

## **Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának**

### **Jelentése az OBH 3078/2008. sz. ügyben**

**Kapcsolódó ügyek: OBH 4733/2007., OBH 2808/2008,  
OBH 3102/2008, OBH 5055/2008, OBH 5059/2008.**

Előadó: dr. Halász Zsolt  
dr. Bassola Eszter

#### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt hónapokban egyre több sajtóhíradás látott napvilágot arról, hogy a BKV Zrt. jegyellenőrei, illetve biztonsági munkatársai rendkívül durván léptek fel az utasokkal szemben, e fellépésük egyes esetekben személyi sérüléshez is vezetett. Emellett több panaszos is hivatalomhoz fordult, akik beadványaikban a BKV Zrt. pótdíjkövetelés-érvényesítési gyakorlatát sérelmezték.

Átfogó vizsgálatom megindításának közvetlen előzménye, hogy sajtóhíradások szerint a 2008. június 1-jén hajnalban a 950-es buszon, valamint annak Ecseri úti megállójában, orrcsont-töréssel végződő incidens történt a BKV Zrt. utasai, illetve jegyellenőrzést végző munkatársai, biztonsági őrrei között. Tekintettel arra, hogy a sajtóhíradások, valamint a hivatalomba érkezett panaszok alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, és az ebből levezethető tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a testi épséghez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a panaszokban foglaltakra is figyelemmel hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a BKV Zrt. jegy és bérletellenőrzési, valamint pótdíjkövetelés-érvényesítési gyakorlatával kapcsolatban.

Vizsgálatom során az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 18. § (4) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a BKV Zrt. vezérigazgatójától, Budapest Rendőrfőkapitányától, valamint a Nemzeti Közlekedési hatóság elnökétől.

#### **A megállapított tényállás**

Az utazási jogosultság ellenőrzése jogi alapjainak feltárása érdekében áttekintettem a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A BKV Zrt. közszolgáltatási tevékenysége – és ennek részként az utazási jogosultság ellenőrzése – a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.), a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLVIII. törvény (vasúti törvény, Vtv.), a közúti személyszállítási szerződésekről szóló 20/1981 (VI. 19.) MT rendelet (Kszr.), a vasúti személyszállítási szerződésekről szóló 10/1997. (I. 28.) Korm. rendelet (Vszr.), valamint a Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság hatósági árformába tartozó viteldíjainak legmagasabb hatósági árként való megállapításáról és azok alkalmazási feltételeiről szóló 83/2007. (XII. 28.) Főv. Kgy. rendelet (Viteldíj-rendelet) rendelkezésein alapul.

A BKV Zrt. vezérigazgatójától, valamint a budapesti rendőrfőkapitánytól a következő kérdésekre vártam választ:

- 2007. január 1-je óta hány esetben kérték a BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársai a rendőrség segítségét
  - a) az utas agresszív magatartása miatt;
  - b) egyéb a jegyellenőrzéssel összefüggő okból;

- 2007. január 1-je óta hány esetben tett feljelentést a BKV Zrt. utasának a jegyellenőrzést végző munkatársaival szemben tanúsított magatartása miatt, és mi lett ezen eljárások eredménye, következménye;
- 2007. január 1-je óta hány esetben tett feljelentést valamely utas a BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársainak vele szemben tanúsított magatartása miatt, és mi lett ezen eljárások eredménye, következménye;
- kötött-e a BKV Zrt. a rendőrséggel bármilyen együttműködési megállapodást; amennyiben igen, kérem szíveskedjen annak másolatát a részemre megküldeni;
- folytatott-e vizsgálatot a rendőrség, illetve a BKV Zrt. – amennyiben igen, milyen eredménnyel – a 2008. június 1-jén hajnalban a 950-es buszon, valamint Ecseri úti megállójában történt, orrcsont-töréssel végződő incidens ügyében.

A fentiekén túlmenően a BKV Zrt. vezérigazgatójától az alábbi kérdésekre is választ vártam:

- 2007. január 1-je óta hány esetben fajult tettelegességgig ellenőreik, biztonsági őreik illetve utasaik nézeteltérése, hány alkalommal következett be személyi sérülés ilyen esetekben;
- 2007. január 1-je óta hány panasz érkezett ellenőreik, illetve biztonsági őreik eljárására, miként történt e panaszok kivizsgálása; kérem szíveskedjen megküldeni valamennyi – ha a panaszok száma az 50-et meghaladja, akkor a legutóbbi 50 – vizsgálati jegyzőkönyv, vagy annak hiányában a vizsgálat megállapításait tartalmazó dokumentum másolatát;
- mire terjed ki a BKV Zrt. által alkalmazott, vagy bármilyen más jogviszonyban foglalkoztatott biztonsági őrök jogköre, a biztonsági őrök eljárási-ellenőrzési jogait milyen – az utasok számára is megismerhető – dokumentum tartalmazza; kérem szíveskedjen megküldeni e dokumentum másolatát;
- ellenőreik mellett a BKV Zrt. által alkalmazott, vagy bármilyen más jogviszonyban foglalkoztatott biztonsági őrök jogosultak-e az utasok menetjegyének, bérletének ellenőrzésére, illetve pótdíjazásra;
- pótdíj iránti követeléseinek igényérvényesítése során a BKV Zrt. milyen jogszabályi rendelkezések figyelembe vételével jár el;
- a jelenleg fennálló pótdíjköveteléseket tekintve hány esetben kezdte meg a BKV Zrt. követelésének érvényesítését a pótdíjazási esemény időpontjától számított 2 hónapon, 6 hónapon, 9 hónapon, 1 éven, 2 éven, 5 éven belül, illetve 5 éven túl;
- 2007. január 1-je óta hány esetben érkezett panasz a pótdíjkövetelés érvényesítésével kapcsolatban; kérem szíveskedjen megküldeni valamennyi vizsgálati jegyzőkönyv, vagy annak hiányában a vizsgálat megállapításait tartalmazó dokumentum másolatát;
- van-e lehetőség a pótdíjfizetési kötelezettség méltányossági alapon történő mérséklésére, elengedésére, illetve a pótdíjartozás részletekben történő megfizetésére.

