

23.

## ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Budapest  
Donáti utca 35-45.

1015

részére

a

|                                                                          |                  |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------|
| FŐVÁROSI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG<br>KÖZIGAZGATÁSI ÜGYSZÁK 10. |                  |
| FŐLAJSTROMSZÁM<br>KEZDŐIRATON:                                           |                  |
| Postán / Gyűjtőládán / Személyesen / E-mailen / Faxon                    |                  |
| Érkezett:                                                                | 2014 -07- 23     |
| PÉLDÁNY:                                                                 | 3 + beníte       |
| MELLÉKLET:                                                               | 1 - F. KÖZTÉR: — |
| FŐLAJSTROMSZÁM:                                                          | 30071/14         |
| KEZDŐIRATON:                                                             |                  |

22 k

## FŐVÁROSI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG

Budapest  
Csalogány utca 47-49.

1027

útján

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG              |              |
| Ügyszám: IV / 1510 - 0 / 2014 |              |
| Érkezett: 2014 SZEPT 04.      |              |
| Példány: 1                    | Kezelőiroda: |
| Melléklet: 2 + 2 db           | mu!          |

Tárgy: Alkotmányjogi panasz a Abtv. 26.

Támadott jogszabályi rendelkezés:

§ (1) bekezdése alapján  
a Terézváros Önkormányzat  
tulajdonában álló közterületek  
használatáról és rendjéről szóló  
15/2013. (IV. 25.) számú  
önkormányzati rendelet  
(„Köztér.”) 17. § (1) bekezdése  
valamint 18. § (1) bekezdése

Az egyedi ügyben hozott jogerős ítélet kézbesítésének napja:

2014. május 20. napja

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

indítványozó képviselőként a csatolt meghatalmazás alapján eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLJ. törvény („Abtv.”) 26. § (1) bekezdése alapján – törvényes határidőn belül az alábbi

## ALKOTMÁNYJOGI PANASZT

terjesztem elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a Terézváros Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló 15/2013. (IV. 25.) számú önkormányzati rendelet („Köztér.”) 17. § (1) bekezdésének valamint 18. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, tekintettel arra, hogy a hivatkozott jogszabályi

22.k. VII. 18. B.44.

rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XIII) cikk (1) és (2) bekezdését, a Jat. 2. § (1) bekezdését, valamint a Ket. 1. § (4) bekezdésében foglaltak sérelmén keresztül pedig az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdését.

Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására tekintettel rendelkezzen a hivatkozott jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről.

Kérem továbbá a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján állapítsa meg, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések a jelen eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazhatók.

Jelen kérelmen az Abtv. 54. § (1) bekezdése alapján illetéket nem róttunk le.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő.

## INDOKOLÁS

### I. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés(ek), bírói döntések megnevezése, a határidő-számításhoz szükséges adatok és a megsértett, Alaptörvényben biztosított jog megnevezése:

Az indítványozó szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a XIII) cikk (1) és (2) bekezdésével a **Közt. 17. § (1) bekezdése**, melynek alapján „a Terézvárosi Önkormányzat fontos közérdekből a közterület használatának szünetelését vagy megszűnését rendelteti el”, valamint a **Közt. 18. § rendelkezése**, mely szerint: „ha a közterület-használati hozzájárulás megszűnik vagy szünetel, a jogosult kártalanítási igény nélkül köteles a közterület eredeti állapotát – különösen annak tisztaságát – haladéktalanul helyreállítani.”

Az indítványozó álláspontja szerint a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések sértik a jogbiztonság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében biztosított követelményét, azáltal, hogy nem felelnek meg a jogforrási rendbe történő illeszkedés követelményének, azáltal, hogy, ellentétesek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény („Ket.”) 1. § (4) bekezdésében foglaltakkal, és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény („Jat.”) 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal, valamint nem felelnek meg a normavilágosság követelményének.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések továbbá sértik az Alaptörvény XIII) cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jogot, valamint annak korlátozására vonatkozó alkotmányossági garanciákat, ezáltal pedig az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakat.

Az alaptörvény-ellenes jogszabályok alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által 22.K.30.071/2014/20. számon közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában hozott jogerős ítéletet („Ítélet”) az indítványozó 2014. május 20. napján vette kézhez postai úton.

