

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	10/1765-0/2013
Érkezett:	2013 NOV 29.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelőiroda:	1

Alkotmánybíróság	
Debreceni Közigazgatási és Munkügyi Bíróság	
Budapest Donáti u. 35-45. 1015	
Datum:	2013 NOV 21.
Példány:	1 db
Melléklet:	1 db

8/T

A DB KMB által a
 Helyi önkormányzatok törvényének
 az Alkotmánybíróság részére
 az alkotmányjogi panasz
 indítvány, és egyben
 a jogorvoslati kérelem
 egyidejűleg felülvizsgálati eljárás
 is kezdeményezését, a
 helyi hatóságok részéről a
 Kúria részéről feladom

De 2013. XI. 22.

rekrut: alkotmányjogi panasz
 - első és második kérelmi példányok esetében
 - 2386/2011 (VII. 28) PM határozat esetében

U: lásd a 13. alatti utasítást

Alkotmányjogi panasz indítvány

**Debrecen Megyei Jogú Város
 Önkormányzata,**
 (4024 Debrecen, Piac u. 20.)

indítványozónak

jogi képviselő:

Dr. Dobi Csaba
 jogtanácsos

a Debreceni Közigazgatási és Munkügyi Bíróság

(4026 Debrecen, Perényi u. 1.)

9.Kpk.29.928/2013/3. számú végzése

a Debreceni Törvényszék

(4025 Debrecen, Széchenyi u. 9.)

2. Kpkf. 35.020/2013/4. számú végzése

**Alaptörvény-ellenességének megállapítása
 és megsemmisítése**

iránt

13. XI. 27.
 12/1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Dr. Dobi Csaba jogtanácsos, **Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata**, mint **indítványozó** képviseletében eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a alapján

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztek elő az alábbiak szerint:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.Kpk.29.928/2013/3. számú végzésének, valamint a Debreceni Törvényszék 2. Kpkf. 35.020/2013/4. számú végzésének Alaptörvény-ellenességét és azokat megsemmisíteni szíveskedjen az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában és (3) bekezdés b) pontjában, valamint a 2011. évi CLI. törvény 27. §-ában biztosított hatásköre alapján.

Tájékoztatom a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Debreceni Törvényszék jogerős végzése 2013. szeptember 26. napján érkezett DMJV Önkormányzatához.

Álláspontunk szerint az Alaptörvény 28. cikkébe ütköző módon hozott bírói döntések sértik DMJV Önkormányzatának az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított eredeti jogalkotói hatáskörét, mint alapjogát és ezzel az eljáró bíróságok megsértették az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált hatalmi ágak elválasztásának alapelvét, mely következképpen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében kinyilvánított jogállamiság elvének sérelmét is okozza.

Indítványunk indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

I.

Az eljárás alapjául szolgáló jogeset leírása

A [REDACTED] 2011. március 9. napján közterület igénybevételére vonatkozó "Szerződési ajánlat közterület igénybevételéhez" elnevezésű nyomtatványt nyújtott be a Debreceni Közterület Felügyelethez Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének a város közterületének rendjével, használatával és hasznosításával kapcsolatos helyi előírásokról szóló 28/2010. (VII. 14.) önkormányzati rendelete (továbbiakban: Ö. r.) alapján. Az Ö. r. -nek az ügy megindulásakor hatályos 12. § (1) bekezdése értelmében közterület hasznosítására vonatkozó szerződés csak akkor köthető, amennyiben - egyéb szükséges szerződési feltételek teljesítése mellett - a közterületen történő tevékenység gyakorlásához a polgármester hozzájárulása rendelkezésre áll.

Debrecen Megyei Jogú Város Polgármestere a 2011. július 28. napján hozott 2386/2011. (VII. 28.) PM számú határozatával nem adott hozzájárulást a [REDACTED] [REDACTED] részére. A társaság a hivatkozott PM határozat ellen 2011. augusztus 16. napján "fellebbezés"-nek nevezett kérelmet nyújtott be, mellyel kapcsolatosan a polgármester a 2011. szeptember 7. napján kelt levelében arról tájékoztatta a céget, hogy az általa hozott, PM határozat formájában megjelenő döntés egy tulajdonosi jogkörben hozott döntés, a határozat ennél fogva egy magánjogi jognyilatkozat, melyből következően fellebbezni ellene nem lehet, mivel nem hatósági ügyről van szó. Amennyiben a jognyilatkozat tartalmát sérelmesnek ítéli, polgári peres úton lehet jogorvoslatot nyerni jognyilatkozat pótlása iránti eljárásban.