A BRFK vezetőjének a válasza szerint 2007. január 1-je és 2008. július 31-e között a BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársai a rendőrség segítségét az utas agresszív magatartása miatt 80, egyéb jegyellenőrzéssel összefüggő okból 335 esetben kérték. Ugyanezen időszakban a BKV Zrt. 45 esetben tett feljelentést az utasok ellen, amely ügyekből 24 esetben tett a rendőrség vádemelési javaslatot az ügyészség felé, 11 ügy megszüntetéssel, 1 ügyészi megrovással zárult, a fennmaradó ügyek pedig folyamatban vannak. Utas 7 esetben tett feljelentést a BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársának vele szemben tanúsított magatartása miatt, amely ügyekből 5 folyamatban van, 1 esetben a rendőrség vádemelési javaslatot az ügyészség felé, 1 eljárást pedig bűncselekmény hiányában szüntettek meg. A 2008. június 1-jén hajnalban a 950-es buszon, valamint annak Ecseri úti megállójában történt, orrcsont-töréssel végződő incidens tekintetében a BRFK IX. Kerületi Rendőrkapitányság büntetőeljárást folytat.

Megkeresésemre adott válaszában a BKV Zrt. értékesítési vezérigazgató-helyettese arról tájékoztató, hogy a BKV Zrt. jegyellenőreit 2007-ben 50, 2008. január 1-je óta 94 esetben érte támadás az utasok részéről, e statisztikák a támadások számának növekedését mutatják. A tájékoztatás szerint a támadó utasok az esetek többségében ismeretlenek maradtak, mert a támadás után a helyszínt elhagyták. A vizsgált időszakban a BKV Zrt. 6 esetben tett feljelentést agresszív utasával szemben. (Vizsgálatom során nem derült fény arra, hogy a BKV Zrt. miért 6, a BRFK miért 45 feljelentésről adott tájékoztatást). A vizsgált időszakban (2008. augusztus végéig) 96 esetben történt rendőri intézkedés erőszakos cselekmény, rongálás, zseblobás, illetve az utas testi épségét veszélyeztetős ügyekben, a biztonsági őrökkel szemben pedig 59 esetben történt valamilyen tettleges, erőszakos cselekmény. A BKV Zrt. – 2007. január 1-je után – 4 olyan esetről tud, amelyben jegyellenőr ellen indult – az utas feljelentése alapján – garázdaság miatt eljárás. (A BKV Zrt. és a rendőrség adatai közötti ellentmondásra e téren sem sikerült fényt derítenem).

A vezérigazgató-helyettes által adott tájékoztatás szerint az utasok utazási jogosultságának ellenőrzésére a BKV Zrt. a jegyellenőrök mellett szerződéses alapon biztonsági őroket is alkalmaz. A biztonsági őrök csak a jegyellenőrzési tanfolyam elvégzése után állhatnak szolgálatba. Jogosultságuk csak a jegyek és bérletek érvényességének ellenőrzésére terjed ki, pótdíjazást nem végezhetnek.

A pótdíjazások és a panaszok száma a kapott tájékoztatás szerint a következőképpen alakult. Pótdíjazási esemény 2007-ben 544.945, 2008. első félévében 263.563 eset volt. Az ellenőrök magatartására 2007-ben 309, 2008. első félévében 373, az ellenőrök intézkedésére 2007-ben 209, 2008. első félévében 303 panasz érkezett a BKV Zrt. panaszirodájára. A biztonsági őrokre 2007-ben 65, 2008. első félévében 95 panasz érkezett. A fenti számok alapján megállapítható, hogy a 2007-hez képest a panaszok száma jelentősen megnőtt 2008. első félévében. A panaszok számának jelentős növekedése visszatükröződik a BKV Zrt. panaszokat szignáló munkatársának egyes panaszokra írt megjegyzéseiből is: „kezd kezelhetetlen méreteket ölteni a panaszáradat”, illetve „kezd kezelhetetlenül sok lenni a jogos panasz” (BKV ügyszám: 4899/2008, 7511/2008).

Megkeresésemben felkértem a BKV Zrt. vezérigazgatóját, hogy tájékoztasson az ellenőrök, illetve biztonsági őrök eljárására vonatkozó panaszok kivizsgálásának módjáról, és küldje meg a 2007 január 1-je utáni valamennyi – ha a panaszok száma az 50-et meghaladja, akkor a legutóbbi 50 – panasz vizsgálati jegyzőkönyvét, vagy annak hiányában a vizsgálat megállapításait tartalmazó dokumentum másolatát. A BKV Zrt. megkeresésemre adott válasza nem tér ki a panaszok kivizsgálásának módjára, a válaszhoz csatoltan csak panaszleveleket, valamint az arra adott válaszokat bocsátotta a rendelkezésemre.

A 2008. június 1-jén a 950-es buszon, valamint annak Ecseri úti megállójában történetekkel kapcsolatban a BKV Zrt. megállapította, hogy az incidensben nem jegyellenőrei, hanem biztonsági őrei az érintettek. Az ügyet a rendőrség vizsgálja, a biztonsági őroket a vizsgálat befejezéséig a munkavégzés alól felmentették.

A pótdíjazási eljárással kapcsolatban a BKV Zrt. vezérigazgató-helyettese arról tájékoztató, hogy a pótdíjazott utas a pótdíjazás pillanatában postai csekket és tájékoztatót kap az ellenőrtől a követelés rendezésére vonatkozóan. A BKV Zrt. 5 éven túli tartozást nem követel, „kivéve akkor, ha ezt az időszakot valamilyen törvényes esemény, vagy jogszabályban rögzített kapcsolatfelvétel megszakítja”. A BKV Zrt. lehetőséget biztosít a pótdíjfizetési kötelezettség méltányosságai alapon történő mérséklésére, illetve a részletekben történő kifizetésre is.

