



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-706/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv: Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-706/2019. számú ügyben
(előzmény ügy: AJB-1246/2018)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

Jogi képviselője útján panaszbeadványt nyújtott be egy magánszemély (a továbbiakban: a panaszos), aki Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek rendjéről és használatáról szóló 14/2015. (III. 26.) önkormányzati rendeletével összefüggésben fejtette ki aggályait. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével,
- az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való joggal,
- az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében rögzített tulajdon kisajátítására vonatkozó rendelkezéseivel

összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata jegyzőjétől a panaszbeadványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról.

Az érintett alapvető jog és elvek, alaptörvényi rendelkezések

- a jogállamiság elve: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés];
- a kisajátítás feltételeire vonatkozó rendelkezés: *„Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”* [Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek rendjéről és használatáról szóló 14/2015. (III. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.).

A megállapított tényállás, az érintett szervek nyilatkozatai

1. A panaszos – jogi képviselője útján – előadta, hogy a beadványban érintett ingatlan (a továbbiakban: Ingatlan) 10 évre szóló használatára 1990-ben „megállapodást” kötött a Budapest Főváros XXI. Kerületi Tanács VB Igazgatási osztályával. Budapest-Csepel Önkormányzat Polgármesteri Hivatala (Jegyzői Iroda) a megállapodást 1992-ben „végleges”-re változtatta az akkor hatályos jogszabályok alapján. A panaszos mindezekkel egy ingatlan meghatározott részén, meghatározott profilú üzlet létesítése céljából végleges jellegű határozatlan időtartamra szóló,

ingatlan használatára feljogosító kiutalásban részesült (meghatározott összegű igénybevételi díj megfizetésének kötelezettsége, bérleti szerződés megkötésének kötelezettsége és egyéb kötelezettségek előírása mellett). Ez az eredeti megállapodás, illetve kiutalás nem képezte jelen vizsgálat tárgyát.

Ezen „végleges” használati engedély alapján, valamint megfelelő építési engedélyek birtokában a panaszos az Ingatlanon (szilárd alappal rendelkező, a telekkel tehát végleges jelleggel összekapcsolt) üzlethelyiséget épített, üzemeltetett és üzemeltet.

Budapest-Csepel Önkormányzat Polgármesterének az Ingatlant érintő, 2005-ben kelt határozata arról rendelkezett, hogy a panaszost használati jog az Ingatlanon 25 éves időtartamra illeti meg (havonta fizetendő közterület-használati díj ellenében); ezen döntés kapcsán, utólagosan tájékoztatta a panaszost arról is, hogy az Ingatlant közterületté nyilvánították. A határozathoz fűzött (a polgármester által kibocsátott) Nyilatkozat rögzíti, hogy a közterületté nyilvánításra a szabályozási terv figyelembevételével megvalósított telekalakítással összefüggésben került sor; valamint, hogy a *„fentiek alapján és a jogszabályokból következően, amennyiben a későbbiekben a terület igénybe lesz véve és az épületet el kell bontani, a felépítmény tulajdonosát kártalanítás illeti meg.”*

A panaszos rögzítette továbbá, hogy a kifogásolt, időközben hatályba lépett Ör. alapján 2016-ban az érintett ingatlanrész vonatkozásában az üzlet folytatása érdekében ismételtlen hozzájárulásokat volt köteles beszerezni, nevezetesen

- tulajdonosi hozzájárulást a Csepeli Városgazda Nonprofit Zrt.-től; és
- közterület-használati hozzájárulást Budapest XXI. Kerület Csepeli Polgármesteri Hivataltól (Városrendezési Iroda, Közterületi Csoport).

Ezen hozzájárulásokat panaszos meg is kapta. A panaszos kifogása azonban arra irányult, hogy a hozzájárulások az Ör. rendelkezéseiből következően egy évre szóltak, évente azokat ismételtlen be kell szerezni. Előadta, hogy az üzlet folytatásához szükséges jogbiztonság követelményével ezt ellentétesnek tartja, a rendelkezések szerinti eljárásrend a gazdasági tervezést, az üzlet működtetését, vagy akár értékesítését ez nehezíti, ellehetetleníti. Kifogásolta emellett, hogy a közterület-használati hozzájárulás szövegezése – ugyancsak az Ör. rendelkezéseire hivatkozással – azt rögzíti, hogy a tulajdonosi hozzájárulás visszavonása egyben a visszavonás időpontjától jogosulatlan közterület-használatot eredményez, amely esetben kártalanítási igény nélkül, saját költségén lenne köteles az érintett az eredeti állapotot helyreállítani, illetve az az ő költségén elvégezhető.

A beadványozó álláspontja szerint az Ör. alapján immár az önkormányzat diszkrecionális döntése alapján elbontatható az épület, kártalanítási igény nélkül, amivel kapcsolatban – az Alaptörvény T) cikkének felhívásával – a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések (Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés) potenciális sérelmét állította. Panaszos felvetette továbbá, hogy mindezek alapján a tulajdonhoz fűződő jog sérelme is felmerülhet.

