától függő ágazati jogszabályok határozzák meg. (pl.: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 224. §-ában meghatározott „Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése” szabálysértés elkövetése miatt szóbeli figyelmeztetés alkalmazása, szabálysértési helyszíni bírság kiszabása jogosult, illetve a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.) alapján közigazgatási bírság kiszabása.)

Kkt. 20. § (1) bekezdés kg) pontjában meghatározott, a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), valamint a kötelező haladási irányra vonatkozó rendelkezések megsértői közigazgatási bírság fizetésére kötelezhetők. A Kftv. 17/A. §-a alapján a felügyelő a feladatkörébe tartozó, a Kkt.-ban meghatározott közlekedési szabályszegés esetén jogosult a Kkt. 20. § (4a) és a (4b) bekezdésében meghatározott közigazgatási bírságot alkalmazni. Az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet (továbbiakban: NFM rendelet) 2. §-a bírságolási eljárás vonatkozásában a közterület-felügyelőt, mint eljáró hatóságot szintén nevesíti.

A Kkt. 20. § (11) bekezdése alapján „Magyarország területén magyar vagy külföldi rendszámú közúti jármű közlekedésére, valamint a közúti járművel végzett áru-, illetve személyszállítási tevékenységre vonatkozó az (1) bekezdés szerinti rendelkezések megtartását az (1) bekezdés kg) pontja tekintetében a közterület-felügyelet is jogosult ellenőrizni. Az elmúlt időszakban a Fővárosban működő közterület-felügyelet az eltérő jogértelmezés hatása miatt eltérő jogalkalmazói gyakorlatot alakítottak ki, melynek része a Kkt. 20. § (1) bekezdés kg) pontjában foglaltak esetén alkalmazható közigazgatási bírság kizárólag térfigyelő kamerafelvételen keresztül történő kiszabása, ami legtöbb esetben a kötelező haladási irányra vonatkozó előírások megszegőivel szemben történik, annak ellenére, hogy a Kftv. 7. § (3) bekezdése a felügyelet részére „a közterületen, közbiztonsági, illetve bűnmegelőzési célból, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon történő képfeltevő” elhelyezésére ad lehetőséget, melynek felvételeit a felügyelet maximum 30 napig kezelheti.

A Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárának 2015. január 19-én kelt, a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság igazgatójának megküldött BM/1237/2/2015. számú tájékoztatása alapján, ez a gyakorlat „nem szolgálja az eljárási törvények módosítása során alapelveként érvényesülő azon célt, hogy az eljárások egyszerűsítése és költséghatékonyra tétele mellett a jogsértés észlelése esetén a szabályszegés tényleges elkövetőjének felelősségre vonása lehetőleg a helyszínen jogerősen megtörténjen.”

A közterület-felügyelő intézkedése helyszíni ellenőrzéshez kötött tevékenység, a feladatkörében hivatalos személyként eljáró felügyelő a hatáskörének megfelelő intézkedések megtételére jogosult. A közigazgatási bírság kiszabására a *Kkt. 20. § (4a) és a (4b) bekezdésében meghatározottak szerint kizárólag* két esetben van lehetőség.

1. A Kkt. 20. § (4a) bekezdése alapján kiszabott bírság: Amennyiben a közterület-felügyelő a Kkt.-ben foglalt jogsértést észleli, és a *szabályszegést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, helyszíni bírságot szab ki.* Az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírságotalással összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet (továbbiakban: NFM rendelet) ebben az esetben előírja az ügyfél részére a helyszínen átadandó írásbeli tájékoztatás tartalmát, valamint a jogkövetkezményekről szóló részletes tájékoztatási kötelezettség elemeit. Az így kiszabott jogerős közigazgatási bírság befizetésére 30 nap áll rendelkezésre, a határidő eredménytelen elteltét követően a bírság adók behajtandó köztartozásnak minősül.

2. A Kkt. 20. § (4b) bekezdése alapján kiszabott bírság: Amennyiben a közúti forgalomban történő ellenőrzés során, a 20. § (1) bekezdés kg) pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a **helyszínen nem válik ismertté**, a bírságot a **gépjárművezető távollétében**, a **gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben** kell kiszabni. A **gépjárművezető távollétében** kiszabott bírság esetén az NFM rendelet 8/A. §-a, kötelező eljárási cselekményként írja elő a *jármű szélvédőjére kihelyezendő értesítés meglétét.* Az NFM rendelet előírásai alapján az értesítésnek tartalmaznia kell az eljáró hatóság megnevezését, székhelyét és telefonszámát, az intézkedés időpontját, helyét és a jármű rendszámát, a jogalap megjelölését, a bírságotalásról szóló tájékoztatást, valamint az intézkedést foganatosító személy azonosító számát és aláírását.