A [REDACTED] sérelmezte a polgármester eljárását és annak ügyészi felülvizsgálatát kérte. A Debreceni Városi Ügyészség ezt követően a 2011. november 26. napján kelt T.K.1234/2011/6-I. szám alatt felszólalást nyújtott be a polgármesterhez és indítványozta, hogy a [REDACTED] fellebbezését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályai szerint hatósági eljárás keretében bírálja el. A felszólalás alátámasztásaként a 19/2010. (II. 18.) AB határozatra hivatkozott, mely alapján a közterület-használati szerződés megkötéséhez szükséges polgármesteri hozzájárulás önkormányzati hatósági ügyben hozott döntésnek minősül és az ellene benyújtott fellebbezést a Ket. szerint kell elbírálni.

A polgármester a 2011. december 27. napján kelt 55569/2011. iktatószámú válaszában kifejtette, hogy DMJV Önkormányzata az önkormányzat tulajdonát képező közterületek használatát polgári jogi jogviszonynak tekinti, ezt a vonatkozó rendeletében ekként is szabályozza, ezért a polgármester hozzájáruló nyilatkozata - lévén, hogy a Közgyűlés ennek megfelelően számára hatósági jogkört sem biztosított rendeletében - egy olyan magánjogi jognyilatkozat, amellyel szemben hatósági úton jogorvoslatnak nincs helye. Válaszában továbbá előadta, hogy az ügyészség által hivatkozott 19/2010. (II. 18.) AB határozat a Közgyűlésnek a jelen ügy megindulásakor már rég nem hatályos 46/1999. (XII. 28.) Kr. rendeletével foglalkozott, ezért az abban tett megállapítások az időközben már hatályon kívül helyezett rendelettel összefüggő jogviszonyokban voltak irányadók. Időközben új helyi rendelet került megalkotásra, melynek alkotmányossági összefüggéseivel és az az alapján folytatott joggyakorlattal még semmilyen szerv nem foglalkozott. A polgári jogi jogviszonyként történő szabályozás jogszerűségének alátámasztásaként hivatkozott a 434/B/2005. AB határozatra, mely rögzítette, hogy: *„Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a közterület használata esetén az önkormányzat és a használó között polgári jogi jogviszony jön létre.”*

Ezt követően a Debreceni Városi Ügyészség, már az időközben hatályba lépett ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény alapján, a T.K.71/2012/1-I. számú felhívást terjesztette elő Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűléséhez, melyben lényegében a korábbi T.K.1234/2011/6-I. számú felhívásában foglaltakat ismételte meg.

A Közgyűlés az ügyészi felhívást a 2012. március 29.-i ülésnapján megtárgyalta és az 51/2012. (III. 29.) számú határozatában akként döntött, hogy az ügyészi felhívással nem ért egyet és kinyilvánította, hogy mivel a közterületek használatát magasabb szintű jogszabály nem rendezi, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított eredeti jogalkotói hatáskörénél fogva a közterület-használatot polgári jogi jogviszonynak tekinti és a 28/2010. (VII. 14.) Ö.r.-ben ezen elv mentén szabályozza. A rendelet alapján megkötött szerződések polgári jogi szerződések, ezért az azok megkötéséhez a polgármester nevében adott hozzájárulás a tulajdonosnak a polgári jog szabályai szerint megtett jognyilatkozata, és nem hatósági határozat.

Ezt követően a Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Ket. 20. § (9) bekezdése alapján a polgármester közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására kötelezése iránt. Indokként a fentebb már ismertetett ügyészi felhívásokban szereplő okfejtést hozta fel.

A Debreceni Törvényszék 9. Kpk. 30.448/2012/4. számú végzésével a felülvizsgálati kérelemnek helyt adott, indoklásában lényegében a 19/2010. (II. 18.) AB határozatban foglaltakat megismételve.

A polgármester fellebbezése alapján eljáró Debreceni Ítéltábla a Kpkf.II.20.736/2012/2. számú végzésével az elsőfokú döntést hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította, kimondva, hogy a Debreceni Törvényszék az alkalmazandó jog megismerését elmulasztotta, jogi indoklása során kizárólag kiragadott rendeleti rendelkezésekre és a 19/2010. (II. 18.) AB és a 27/2010. (III. 5.) AB határozatra szorított, a hatáskörét meghaladó alkotmányossági vizsgálatot folytatott le.