## II. A közvetlen érintettség:

2007. augusztus 28. napján Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzat képviselő-testülete (1067 Budapest, Eötvös utca 3., továbbiakban „**Önkormányzat**”) mint használatba adó és indítványozó mint használó között közterület-használati megállapodás jött létre a *fővárosi közterületek használatáról és közterületek rendjéről* szóló 59/1995. (X. 20.) Főn. Kgy. rendelet, valamint a *Terézvárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről* szóló 44/2006. (XII. 1.) rendelet rendelkezései alapján, a **Budapest, VI. kerület, 28902 hrsz.** alatt felvett Nyugati téri aluljáróhoz kapcsolódó lépcsőteraszoknál **123 m<sup>2</sup>** alapterület vonatkozásában, pavilonok elhelyezése és abban kereskedelmi, szolgáltató és vállalkozási tevékenység folytatása céljából (továbbiakban: „**Közterület-használati megállapodás**”).

Az Önkormányzat a közterület-használatához a Közterület-használati megállapodás aláírásával hozzájárulását adta, a felek a Közterület-használati megállapodást **120 hónap határozott időre, 2007. június 25. napjától 2017. június 24. napjáig** terjedő időtartamra kötötték.

2013. november 14. napján tartott képviselő-testületi ülésén az Önkormányzat képviselő-testülete **224/2013. (XI. 14.) számú határozatával** (továbbiakban: „**Határozat**”) a Közterület-használati megállapodás megszűnését rendelte el **2014. január 15. napjával**, fontos közérdekből, hivatkozással a **Közterr. 17. § (1) bekezdésében** foglaltakra.

A Határozat egyéb rendelkezést, indokolást nem tartalmaz, a hivatkozott közérdeket nem nevezi meg.

A Határozat tartalmáról az alperes polgármestere, Hassay Zsófia polgármesterasszony 2013. november 19. napján kelt levelében tájékoztatta az indítványozót, mely leveléhez a polgármesterasszony csatolta a Határozat kivonatát.

A polgármesterasszony levelében felszólította az indítványozót, hogy a Közterület-használati megállapodás alapján üzemeltett pavilonokat a **Közterr. 18. §-a** alapján 2014. január 15. napjáig bontsa el és a területet eredeti állapotban adja az Önkormányzat birtokába.

Indítványozó a Határozattal szemben keresettel fordult a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz és kérte, hogy a Határozatot jogszabálysértő voltára tekintettel helyezze a hatályon kívül.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság **22.K.30.071/2014/20. számon** hozott jogerős **Ítéletében az indítványozó keresetét elutasította.**

Az indítványozó álláspontja szerint az alábbi indokok alapján alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseknek az Önkormányzat valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság általi alkalmazása következtében a sérültek a jogbiztonság alaptörvényi követelményei és az indítványozó tulajdonhoz való joga.

Az indítványozó közvetlen érintettségét megalapozó dokumentumokat önkéntes hiánypótlás keretében 8 napon belül megküldjük a T. Alkotmánybíróság részére.

### III.A sérelmezett jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel:

#### 3.1 Jogállamiság-jogbiztonság

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Az alkotmánybíróság a jogállamiság fogalmát, követelményének részszempontjait számos határozatában meghatározta.

11/1992. (III. 5.) AB határozatban kifejtette: „A jogállamiság elve (...) önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. (...) a jogbiztonság szorosan a jogállamiság elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság (...) az államtól elsősorban azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai világosak, egyértelműek és hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára (...) előre láthatóak legyenek. (...) A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a (...) lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. (...) Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet”

26/1992. (IV. 30.) AB határozatában pedig kimondta, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság (...) megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes, és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat bontozzon.”

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogbiztonság – és ezáltal a jogállamiság – alapvető követelményei közé tartozik:

- a jogalkotási és jogforrási rendbe illeszkedés követelménye, valamint
- a normavilágosság követelménye is.

##### 3.1.1 Jogforrási hierarchia, alaki alaptörvény-ellenesség

Az indítványozó álláspontja szerint a Közterr. 17. § (1) bekezdésében és a 18. §-ban meghatározottak nem illeszkednek a jogforrási rendbe, mert az önkormányzati rendeletbe foglalt szabályozás a jogforrási hierarchiában magasabb szintű, törvényi előírásba ütközik, és ezzel sérti az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, miszerint „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

A Ket. 1. § (4) bekezdése szerint ugyanis: „A közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ezek korlátait törvény határozza meg.”