A közterület-felügyelő helyszíni ellenőrzése alapján, a szabályszegő a közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságotalással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet 12. §-a alapján, a Kkt. 20. § (1) bekezdés k) pontjához kapcsolódóan meghatározott bírságot köteles megfizetni. Ezt a célt erősíti a Kftv. 21. §-a is, mely bizonyos jogsértések esetén az ellenőrző szerveknek lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi közúton a közterület-felügyelő jogosult legyen *megállítani, illetve feltartóztatni a KRESZ 40-41. §-ában, valamint más megállásra, várakozásra vagy táblával jelzett behajtási tilalomra vagy korlátozásra vonatkozó szabályokat megszegő járműveket.* A szabályszegés tényleges elkövetőjének felelősségre vonása, és a fentiekben részletezett eljárási előírások maradéktalan érvényesülése a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését célozza.

A közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságotalással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet 11/F. melléklete határozza meg a Kkt. 20. §-a alapján lefolytatott helyszíni ellenőrzések során, a vétkességi felelősség elvén alapuló bírságokat, ahogy a Kkt. 21. § alapján kiszabott objektív felelősségi körbe tartozó bírságok összegét 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 állapítja meg, egységesen 50.000. Ft-ban. **A közterület-felügyelő általi közigazgatási bírság kiszabásra kizárólag a Kkt. 20. §-ban foglaltaknak megfelelően kerülhet sor.**

II.

Az Erfeszvtv. 24. §-a meghatározza, hogy a közterület-felügyelő munkáltatója a működési területén illetékes rendőr-főkapitánysággal - így a Fővárosban a BRFK-val - köteles írásbeli együttműködési megállapodást kötni a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és **törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete**, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében.

A Ket. 3. § (1) bekezdése szerint a törvény keretei között a közigazgatási eljárásban a hivatalból való eljárás elve érvényesül, a 3. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a közigazgatási hatóság a törvény keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a **felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság döntéseit**. A Ket. 115. § alapján **felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szervnek joga van hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását és döntését és ezzel összefüggésben - a (2) bekezdés értelmében - ha jogszabályt sért a hatóság döntése, a felügyeleti szerv azt vagy megváltoztatja vagy megsemmisíti**. Fentiek alapján álláspontunk szerint a közterület-felügyelő által, a gépjárművezető távollétében kiszabott bírság meg nem fizetése esetén induló közigazgatási hatósági eljárásban a rendőrhatalóság hivatalból vizsgálhatja a felügyelete alá tartozó szerv, jelen esetben a közterület-felügyelő, mint hatóság döntését, és eljárásának jogszerűségét.

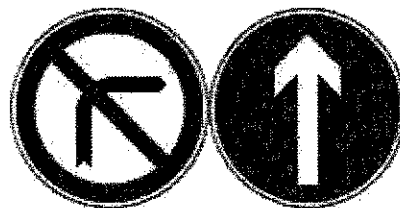
Tekintettel arra, hogy a közterület-felügyelő az együttműködési megállapodás megkötését követően gyakorolhatja a törvényben meghatározott intézkedéseket és alkalmazhatja a meghatározott kényszerítő eszközöket, abban az esetben, **ha a rendészeti feladatot ellátó szerv mások jogait súlyosan vagy visszatérően sérti**, a fővárosi közterület-felügyeletek vonatkozásában a **Budapesti Rendőr-főkapitányság**, az Erfesztv. 24. § (6) bekezdés b) pontja alapján **egyoldalúan felmondja az együttműködési megállapodást**, melynek értelmében az együttműködési megállapodás megszűnését követően a közterület-felügyelő már nem alkalmazhatja az Erfesztv.-ben meghatározott intézkedéseket, és nem tud eleget tenni az 11. § (1) bekezdésében meghatározott intézkedési kötelezettségének sem.

III.