Az időközbeni hatásköri szabályváltozások okán a megismételt eljárásban első fokon eljáró Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 9. Kpk. 29.928/2013/3. végzésével kötelezte a polgármestert, hogy a ■■■■■ ■■■■■ nevében, a 2386/2011. (VII. 28.) PM számú határozattal szemben előterjesztett, 2011. augusztus 15. napján kelt kérelmet tekintse fellebbezésnek és azt a Ket. előírásai szerint terjessze fel másodfokú elbírálás céljából DMJV Önkormányzatának Közgyűlése elé. A Közigazgatási Bíróság megítélése szerint ugyanis a közterület-igénybevétel kapcsán kérelmezett által Polgármesteri Határozat formájában adott hozzájárulás önkormányzati hatósági ügyben hozott döntésnek minősül, így az azzal kapcsolatos jogorvoslat során a Ket. szerint kell eljárni.

Az ezen végzés ellen benyújtott fellebbezésében a polgármester előadta, hogy annak ellenére, hogy a közterületek más önkormányzati tulajdonú ingatlanokhoz képest némileg speciálisabb rendeltetéssel bírnak, még nem jelenti azt, hogy az azzal kapcsolatos döntés csakis hatósági úton születhetne meg. A helyi rendelet nem biztosít hatósági jogkört a polgármester számára, a jogszabály szövege sem tartalmaz erre utalást, illetőleg a jogalkalmazói gyakorlatból sem ez következik, ami egyébként a közgyűlési - azaz jogalkotói - szándékkal egyező. A norma tartalmának meghatározása és a jogalkotói szándék megismerése érdekében vizsgálni kellett volna az Ö.r.-hez fűzött előterjesztést, mely a jogszabály indokolása, illetőleg a Közgyűlés 51/2012. (III. 29.) önkormányzati határozatát, melyben ismételten deklarálta a rendeleti előterjesztésben már előadott és a jogszabály szövegezéséből is nyilvánvaló jogalkotói szándékot, azaz, hogy Debrecen városában a közterület-használat polgári jogi jogviszony. Annak alátámasztásaként, hogy a Közgyűlés ilyen tartalmú szabályozást alkotmányosan is megtehet, hivatkozott az Alkotmánybíróság 1358/H/2008. és 1359/H/2008. AB határozataira, melyekben az Alkotmánybíróság olyan közterület-használattal kapcsolatos helyi önkormányzati rendeletekkel foglalkozott, amelyek szintén polgári jogi jogviszonyként szabályozták azt. Ezekben a döntésekben az Alkotmánybíróság kimondta: "A helyi önkormányzat az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében elsődleges, eredeti jogalkotási jogkörrel rendelkezik, rendeletet alkothat olyan helyi közügyek szabályozására, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott. (...)

A településeken az életviszonyok a helyi sajátosságokhoz igazodnak, amelyek így helyi speciális szabályozást igényelnek.(....)

Az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják. A települési önkormányzatoknak a közterület-használatra vonatkozó helyi rendeletalkotása fakultatív. (.....) Az Ö.r. a közterület-használat szabályozásakor a polgári jogviszony (közterület-használati hozzájárulás és az ezen alapuló szerződéskötés) keretében történő megoldást alkalmazza.(.....) Emiatt az Ötv. 16. § (1) bekezdésével, és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével való ellentét sem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az ... (Ör. 14. § (1) bekezdés a) pontja, (2) és (3) bekezdése) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította."

Kifejtette továbbá, hogy ha a jogalkotói hatalommal felruházott képviselő-testület egyértelmű szabályozásával és deklarációjával szemben a bíróság mégis azt mondja ki végzésében, hogy márpedig a közterület használattal kapcsolatos döntés hatósági ügyben hozott döntésnek minősítendő, úgy az ilyen döntésével tulajdonképpen jogot alkot, mely amellet, hogy hatáskör hiányában hozott határozatnak tekintendő, a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiájának, következésképpen önrendelkezési joga gyakorlásának korlátozását valósítja meg, ami kétséget kizáróan Alaptörvénybe ütközik.