A BKV Zrt.-től bekért panaszbeadványok alapján megállapítottam, hogy azok közül 30 sérelmezte az ellenőrök és biztonsági őrök eljárását, 26 pedig a pótdíjazás indokoltságát, illetve jogalapját vitatta. Az ellenőrök és biztonsági őrök eljárását sérelmező panaszok túlnyomó részében azt kifogásolták, hogy az ellenőrzés, illetve a pótdíjazás során a BKV Zrt.

e tevékenységet végző munkatársai minősíthetetlen és sokszor nyomdafestéket nem tűró stílusban beszéltek velük, illetve előfordult olyan eset is, amelynek során az ellenőrök és a biztonsági őrök ugyanezt kiskorú gyermekekkel szemben is megengedték maguknak (BKV ügyszám: 2018/2008, 10379/2008). A BKV Zrt. panaszirodájára benyújtott a jegyellenőrzést végző munkatársainak eljárását sérelmező panaszokra adott válaszok zömében (huszonhatból, tizenhétben) olvasható, hogy a BKV Zrt. a munkatársának sértő stílusa miatt azonnali intézkedést kezd, illetve az érintettet figyelmeztetésben részesíti. Az azonnali intézkedés mibenlétére – a figyelmeztetésen túlmenően –nem derült fény.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint a BKV Zrt. az ellenőrök eljárását sérelmező panaszokra átlagosan 32 nap, a pótdíjazásokkal kapcsolatos panaszokra átlagosan 50 nap alatt válaszolt, ugyanakkor a leghosszabb válaszadási időtartam az előbbi esetben 91, az utóbbiban 97 nap volt.

A panaszokra adott válaszokban a BKV Zrt. felhívta a panaszosok figyelmét arra, hogy az utazási feltételek szerint a járműre csak bérlettel, vagy előre váltott jeggyel szállhatnak fel, és a jegyet a felszállás után azonnal érvényesíteni kell. Hasonló felhívásokat a egyes megállóban elhelyezett táblákon is lehet olvasni. Mindezek hiányában pótdíj megfizetésére kötelesek. E figyelmeztetéseknek különös jelentőséget ad az a tény, hogy a BKV Zrt. igen sok megállójában nem biztosítja teljes üzemidőben a jegyvásárlás lehetőségét, ugyanakkor pótdíjfizetési igénnyel lép fel valamennyi olyan utasa ellen is, aki olyan megállóban veszi igénybe a közlekedési társaság szolgáltatásait, ahol nem biztosított a jegyvásárlás lehetősége. (Így például a dél-budai villamos-vonalakon (18, 41, 56) a Móricz Zsigmond körtértől délre a végállomásokat nem tekintve 2 megállóban biztosított teljes üzemidőben a jegyvásárlási lehetőség).

A BKV Zrt. által rendelkezésemre bocsátott ügyfélpanaszok egy része azt is sérelmezte, hogy az eljáró jegyellenőrök, illetve biztonsági őrök nem voltak azonosíthatóak, továbbá egyes esetekben azonosító számukat kérésre sem közölték (BKV ügyszámok: 4694/2008., 4899/2008., 7511/2008., 6602/2008., 8963/2008.). Noha a konkrét esetek utólag nem rekonstruálhatók, munkatársaim tapasztalatai szerint az nem vitatható, hogy a jegyellenőrök azonosító számot tartalmazó igazolványa nincs a ruházatukon fixen rögzítve, így könnyen előfordulhat, hogy az igazolványok átfordulva, kabát alá becsúszva megakadályozzák az azonosíthatóságot. A biztonsági őrök azonosításával kapcsolatban a BKV Zrt. az egyik panaszra (BKV ügyszám: 4694/2008) adott válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy „a biztonsági őröknek fényképes igazolvány viselésére az előírások szerint nincs lehetőségük”. A biztonsági őrök is karszalagot viselnek és „a karszalag felmutatásával próbáltak érvényt szerezni jogosultságuknak”.

Budapest Rendőr-főkapitánya és a BKV Zrt. vezérigazgatója 2008. januárjában kötött együttműködési megállapodást, amely azonban a BKV Zrt. jegyellenőrzési tevékenységét nem érinti.

Korábban, az OBH 2763/2008. számú ügyben tett megkeresésemre adott válaszában a BKV Zrt. vezérigazgatója arról tájékoztattott, hogy a társaság nem rendelkezik üzletszabályzattal, közte és az utasok közti szerződéses jogviszony a Ptk., a Viteldíj rendelet és az Utazási feltételek szabályain alapul. Ezt támasztja alá az OBH 3078/2008. sz. ügyben írt megkeresésemre a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökének válasza is, amelyben arról tájékoztattott, hogy a BKV Zrt. a Vtv. 2. § (3) bekezdés 5. pontja alapján közforgalmú vasúti társaságnak minősül, amely helyi (villamos, metró, fogaskerekű vasút, sikló) és helyközi (HÉV) pályahálózat működtetésére, valamint a kijelölt pályán személyszállítási tevékenység végzésére jogosító működési engedéllyel rendelkezik. A BKV Zrt. jóváhagyott személyszállítási üzletszabályzattal nem rendelkezik, és nem is kezdeményezett annak jóváhagyása érdekében eljárást a Nemzeti Közlekedési Hatóságnál, illetve annak jogelődjénél, a Magyar Vasúti Hivatalnál.

Az OBH 4733/2007. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy 2005-ben általa vitatott helyzetben (az eljáró ellenőr szerint nem megfelelő időben kezelte menetjegyét) pótdíjazási eljárást kezdeményezett ellene. A panaszos a pótdíjat nem fizette meg. A panaszos a pótdíjazás mellett azt is sérelmezte, hogy a BKV Zrt.-től több, mint 2 év elteltével kapott egy felszólítást a meg nem fizetett 13.000 forint összegű pótdíj megfizetésére. A panaszos álláspontja szerint ennyi idő elteltével a pótdíjazás körülményei nem tisztázhatók ezért jogalap nélkülinek tartja a pótdíjkövetelést.