A panaszos rögzítette, hogy a terület használata tekintetében eljárása kifogás alá nem esett, így folyamatosan, elmaradás nélkül fizette és fizeti az ingatlan használatáért megállapított díjakat.

A panaszos kérte vizsgálatomat annak tárgyában, hogy az Ör. rendelkezései összhangban vannak-e az Alaptörvénnyel, sérül-e alapvető joga a tulajdonával kapcsolatban. Panaszos kifejezetten a szabályozást kifogásolta, panasza tehát nem a saját egyedi hatósági ügyében a közterület-használatot egyébként engedélyező határozatok ellen irányult.

Az Ör. érintett rendelkezései a következők:

5. § (1) *Közterület-használati hozzájárulás kell beszerezni: [...]*

c) *árusító és árusítással kapcsolatos, valamint szolgáltatófülke, pavilon, kioszk, épület, üzlet létesítéséhez, fennmaradásához, illetve a már meglévő árusítóhelyek, pavilonok, épületek, üzletek működéséhez, árubemutató kibehelyezéséhez, fennmaradásához, mozgó árusítóhely létesítéséhez, fennmaradásához [...].*

6. § (1) *Az 5. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározottak közül alapterülettől függetlenül, a közterületen lévő kereskedelmi vagy szolgáltató célokat szolgáltató épületek (pavilonok, üzletek) 2016. június 30. napját követő fennmaradásához a helyszíni adottságok függvényében egyedi feltételeket meghatározó, előzetes, külön tulajdonosi hozzájárulás szükséges.*

10. § (2) Közterület használati hozzájárulás határozott időre, legfeljebb 1 év időtartamra adható. Kivételesen a polgármester 1 évnél hosszabb, de 5 évet meg nem haladó idejű közterület használatot engedélyezhet, ha a közterület használat – jogszabályban előírt feltétel teljesítéséhez – nevelési, oktatási intézmény működéséhez szükséges.

10. § (12) A hozzájárulás időtartamának lejártá után a kérelmező haladéktalanul köteles az eredeti állapotot kártalanítási igény nélkül helyreállítani. E kötelezettség elmulasztása esetén a polgármester az eredeti állapot helyreállítását a kötelezettséget elmulasztó költségére elvégezteszheti, amennyiben a helyreállításra vonatkozó felhívásnak az érintett nem tesz eleget.

A panaszból megállapíthatóan a beadványozó ezen rendelkezésekkel kapcsolatban állítja a jogbiztonság, valamint a tulajdonhoz fűződő jog és a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések sérelmét.

2. Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata jegyzője (a továbbiakban: a Jegyző) megkeresésemre megküldött válaszában a következőket adta elő.

Általánosságban a Jegyző rögzítette, hogy a közterületek közcélú rendeltetésére tekintettel a közterületként nyilvántartott ingatlanok vonatkozásában a tulajdonosi jogok gyakorlása célhoz kötött, a közérdekű célok megvalósulása érdekében illetik meg a tulajdonost. A közterület-használat feltételeinek meghatározása, közútnak nem minősülő közterületek tekintetében, helyi közügynek minősül. Ezen szabályokat az önkormányzatok a helyi közhatalom gyakorlójaként határozzák meg, a felek jogait elsőrendűen a közjog, és nem a magánjog szabályai határozzák meg.

A Jegyző rögzítette azon álláspontját, hogy a szabad vállalkozás jogával a szabályozás nem ellentétes. Az Alaptörvénynek nincsen olyan rendelkezése, mely alanyi jogot biztosítana arra, hogy a vállalkozó általa meghatározott helyen, általa megválasztott időszakban gyakorolhassa vállalkozását. Az önkormányzatnak nem feladata a vállalkozás rentábilis működésének tervezése, ez a vállalkozó üzleti kockázata. (A vállalkozóvá válást, üzleti tevékenység kifejtését ugyanakkor a szabályozás nem korlátozza).

A jogbiztonság követelményének – az önkormányzati álláspont szerint – az Ör. megfelel. A Jegyző hivatkozott azon törvényi rendelkezésekre (a jelenleg hatályos szabályozás tekintetében a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 6.§ (1) bekezdésére), amelyek alapján a közterületek forgalomképtelenek, elidegenítésükre nem, és megterhelésükre is csak korlátozott körben kerülhet sor. Már a korábbi vonatkozó önkormányzati rendeletek [10/1996. (III. 26.), 25/2004. (V. 18.), 29/2011. (IX. 29.) önkormányzati rendeletek] is úgy szabályozták a kérdést, hogy közterület használati hozzájárulás határozott időre adható (már a 2011-es rendelet alapján is legfeljebb egy évre). Ugyanezen rendeletek tartalmaztak rendelkezéseket arról is, hogy a használat megszűnésekor kötelezettség áll fenn az eredeti állapot helyreállítására.

Fenti rendelkezések alapján az önkormányzati álláspont az, hogy mindenkinek számolnia kellett azzal, hogy a közterület használata csak ideiglenes lehet, erre tekintettel a kártalanítási kötelezettség kizártsága sem jogsértő. A Jegyző rögzítette, hogy egyéb igény kizártságára az Ör. nem tartalmazhat és nem is tartalmaz rendelkezést.

