

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3248/2018. (VII. 11.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5033/2017/4. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó Budapest Főváros Önkormányzata (székhelye: 1052 Budapest, Városház utca 9–11., jogi képviselője: dr. Dauner János kamarai jogtanácsos) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5033/2017/4. számú határozata alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, mivel a hivatkozott határozat az indítvány szerint sérti az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdés e) pontját, a 32. cikk (2), (4), (5) és (6) bekezdéseit, valamint a 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjaiban foglaltakat.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a Kúria Pfv.I. tanácsa az előtte folyamatban lévő felülvizsgálati eljárást – melynek felperese egy gazdasági társaság, alperese az indítványozó – felfüggesztette és a felperes kérelme alapján kezdeményezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény IV. fejezetének 15. pontjában szabályozott nemperes eljárásban vizsgálja felül a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendeletet (továbbiakban: Ör.) arra tekintettel, hogy az önkormányzatok a közterület-használat vonatkozásában hatóságként közigazgatási eljárásban, vagy tulajdonosként magánjogi alapokon járhatnak-e el.
- [3] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a kezdeményezést részben megalapozottnak találta és a 2018. január 23-án hozott Köf.5033/2017/4. számú határozatával (továbbiakban: Határozat) megállapította, hogy az Ör. 5. § (1) bekezdése törvényt sértő, ezért azt 2018. április 30-ai hatállyal megsemmisítette, kimondva annak az adott ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben való alkalmazási tilalmát.
- [4] A Határozat indokolásában a Kúria Önkormányzati Tanácsa kifejtette, hogy a közterület-használat tárgyában az indítványozó rendeletalkotási joga a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 23. § (4) bekezdésének 19. pontján alapul, amely szerint a szabályok és díjak megállapítása törvényben meghatározott kötelező feladat. Ebből következően – a Határozat szerint – ez a jog nem a tulajdonosi minőségből származik, a tulajdonos közhatalmi jog gyakorlására tulajdona tekintetében nincs feljogosítva, továbbá közhatalmi jogosítvány mellérendeltségi alapon nem szabályozható.
- [5] A Határozat, egyes kúriai döntések mellett, ismerteti az Alkotmánybíróság gyakorlatát, amellyel kapcsolatban megjegyzi, hogy az indítványozó által hivatkozott, még az Alaptörvény és az Mötv. hatálybalépése előtti alkotmánybírósági döntésekből sem következik olyan értelmezés, miszerint az önkormányzatnak korlátlan szabadsága lenne az alkalmazandó jogviszony kiválasztása terén, tehát nem lehet „hintázni” a köz-, és magánjogi jogviszonyok között, azaz „mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan az célszerűbbnek látszik”.
- [6] Mindezek alapján a Határozat megállapította, hogy az Ör. az Mötv. 23. §-ába ütközően törvényt sértő, továbbá – az indokolás szerint – sérült a jogorvoslathoz való jog is, ami az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe „ütközik”. Végül megállapította a Határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 12. § (1) bekezdésének sérelmét is, mondván, hogy az Ör. rendelkezése végeredményben a Ket. alkalmazásának kizárására irányult.
- [7] A Határozat indokolása szerint az Ör. egészének megsemmisítése nem volt indokolt, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. 5. § (1) bekezdésén túlmenően az indítványnak nem adott helyet, azonban kifejtette, hogy az Ör. olyan módosítására van szükség, amely kifejezi a közterület-használatához való hozzájárulás önkormány-

zati hatósági jellegét és ezáltal lehetővé teszi az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (az ügy elbírálása idején a Ket.) szabályainak alkalmazását.