Az OBH 2808/2008. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy leánya 2007. októberében a BKV Zrt. képviselőjében eljáró ügyvédi irodától 27 darab 2002 és 2006 közötti pótdíjazási eseménnyel összefüggő pótdíjfizetési felszólítást kapott (a felszólítás 314.355 forint követelésről szólt). A felszólítást kézhezvételét követően újabb a panaszos leánya egy ízben még egy, majd még három további fizetési felszólítást kapott 2004-ben történt pótdíjazási eseményekkel kapcsolatban. A panaszos azt sérelmezte, hogy a BKV Zrt. miért több év elteltével követeli az elmaradt pótdíjak befizetését. A panaszos, állítása szerint a pótdíjak egy részét – amire 60 napon belül felszólítást kapott – megfizette, de a befizetési bizonylatokat nem őrizte meg, így több év elteltével nem tudja azok megtörténtét igazolni. A panaszos tájékoztatott arról is, hogy a BKV Zrt. a fizetési felszólításokat nem könyvelt postai küldeményként küldte.

Az OBH 3201/2008. számú ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot a pótdíjkövetelések érvényesítésének elhúzóódása miatt. Vizsgálatom megindításának indoka az volt, hogy több panaszos, köztük a fent említett ügyekben hozzám fordulók is sérelmezték, hogy sokszor a pótdíjazási eseményt követő több év elteltével kaptak csak értesítést (felszólítást) a BKV Zrt. pótdíj követeléséről. A BKV Zrt. 2007. december 15-én kiadott közleménye szerint a társaság pótdíjai a Ptk.-ban meghatározott általános 5 éves elévülési időn belül hajthatók be.

Az OBH 5055/2008 számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a Batthyány téri metróállomáson nem működtek a jegykezelő készülékek, a helyszínen dolgozó ellenőrök leengedték a metróba, ugyanakkor a Deák téren dolgozó ellenőrök a jegykezelés elmulasztása miatt pótdíjfizetésre kötelezték. A panaszos a BKV Zrt. panaszirodájára 2008. március 25-én jelezte a pótdíjazással kapcsolatos kifogásait, panaszát azonban 2008. június 25-én elutasították (BKV ügyszám: 6385/2008.) arra hivatkozva, hogy nyilvántartásaik szerint a panaszos által megjelölt időpontban a Batthyány téren működtek a jegykezelő készülékek.

Az OBH 5059/2008. számú ügyben a panaszos arról tájékoztatott, hogy havi 27.000 forintból élő hajléktalanként az elmúlt években több alkalommal utazott jegy nélkül a BKV Zrt. járművein, amelynek következtében több alkalommal pótdíjazási eljárást indítottak vele szemben. A menetjegyekhez hasonlóan a pótdíjakat sem tudta megfizetni, ezért 2008. nyarán 445.095 forint megfizetésére kapott felszólítást a BKV Zrt. képviselőjében eljáró ügyvédi irodától. A panaszos szerény jövedelmi helyzetére tekintettel kérte a követelés összegének mérséklését, az ügyvédi iroda ügyintézője azonban csak havi 24.000 forint összegű részletfizetési lehetőséget ajánlott fel. Ezt követően levélben fordult a BKV Zrt. Jogi irodájához, amely levelére nem válaszolt, a panaszos ezért személyesen kereste fel az iroda vezetőjét, aki azonban a panasz szerint ragaszkodott a teljes tartozás kifizetéséhez. A panaszos tájékoztatott arról is, hogy e tartozása az elmúlt öt évben keletkezett, kifizetni azonban nem tudja, ingó és ingatlan vagyonnal nem rendelkezik.

A BKV Zrt. e magatartása nehezen értelmezhető a hivatalból indított vizsgálatom keretében küldött megkeresésemre adott válaszában fényében, a BKV Zrt. ugyanis arról tájékoztatott, hogy a pótdíjfizetési kötelezettség méltányossági alapon történő mérséklésére, illetve részletekben történő megfizetésére lehetőséget biztosítanak, hiszen a közlekedési társaságnak is az az érdeke, hogy a jogos személyszállítási bevételeket megszerezze, ugyanakkor kompromisszumos megoldások is szülessenek a pótdíjazási ügyek rendezésében.

A pótdíjak mérséklésének tényleges lehetőségét támasztja alá az is, hogy BKV Zrt. „bírságtalanító szerencsekereket” állított fel a Sziget fesztiválon, amely által a pótdíjtarozások akár 30%-kal is mérsékelhetőek voltak. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a BKV Zrt. válasza arra semmilyen utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a pótdíjkövetelés méltányossági alapon történő mérséklésére milyen elvek, feltételek alapján biztosít lehetőséget.

### **Érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”)
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog (Alkotmány 54. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”)
- a megalázó bánásmód tilalma (Alkotmány 54. § (2) „Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni”.)
- hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alkotmány 70/A. § (1) „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”)

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatáskör tekintetében**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosára számára feladat- és hatáskört, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Obtv. határozza meg. Az Obtv 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Obtv. a közszolgáltatást végző szerv fogalmát nem határozza meg, hanem az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe. (v.ö. OBH 6501/2001. ombudsmani jelentés)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzat feladatául határozza meg többek között a helyi tömegközlekedés biztosítását.

Az Obtv. és az Ötv. idézett rendelkezései alapján a Budapesti Közlekedési Zrt.-t közszolgáltatást végző szervnek tekintem.

## 2. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság 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 tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (9/1992. (I. 30.) AB határozat)

A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat). Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, utasokkal kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalaná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét. (23/2005. (VI. 17.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. A döntés szerint az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket. Az ügyfél ugyanis nem építkezhet, nem vállalkozhat, kereskedelmi tevékenységet nem végezhet, gépjárművet nem vezethet hatósági engedély nélkül. A kérelmező kénytelen tehát - beadványa jogszerű elbírálása érdekében – a hatósághoz fordulni. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést állapított meg azért, mert az általános és a különös államigazgatási eljárási törvényekben egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv mulasztásából eredő – be nem tartása ellen a jogszabályok nem nyújtottak hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Az Abh.-ban rögzített megállapításokat utóbb több határozat is megerősítette. Eszerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. (6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat) Álláspontom szerint ugyanilyen jogbizonytalanságot eredményezhet a közszolgáltatást nyújtó szerv, ha tevékenysége során ügyfeleit, utasait túlbuzgóságból vagy valamely jogszabály hibás értelmezéséből eredően indokolatlan zaklatásnak teszi ki

Az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII. 18.) AB határozatában rámutatott, hogy intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. „A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, egyediségével. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslathoz való joga ugyanis csak így garantálható.” Nem lehet kétséges, hogy a közszolgáltatást végző közlekedési társaság képviselőjében eljáró utazási jogosultságot ellenőrző és adott esetben pótdíjazási eljárást kezdeményező munkatársai szintén nem „arctalan tömeg”, hanem a közlekedési társaság képviselője akitől a hatósági személyekhez hasonlóan elvárható magát eljárása során azonosítsa és az azonosítást lehetővé tegye. A közlekedési társaság képviselőjében eljáró személyek azonosíthatóságának követelménye alapjogi szempontból a tisztességes eljáráshoz való jogból következik, de egyúttal a szolgáltatás ügyfél/utas-barátságának is fokmérője.