A kisajátítás alaptörvényi szabályainak sérelmére történő hivatkozás értelmezhetetlen a Jegyző álláspontja szerint. A közterület használata során az osztott tulajdon kizárt, mindazonáltal a felépítmény tulajdonjogát az Ör. rendelkezései nem érintik és a felépítményre Csepel Önkormányzata (a továbbiakban: az Önkormányzat) a Jegyző tudomása szerint nem tart igényt. Az alkotmányos értelemben vett tulajdonjog ugyanakkor a használó oldalán sem terjed ki a tulajdonszerzéshez való jogra.

A konkrét esetben vitatott rendelkezések háttérével kapcsolatban a Jegyző rögzítette, hogy az Ör. 2016. július 1-jén hatályba lépett módosításainak célja elsősorban a közterületek eredeti rendeltetésének biztosítása volt; a nem rendeltetészerű használat csak ideiglenes jellegű lehet. Csepel közterületeire számos – gyakran kereskedelmi célú – felépítmény épült az 1990-es évektől, egy részük akár engedély nélkül is (más részük elismerten engedéllyel). Felmerültek (városképi,

köztisztasági és hasonló) problémák egyes ilyen jellegű felépítmények üzemeltetése során, illetve olyan esetekben is, amikor egyes üzemeltetők felhagytak korábbi tevékenységükkel. Az idők során változtak a lakossági igények, infrastrukturális követelmények is.

A módosított Ör. kettős rendszert vezetett be, a kimondottan rövid távú (néhány napos/hetes) használatra egyrészt, az előzőhöz képest hosszú távú használatra másrészt. A Jegyző előadta, hogy indokolt az egyedi döntéshozatal fenntartása, mivel minden ügy és minden helyszín – köztisztasági, zöldterületvédelmi, közlekedési szempontból – más és más. A tulajdonosi hozzájárulás során ezek mérlegelése zajlik, és ezek alapján kerülnek kialakításra az egyes előírások, amelyeket a vonatkozó határozatok rendelkező része tartalmaz.

A tulajdonosi hozzájárulás a közterület-használati engedély előfeltétele, a közterület-használati engedély nélküli használat pedig jogosulatlan közterület-használatnak minősül. Maga a közterület-használati kérelem elbírálása, illetve a jogosulatlan közterület-használat megállapítása önkormányzati hatósági ügy, amelyre vonatkozóan az eljárási szabályokat az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény határozza meg.

A Jegyző rámutatott, hogy a közterület használata nem kötelező, az azt célzó eljárás kérelemre indul. Azonban, ha a kérelem pozitív elbírálásban részesül, a hatályos rendeletben és a vonatkozó határozatban foglaltak betartása kötelező. Az engedély, a fentiek alapján, csak ideiglenes lehet, ennek tartama legfeljebb egy év; ugyanakkor kivételesen, meghatározott közérdek érintettsége esetén kivételesen öt évre adható. Ez utóbbi lehetőség ugyanakkor kizárólag akkor vehető igénybe, ha a közterület-használat nevelési, oktatási intézmény működése érdekében szükséges; egyéni, gazdasági érdekek viszont nem vehetők figyelembe az engedély tartamának meghatározásakor, mivel ennek megkülönböztetéstől mentes (nem diszkriminatív) alkalmazása nem lenne lehetséges.

Az önkormányzati álláspont szerint az Ör. az alkotmányossági követelményeknek megfelel, azzal összefüggésben sem a jogbiztonság, sem a tulajdonhoz való jog, sem pedig a kisajátításra vonatkozó rendelkezések sérelme nem áll fenn.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben az ügyben jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Az Ajbt. 18. (1) bekezdés b) pontja értelmében az alapvető jogok biztosának hatásköre a helyi önkormányzatok tevékenységére, illetve mulasztásaira kiterjed.

Az ombudsmani vizsgálat tárgya – a panaszbeadványban foglaltaknak megfelelően – jelen esetben nem az egyedi önkormányzati hatósági ügy, tehát nem a panaszos egyedi közterület-használat iránti kérelmeinek elbírálása, hanem az Ör. rendelkezéseinek alkotmányossági megfelelőségének, a jogalkalmazói gyakorlat és jogi szabályozás keretében esetlegesen felmerülő visszasságok vizsgálata volt.

Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztos a álláspontja szerint a visszasság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a

jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ennek alapján az ügy vizsgálata során a jogszabályi háttér áttekintésére lehetőségem volt.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzítette a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságával kapcsolatos álláspontját. A testület elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.*”

Így jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése értelmében „*Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*”

Mint azt az Alkotmánybíróság már az új Alaptörvény alapján is rögzítette: „*A kisajátítás kivételes tulajdonelvonást jelent közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon állam, önkormányzat vagy - azon kívül - harmadik személy számára a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvényben foglaltak szerint.*” Az Alkotmánybíróság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a kisajátítás korlátaira vonatkozó rendelkezések nem hívhatók fel olyan jogszabály esetében, amely nem rendelkezik bármilyen ingatlan vagy ingóság tulajdonának az állam javára történő elvonásáról [26/2013. (X. 4.) AB határozat; ehhez hasonlóan 3199/2012. (X. 31.) AB határozat]. Kisajátításnak tehát *per definitionem* csak a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog elvonása, a tulajdonjognak az államra (vagy azzal egy tekintet alá eső más személyre történő) hatósági átruházása tekinthető. Ez tekinthető az Alkotmánybíróság általános, bevett gyakorlatának.