A Debreceni Törvényszék 2. Kpkf.35.020/2013/4. számú végzésével helyben hagyta a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9. Kpk. 29.928/2013/3. számú végzését, ezzel kötelezve a

polgármestert, hogy a [REDACTED] nevében a 2386/2011. (VII. 28.) PM számú határozattal szemben előterjesztett, 2011. augusztus 15. napján kelt kérelmet tekintse fellebbezésnek és azt a Ket. szerint terjessze fel másodfokú elbírálás céljából DMJV Önkormányzatának Közgyűlése elé. A jogerős ítélet szerint ugyanis a közterület-igénybevétel kapcsán kérelmezett által Polgármesteri Határozat formájában adott hozzájárulás önkormányzati hatósági ügyben hozott döntésnek minősül, így az azzal kapcsolatos jogorvoslat során a Ket. szerint kell eljárni.

A Törvényszék indokolása szerint a jogszabályi rendelkezések értelmezésénél nem a vitatott rendelet előterjesztéséből, illetőleg a jogalkotó Közgyűlés által az ügyészi felhívásra kiadott 51/2012. (III. 29.) önkormányzati határozatban olvasható jogalkotói deklarációból kell következtetéseket levonni, mivel azoknak relevanciája az értelmezés tekintetében nincs, hanem csupán a helyi rendelet szövegéből.

Hivatkozik továbbá arra, hogy a folyamatban volt ügy elbírálásánál kizárólag a 19/2010. (II. 18.) AB határozatban foglaltaknak van relevanciája, míg az Alkotmánybíróság által, hasonló önkormányzati rendeleti szabályozások tárgyában meghozott - kérelmezett által több alkalommal felhívott és idézett - határozatokban foglalt érveléseknek, elvi megállapításoknak semmilyen jelentősége nincs.

II.

A sérelmezett bírói döntések Alaptörvény-ellenességének indokolása

Álláspontunk szerint a vizsgálat tárgyává tett bírói határozatok azáltal valósítják meg az indítványunk elején meghatározott alapjogi jogsértést, hogy a bíróságok a számukra az Alaptörvény 26. cikkében biztosított jogszabály-értelmezési szabadságot olyan tágan értelmezik, hogy annak révén indokolatlan módon korlátozzák a helyi önkormányzat Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított eredeti jogalkotói hatáskörét és ezzel sérül a hatalmi ágak szétválasztása, közvetve pedig a bírói függetlenség és a jogállamiság elve.

A végzések indokolása alapján ugyanis az állapítható meg, hogy az eljáró bíróságok nem folytattak le teljes körű, átfogó jogszabály-értelmezést az alkalmazandó jogi norma megismerése érdekében, mivel annak csupán kiragadott nyelvtani értelmezését végezték el. Meg sem kísérelték feltárni a jogalkotói szándékot és annak ismeretében, azzal összhangban feltárni a normatartalmat. Ennek eredményeként pedig olyan döntést hoztak, amely ellentétes a jogalkotói szándékkal és a jogszabály céljával, holott a jogalkotó önkormányzat mind az Ö.r. előterjesztésében olvasható indokolásban, mind pedig az ügyészségi felhívás nyomán kiadott 51/2012. (III. 29.) számú határozatában egyértelműen megjelölte azt.

Az önkormányzati rendeletekhez fűzött előterjesztés szövege a helyi jogszabályok indokolását is jelenti, amelyben felemlítésre kerül a jogszabály megalkotásának szükségessége, indokai, a szabályozandó cél, társadalmi viszony, vagyis abból a jogalkotói szándéokra vonatkozóan vonhatunk le következtetést. A helyi önkormányzatok tekintetében az előterjesztés tehát olyan, mint a magasabb szintű jogszabályokhoz fűzött miniszteri indoklás, amely szintén a jogalkotói szándék vonatkozásában ad a jogalkalmazók számára iránymutatást.

A jogi norma valódi tartalmának megismeréshez segítséget nyújtó jogértelmezési módszerekkel már többször foglalkozott az Alkotmánybíróság, valamint a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) is. Amennyiben a különféle jogértelmezési módszerek alapján sem állapítható meg a szándékolt tartalom, vagy az egyes jogértelmezési módszerek egymásnak ellentmondó jogalkalmazáshoz vezethetnek, abban az esetben sértheti valamely jogszabály a jogbiztonság követelményét, amely viszont már csak alkotmánybírói vagy kúriai eljárás alapja lehet, amit a közigazgatási bíróság nem jogosult elvégezni.