- [8] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában arra hivatkozott, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntése elvonta az indítványozónak az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított azt a jogát, hogy a közterületek használatával kapcsolatos rendeletét eredeti jogalkotói hatáskörében az Mötv. 23. § (4) bekezdés 19. pontjában meghatározott feladatkörében eljárva alkossa meg és gyakorolja az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja alapján az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat. Hivatkozott továbbá az indítványozó arra is, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa Határozatában az Ör. 5. § (1) bekezdésének megsemmisítésekor – a más jogszabályba ütközésen túl – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére is hivatkozott, amellyel túlterjeszkedett a 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjaiban meghatározott feladat- és hatáskörén, és egyben megsértette az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában, valamint a 24. cikkének (3) bekezdés a) pontjában foglaltakat, hiszen a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és alaptörvény-ellenesség esetén az Alkotmánybíróság jogosult a jogszabályt megsemmisíteni. Az indítványozói álláspont szerint az önkormányzatok az eredeti jogalkotói hatáskörben őket megillető szabályozási autonómiából adódóan maguk dönthetik el, hogy a szabályozást tulajdonosi – polgári jogi – jogviszonyra tekintettel, avagy hatósági ügyként szabályozzák-e. Az indítványozó szerint ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata, így például a 434/B/2005. AB határozat, az 1358/H/2008. AB határozat és az 1359/H/2008. AB határozat is. Ez utóbbi két határozat kifejezetten kimondja, hogy „[a]z önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként, vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják. A települési önkormányzatoknak a közterület-használatra vonatkozó helyi rendeletalkotása fakultatív.” Az indítványozói álláspont szerint továbbá az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely a feladatellátásukat szolgálja és ez a minősítés az önkormányzatok valamennyi vagyónára kiterjed, így – a Határozatban foglaltakkal ellentétben – nem lehet az önkormányzati tulajdon tárgyai között alkotmányosan különbséget tenni. Végül az alkotmányjogi panasz törvényességi okfejtést is tartalmazó érvelése szerint, sem az Mötv., sem a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, sem a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény nem tartalmaz olyan előírást, amely a közterület-használattal kapcsolatos tulajdonosi döntést csak közigazgatási eljárásban meghozható, megfellebbezhető döntés formájában tenné kötelezővé.
- [9] 3. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [10] 3.1. Az indítványozó a Kúria Önkormányzati Tanácsának támadott határozatát 2018. február 6-án vette kézhez, az indítványt 2018. február 23-án, személyesen – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidőn belül – nyújtotta be. Az indítványozó jogi képviselővel jár el, aki szabályszerű meghatalmazását az Abtv. 52. § (6) bekezdése szerint az indítványhoz csatolta.
- [11] 3.2. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben foglaltak szerint megváltoztatta azt a korábbi – az Alkotmányon alapuló – gyakorlatát, amely az önkormányzatokat mint közhatalmat gyakorló állami szervezetet eleve elzárta az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől. Ugyanakkor a hivatkozott végzésében az Alkotmánybíróság a következő megállapítást tette: „[az] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény”

{3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]}. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti mérlegelése során – figyelemmel arra, hogy a rendeletalkotás közhatalmi tevékenység – azt állapította meg, hogy az Ör. adott rendelkezését megsemmisítő kúriai döntéssel szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján indítványozói jogosultsággal nem rendelkezik.

- [12] 3.3. Az indítványozói jogosultság hiánya oka fogyottá teszi az alkotmányjogi panasz befogadási feltételeinek további vizsgálatát, jelen esetben azonban az Alkotmánybíróság indokoltnak tartotta, hogy rámutasson a következőkre.
- [13] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát részben törvényességi indokokra, részben az Alkotmánybíróság, a Kúria és a helyi önkormányzatok hatáskörét és feladatát tartalmazó alaptörvényi rendelkezések sérelmére alapította. Az Alkotmánybíróság a bírói döntést törvényességi szempontból az önkormányzati rendeletalkotás tekintetében sem vizsgálhatja felül {lásd például: 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [9], 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, Indokolás [7]}, márpedig a Határozat rendelkező része kizárólag törvénysértésre hivatkozva semmisítette meg az Ör. szóban forgó rendelkezését. Az a tény, hogy a Határozat e törvénysértést alátámasztandó – ennek megfelelően szinte kizárólag törvényességi okfejtést tartalmazó – indokolása hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére is, nem érinti az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumát.
- [14] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában és 51. §-ának (1) bekezdésében szabályozott törvényi feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. június 26.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/334/2018.