Egyes, elszigeteltnek tekinthető határozatokban az Alkotmánybíróság fenntartotta annak lehetőségét, hogy a jogsértő kisajátítással szembeni alkotmányos védelem kiterjeszhető a kisajátítással egyenértékű korlátozásokra is [21/1990. (X. 4.) AB határozat, 94/2011. (XI. 17.) AB határozat], azonban ezekben az esetekben is a fennálló tulajdonjog egyes részjogosítványainak a tulajdonjog egészének elvonásával egyenértékű, a tulajdonjogot érdemben kiüresítő korlátozása merült fel.

2. Az előzőekkel szemben, a kisajátításra vonatkozó rendelkezésekhez képest, konzekvensen kiterjesztő értelmezéssel él az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz fűződő jog védelmét kimondó alaptörvényi rendelkezéssel kapcsolatban. Az alkotmányos értelemben vett tulajdonvédelem tárgya nem csupán a dolog felett fennálló tulajdon, hanem egyes egyéb vagyoni jogosultságok, igények is.

A jelen beadvány szempontjából jelentőséggel bír, hogy ezen kiterjesztett tulajdonvédelemnek tárgya lehet egyrészt tartós (de polgári jogi értelemben tulajdonjognak nem minősülő) vagyoni értékű jog, másrészt a hatósági engedély birtokában folytatott tevékenység is.

Az Alkotmánybíróság 3195/2016. (X. 11.) AB határozatában (a korábbi gyakorlatot is összefoglalva) rögzítette, hogy: „[...] az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat (Indokolás [39]) is.” A tulajdonjog – különböző formákban – önállósult részjogosítványai tehát a tulajdonjoggal érdemben azonos alkotmányjogi védelmet élveznek. Ilyen jogosultság lehet, példának okáért, a dolog birtoklására, használatára, hasznainak szedésére kiterjedő hasznélvezeti jog.

Ugyancsak a tulajdonjog védelme alá vonható az engedély alapján végzett rendszeres kereső tevékenység. „Az Alkotmánybíróság 1992 óta követett gyakorlata szerint a tulajdoni alapjogvédelem kiterjed a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104., 108.], s az Alkotmánybíróság azóta ezt az oltalmat az eredetileg védett dologi jellegű vagyoni jogokon túl is kiterjesztette. [...] Az Alkotmánybíróság ezért elfogadja, hogy a technikai végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által bevezetett és gyakorolt, rendszeres tervezői tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosított számukra, az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerint tulajdoni védelmet élvez.” [40/1997 (VII. 1.) AB határozat; hasonlóan ld. 27/1999 (IX. 15.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság tehát elvi élel elfogadta azt, hogy a bevezetett és gyakorolt, rendszeres kereső tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosít, alkotmányjogi értelemben (nem magánjogi értelemben) tulajdon tárgyának minősül, így az Alkotmány 13. § (1) bekezdés – jelenleg: Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés – szerint tulajdoni védelmet élvez.

Ez nem jelenti azt, hogy ezen, a tulajdonjoggal egy tekintet alá eső jogosultságok ne lennének korlátozhatók. A tulajdonhoz fűződő jog korlátozásának általános mércéje a következő. A tulajdonhoz fűződő jog közérdekből, azaz arányos módon korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát e körben a jogalkotó, törvényhozó közérdekre való hivatkozásának indokoltságát vizsgálja felül.

A legújabb gyakorlatból (már az Alaptörvény alapján) hivatkozható a 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a következőket rögzítette:

„Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár. [...] A tulajdonjog valamely elemének korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16]}.

Mindez a korábbi gyakorlattal is összhangban van. A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos alapvető határozatában, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – számos további alaptétel mellett – kimondta azt is, hogy a tulajdonjognak olyan korlátozása alkotmányosan elfogadható, ami a megvalósítani kívánt közérdekkel arányos. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága kapcsán „aránytalanak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” Ugyanezt az elvet további határozatok is megerősítették (13/1998. (IV. 30.) AB határozat, 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, és így tovább).

Ugyanez a mérce érvényesül a specifikus, tevékenység folytatását érintő tulajdonvédelemmel kapcsolatos ügyekben is [ld. a fent hivatkozott 40/1997 (VII. 1.) AB határozat; 27/1999 (IX. 15.) AB határozat].

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is releváns.

