**Az előterjesztést megtárgyalta:**

 Jogi és Társadalmi Kapcsolatok Bizottsága

 **A rendelet-tervezetet törvényességi**

 **szempontból megvizsgáltam:**

 */:Dr. Károlyi Ákos:/*

 *jegyző*

**E L Ő T E R J E S Z T É S**

**Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2017. június 15-i ülésére**

**A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának, megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 24/ 2013. (VI.6.) önkormányzati rendelet zöld területen történő parkolással kapcsolatos rendelkezéseinek módosításáról**

Tájékoztatom a Tisztelt Közgyűlést, hogy a Bűnmegelőzési, Közbiztonsági és Közrendvédelmi Bizottsága 2017. április 25-i ülésén megtárgyalta a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának, megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 24/2013. (VI.6.) önkormányzati rendelet zöld területen történő parkolással kapcsolatos rendelkezéseinek lehetséges módosításával kapcsolatban készített előterjesztést. A bizottság javasolja a Közgyűlésnek az önkormányzati rendelet jelen előterjesztés szerinti módosítását.

Az önkormányzati rendelet 6. §-a kimondja, hogy közterületen zöldterületen nem az arra a célra kijelölt úton gépjárművel közlekedni, gyepfelületen, parkosított vagy zöldterületen megállni vagy várakozni tilos.

E tilalom megsértésének szankcionálására a jelenleg hatályos szabályozás értelmében csak akkor van lehetőség, ha a gépjármű vezetője jelen van a helyszíni intézkedés alkalmával. Ebben az esetben a közterület-felügyelők az önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott mértékű – ötvenezer forintig terjedő – helyszíni bírsággal sújthatják.

A helyszíni bírság vonatkozásában **a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény** (a továbbiakban: Ket.) **94/A. § (4) bekezdése** a következőképpen rendelkezik: „Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.”

A Ket. 94/A. § (8) bekezdéseszabályozza azt az esetet, ha a jelen lévő ügyfél a jogsértést nem ismeri el. Ilyenkor a hatóság köteles megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti.

Tehát a helyszíni bírság kiszabásának feltétele, hogy a gépjármű vezetője – aki nem feltétlenül azonos az üzembentartóval - a helyszíni intézkedéskor a jogsértést teljes mértékben elismerje. Amennyiben a tetten ért elkövető nem ismeri el a szabályszegést, úgy vele szemben meg kell indítani a közigazgatási hatósági eljárást.

**TÁVOLLÉTI HELYSZÍNI BÍRSÁG**

Fenti szabályszegés elkövetőjét nehéz tetten érni, hiszen nagyon rövid idő alatt el tudja hagyni a helyszínt. Csekély az esélye annak, hogy a szabályszegés szankcionálására helyszíni bírság formájában kerüljön sor. A kiérkező közterület-felügyelő csak azt a gépjárművet tudja azonosítani, amellyel a szabályszegést megvalósították, az elkövető személyét nem. Az országos gépjármű nyilvántartás alapján a Közterület-felügyelet csak az üzembentartót tudja felkutatni.

A zöldterületek megóvása érdekében a Közterület-felügyelet igazgatója javasolta a távollévő gépjárművezetővel szembeni alkalmazandó „távolléti helyszíni bírság” szankciókénti beépítését az önkormányzati rendeletbe, abban az esetben, amikor a szabályszegő magatartást megvalósító személy a helyszínen nem válik ismertté.

A közigazgatási bírság kiszabására irányuló hatósági eljárás szabályait a Ket. tartalmazza, ami pontosan meghatározza, hogy mely feltételek fennállása esetén szabható ki a jelen lévő ügyféllel szemben helyszíni bírság, és mikor köteles a hatóság megindítani vele szemben az eljárást. A Ket. nem ismeri a „távolléti helyszíni bírság” fogalmát.

Ha az intézkedés alkalmával a gépjármű vezetőjének személye nem derül ki, akkor nincs lehetőség „távolléti helyszíni bírság” kiszabására az üzembentartóval szemben. A közösségi együttélés szabályainak megsértésére vonatkozóan nem létezik olyan vélelem, mely a gépjármű üzembentartójának felelősségét állapítaná meg, és amely alapján az üzembentartóval szemben „távolléti helyszíni bírság” kiszabásának lenne helye.

**Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés d) pontjában** foglalt felhatalmazás a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározására, valamint ezek elmulasztásának esetén a jogkövetkezményekre terjedt ki, az eljárási szabályok megalkotására nem.

A Közterület-felügyelet csak törvényben meghatározott esetekben - a felelősség alóli mentesülés garanciájával - szabhat ki az elkövető távollétében helyszíni bírságot.