Az Alkotmánybíróság a jogértelmezés módjával kapcsolatosan az 534/E/2001. AB határozatában megállapította: "A leggondosabb jogszabályszerkesztés és jogszabály-előkészítés mellett is előfordulhatnak ugyanis a gyakorlatban jogszabályértelmezési nehézségek, amelyeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabályértelmezés eszközeivel kell felszámolni.A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása - és ezáltal tartalommal kitöltése - a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb."

A Legfelsőbb Bíróság az EBH2005. 1377 számú elvi határozatában a bíróság jogszabályértelmezési feladatával összefüggésben a következőképpen fogalmaz: "A Legfelsőbb Bíróság több eseti döntésében már kifejtette, hogy a jogszabály értelmezése körében a jogszabály tartalmából kell kiindulni. Ez pedig elsődlegesen nyelvtani értelmezést jelent. **Ha azonban a jogszabály nyelvtani értelmezése nem vezet eredményre, akkor valóban szükség szerint vizsgálni kell az adott rendelkezésnek a jogszabály egészében elfoglalt helyét, a jogszabály szerkezetét, szükség szerint jogtörténeti, jogelméleti, jogirodalmi munkákat, és értelmezéseket is fel lehet használni. Mindezek vezethetnek arra, hogy a jogszabály tartalmának megismerése során a jogalkotó szándéka egzakt módon felderíthető legyen.**"

A hivatkozott alkotmánybírósági és legfelsőbb bírói érvelések is azt támasztják alá, hogy a jogi norma tartalmát elsősorban a jogalkotói szándékkal összhangban kell megismerni, értelmezni, mivel a jogalkotó rendelkezik alkotmányos jogosultsággal a jogi normák megalkotására, a jogalkotói szándék ismeretének hiányában egy jogszabály valódi, célzott tartalmát nem lehet megismerni.

Nem mellőzhető ezért a normatartalom megismerésének folyamatában a jogalkalmazói gyakorlat tanulmányozása, megismerése és a jogalkotói szándékkal összefüggésben történő értékelése sem, amelybe beletartozik a polgármester, mint a rendelet végrehajtójának és alkalmazójának gyakorlata is, hiszen nem lehet véletlen, hogy a polgármester a rendelet hatályba lépése óta kialakult töretlen gyakorlata alapján az évente elé kerülő több ezer közterület-használati ügyben nem hatósági jogkörben járt el a hozzájárulásának kiadása során. Ezt a szempontot a bíróságok nem vették górcső alá, amit természetszerűleg a jogalkotói szándékkal összhangban tudtak volna csak elvégezni. Ehhez viszont ez utóbbinak a megismerése lenne szükséges, ami a fentebb hivatkozottak szerint nem történt meg.

Megítélésünk szerint, a bíróságnak a bizonyítékok felderítése és mérlegelése, valamint azokkal kapcsolatos indokolási kötelezettségével összefüggő eljárása - mely figyelemmel arra, hogy jogkérdésről van szó, szükségszerűen jogértelmezést is jelent -, sérti az Alaptörvény 28. cikkét is, mely zsinórmértékként határozza meg az eljáró bíróságok számára, hogy "A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik."

A bíróságok döntésük következményeként a jogalkotó szándékával ellentétesen ruházzák fel a polgármestert hatósági jogkörrel, mely eljárásuk a jogalkotói szabadságot, hatalmat korlátozza.

Ebből következően erősen aggályos a Debreceni Törvényszék azon megállapítása, miszerint a jogszabály előterjesztésének tartalma, illetőleg a jogalkotói deklarációt tartalmazó 51/2012. (III. 29.) önkormányzati határozat semmilyen relevanciával nem bír az ügy eldöntésében. Fentiek fényében számunkra elfogadhatatlan a jogerős végzés 3. oldalán olvasható azon megállapítás is, miszerint a polgármester által felhívott 1358/H/2008. AB határozatban, valamint

az 1359/H/2008. AB határozatban foglalt alkotmánybíróági megállapításoknak jelentősége az ügy szempontjából nincs, csak a 19/2010. (II. 18.) AB határozatnak, mert azok más jogszabályi környezetben születtek és ez az egyetlen alkotmánybíróági döntés, amely Debrecen Megyei Jogú Város gyakorlata vonatkozásában jött létre.