Az Alkotmánybíróóság töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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. Vagyis a jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”. [9/1992 (I. 30.) AB határozat]

A jobbiztonság így felfogott követelményének, az Alkotmánybíróóság által elismert felfogásának egyik eleme a *bizalomvédelem*.¹

Ezzel kapcsolatos elvi jelentőségű döntésében az Alkotmánybíróóság a következőket rögzítette: „*[a] jobbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme. [...] A jobbiztonság elvének egyik részeleme, a bizalomvédelem, vagyis a jogos elvárások védelme ugyanakkor nem azonosítható a szerzett jogok védelmével, de a visszaható hatályú jogalkotás általános tilalmával sem, hanem ezekenél szélesebb körben érvényesül. [...] A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanóságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte.*” [142/2010. (VII. 14.) AB határozat].

Alkotmányos elvárás tehát, hogy az egyes jogintézmények, állami és önkormányzati szervek, hatóságok kiszámíthatóan működjenek, így (különösen) korábbi intézkedéseikkel nem ellentétes módon járjanak el. Kiemelten érvényesül ez az elvárás, ha a korábbi intézkedések az érintett állampolgárokat kifejezetten, alappal valamely meghatározott magatartásra ösztönözték. Ebben az esetben különösen jogos elvárás az állampolgárok részéről, hogy az érintett hatóságok konzekvens magatartást tanúsítsanak ügyükben.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A kisajátítási feltételeit szabályozó rendelkezésre alapított panasz

A beadvány szerint a panaszos az Ingatlanon üzlethelyiséget épített, ennek üzemeltetéséhez van szüksége közterület-használati engedélyre. Mint az az előzőekben rögzítésre került, a kisajátítás a polgári jogi értelemben vett tulajdon elvonásaként értelmezhető.

A szabályozással érintett *közterület* nem állhat (és a rendelkezésre álló adatok szerint nem is áll) panaszos tulajdonában. Ezen, az érintett tulajdonában nem álló tulajdoni tárgy használatának esetleges jövőbeni korlátozottsága, kizártsága tekintetében a kisajátítási klauzula nem hívható fel (hiszen ennek tekintetében fogalmilag nem valósulhat meg az érintett saját tulajdonának elvonása).

Rögzíthető emellett, hogy az Ör. kifogásolt rendelkezései nem rendelkeznek bármilyen ingatlan vagy ingóság, így például a felépítmény (a konkrét esetben üzlethelyiség) tulajdonának az állam (vagy az érintett önkormányzat) javára történő elvonásáról.

A teljesség kedvéért rögzítem csupán e körben, hogy a jelen eljárásban nem merült fel kérdésként, hogy az építmény kinek a tulajdonában áll, de az építmény – polgári jogi értelemben vett – tulajdonjogával kapcsolatos esetleges jogvita egyébként is bírósági hatáskörbe tartozó magánjogi jogvitának minősülne, amelynek tekintetében az alapvető jogok biztosának hatásköre nem állna fenn. A Jegyző mindenesetre azt rögzítette válaszában, hogy az üzlethelyiség tulajdonjogára az Önkormányzat „*nem tart igényt*”. Itt utalok arra is, hogy az építmény létesítését lehetővé tévő eredeti döntéshozatal, megállapodás illetve azzal létesített jog nem képezte jelen vizsgálat tárgyát, mivel a panasz azt nem érintette, de érintettség esetén is eljárási akadályt

¹ A jobbiztonság ezen elemére rámutat Orbán Endre: A hazai és a strasbourgi tulajdonvédelem közelítésének lehetőségei; <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2016/09/a-hazai-es-a-strasbourg>

képezett volna az, hogy a jogerős és végleges döntéstől számítva már az Ajbt. 18.§ (5) bekezdése szerinti határidő sokszorosan eltelt.

A bevezetett és gyakorolt, rendszeres kereső tevékenység ugyanakkor *polgári jogi értelemben* tulajdonnak nem minősíthető.

Az Ör. így nem rendelkezik semmilyen polgári jogi értelemben tulajdonjognak minősülő jog hatósági határozattal történő megszüntetéséről, annak átruházásáról más személy számára, vagy ezekkel egyenértékű intézkedésről: *a kisajátítás fogalmi elemei hiányoznak.*

A fentiek alapján az Ör. rendelkezései nem mutatnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggést az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel, ebben a tekintetben a beadvány nem megalapozott.

2. A tulajdonhoz fűződő jog sérelmére alapított panasz

Mint azt a fentiekben rögzítettem, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján tulajdonvédelem alá esnek tulajdonjog egyes részjogosítványainak gyakorolhatóságára irányuló, vagyoni értékű jogosultságok. Olyan jogokról beszélhetünk e körben, amelyek példának okáért valamely dolog birtoklására, használatára, hasznainak szedésére jogosítanak fel. Jelentőséggel bír az is, hogy a vagyoni érték nem azonos az átruházhatósággal – hiszen a haszonélvezeti jog nem átruházható, ugyanakkor vagyoni, pénzben kifejezhető értékkel bíró jog. A jelen ügy kapcsán ezzel összefüggésben rá kell mutatni, hogy ezzel egy tekintet alá eshet (a jogintézmény tartalmából eredő eltérésekkel) a tartós – adott esetben 25 évre szóló – közterület-használati jogosultság, mint vagyoni értékű jogosultság is.