A közterület-használathoz való hozzájárulás alapján az indítványozó jogosulttá vált arra, hogy az Önkormányzattal a Közterület-használati megállapodást megkösse. Az indítványozó ennek megfelelően 10 éves időtartamra használati jogosultságot szerzett az érintett közterület vonatkozásában. Az indítványozó a közterület-használathoz való jogát jóhiszeműen szerezte és gyakorolta.

A Ket. idézett rendelkezése alapján az indítványozó a közterület-használathoz való jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joga csak törvényben korlátozható.

Tekintettel arra, hogy a **Köztterr. 17. § (1) bekezdése** és **18. §-a** a közterület-használati hozzájárulás visszavonásának lehetővé tételével egyben a közterület-használatra vonatkozó szerzett jog korlátozásának tekinthető, a **Ket. 1. § (4) bekezdése** alapján ez a korlátozás csak törvényi szinten szabályozható.

**Az önkormányzati rendelet tehát – mint a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogforrás – törvényi előírásba ütközik, ezáltal pedig sérti a jogállamiság Alaptörvényben rögzített követelményét.**

Sérti továbbá az **Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésében foglaltakat**, mely az önkormányzati rendeletekkel szemben valamennyi egyéb jogszabály primátusát mondja ki; önkormányzati rendelet pedig nem lehet ellentétes egyéb jogszabállyal.

Tekintettel továbbá arra, hogy Ket. egyben azt a jogforrási szintet is meghatározza, amelynek keretében a szerzett jogokat érintő általános magatartási szabályok meghozandók, az idézett, szerzett jogok korlátozásának tekintendő önkormányzati rendeleti előírások, a nem megfelelő jogforrási szintű szabályozás miatt, alakilag is ellentétesek a jogbiztonság – a jogalkotási rend – követelményeivel.

### 3.1.2 Normavilágosság

A normavilágosság követelményét a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény („Jat.”) 2. § (1) bekezdése* külön is nevesíti, miszerint: „*A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.*”

Az indítványozó álláspontja szerint a **Köztterr. 17. § (1) bekezdése nem felel meg a normavilágosság követelményének**, mikor a közterület-használati megállapodás megszűnéséhez csupán a „fontos közérdek” fennállását írja elő, annak definiálása, meghatározása vagy magyarázata nélkül.

A hivatkozott norma nem határozza meg sem a közérdek fogalmát, illetve tartalmát, azzal kapcsolatban eligazítást nem ad, illetve nem határozza meg, hogy az adott közérdek milyen esetben tekinthető „fontosnak” – és ezt az eljáró bíróság sem pótolhatja önkényesen.

A **713/B/2002. AB határozatban** az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*Önmagában az, hogy egy jogszabály, illetőleg adott esetben jogszabályi rendelkezések a maguk összefüggéseiben értelmezésre szorúlnak, alkotmányossági kérdést nem vet fel. A jogállamiság elvéből, követelményéből azonban az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. (...) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva azáltal teremt jogbizonytalanságot, hogy a jogszabály alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi.*”

A 45/1995. (VI. 30.) AB határozat például azért semmisítette meg önkormányzati rendeletei rendelkezéseket, mert „teljességgel határozatlan és a szövegből kikövetkeztethetetlen tartalmú fogalmakat használ, illetőleg az általa használt fogalmakat nem definiálja.”

A 184/2010. (X.28.) AB határozat pedig elvi élel kimondta, hogy „a (...) tartalmi meghatározásának az elmaradása a normavilágosság alkotmányi követelményének kívívóan súlyos sérelmét idézte elő.”

Analógiával élve, a *kisajátításról* szóló 2007. évi CXXIII. törvény („*Kisajátítási tv.*”) 2. §-a a kisajátítás alapjául szolgáló közérdekű célokról 18 elemből álló, taxatív (!), tételes listát ad, ezáltal eleget tesz a normavilágosság követelményének. A Köztterr. ilyen felsorolást nem tartalmaz, a közérdek fogalmát nem határozza meg, illetve nem ad eligazítást atekintetben, hogy mely közérdeket tekintik fontosnak.

Az indítványozó álláspontja szerint jogalkalmazói jogértelmezéssel a fontos közérdek tartalmának megállapítására nincs mód.

A Köztterr. 17. § (1) bekezdésében foglalt „fontos közérdek” előírása valamennyi (elsődleges és másodlagos) jogalkalmazó számára értehetetlen és nem világos; az idézett rendelkezés tekintetében jogértelmezéssel nem oldható fel a definiálatlan fogalmak következtében előállt jogbizonytalanság, ezáltal az idézett jogszabályhely sérti a jogállamisághoz kapcsolódó normavilágosság követelményét.

