

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3245/2020. (VII. 1.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 27/2017. (XII. 18.) számú önkormányzati rendelete 32. § (3) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Egy gazdasági társaság indítványozó jogi képviselője útján (dr. Ruttkai Tamás ügyvéd) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] 1. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratok alapján.
- [3] 1.1. Az indítványozó közterület-használati megállapodást kötött 2008-ban Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzattal (a továbbiakban: önkormányzat), amelyet a felek egyszer (2009-ben) módosítottak. A megállapodás értelmében az önkormányzat évenként egyszer esedékes díj ellenében 50 évre az indítványozó használatába adta a Budapest V. kerület Deák Ferenc utca azon részét, amely a Bécsi utca és a Deák Ferenc tér közé esik. Az indítványozó a közterületet vendéglátóipari terasz, divatbemutató, promóciós és egyéb exkluzív rendezvények, valamint filmforgatás céljára használhatja. A megállapodás előzménye az volt, hogy az indítványozó újította meg a Deák Ferenc utcát és alakította ki annak egyik különleges részét. Mivel az indítványozó jelentős mértékben hozzájárult a Deák Ferenc utca előbbi részének díszburkolattal való ellátásához, a felek megállapodtak abban is, hogy az önkormányzat közterület-használati engedélyt más részére – a megállapodásban foglalt kivételekkel – nem ad.
- [4] 1.2. Az önkormányzat szerződésszegésre hivatkozva 2016-ban felmondta a megállapodást. Az indítványozó keresete alapján eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság a 10.G.302.115/2017/8. számú ítéletében megállapította, hogy a felmondás jogellenes volt, és a megállapodás továbbra is fennáll. A Fővárosi Törvényszék a 4. Gf.75.596/2018/9-II. számú másodfokú ítéletében hatályában fenntartotta az elsőfokú döntést. A jogerős ítélet felülvizsgálata folyamatban van a Kúria előtt Pfv.V.20.901/2019. számon.
- [5] 1.3. Az önkormányzat képviselő-testülete megalkotta a településkép védelméről szóló 27/2017. (XII. 18.) számú önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör.), amely 2018. január 1-jén lépett hatályba. Szabályait a hatálybalépést követően indult ügyekben kell alkalmazni (lásd: Ör. 40. §). Az Ör. úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat teljes közigazgatási területe kerületi területi védelem alatt áll [lásd: Ör. 7. § (1) bekezdés]. Védett területen alkalmi árusítóhelyet csak korlátozottan lehet kihelyezni. Az Ör. 32. § (3) bekezdés második mondata ugyanis úgy szól, hogy „[a]z alkalmi árusítóhelyek egyenként legfeljebb 3,0 m² alapterületűek lehetnek, melyeket csak az alábbiakban meghatározott utcaszakaszokon és tereken, csoportos elhelyezés esetén egységes terv – beleértve az elektromos csatlakozás terveit – alapján lehet elhelyezni, a közterületek használatát külön szabályozó jogszabályok figyelembevételével
- a) Belgrád alsórakpart (Lánchíd és az Erzsébet híd között),
- b) Deák tér,
- c) Deák Ferenc utca (a Vörösmarty tér és a Bécsi utca között),
- d) Duna utca (Veres Pálné utca és a Váci utca között),
- e) Duna korzó teljes hossza (Petőfi tér és Eötvös tér között),

- f) Erzsébet tér (burkolt felületeken),
- g) József nádor tér,
- h) Podmaniczky tér,
- i) Szabadság tér,
- j) Szent István tér (kizárólag kulturális vagy egyéb rendezvény időtartamára),
- k) Széchenyi tér (Lánchíd pesti hídfő),
- l) Türr István utca (Váci utca és az Aranykéz utca között),
- m) Vigadó tér,
- n) Vörösmarty tér,
- o) Zrínyi utca.”