A jelen ügy kapcsán figyelembe kell venni tehát, hogy amennyiben a közterület-használat újraszabályozásra kerül (mint ez történt az Ör. elfogadásával), úgy ez érintheti a korábbi szabályozás alapján létesített tartós építmények használatának, valamint a korábbi szabályozás alapján alapított hosszútávú vagyoni értékű jogok és a korábbi szabályozás alapján megkezdett és tartósan folytatott jövedelemszerző tevékenységek gyakorlásának feltételeit.

Ugyanakkor széles körben elfogadott és bevett elv az, hogy a közterületek eredeti (fő) rendeltetésétől eltérő használatára vonatkozó szabályokat az önkormányzatok a helyi közhatalom gyakorlójaként határozzák meg. Amint a Jegyző arra megalapozottan hivatkozott, ez a kérdéskör helyi közügynek minősül.

Az Alkotmánybíróság a 19/2010. (II. 18.) számú határozatban a közterület-használati hozzájáruláshoz kapcsolódóan kimondta, hogy *„a közterületek közcélú rendeltetésére tekintettel a közterületek tulajdonosai ezekkel a tulajdoni tárgyakkal nem rendelkeznek szabadon. A közterületek közvagyonnak minősülnek, önkormányzati, illetőleg állami tulajdonban állnak. (...) Ezek az ingatlanok az államot, az önkormányzatokat terhelő közfeladat (közlekedés, közösségi terek biztosítása stb.) megvalósítását szolgálják. Ezen ingatlanok tekintetében a tulajdonosi jogok gyakorlása célhoz kötött, a közérdekű célok megvalósulása érdekében illetik meg a tulajdonost. A tulajdonos, a települési önkormányzatok, illetőleg az állam tulajdonosi jogait gyakorló kezelő szerv feladata a közterületek rendeltetésszerű, biztonságos és zavartalan használatra alkalmasságának biztosítása. E körben e szervek feladata annak biztosítása is, hogy a közterületek rendeltetésétől eltérő használata másokat a rendeltetésszerű használatban ne akadályozzon. (...) A közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában helyi közügynek minősül, s a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg. [1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 798.; 46/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 753, 755.] A közterület rendeltetésétől eltérő használatának szabályozása során az önkormányzatnak tulajdonosi érdekein túl, közérdekű célokat – városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyonbiztonsági érdekeket, a közterület rendeltetésszerű használóinak érdekeit – is érvényesíteni kell. Ugyanakkor olyan szabályozást kell alkotnia, amely biztosítja a közterületet jogszerűen a rendeltetésétől eltérően használók jogainak, jogos érdekeinek védelmét is”.*

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között – egyebek mellett – rendeletet alkot, határozatot hoz, önállóan igazgat, továbbá törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A helyi közügyek intézése tekintetében rögzítette az Alkotmánybíróság: „*Alkotmányos érdek fűződik tehát ahhoz, hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák*” [3125/2015. (VII. 9.) AB határozat]

Rögzíteni kell azonban, hogy a széles mérlegelési szabadság nem jelent korlátlan döntési szabadságot, így értelemszerűen az alapvető jogok sérelmével ilyen szabályozás sem járhat. Rá kell mutatni, hogy az önkormányzatok – azzal, hogy saját (célhoz kötött) tulajdonuk, vagyis a közterületek használatát szabályozzák, egyben, adott esetben, más személyek alkotmányos tulajdonvédelem alá eső jogait is korlátozzák. Az alkotmányos alapon fennálló döntési jogkör fennállását és az alkotmányos védelem alá eső jogok védelmét egyaránt figyelembe kell venni. Az esetleges összeütközés feloldására (a tulajdonhoz fűződő jog esetében) az Alkotmánybíróság bevett, fent ismertetett gyakorlata alapján a közérdekkel mutatott arányosság mércéjét kell alkalmazni.

Jelen esetben az Ör. tekintetében nem elege indokolatlan és/vagy alaptalan a közérdekre hivatkozás, mivel az Ör. érintett rendelkezései számos különböző – köztisztasági, zöldterületvédelmi, közlekedési – közérdekek érvényesülésével összefüggésben állnak, és ezek érvényesítése mikéntjének meghatározása során az önkormányzat széleskörű mérlegelési szabadsággal bír.

Összefoglalva, az előzőek alapján rögzítenem kell, hogy elvi szinten *megállapítható olyan közérdek, amely a közterület használatára felhatalmazó jogosultság, illetve a közterület használatával járó, bevezetett és gyakorolt, rendszeres kereső tevékenység, mint (alkotmányos értelemben vett) tulajdonjognak az önkormányzati rendelet szabályi útján történő korlátozásának alkotmányosan alapjául szolgálhat.* Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján rá kell mutatnom arra is, hogy ezen közérdek megvalósítása a *helyi közügyek* körébe tartozik. Az ilyen természetű kérdések szabályozása során – mint arra ugyancsak az Alkotmánybíróság mutatott rá – az önkormányzati jogalkotó *széles mérlegelési szabadság mellett* jár el, miközben az ombudsman vizsgálata jogalkotási kérdésekben célszerűségi kérdésekre nem terjed ki.