Az Alkotmány 54. §-a az emberi méltósághoz való jogot egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozata szerint a magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsődrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze. Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az Alkotmánybíróság határozata alapján rá kell mutatnom arra, hogy az élet és az emberi méltóság tiszteletben tartása nem csak az állam, hanem valamennyi állampolgár kötelezettsége is. Az állam kötelezettsége annyiban több e tekintetben az állampolgárokénál, hogy e kötelezettséget nem csak magának kell betartania, hanem az állampolgárokkal is be kell tartatnia.

Az emberi méltósághoz való jog fogalmát értelmezve az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB számú határozatában rámutatott, hogy „a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.” Az Alkotmánybíróság szerint a méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a megalázó bánásmód tilalma. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje. Az ilyen bánásmód problematikája alapvetően az állam büntető hatalma érvényesítésével összefüggésben merül fel. Az államhatalmi szervnek nem minősülő magánjogi jogalanyok – köztük a közszolgáltatást végző szervek – eljárása is fajulhat odáig, hogy az a vele szerződéses jogviszonyba lévő más magánjogi jogalanyok számára megalázó legyen. Az ilyen eljárás pedig ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal, és sérti emberi méltóságot.

Az OBH 2452/2008. számú jelentésében rámutattam, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt 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. (9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 30/1997. (IV. 29.) AB határozat).

### 3. Az ügy érdeme tekintetében

#### 3.1 A BKV Zrt. általános szerződési feltételei

A BKV Zrt. és utasa közötti jogviszony egy vállalkozási szerződés, amelynek keretében a BKV Zrt. arra vállal kötelezettséget, hogy utasát díjfizetés ellenében egy adott megállótól egy másikig elszállítja. E szerződés lényeges tartalmi eleme a szolgáltató részéről, hogy utasát – annak életét, testi épségét, és egészségét, valamint a járműre jogszerűen felvihető vagyontárgyait megóvva az utas által kívánt megállóig szállítja, az utas részére pedig az, hogy e szolgáltatásért díjat fizet. A BKV Zrt. szolgáltatásaiért fizetendő díjakat a Viteldíj-rendelet határozza meg. Az utazási feltételek szerint a szerződés azáltal jön létre, hogy az utas a BKV Zrt. járművére felszáll, illetve a metró és a HÉV esetében a peronzár vonalat átlépi. A BKV Zrt. e szerződésai a Ptk. 205/A. §-a értelmében általános szerződési feltételnek minősül.

A Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke által adott tájékoztatás alapján BKV Zrt. – a vasúti törvény (Vtv.) 2. § (2) bekezdés 3., 4., 13., 16., 17., és 18. pontjai, valamint a 2. § (3) bekezdés 1., 3., 5., és 8. pontjai, 2. § (4) bekezdés 13. és 14. pontjai, valamint 15-17. §-ai alapján – helyi (villamos, metró fogaskerekű, sikló) és elővárosi pályahálózat működtetésére, valamint kijelölt pályán személyszállítási tevékenység végzésére jogosító működési engedéllyel rendelkezik. A BKV Zrt. szolgáltatásait közzétett utazási feltételek alkalmazásával, díj ellenében bárki igénybe veheti, így a BKV Zrt. a Vtv. 2. § (3) bekezdés 5. pontja alapján közforgalmú személyszállítási szolgáltatást végző vállalkozó vasúti társaságnak minősül.

A Vtv. 20. § (1) bekezdése szerint a közforgalmú személyszállítási szolgáltatást végző vállalkozó vasúti társaság a közforgalmú személyszállítási szolgáltatására vonatkozó általános szerződési feltételeket tartalmazó személyszállítási üzletszabályzatot köteles készíteni. A személyszállítási üzletszabályzatot, valamint annak módosítását a vasúti igazgatási szerv külön jogszabályban foglaltak szerint hagyja jóvá.

*Az a jogi helyzet, mulasztás, amely szerint a BKV Zrt., a törvényi kötelezettsége ellenére nem rendelkezik a vasúti igazgatási szerv által jóváhagyott üzletszabályzattal mind formálisan, mind érdemében sérti az utasok jogállamiságból fakadó jogbiztonságoz való jogát.*

Kétségtelen, hogy a BKV Zrt. által közzétett 'Utazási feltételek' számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyet az üzletszabályzatnak is tartalmaznia kell. A jogbiztonság érvényesülésével összefüggő visszasságot eredményez azonban, hogy az 'Utazási feltételeket' a vasúti igazgatási szerv nem hagyta jóvá, másrészt nem tartalmaz számos olyan rendelkezést, amely ugyan általános, de nem az utazás feltétele, hanem azzal egyéb szempontból függ össze. E körbe tartoznak például a panaszkezelési eljárásra vonatkozó részletes szabályok (a panasz benyújtásának módja, kivizsgálásának határideje, stb.), a kártérítési és kártalanítási kérdések, a fogyatékkal élők utazási feltételeinek és lehetőségeinek és az ezzel összefüggő garanciális feltételeknek a meghatározása, a viteldíj-módosítás előzetes közzétételének

határideje, az előre tervezett közlekedési változások közzétételének határideje, valamely közlekedési eszköz akadályoztatása esetén a pótlás rendjének szabályozása, stb.