### 3.2 Tulajdonhoz való jog

Az Alaptörvény XIII) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*”, (2) bekezdése pedig tulajdon megvonására vonatkozó alkotmányossági követelményeket rögzíti, miszerint „*Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*”

Az Alkotmánybíróság 17/1192. (III. 30.) AB határozatában kimondta, hogy „*Az Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A vagyoni jogok alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből (...) következik. Az Alkotmánybírság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány (...) nem csak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. (...) Az Alkotmánybírság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybírság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak. A használat joga korlátolt és idegen dologbeli jog, amely a tulajdonostól nyert abszolút (dologi) hatályú és önálló léttel bíró jogosultság (...) a tulajdonjog önállósult részjogosítványa, amely tartalmát tekintve a tulajdonjog szelvényjoga, amelynek vagyoni értéke van. (...) A kifejtettek szerint a használati jog áll alkotmányos védelem alatt, így csak ennek a jognak a korlátozása, elvonása az, ami (...) kártalanításra érdemes.”*

Tehát az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a használat joga a tulajdonjoggal azonos védelemben részesül, és erre tekintettel a közterület-használathoz való hozzájárulás megvonása, mint az indítványozó használati jogának

korlátozása, csak az Alaptörvényben előírt alkotmányossági garanciák mellett végezhető el.

Ezen alkotmányossági garanciák között szerepel elsősorban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, miszerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”

Tekintettel tehát arra, hogy a tulajdonjoggal azonos védelemben részesülő alapvető jog megvonására vonatkozó rendelkezések csak törvényi szinten szabályozhatók, a Közterr. 17. § (1) bekezdése és 18. §-a nem felelnek meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározottaknak.

További alkotmányossági garanciákat tartalmaz az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése, mely előírja, hogy „tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

Tekintettel arra, hogy alkotmánybíróági gyakorlatnak megfelelően a használat joga a tulajdonjoggal azonos védelemben részesül, az Alaptörvény kisajátításra – azaz a tulajdon megvonásra – vonatkozó rendelkezései az indítványozó álláspontja szerint a használat jogának korlátozása vonatkozásában változatlanul irányadók.

Erre tekintettel ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal a Közterr. 18. §-a, mely a közterület-használati hozzájárulás közérdekből való visszavonása esetére is kiterjedő hatállyal a közterület-használat alkotmányos garanciák és kártalanítás hiányában történő megszűnését írja elő.

#### IV. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette:

Az Ítéletet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Ket. 100. § (1) bekezdésének f) pontja alapján valamint a Ket. 100. § (2) bekezdése alapján hozta, mely kizárja a fellebbezést a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen, egyben megnyitja az utat az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálta előtt.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény („Pp.”) 340. § (1) bekezdése alapján – tekintettel arra, hogy a közigazgatási bíróságnak csak kasszációs jogköre van az alapul fekvő ügyben – az Ítélet ellen fellebbezésnek, és így további rendes jogorvoslatnak helye nincs.

Az indítványozó az alapul fekvő ügyben tehát jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

#### V. Felülvizsgálati eljárás:

Az indítványozó tájékoztatja a T. Alkotmánybíróságot, hogy 2014. június 17. napján az Ítélet Kúria általi felülvizsgálatát kezdeményezte.

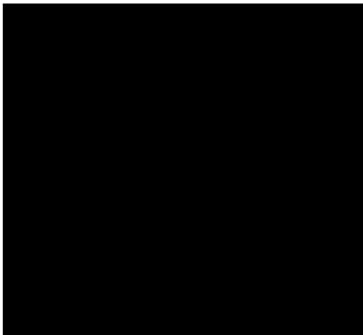


## VI. Kérelem

A fenti indokok alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányjogi panaszban foglaltaknak helyt adni, és az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Köztterr. 17. § (1) bekezdésének valamint 18. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét megállapítani, a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket az alaptörvény-ellenességre tekintettel megsemmisíteni, valamint a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseknek az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó ügyben való alkalmazhatóságának kizárásáról rendelkezni szíveskedjen.

Budapest, 2014. július 21.

Tisztelettel:



---

Mellékletek:

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. Nyilatkozat az indítvány és a személyes adatok nyilvánosságra hozhatóságáról
3. Érintettséget alátámasztó dokumentumok (önkéntes hiánypótlás keretében)