A fentiek alapján az Ör. rendelkezései álláspontom szerint nem sértik a tulajdonhoz fűződő alapvető jogot. Az Ör. rendelkezései részben érinthetik alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő jogosultságok gyakorlását, azokat korlátozzák. Ugyanakkor felismerhető, és az Alkotmánybíróság gyakorlatában elfogadott az a *közérdek*, amelynek érdekében a jogalkotó a korlátozó rendelkezésekkel él – ez a közérdek éppen a közterületek fenntartásával megvalósítandó közfeladatok ellátásában jelölhető meg. Az Ör. rendelkezéseivel szabályozott jogintézmények (közterület-használati hozzájárulás, közterület-használati díj, jogosulatlan közterület-használat szankcionálása) az érintett közérdekkel érdemi összefüggést mutatnak, az adott terület szabályozásában elterjedt, szokásos rendelkezések, egyben jelen beadvány vizsgálata alapján önkényesnek vagy indokolatlanul túlzottnak részletszabályaik alapján sem tekinthetők, tehát a közérdekkel *arányos* korlátozást valósítanak meg.

A panaszbeadvány ilyen irányú konkrét hivatkozása hiányában, a teljesség kedvéért ezen a ponton térek ki arra is, hogy egyetértek a Jegyző tájékoztatásával abból a szempontból, hogy a szabályozás ténye nem sérti a vállalkozáshoz fűződő jogot. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggő alkotmánybírósági gyakorlatban az a megközelítés érvényesül, hogy – miközben a munka, a foglalkozás, a vállalkozás szabad megválasztásához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen – nem kizárt a jog alkotmányos (szükséges és arányos) korlátozása, így különösen, hogy a különböző tevékenységek gyakorlásához, az arra vonatkozó jogszabályok speciális feltételeket és követelményeket írjanak elő. [20/2013. (VII. 19.) AB határozat]

4. A jogbiztonság sérelmére alapított panasz

A jogbiztonság állított sérelmével összefüggésben rögzítem álláspontomat, hogy *általános magatartákszabályként* a kifogásolt rendelkezések, a jelen ügyben felmerült szempontok alapján, nem sértik a jogbiztonság követelményét. Rámutatok különösen arra, hogy – akár fennálló felépítmények esetén is – az, hogy ezek fennmaradásához a jövőre nézve új engedélyeket kell beszerezni, nem jelenti azt, hogy a szabályozás hatályba lépését megelőzően korábbi engedélyek birtokában megvalósított közterület-használatot utólag, visszamenőleges hatállyal jogellenesnek nyilvánítaná az önkormányzati jogalkotó. A szabályozást az önkormányzat megfelelő alkotmányos és törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg, és nem merült fel adat arra sem, hogy az magasabb szintű szabályozással ellentétes lenne.

Helytálló viszont a panaszos hivatkozása, hogy a jogbiztonság sérelme, de legalábbis ilyen sérelem veszélye a szabályozás alkalmazása során felmerülhet. Álláspontom szerint ilyen helyzet abban az esetben merülhet fel, ha az új szabályozás szerinti közterület-használati engedély megtagadásával *egyben* a jogos elvárások (bizalomvédelem) sérelme valósulna meg.

Rögzítem ebben a körben, hogy az esetek – valószínűsíthetően – nagy részében ez a szempont nem merül fel. A közterületen folytatott kereskedelmi tevékenység ugyanis tipikusan eseti, vagy időszakosan visszatérő jellegű (piacok, vásárok). Mindezek esetében általános, de még a folytatólagosan közterületen folytatott kereskedelmi tevékenység esetében is gyakori, hogy a kereskedők csak az állag sérelme nélkül elmozdítható, ingóságoknak minősülő üzleteket (szolgáltatófülke, pavilon, kioszk, sátor, és így tovább) állítanak fel, vagy mozgó árusítóhelyeket működtetnek. Fennáll továbbá az a körülmény, hogy az újonnan, vagy megszakítást követően ismételten megkezdett kereskedelmi tevékenység tekintetében az arra vállalkozók számolhatnak nem csak a tevékenységre irányuló engedély ideiglenes jellegével, hanem az engedély (főszabály szerint, a jelenlegi szabályozás alapján) egy évre korlátozott időtartamával is.

Egyes speciális esetekben ugyanakkor *felmerülhet a sérelem veszélye*. Amennyiben ugyanis

- korábbi, meghatározott (de hosszú) időtartamra szóló engedély birtokában a jogosult
- a létesítéskor érvényesülő szabályoknak megfelelő módon (jogszerűen)
- az engedélyben bízva és arra figyelemmel olyan üzletet létesített, és tart fenn
- amely az állag sérelme nélkül nem mozdítható el, a földdel tartósan egyesítve van

akkor, ezen körülmények *együttes* fennállása esetén, alappal hivatkozhat arra, hogy – a korábbi engedély hatályának megfelelő időtartam lejártát megelőzően – az üzlet fennmaradásához ismétlődően beszerzendő engedély megtagadása, ilyen irányú kérelmének elutasítása sértené a jogbiztonság, nevezetesen adott esetben a bizalomvédelem követelményét. Ennek indoka, hogy ilyen esetben megállapítható, hogy a jogosult – máshol fogalmilag nem hasznosítható, el nem szállítható – *beruházást* valósított meg, amelyre a korábban kibocsátott hatósági engedélyek ösztönözték, azokban bízva határozta el magát az épület felépítésére. (Ezzel összefüggésben a korábbi engedély időtartamának jelentőségét az adja, hogy értelemszerűen csak ilyen megtérülési idővel számolhatott az érintett.)