A fővárosi kerületek jellemzően két jogértelmezési anomáliára hivatkozva tértek át a helytelen jogalkalmazási gyakorlatra.

1. A közterület-felügyelők Kftv. 21. §-ából eredő jármű-megállítási joga egyes kerületi közterület-felügyeletek jogértelmezése szerint nem értelmezhető a kötelező haladási irány megsértői vonatkozásában, mert a megállítási jog ebben az összefüggésben kizárólag a behajtási tilalom vagy korlátozás megszegése esetén értelmezhető. Tekintettel arra, hogy jogértelmezésük alapján a gépjármű megállítására nincs jogszabályi lehetőség, megalapozottnak látják a térfigyelő kameráról történő bírság-kiszabást.

Jelen esetben az eltérő jogértelmezést az adja, hogy a KRESZ 14. §-ban meghatározott behajtási tilalmat jelölő jelzőtábláktól, például jobbra kanyarodni tilos közúti jelzőtáblától elérően, a KRESZ 13. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő „utasítást adó” kötelező haladási irányra vonatkozó jelzőtábla nem behajtási tilalmat jelöl, így a jármű-megállítási jog a kötelező haladási irány megsértőire nem terjed ki.



14. § (1) a)

13. § (1) a)

2. A helytelen gyakorlat másik magyarázata a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről szóló 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet (továbbiakban: GKM rendelet) helytelen értelmezése. A GKM rendelet 1. § (2) bekezdése szerint a GKM rendelet személyi hatálya a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközöket, valamint az elektronikus adattovábbító rendszert üzemeltető jogi személyekre és egyéni vállalkozókra terjed ki. **Az értelmező rendelkezésekben meghatározottak alapján üzemeltetőnek kell tekinteni a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.) 33. § (2) bekezdése szerint a szabályszegés elkövetésének bizonyítása érdekében felvétel készítésére jogosult szervet vagy szervezetet. A Kkt. idézett jogszabályhelye értelmében a Kkt. 21. § (4) bekezdése szerint kijelölt hatóság a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készíthet annak érdekében, hogy a 21. § (5) bekezdése szerinti kormányrendeletben meghatározott szabályszegések elkövetését bizonyítani lehessen.** A Kkt. 21. § (4) bekezdése szerint a Kormány rendeletben határozza meg a bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására jogosult hatóságot, **melyet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén**

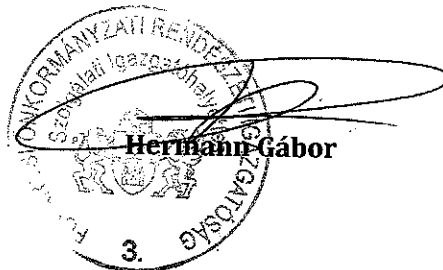
kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendeletben állapít meg. A 9. § (1) bekezdése értelmében a Kkt. 21. §-a szerinti bírsággal kapcsolatos eljárások lefolytatására egyértelműen a rendőrséget, mint általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet jelöli ki, így a GKM rendeletből kiinduló jogértelmezés nem ad olyan felhatalmazást a közterület-felügyelet számára, mely jogalapot biztosítana a térfigyelő kameráról történő bírságolás jogszerűségére.

IV.

Eltekintve attól, hogy szakmai álláspontunk szerint a jelenlegi jogszabályi környezet kellő háttérrel nyújt a közterület-felügyelők ellenőrzéseinek és intézkedéseinek jogszerű lefolytatásához, a jogértelmezés egységesítése és egyértelművé tétele érdekében elkészítettük a Kftv. jármű-megállítási joggal összefüggő módosítási javaslatát, valamint a szakmai állásfoglalással érintett, levelemben szereplő jogsértés vonatkozásában, tekintettel arra, hogy a szakmai álláspontunk szerint a kötelező haladási irányra vonatkozó bírságtétel (50.000.- Ft.) nincs arányban a jogsértés súlyával - a bírságtétel csökkentésére vonatkozó jogszabály-módosítással összefüggő háttéranyagot egyaránt.

Budapest, 2017. március 17.

Tisztelettel:



Hermann Gábor

SZOLGÁLATI IGAZGATÓHELYETTES
1054 Budapest, Akadémia utca 1. • Telefon: 1/301-7500 • Fax: 1/302-8636
www.fori.hu • E-mail: fori@fori.hu