**A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény** (a továbbiakban: Kftv.), **a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben** (a továbbiakban: Kkt.) nevesített közlekedési szabályszegés esetén teszi lehetővé a közterület-felügyelők számára a távolléti bírság alkalmazását.

A Kftv. 17/A. § szerint a felügyelő a feladatkörébe tartozó, a Kkt-ben meghatározott közlekedési szabályszegés esetén jogosult a Kkt. 20. § (4a) és a (4b) bekezdésében meghatározott közigazgatási bírságot alkalmazni.

A Kkt. 20. § (4b) bekezdése értelmében, ha a fent meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté, akkor a Kkt-ben meghatározott bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kell kiszabni.

A távolléti bírság alkalmazását a Kkt. 21. § (1) bekezdésében felállított felelősségi vélelem teszi lehetővé. E paragrafus meghatározza azokat az eseteket, amikor a gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy felel az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel elkövetett - taxatív módon felsorolt - közlekedési szabályszegésekért.

A Kkt. 20. §-a pontosan meghatározza, hogy mely szabályszegés esetén mely eljáró hatóság (közlekedési hatóság, rendőrség, vámhatóság, katasztrófavédelmi hatóság, munkaügyi hatóság, közterület-felügyelet) feladatkörébe tartozik a bírságolással kapcsolatos eljárás lefolytatása.

A jogszabály tartalmazza továbbá a vélelem megdöntésének eseteit is. E felelősségi alakzat bevezetésének indoka az volt, hogy a kiemelt súlyosságú és gyakran elkövetett szabálytalanságokat minden esetben szankció kövesse. A Kkt. módosításának javaslatához fűzött miniszteri indoklás szerint a módosítás célja a közlekedés biztonságának javítása, a halálos és a személyi sérüléssel járó balesetek számának drasztikus csökkentése, valamint a kiszabott bírságok behajtási hatékonyságának növelése volt.

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában hozott 60/2009. (V.28.) AB határozatában kimondta, hogy „önmagában az úgynevezett „objektív felelősség” intézménye [Kkt. 21. § (1) bekezdés], azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vélelme – biztosítva a vélelem megdöntésének lehetőségét – az alábbi indokok miatt nem ellentétes a jogállamisággal. … A Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt magatartások túlnyomó részének megvalósítása esetén a közúti közlekedésben szükségszerűen olyan veszélyhelyzetek következnek be, melyek nemcsak közvetve, de közvetlenül is alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak, adott esetben a közlekedésben részt vevő „törvénytisztelő” személyek életét, testi épségét fenyegessék. … A veszélyhelyzetek és károk megelőzése érdekében nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok minden egyes közlekedő általi betartásához és az állam általi szigorú, következetes betartatásához. A közlekedési jogi normák (mint a közlekedési morál minimuma) tényleges érvényesítéséhez nélkülözhetetlenek a jogérvényesítő szankciók, azok kilátásba helyezése és tényleges – kikerülhetetlen – kiszabása, már a szabályszegés tényére alapozva. Ehhez pedig elengedhetetlenül szükséges, hogy valaki a szabályszegő magatartásért felelősséget viseljen, hogy se a felelős személy, se a felelősség ne „tűnhessen” el.”

Az Alkotmánybíróság fenti döntését, valamint a hatályos jogszabályokat is figyelembe véve megállapítható tehát, hogy a Kkt-ben megjelenő új felelősségi forma nem integrálható a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó önkormányzati rendeletbe. E felelősségi alakzat létjogosultságát a veszélyhelyzetek és károk megelőzéséhez fűződő nyomós közérdekkel támasztotta alá az Alkotmánybíróság a Kkt. esetében.

Fentiek alapján, a közösségi együttélés alapvető szabályainak érvényre juttatása érdekében nincs törvény adta lehetőség a távolléti bírság önkormányzati rendeletben történő szabályozására. Mind a helyszíni bírság, mind pedig a közigazgatási bírság kiszabására csak a tényállás feltárását követően, a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő személlyel szemben kerülhet sor.

**ELJÁRÁS KEZDEMÉNYEZÉSE AZ ÜZEMBENTARTÓ ELLEN**

A Közterület-felügyelet javaslata arra is kiterjedt, hogy az önkormányzati rendeletben mondjuk ki azt, hogy távollévő üzembentartó esetén a közigazgatási hatósági eljárást a gépjármű – az országos gépjármű nyilvántartás szerinti – üzembentartója ellen kell megindítani.