- [6] 1.4. 2020. március 15-én hatályba lépett az önkormányzat képviselő-testületének a településkép védelméről szóló 5/2020. (I. 30.) rendelete (a továbbiakban: Ör2.), amely egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Ör.-t. Az Ör2. 21. § (3) bekezdés b) pontja megegyezik az Ör. 32. § (3) bekezdés c) pontjával, és ezeknek a bekezdésekben a tartalma egyebekben is nagy tartalmi hasonlóságot mutat.
- [7] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján. Azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Ör. 32. § (3) bekezdés második mondata, amely az indítvány benyújtásakor még hatályban volt, sérti az Alaptörvényt, és ezért azt visszamenőleges hatállyal semmisítse meg és „alkalmazhatatlanságát megállapítani szíveskedjen”. A sérelmezett szabályban szereplő felsorolás ugyanis kizárja azt az utcaszakszt (a Deák Ferenc utcának a Bécsi utca és a Deák Ferenc tér közti részét), amelyet a közterület-használati megállapodás alapján az indítványozó jogosult lenne használni.
- [8] Beadványában előadta azt is, hogy a közterület-használati megállapodás felmondásán túlmenően pavilonjai önkormányzat által elrendelt bontásával, illetve elhelyezésének megtiltásával és a megállapodás őszi-téli időszakra való mikénti alkalmazásával kapcsolatban bírósági eljárások vannak folyamatban. Az Alkotmánybíróság megkereső végzésben felhívta az indítványozót, hogy indítványa irattartalmát egészítse ki. Az indítványozó ennek határidőben eleget téve küldte meg az Alkotmánybíróságnak az előbb említett bírósági eljárási iratokat.
- [9] Az alkotmányjogi panasz az alaptörvény-ellenességet a következőkkel indokolta.
- [10] 2.1. Az indítványozó szerint a támadott norma sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogot. A vásárok, rendezvények meghatározott helyszínen való tartására jogosultságot szerzett az indítványozó az önkormányzattól, annak részletes tartalmát és feltételeit pedig a felek magánjogi szerződéssel rendezték. Ebbe a polgári jogviszonyba az önkormányzat közhatalmával úgy avatkozott be, hogy egy jogalkotási aktussal elvont egy közterület-használati jogot. Ha a közterület-használat vonatkozásában az önkormányzat akár magánjogi jognyilatkozatot tesz, akár közigazgatási aktust hoz, mindkét esetben adott a sérelmet szenvedett fél számára a jogorvoslati lehetőség. Az önkormányzat azonban olyan eszközzel szüntette meg az indítványozó hosszabb idő óta fennálló közterület-használati jogosultságát, amellyel szemben az indítványozónak semmiféle jogorvoslati lehetősége sincsen, ezért az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [11] 2.2. Az indítványozó szerint a támadott norma sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését. Az indítványozónak az együttműködési megállapodás értelmében, önkormányzati engedély alapján jogosultsága keletkezett a meghatározott helyszínen történő rendezvények tartására vonatkozóan, amely rendszeres jövedelmet biztosító tevékenységként alkotmányjogi tulajdonvédelem alá esik. Az önkormányzat egy közhatalmi aktussal ettől a rendszeres jövedelemszerző tevékenységre való jogosultságtól önkényesen fosztotta meg az indítványozót anélkül, hogy ezzel kapcsolatban bármilyen kompenzációt nyújtott volna, így megsértette az indítványozó tulajdonhoz való jogát, mert a jelen esetben a közhatalmi beavatkozás mögött közérdek nem áll.
- [12] Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a tulajdonhoz való jog sérelme tekintetében az Abtv. 32. § (2) bekezdésében foglaltak szerint hivatalból vizsgálja a támadott jogszabályi rendelkezésnek az Emberi Jogok Európai Egyezményébe való ütközését is.