Ezt a megállapítást azért tartjuk jogellenesnek, mert a Törvényszék figyelmen kívül hagyta azt a tényt az AB döntés relevanciájának megítélésakor, hogy az is eltérő jogszabályi környezetben jött létre: DMJV Önkormányzat Közgyűlésének 46/1999. (XII. 23.) Kr. rendelete szabályait elemezte az akkor még hatályos Alkotmány szabályaival összefüggésben. Véleményünk szerint e körben arra is figyelemmel kellett volna lenni, hogy az azóta eltelt időben DMJV Önkormányzatának egy másik jogszabálya került kihirdetésre, és hatályba lépett az Alaptörvény, mellyel való összhangját a 28/2010. (VII. 14.) önkormányzati rendeletnek még semmilyen szerv nem vizsgálta.

Az AB határozatoknak ez a fajta szubjektív értékelése a közigazgatási bíróság részéről szintén a bírói jogértelmezési szabadság önkényes, a jogalkotó hátrányára történő gyakorlását jelenti.

Továbbá ez a Törvényszéki álláspont azt is jelenti, hogy a bíróság számára nem okoz problémát az, ha egyes településeken a közterület használata magánjogi jogviszonyként szabályozott, de Debrecenben kizárólag közigazgatási hatósági jogviszony lehet, hiszen ilyen jogviszonyra tett utalást, megállapítást a 19/2010. (II. 18.) AB határozat.

Aggályosnak találjuk azt is, hogy az AB döntéseknek az ügy szempontjából történő relevanciájának értékelésénél figyelmen kívül hagyta a Törvényszék azt a tényt is, hogy a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) alapján az Alaptörvény 5. pontja úgy rendelkezik: **"Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat."**

Az Alkotmánybíróóság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kimondta, hogy a korábbi AB döntésekben lefektetett érvelések felhasználhatók az újabb ügyekben is, azonban azokat esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában kell vizsgálni, és döntésben történő felhasználásukat kellőképpen meg kell indokolni.

A Törvényszék - megítélésünk szerint - ezt a vizsgálatot elmulasztotta, önkényesen válogatott az egyes AB döntések között, melynek indokát nem adta meg. Ezért ha elfogadjuk azt a Törvényszéki érvelést, hogy a DMJV Polgármestere által idézett alkotmánybíróági elvi megállapításoknak nincs jelentősége az ügy megítélésében, akkor abból az is következik, hogy a bírósági végzések alátámasztása érdekében felhozott AB döntéseknek sem lehet jelentősége.

Fontos továbbá kiemelni, amelyet az eljárás folyamán végig hangsúlyoztunk, hogy az önkormányzat a közterületek használatával kapcsolatos helyi rendeletét az Ötv. 16. §-ában biztosított eredeti jogalkotói hatáskörében alkotta meg, amely jog jelenleg is biztosított számára az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében.

Ennek értelmében a helyi önkormányzatok a közterület használatával kapcsolatos szabályok megalkotása során jogosultak eldönteni azt, hogy a közterületek használatával összefüggő jogviszonyokat önkormányzati hatósági ügyként vagy magánjogi jogviszonyként szabályozzák. Debrecen városa az utóbbi megközelítést választotta, ezért a polgármesternek nem is biztosított önkormányzati hatósági jogkört.

Amennyiben így tett volna, azt a Közgyűlés állandó jogszabályalkotási gyakorlata szerint a jogi norma egyértelmű, minden jogalkalmazó számára világos megfogalmazásával, nem félreérthető módon teszi meg. Ahogyan azt megtette azokban a rendeleteiben, ahol önkormányzati hatósági jogkört biztosított valamely szerve számára, vagyis a **normavilágosság követelményének biztosítása érdekében a jogszabály megszövegezésével, megfogalmazásával kétséget**

kizáró módon a jogalkalmazók tudomására hozza, hogy az adott esetben önkormányzati hatósági ügyről van szó. Így járt el DMJV Önkormányzata Közgyűlése például az útépitési érdekeltségi hozzájárulásról szóló 11/2005. (IV. 29.) Kr. rendeletének 4. § (1) bekezdésében, amikor is kimondja: „Az útépitési érdekeltségi hozzájárulás megfizetéséről átruházott önkormányzati hatósági hatáskörben a Tulajdonosi Bizottság határozattal dönt.”