### 3.2 A panaszok kivizsgálása

A panaszokról kapott statisztikák alapján látható, hogy a panaszok száma abszolút értékben nem magas, azonban jelentősen növekszik. A tisztességes eljárással szemben támasztott két alapvető követelmény, hogy az eljárás ésszerű határidőben fejeződjön be, másrészt, hogy az eljárás során a megállapítások olyan indokolással legyenek alátámasztva, amely kellő meggyőző erővel rendelkezik. A meggyőző erő adja a panaszkezelésnek azt az elvárható minőséget, amelynek az eljárás során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeivel egyszerre kell érvényesülnie.

Megkeresésemben felkértem a BKV Zrt. vezérigazgatóját a panaszok alapján folytatott belső vizsgálatok jegyzőkönyveinek átadására, azonban a jegyzőkönyveket nem, csak a panaszleveleket és arra adott válaszokat kaptam kézhez. A panaszok kivizsgálásának módja, eljárása a rendelkezéseimre bocsátott dokumentumok alapján ekként nem volt sem megismerhető sem rekonstruálható. Kifejezetten kétséget ébreszt a panasz kivizsgálásának alaposágát illetően, ha a panaszos a 40-es járatszámú autóbuszon történt jegyellenőrzési és pótdíjazási eljárást sérelmezi, a BKV Zrt. válaszában pedig arról tájékoztatja, hogy figyelmeztette az aznap a 22-es járatszámú autóbuszon dolgozó ellenőröket és utasította őket a kulturált, udvarias munkavégzésre (BKV ügyszám: 8963/2008).

A válaszleveleket áttanulmányozva nem sikerült megállapítanom annak okát sem, miért volt szükség több esetben mintegy három hónapnyi időtartamra a válaszadáshoz, valamint arra sem, hogy noha az ellenőrök rendkívül durva stílusát kifogásoló panaszokra adott válaszokban a közlekedési társaság rendszeresen ígéretet tesz azon intézkedések megtételére, amelyek a jövőben elejét veszik az ilyen az emberi méltóságot sértő verbális inzultusoknak, ezen intézkedéseknek nincs foganatja a panaszok számát és visszatérő jellegét figyelembe véve.

Hivatali elődöm az OBH 1470/2004. számú vizsgálatában már megállapította, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát sérti a közlekedési társaság olyan vizsgálati eljárása, amelynek során készült válaszelemben az elfogulatlan, korrekt vizsgálat nem tükröződik vissza.

*A hivatkozott ombudsmani megállapításokat fenntartva jelen vizsgálatomban is megállapítom, hogy a BKV Zrt. panaszkezelési gyakorlata – figyelemmel a meggyőző erőt, és a lefolytatott vizsgálat tényszerűségét gyakran nélkülöző válaszelevelekre, valamint a válaszadás sokszor rendkívül hosszú idejére – az utasok tisztességes eljáráshoz való jogát sérti.*

### 3.3 A jegyvásárlási lehetőség biztosítása

Tekintettel arra, hogy a BKV Zrt. a Vtv. alapján közforgalmú személyszállítási szolgáltatást végző vállalkozó vasúti társaságnak minősül, továbbá utasaival a villamossal, a fogaskerekű vasúttal, a metróval, a HEV-vel, és a siklóval történő személyszállításra vasúti személyszállítási szerződést köt, tevékenysége a vasúti személyszállítási szerződésekről szóló 10/1997. (I. 28.) Korm. rendelet (Vszr.) hatálya alá tartozik.

A Vszr. 9. § (6) bekezdése szerint az utas csak az állomásokon és megállóhelyeken szállhat fel a vonatra, illetőleg le a vonatról. A (9) bekezdés szerint ha az utas – annak ellenére, hogy felszállása előtt a menetjegy megváltási lehetőségét a vasúttársaság biztosította – érvényes menetjegy nélkül utazik, a menetdíjon felül pótdíjat is köteles fizetni.

E jogszabályi rendelkezésekből az is következik, hogy a megfelelő menetjeggyel nem rendelkező utastól a vasúttársaság csak akkor követelhet pótdíjat, ha a felszállási állomáson, megállóhelyen a jegyvásárlás lehetőségét a felszállás előtt biztosította. Noha a Vszr. e

rendelkezése közvetlenül csak a villamossal, fogaskerekű vasúttal, metróval, HÉV-vel, és a siklóval történő utazások során történő pótdíjazásokra vonatkozik, az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó 70/A. §-a alapján e feltételeknek az autóbusszal és a trolibusszal történő utazások és az ott történő pótdíjazások esetén is érvényesülniük kell.

Mindezekon túl, álláspontom szerint a tisztességes eljárás követelménye alapján, a hivatkozott jogszabályi rendelkezések hiányában is elvárható valamennyi, díjfizetés ellenében bárki által igénybe vehető személyszállítási szolgáltatást nyújtó közlekedési társaságtól, hogy pótdíjköveteléssel csak akkor lépjen fel utasaival szemben, ha az előzetes jegyvásárlási lehetőséget – ténylegesen – biztosította.

*Tekintettel arra, hogy a BKV Zrt. nem biztosítja minden általa üzemeltetett megállóhelyen – ténylegesen és teljes üzemidőben – az előzetes jegyvásárlás lehetőségét, továbbá jegy vásárlásra a járművekre való felszálláskor sem biztosít olyan megállóokban lehetőséget, ahol arra másképp nincs lehetőség, ugyanakkor a jegy nélkül utazókkal szemben kivétel nélkül pótdíjköveteléssel lép fel, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza.*

### **3.4 Az utazási jogosultságot ellenőrző munkatársainak azonosítása**

Tekintettel arra, hogy több, a BKV Zrt. által rendelkezésemre bocsátott panaszban felvetődött a jegyellenőrök, illetve biztonsági őrök azonosításának, azonosíthatóságának, illetve jegyellenőrzési jogosultságuk igazolásának problémaköre szükségesnek tartom, hogy rámutassak az alábbiakra.

Álláspontom szerint a jegyellenőrök ellenőrzési jogosultságának igazolása megfelelő eszköze a karszalag, az ellenőr fényképét és azonosító számát tartalmazó igazolványával együttesen viselve. Elengedhetetlennek tartom azonban annak biztosítását, hogy az ellenőrök egy esetleges konfliktushelyzetben se válhassanak „arctalanná”, tekintettel arra, hogy tevékenységüket minden esetben egy közszolgáltató képviselőiként végzik.