- [13] 2.3. Az indítványozó szerint a támadott norma sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését és az M) cikk (1)–(2) bekezdését. Az önkormányzat az Ör. támadott szabályával az indítványozót vállalkozási tevékenységének egy meghatározó részétől, valamint bevételszerzéstől fosztotta meg. A gazdasági verseny szabadságát súlyosan sérti az önkormányzat rendelete azzal, hogy közhatalmi aktussal megváltoztat egy szerződéses jogviszonyt. Az önkormányzat jelen esetben mindenfajta indok nélkül rendeletalkotási jogával avatkozott be a mellérendeltségi pozíciót feltételező polgári jogi jogviszonyokba, és módosította önkényesen a szerződés tartalmát. Különösen visszás helyzetet teremtett azzal, hogy ezt olyan jogviszony keretében tette, amelyeknek egyébként maga is alanya. Habár az Alaptörvény M) cikkéből semmilyen konkrét alkotmányjogi parancs nem következik, az elvi jelentőségű megfogalmazásnak az a hatása, hogy erősíti a vállalkozáshoz való jognak a tartalmát.
- [14] 2.4. Az indítványozó szerint a támadott norma sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is. A jogbiztonság, azon belül a szerzett jogok védelmének elve és a bizalomvédelem sérült azáltal, hogy az önkormányzat, mint jogalkotó a jogszerűen szerzett tevékenységre való jogosultságot közhatalmi aktussal elvonta. Az indítványozó előadta, hogy alappal bízhatott a jogviszony kiszámíthatóságában, tekintettel arra, hogy a jogosultság fejében ellenszolgáltatást teljesített, és régóta kialakult szokásként gyakorolta jogosultságát az adott helyszínen. Minderre tekintettel alappal számíthatott arra, hogy ez a jogviszony egyik napról a másikra nem fog megváltozni, főleg nem a jogszabályi környezet változása miatt. Különösen visszás a helyzet, mert a jogszabályi környezetet a konkrét jogviszony alanyaként eljáró fél változtatta meg annak érdekében, hogy az indítványozó tevékenységét ellehetetlenítse.
- [15] 2.5. Az indítványozó megjelölte még az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését is mint sérültni vélt szabályokat, ám ezekkel kapcsolatban indokolást nem adott elő.
- [16] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [17] 3.1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy ebben az ügyben helye van-e az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának. Ez a bekezdés úgy szól, hogy „az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha
a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”
- [18] Az Alkotmánybíróság emlékeztet következetes gyakorlatára: az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló indítvány befogadhatóságának feltétele az, „hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]}. „A panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}.
- [19] 3.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyre vetítette az előző pontban felidézett gyakorlatát. A fentebb ismertetett pertörténetben az indítványozó közterület-használati megállapodása továbbra is fennáll, és ezt a jogi tény egy bírósági ítélet jogereje biztosítja. Az indítványozó és az önkormányzat közti közterület-használati jogviszonyból származó jogviták a magyar bírósági rendszerbe csatornázódtak be, azoknak egy része pedig még jelenleg is folyamatban van. Nem állapítható meg, hogy maga a támadott rendelkezés sértette volna az indítványozó használati jogosultságát, következésképpen a sérelme közvetlenségének törvényi feltétele [Abt. 26. § (2) bekezdés a) pont] nem teljesült. Az indítványozó által hivatkozott bírósági eljárások, amelyekben az indítványozó félként vett, illetve vesz részt, a közvetettségre mutatnak rá.

- [20] 3.3. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz visszautasítása nem fosztja meg az indítványozót attól a lehetőségtől, hogy a még folyamatban lévő bírósági eljárásban indítványozza, hogy az eljáró bíróság forduljon az Alkotmánybírósághoz, továbbá attól sem zárja el, hogy az indítványozó számára esetlegesen kedvezőtlen tartalmú felülvizsgálati döntést 60 napon belül alkotmányjogi panasszal támadja akár az Abtv. 26. § (1) bekezdése, akár a 27. §-a alapján. A hatékony alapjogvédelem lehetősége tehát továbbra is az indítványozó rendelkezésére áll.
- [21] 4. Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek, ezért azt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján tanácsban eljárva – az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította a rendelkező részben írtak szerint.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1092/2018.

• • •