Az Alkotmánybíróság több esetben elfogadhatónak tartotta közterület-használati engedély visszavonását, ezzel összefüggésben az eredeti állapot helyreállításának kártalanítás nélkül történő elrendelését. Ilyen esetekben azonban mindig olyan helyzetekről volt szó, amikor a közterület-használatot, ezzel összefüggésben tartós vagy ideiglenes felépítmény létesítését a közterület-használó a korlátozások, a használat ideiglenes jellege, a potenciális elbontási kötelezettség tudatában határozta el és hajtotta végre. „Az indítványozók az engedély ideiglenes jellegének ismeretében, a támadott jogszabályi rendelkezéssel azonos tartalmú közterület-használati megállapodás megkötésével, vagyis az abban foglalt feltételek elfogadásával, saját elhatározásuk alapján használták a közterület meghatározott részét. Az indítványozók által felhozott összefüggésben és érvek alapján ezért a tulajdonhoz való jog és a támadott jogszabályi rendelkezés között alkotmányos összefüggés nem mutatható ki.” [3153/2014. (V. 9.) AB végzés; ehhez hasonlóan ld. 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat]

A contrario rögzíthető viszont, hogy amennyiben a használat idejének lerövidítése, az épület elbontására kártalanítás nélkül történő kötelezés a felépítmény létesítéséhez képest utólag

bevezetett rendelkezések alapján történik, akkor ilyen intézkedések megvalósíthatják a jogbiztonság követelményének sérelméből adódó visszásságot.

Rögzítenem kell, hogy ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy ilyen speciális esetben a közterület-használatot minden körülmények között folyamatosan, ismétlődően engedélyezni kell. Az engedély megtagadásának ilyen esetben is felmerülhetnek a jogállamiság követelményével összeférő esetei. Ilyen lehet, különösen, az eredeti (hosszútávú) közterület-használati engedélyben rögzített követelmények a jogosult részéről való be nem tartása (hiszen ezekkel eredetileg is számolnia kellett a beruházónak); a jogszerűen megállapított közterület-használati díj megfizetésének elmaradása; vagy olyan imperatív követelmények sérelme, amely akár közterület-használat hiányában is megalapozná akár az épület fennmaradásának megtagadását (lebontásra kötelezést), akár a kereskedelmi célú használat, hasznosítás, igénybevétel megtiltását, abban kereskedelmi tevékenység folytatására irányuló engedély visszavonását (pl. az épület esetleges közveszély okozására alkalmas állapota).

Álláspontom szerint az, hogy ilyen speciális, a bizalomvédelem kérdéskörét felvető esetben, az évente beszerzendő engedély iránti kérelem esetleges elutasításának a konkrét, jogállamisággal összeférő feltételei fennállnak-e, az ügy összes körülményeinek vizsgálatára tartozó, jogalkalmazási kérdés. A sérelem veszélye elhárítható, ha a jogszabályok vagy szervezetszabályozó eszközök garantálják, hogy a kérelmek elbírálása körében a hatóság a mérlegelési szempontok között figyelembe vegye a jogbiztonság követelményének érvényesítését. Amennyiben a jogbiztonság követelménye a döntéssel sérülhet (mivel korábbi szabályrendszer alapján megkezdett és folyamatosan végzett tevékenységről van szó), úgy a kérelem elbírálása során a hatóság nem, vagy csak olyan esetben tagadhatja meg az engedélyt, amelyben erre az alkotmányosan megfelelő indok a jogbiztonság figyelembevétele mellett is fennáll. Az engedély a bizalomvédelmet sértő megtagadása esetére nem zárható ki az sem, hogy az önkormányzat az így okozott kár, illetve a sérelemmel arányos összeg megfizetésére köteles lehet.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy az Ör. alapján lefolytatott eljárásokban a bizalomvédelem elvét sértő módon is megtagadásra kerülhet közterület-használati engedély kibocsátása.

Rögzítem e körben különösen, hogy az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése értelmében visszásságnak nem csupán az alapvető jog már megvalósult sérelme, hanem ilyen sérelem közvetlen veszélye is minősül, így intézkedésemet már ilyen közvetlen veszélyeztető körülmény fennállása is megalapozza.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata jegyzőjénél, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a közterület-használati engedélyek kibocsátása során a bizalomvédelem elvéből levezethető követelményeket figyelembe vegyék;
- 2) az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata jegyzőjénél és polgármesterénél, hogy tekintsék át az Ör. szabályozását, és fontolják meg a vonatkozó rendelkezéseknek a bizalomvédelem elvének minél teljesebb körű érvényesülése érdekében történő módosítását (ilyen módosítás előkészítését, előterjesztését).

Budapest, 2019. május 10.

Székely László