A BKV Zrt. által szerződtetett biztonsági őrökkel szemben is hasonló követelményeknek kell érvényesülniük. Kétségtelen, hogy a személy és vagyonőrökre vonatkozó szabályozás nem teszi kötelezővé a fényképes igazolvány viselését, de nem is zárja ki annak lehetőségét. Az ellenőrzési jogosultság igazolása csak megfelelő igazolvány használatával történhet, amely egyrészt azonosítja az igazolvány birtokosát, másrészt egyértelművé teszi az ő ellenőrzési felhatalmazását. Elégtelen ezért a BKV Zrt.-nek egy panaszra adott válaszában foglalt azon hivatkozás, hogy a biztonsági őröknek fényképes igazolvány viselésére az előírások szerint nincs lehetőségük.

*Abban az esetben tehát, ha BKV Zrt. jegyellenőrzést végző bármely munkatársa megfelelő igazolvánnyal nem tudja intézkedése idején folyamatosan azonosítani magát, fényképet és azonosító számot tartalmazó igazolvánnyal nem rendelkezik, azt eltakarja, illetve az utas kérésére azonosító számát nem közli, az utasok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz.*

Az azonosítás lehetőségének megakadályozása, illetve megtagadása az esetek döntő részében ellehetetleníti az utas panaszának érdemi kivizsgálását, és emellett e biztonsági őrök megfelelő igazolvány hiányában történő eljárása potenciális lehetőséget ad arra, hogy más személyek ál-biztonsági őrként fellépve ellenőrzési jogosultságot színleljenek.

### **3.5 A tisztességes eljárás követelményének érvényesülése**

Vizsgálatom során, lehetőségeim korlátozott jellegéből adódóan nem tudtam az ellenőrök, illetve biztonsági őrök tevékenységét a helyszínen nyomon követni. Mindazonáltal nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ellenőrök eljárását sérelmező panaszok döntő többsége azt sérelmezte, hogy az eljáró ellenőr milyen – otromba, nyomdafestéket nem tűrő – stílusban beszélt a panaszossal.

A BKV Zrt. kétségtelenül jogosult ellenőrizni, hogy utasai eleget tettek-e előzetes jegy/bérlet-vásárlási kötelezettségüknek, és amennyiben az ellenőrök azt állapítják meg, hogy az utas megfelelő menetjegy, vagy bérlet nélkül utazik, jogosult a pótdíjazási eljárást megindítani. A jegyellenőrzés során a BKV Zrt. munkatársainak feladata az utazási jogosultság ellenőrzésére, és adott esetben a pótdíjazási eljárás megindítására van hatásköre.

*Nyomatékosan szeretném azonban felhívni a figyelmet arra, hogy az utasok emberi méltóságához fűződő jogát sérti, ha BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársa az utas magatartását – jogszerűségétől függetlenül –, illetve menetjegyének hiányát kifogásolható hangnemben minősíti, vagy az utasokkal szemben más, őt megalázó módon viselkedik.*

A kérdés kapcsán szeretném hangsúlyozni azt is, hogy az utazási jogosultság ellenőrzése során a BKV Zrt. munkatársai nincsenek az utasokkal szemben fölérendelt helyzetben, hanem pusztán egy szerződés teljesítését ellenőrzik. Még az ellenőrzés és a pótdíjazás lehetősége sem jelenti azt, hogy az e feladatot ellátó személyek hatósági jogkört gyakorolnak, hiszen a szolgáltató BKV Zrt. is ugyanolyan magánfél a szóban forgó szerződések tekintetében, mint a szolgáltatását igénybe vevő utasa. A magyar jogrendszerben hatósági jogköre az állami és önkormányzati szervezeteknek van, magánszemélyek igazoltatására pedig a rendőrség jogosult, magánjogi jogalanyok hatósági jogkört nem gyakorolhatnak. E szabályozási rendszer megváltoztatását a jogállamiság elvének aggálytalan érvényesülése érdekében nem támogatom.

### **3.6 A pótdíjkövetelések elévülése**

Noha a BKV Zrt. – panaszbeadványokra adott válaszaiból, valamint sajtóközleményeiből – kiolvasható gyakorlata szerint pótdíjköveteléseit a polgári jog általános, 5 éves elévülési idején belül érvényesíti, rá kell mutatnom arra, hogy e gyakorlata – álláspontom szerint – nem felel meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek. Az autóbusszal, trolibusszal, villamossal díj ellenében végzett személyszállításra alkalmazni kell a közúti személyszállítási szerződésekről szóló 20/1981 (VI. 19.) MT rendelet (Kszr.) szabályait. E rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a személyszállításnál a szerződő felek jogaira, kötelezettségeire, valamint a szerződés teljesítésére a Polgári Törvénykönyv vállalkozásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, a rendeletben foglalt kiegészítésekkel. A rendelet 3. § (2) bekezdése a Ptk.-ban meghatározott általános elévülési időhöz képest annál jóval szigorúbb rendelkezést tartalmaz, amely szerint „[a] személyszállítási szerződésekből eredő igények egy év alatt évülnek el”.

Nem kétséges, hogy a közlekedési társaság utasai homogén csoportot képeznek, így az Alkotmány 70/A. §-ára figyelemmel nem lehet különbséget tenni köztük aszerint, hogy éppen autóbusszal, villamossal, metróval, trolibusszal vagy fogaskerekű vasúttal utaznak.