De hasonlóképpen fogalmazott DMJV Önkormányzata az állattartás helyi szabályozásáról szóló 42/2004. (XII. 14.) Kr. rendeletének 5. § (1) bekezdésében is: „A rendelet 2. §-a szerint tartható mezőgazdasági haszonállatok egyedszámára, továbbá a 3. § szerint tartható ebek és macskák egyedszámára vonatkozó önkormányzati hatósági jogkörben a Közgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága jár el.” (Ebben a tárgykörben időközben az önkormányzatok rendeletalkotási jogosultsága a vonatkozó magasabb szintű jogszabályi szabályozás hatályba lépésével megszűnt.)

E körben kiemelendő, hogy a rendelet megalkotásakor hatályos a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 23. § (2) bekezdése alapján azokban az esetekben, amikor a képviselő-testület eredeti jogalkotói hatáskörben hozott létre önkormányzati hatósági ügyet, az e tekintetben elsősorban őt megillető önkormányzati hatósági hatáskört kizárólag valamely bizottságára ruházhatta át, a polgármesterre nem. A polgármesterre történő hatáskör átruházás körében csak a valamely magasabb szintű jogszabály által a képviselő-testülethez telepített hatósági jogkör átruházására volt törvényes lehetősége az önkormányzatoknak az Ötv. alapján.

Tehát az Önkormányzat nem is tehetett volna meg jogszerűen azt, hogy önkormányzati hatósági jogkörrel ruházza fel a polgármestert, mert amennyiben így tett volna, úgy a helyi rendelet magasabb szintű jogszabállyal lett volna ellentétes, ami a rendelet alkotmányosértő voltát eredményezte volna.

Az eljáró bíróságok ezzel a jogszabályi körülménnyel nem foglalkoztak annak ellenére, hogy több alkalommal hivatkoztunk rá az eljárásban.

A Ket. kimondja 19. § (1) bekezdésében, hogy a hatóság hatáskörét jogszabály állapítja meg. Mivel a közterületek használatát érintően magasabb szintű jogszabályok nincsenek, jelen ügyben az egyetlen figyelembe veendő jogszabály DMJV Önkormányzatának helyi rendelete. A 28/2010. (VII. 14.) Ö.r. pedig, a fentebb kifejtett jogalkotói szándék alapján **egyáltalán nem biztosít hatósági jogkört a polgármester számára,** melyet a polgármesternek, mint jogalkalmazónak a rendelet alapján folytatott kikristályosodott gyakorlata is alátámaszt.

Lényegesnek tartjuk az ügy megítélése szempontjából az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdésében foglalt azon rendelkezést is, miszerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátást szolgálja. Ez a minősítés és felhasználási cél-meghatározás az önkormányzatok valamennyi vagyonaára kiterjed. Ebből az alaptörvényi szabályból az is következik, hogy az önkormányzati tulajdon tárgyai közötti különbségtétel alkotmányosan nem lehetséges, hiszen valamennyinek a rendeltetése csakis az önkormányzati feladatellátás biztosítása lehet. Így álláspontunk szerint nem lehet különbséget tenni a tulajdonjog tárgyai között aszerint, hogy mivel egyes vagyontárgyak funkciója esetleg speciális is lehet, ezért az azzal kapcsolatos döntés kizárólag hatósági úton születhet meg. Az eljáró bíróságok azonban végzéseikkel mégis ilyen következtetésre jutottak.

Ezzel szintén az önkormányzat önrendelkezési jogát csorbítják, hiszen az önkormányzatok tulajdonosi jogosítványainak gyakorlására vonatkozó kereteket sarkalatos törvény (Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény), valamint egyéb törvények (a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, a Polgári Törvénykönyv) egyértelműen meghatározzák. Az ezen jogszabályokban található korlátozások az eljárási rendet, a nyilvánosságot, a döntéshozatal kereteit határozzák meg, de egyik sem tartalmaz olyan előírást, amely a tulajdonosi döntést csak közigazgatási eljárásban meghozható, ebből következően megfellebbezhető döntés formájában tenné kötelezővé. A közterület használatára vonatkozó helyi

szabályozás is az önkormányzati vagyonnal történő rendelkezés egyik formája, mely nem sérti az előbb említett jogszabályok által meghatározott kereteket.