A Kormányhivatallal folytatott szóbeli konzultáció alapján, álláspontom szerint abban az esetben, ha nem állnak fenn a helyszíni bírság kiszabásának feltételei, nincs jogszabályi akadálya annak, hogy a Közterület-felügyelet az országos gépjármű nyilvántartás szerinti üzembentartó ellen kezdeményezze, és a hatóság vele szemben folytassa le az eljárást, amennyiben az önkormányzati rendeletben így rendelkezünk.

Ekkor a Ket. általános szabályai alapján az üzembentartót, mint ügyfelet értesítenie kell az eljárás megindulásáról. A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ennek keretében nyilatkozattételre hívja fel az üzembentartót. A Ket. alapelvi szinten mondja ki, hogy a közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valósághű tényállásra alapozza.

A valósághű tényállás felderítéséhez elengedhetetlen az üzembentartó nyilatkozata, azonban a Ket. 51. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.

Az ügyfél nyilatkozattételére tekintettel az eljárás kimenetele, illetve a szabályszegés szankcionálása nagymértékben függ az ügyfél együttműködésétől, hiszen a hatóságnak az ő nyilatkozatán kívül nincs bizonyítéka arra vonatkozóan, hogy ki követte el a szabályszegést. A Közterület-felügyelet csak a gépjárműről készített fényképfelvételeket tudja bizonyítékként csatolni.

Az üzembentartóval szemben csak akkor szabható ki a közigazgatási bírság, ha a jogsértést elismeri, mivel a közösségi együttélés alapvető szabályinak megszegésére vonatkozóan nem létezik olyan törvényi vélelem, mely a gépjármű üzemben tartójának felelősségét állapítja meg.

Abban az esetben, ha az üzemben tartó nem ismeri el a jogsértést, vagy nem nyilatkozik arról a személyről, akinek használatra átadta a gépjárművet, a bírság kiszabására nincs lehetőség. A gépjárművel elkövetett szabálysértések esetén a korábbi években kialakult az a gyakorlat, hogy a bírságolást arra hivatkozással kerülte el az üzembentartó, hogy a gépjárművet közeli hozzátartozója vezette, akit nem kíván megnevezni.

Fenti esetben a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontja értelmében, ha a hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény, a hatóság az eljárást megszünteti.

Előfordulhat az az eset továbbá, hogy az üzembentartó – eleget téve együttműködési kötelezettségének - megnevezi azt a személyt, akinek a használatába adta a gépjárművet. Ekkor tanúként hallgatható meg a megnevezett személy. Ha ő elismeri a gépjármű-használatot, akkor az üzembentartóval szemben meg kell szüntetni az eljárást, arra hivatkozással, hogy az üzembentartó vonatkozásában az eljárás jogsértést nem tárt fel. Ezt követően eljárást kell indítani azzal a személlyel szemben, akinek az üzemben tartó a gépjárművet használatra átadta a szabályszegéssel érintett időpontban. Erre azonban csak a cselekmény elkövetésétől számított 60 napon belül van lehetőség. Az önkormányzati rendelet 2. § (4) bekezdése szerint a fenti határidőn túl a közösségi együttélés alapvető szabályainak elmulasztójával, megszegőjével szemben eljárás nem indítható.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a zöldterületek megóvása érdekében továbbra is szükséges, hogy minél nagyobb hatékonysággal derítse fel a Közterület-felügyelet a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértők személyét. Emellett azonban a rendelet módosításával lehetőséget teremthetünk arra is, hogy abban az esetben, ha a szabályszegés elkövetője nincs a helyszínen, az üzembentartó ellen kezdeményezett eljárás keretében legyen mód a tényállás feltárására és szankció alkalmazására.

A közösség jogos érdekeinek alapulvételével, az üzembentartóval szemben kezdeményezett eljárás lehetőségének megteremtése megfelel annak a szándéknak, mely érdekében az önkormányzati rendelet megszületett. A szabályszegések nagyobb arányú felderítése a helyes magatartási szabályok kialakítását szolgálja városunkban.

Az eddigi gyakorlat alapján megállapítható, hogy a közösségi együttélés egyéb szabályainak megsértőivel szemben kiszabott bírságok megfelelő visszatartó erővel bírnak. Nagyon ritkán fordult elő az, hogy valaki ismételten elkövette ugyanazt a szabályszegést.

A Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §-a értelmében a jogszabály elkészítője előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit és annak eredményéről a képviselő-testületet tájékoztatni kell. A hatásvizsgálat elkészítésre és az előterjesztés mellékleteként csatolásra került. Szintén elkészítésre került a fenti törvény 18. §-ában foglaltak szerint a rendelet-tervezet indokolása.

Kérem a Tisztelt Közgyűlést, hogy a rendelet-tervezetet megtárgyalni, és azt megalkotni szíveskedjék.

**Szombathely, 2017. május „…”**

 **(:Dr. Puskás Tivadar:)**