Álláspontom szerint egy állami/önkormányzati tulajdonban lévő, közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságtól elvárható, hogy a működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel teljeskörűen tisztában legyen, és azokat még a követeléseinek érvényesítése során is szem előtt tartsa. Teljesen érthető és indokolt, hogy a BKV Zrt. minden jogszerű eszközt megragad jogos követeléseinek érvényesítésére, de nem szabad szem elől tévesztenie, hogy egy jogszerűen működő köztulajdonban lévő gazdasági társaságként arra kellene törekednie, hogy a jogos követelések érvényesítési módjának is jogszerűnek kell lennie. E követelménynek nem felel meg, ha a BKV Zrt. minden rendelkezésére álló eszközzel azt kommunikálja, hogy követeléseinek elévülési ideje a valósánál ötször hosszabb. Mindemellett indokolatlannak és a társaság gazdasági érdekeivel ellentétesnek is tűnik, ha a követelés érvényesítésének megkezdésére csak évekkel a pótdíjazási esemény megtörténte után kerül sor. Mind az érintett utasok, mind a BKV Zrt. érdeke az, hogy amennyiben pótdíjazásra kerül sor, akkor annak pénzügyi rendezése is mielőbb megtörténjen.

*A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a BKV Zrt. a jogállamiság elvével és az abból fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a személyszállítási szerződésekből eredő követeléseit a Kszr.-ben meghatározott 1 éves elévülési időn túl is érvényesítette, illetve érvényesíti jelenleg is.*

### **3.7 A méltányosság gyakorlásáról**

Különösen ügyfélbarát gyakorlatnak tartom, hogy a BKV Zrt. lehetőséget biztosít a pótdíjtarozások méltányossági okból történő mérséklésére, illetve a tarozás részletekben történő megfizetésére. Rá kell azonban mutatnom arra, hogy mint minden más területen, a méltányosság gyakorlása – a tarozások összegének csökkentése, illetve részletfizetés engedélyezése – során is alapvető követelmény, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesüljön. Amint arra legutóbb az OBH 2279/2008. számú jelentésében rámutattam, sem a közvetlen, sem pedig a közvetett diszkrimináció nem „célzatos” magatartás (nem szükséges, hogy az intézkedést hozó szervezet a megkülönböztetés szándéka vezesse), hanem elsősorban ténykérdés.

A BKV Zrt., illetve a képviselőjében eljáró ügyvédi iroda az OBH 5059/2008. számú ügy panaszosával szemben fennálló követelését rendkívül szerény jövedelmi helyzete ellenére sem mérsékelte, ugyanakkor a Sziget fesztiválon gyakorlatilag bárki számára lehetővé tette tarozásának akár 30%-os mérséklését.

*Álláspontom szerint a BKV Zrt. e gyakorlata elvszerűtlen, önkényes és nem biztosítja, hogy a méltányossági kérelmek alapján az arra valóban rászorultakkal szembeni követeléseit mérsékelje. E gyakorlat sérti a tisztességes eljárás követelményét, és alkalmas arra, hogy indokolatlan hátrányos megkülönböztetéshez vezessen.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezem a Budapesti Közlekedési Zrt. vezérigazgatójánál, hogy

1. a BKV Zrt. készítse el és nyújtsa be jóváhagyásra a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő üzletszabályzatát;
2. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy ügyfeleinek panaszai érdemben és ésszerű időben legyenek kivizsgálva, és a vizsgálat érdemi jellege a panaszosoknak küldött válaszelemből is derüljön ki;
3. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy közforgalmi járművei valamennyi megállójában vagy járművén legyen lehetőség a menetjegy megvásárlására, a jegy nélkül utazó utasok pótdíjazására pedig csak abban az esetben kerüljön sor, ha a jegyvásárlás lehetősége a felszállás előtt a megállóban, vagy a járművön biztosított volt;
4. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy ellenőrei és jegyellenőrzést végző biztonsági őrök olyan, a személyük azonosítására alkalmas, a ruházatuk külső részén rögzíthető, legalább arcképüket és azonosító számukat tartalmazó igazolványt kapjanak, amelyet az intézkedés alatt folyamatosan viselnek, és amely szándékosan, vagy véletlenszerűen el nem takarható;
5. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy ellenőrei és jegyellenőrzést végző biztonsági őrök a metró és a HÉV területén tevékenységüket elsősorban olyan helyen végezzék, ahol tevékenységük a biztonsági kamerák által rögzíthető, és amely felvételek egy esetleges jogvita esetén bizonyítékként használhatók fel;
6. tegyen határozott és érdemi lépéseket annak érdekében, hogy jegyellenőrzést végző munkatársai tevékenységüket mindenkor kulturált stílusban végezzék és tartózkodjanak az utasokkal szembeni – ideértve a jegy nélkül utazókat is – verbális agressziótól;

7. a BKV Zrt. pótdíjköveteléseit a közúti személyszállítási szerződésekről szóló 20/1981 (VI. 19.) MT rendeletben meghatározott 1 éves elévülési időn túl ne érvényesítse;
8. alakítsa ki a méltányosság gyakorlásának olyan rendszerét, amely megfelel a tisztességes eljárásra, valamint a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó követelményeknek;
9. a rendőrséggel együttműködve vizsgálja meg, hogy jogos menetdíjigényeinek érvényesítése érdekében, milyen jogszerű intézkedések megtételére van lehetősége.

Az Obtv. 24. §-a alapján kezdeményezem a Budapesti Közlekedési Zrt. vezérigazgatójánál, hogy indítson vizsgálatot annak feltárására, hogy

1. kinek a mulasztása vagy intézkedése miatt maradt el a vonatkozó jogszabályi előírások szerint elkészíteni kötelező üzletszabályzat összeállítása;
2. kinek a mulasztása vagy intézkedése miatt került sor az elmúlt időben a pótdíjkövetelések 1 éven túli érvényesítésére.

Az Obtv. 20. §-a alapján felkérem a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a BKV Zrt. mielőbb készítse el és nyújtsa be jóváhagyásra üzletszabályzatát.

Az Obtv. 20. §-a alapján felkérem a Budapest Rendőr-Főkapitányság vezetőjét

1. vizsgálja meg a BKV Zrt. által alkalmazott, illetve szerződötetett biztonsági örök tevékenységének jogszerűségét;
2. a BKV Zrt.-vel együttesen tárják fel a jegy nélkül utazókkal szembeni jogszerű és hatékony együttes fellépés lehetőségeit, majd tegyék meg a szükséges és jogszerű intézkedéseket a BKV Zrt. vagyoni jogainak védelme érdekében.

Budapest, 2008. szeptember 30.

Dr. Szabó Máté s.k.