Álláspontunk szerint a bírói jogértelmezési szabadságba már nem fér bele egy olyan döntés meghozatala, mely a helyi önkormányzatnak a hivatkozott jogszabályok által biztosított, a saját vagyonával történő rendelkezési jogát, autonómiáját korlátozza, relatív szabadságát szűkíti, ugyanis ez a magántulajdon és a köztulajdon közötti, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában alkotmányellenesnek nyilvánított megkülönböztetéséhez vezet, ami az 1990 előtti magyar jogrendszer sajátja volt.

Mindezek alapján, ha a jogalkotói hatalommal felruházott képviselő-testület egyértelmű szabályozásával és deklarációjával - azaz jogalkotói szándékával - szemben, melyet a jogalkalmazói polgármesteri töretlen gyakorlat is alátámaszt, a bíróság mégis azt mondja ki végzésében, hogy márpedig a közterület használattal kapcsolatos döntés hatósági ügyben hozott döntésnek minősítendő, úgy az ilyen döntésével indokolatlanul korlátozza a jogalkotó Alaptörvényben biztosított alapjogát, hiszen a jogalkotói szándékkal ellentétesen biztosít a polgármesternek hatósági jogosítványokat.

Az ilyen bírói döntés a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiájának, következésképpen önrendelkezési joga gyakorlásának korlátozását is megvalósítja.

III.

Az Abtv. 27. § -a szerinti érintettség indokolása

Álláspontunk szerint DMJV Önkormányzatának egyedi ügyben való érintettsége - annak ellenére, hogy a bírósági eljárásban részes félként nem vett részt - egyértelműen fennáll, mivel a bírósági eljárás alapja az ügyészi felhívás nyomán az 51/2012. (III. 29.) számú önkormányzati határozattal megtett nyilatkozata, deklarációja volt, melyben kinyilvánította az ügyben részes polgármester által is következetesen képviselt álláspontot, jogalkotói szándékot, mellyel kapcsolatos jogkérdés eldöntése volt lényegében a bíróság előtti eljárás tárgya.

Továbbá az érintettség megnyilvánul abban is, hogy a bíróságok döntései a fentebb kifejtett érvelésünk szerint, bár látszólag csak a polgármesterre nézve tartalmaznak közvetlenül kötelezést, az mégis DMJV Önkormányzatának eredeti jogalkotói hatáskörét, jogszabályalkotási autonómiáját sérti, korlátozza, hiszen a bírói döntések a szabályozási tartalmat és a jogalkotó szándékot bírálják felül.

IV.

Jogorvoslattal kapcsolatos tájékoztatás

Tekintettel arra, hogy indítványozó a közigazgatási bírósági eljárásban részes félként nem vett részt, ezért abban jogorvoslati lehetőség számára nincs biztosítva.

Tájékoztatom azonban a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Polgármestere felülvizsgálati eljárást kezdeményezett a jogerős döntéssel szemben a Kúriánál.


Jelen indítványhoz mellékeljük:

- 1.) Jogi képviselő jogtanácsosi igazolványának másolatát (száma: 03303)
- 2.) A Debreceni Törvényszék első eljárásban meghozott 9. Kpk. 30.448/2012/4. számú végzése és a fellebbezés alapján eljáró Debreceni Ítéltábla Kpkf.II.20.736/2012/2. számú végzése, továbbá a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megismételt eljárásban hozott 9. Kpk. 29.928/2013/3. számú végzése, valamint a Debreceni Törvényszék 2. Kpkf. 35.020/2013/4. számú másodfokú végzése másolatát

- 3.) DMJV Önkormányzata Közgyűlésének a város közterületének rendjével, használatával és hasznosításával kapcsolatos helyi előírásokról szóló 28/2010. (VII. 14.) rendelete és annak előterjesztése másolatát
- 4.) A 28/2010. (VII. 14.) önkormányzati rendeletnek az ügy megindulásakor hatályos változatát
- 5.) DMJV Önkormányzata Közgyűlésének 51/2012. (III. 29.) önkormányzati határozatának és az ahhoz kapcsolódó előterjesztésnek a másolatát
- 6.) Nyilatkozatot az indítvány és az indítványozó adatainak nyilvánosságra hozataláról

Debrecen, 2013. november 18.

Tisztelettel:


DMJV Önkormányzata
képviselőjeként