

Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
3.K.27.269/2017/9. szám

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III / 301 - 0 / 2018
Érkezett:	2018 FEBR 23.
Példány:	1
Kezelőiroda:	
Melléklet:	11 db <i>Ju</i>

Az

[redacted] által képviselt

[redacted] felperesnek a Zala Megyei Kormányhivatal 8900 Zalaegerszeg, Kosztolányi u. 10. szám alatti székhelyű alperes ellen plakátkihelyezés hatósági ellenőrzése ügyében hozott közigazgatási határozat bíróság felülvizsgálata iránt indult perében

V É G Z É S

A bíróság a per tárgyalását felfüggeszti, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi a 104/2017. (IV.28.) Kormányrendelet 8/B § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett.

Kezdeményezi továbbá a megsemmisített rendelkezésnek a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 3.K.27.269/2017. számon indult ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

I N D O K O L Á S

Az irányadó tényállás:

1. A Zala Megyei Kormányhivatal 2017. szeptember 24. napján Zalaegerszeg több közterületén hatósági ellenőrzést végzett. Ennek eredményeként hozta meg 2017. szeptember 26. napján ZAB/040/900-5/2017. számú határozatát, amellyel megállapította, hogy Zalaegerszeg több közterületi helyszínén a felperes mint médiahirdetésifelület-értékesítő által elhelyezett plakátok közzététele jogszabálysértő, tájékoztatta felperest, hogy a határozat a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajtható, egyúttal hogy 2 napon belül a rendőrség közreműködésével gondoskodik a plakátok eltávolításáról, amelynek költségei tárgyában külön hoz döntést.

Indokolása szerint a fenti hatósági ellenőrzések során megállapításra került, hogy a plakátokat felperes mint a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (Tvtv.) 11/G § (2) bekezdése szerinti médiahirdetésifelület-értékesítő tette közzé, továbbá hogy a plakátok nagyjából azonosak a Jobbik Magyarországért Mozgalom megbízásából 2017. július 15. napját megelőzően közzétett plakátokkal. Vizsgálta a www.kormanyhivatal.hu oldalon közzétett listaárakat és szerződéseket, és arra jutott, hogy a 104/2017. (IV.28.) Kormányrendelet (Kr.) 8/A § a) és d) pontja szerinti jogszabálysértés valósult meg, mivel a médiahirdetésifelület-értékesítő a listaár bejelentésére, valamint a reklámozó a szerződés megkötésére vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget. A jogsértés tényét a Kr. 8/B § (3) bekezdése alapján állapította meg, a plakátok eltávolításáról a Tvtv. 11/G § (8) bekezdése és a Kr. 8/B § (7) bekezdése szerint rendelkezett.

A határozattal szemben a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 100. § (1) bekezdés e) pontja okán nem volt helye fellebbezésnek.

2. A Zala Megyei Kormányhivatal 2017. szeptember 25. napján Keszthely város több közterületén szintén hatósági ellenőrzést végzett. Ezt követően ZAB/040/905-5/2017. számon 2017. szeptember 26. napján hozott határozatot, amelyben megállapította, hogy Keszthely több közterületi helyszínén felperes médiahirdetésifelület-értékesítőként közzétett plakátjai jogszabálysértőek, szintén tájékoztatta felperest az előzetes végrehajthatóságról, valamint a plakátok 2 napon belül történő eltávolításáról azzal, hogy annak költségeiről külön hoz döntést.

A határozat indokolása az 1. pontban foglaltak szerinti indokolásnak megfelelt azzal, hogy alperes kizárólag a Kr. 8/A § d) pontja szerinti jogszabálysértésre hivatkozott, annak a) pontjára nem utalt.

Ugyanilyen döntést hozott alperes 2017. szeptember 26. napján ZAB/040/902-5/2017. számon a Nagykanizsa, Csengery u. 117. szám alatt közzétett plakáttal kapcsolatban.

3. A fenti eljárásokba ügyfélként kizárólag felperes került bevonásra.

4. Felperes kereseti kérelmében kérte a fenti határozatok bírósági felülvizsgálatát. Egyebek mellett arra hivatkozott, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdése alkalmazásával az eljárásban a reklámozó is ügyfél kellett volna legyen. Álláspontja szerint a Kr. 8/B § (5) bekezdése nem vonatkozik jelen eljárásra, hiszen a határozatok a fenti 8/B § (3) bekezdés a) és b) pontja szerinti megállapításokat közöltek, tehát csak a Ket. fenti rendelkezése jöhet figyelembe. Ennek ellenére alperes sem az általa vélelmezett reklámozót, sem pedig a felperes szerinti tényleges reklámozót – dr. Nagy Ajtony Csabát – nem vonta be ügyfélként az eljárásba, ezzel pedig garanciális ügyféli jogok sérültek.

5. Alperes perbeli álláspontja szerint nem járt el jogszabálysértően a fenti okból, a Kr. 8/B § (5) bekezdése eljárására vonatkozott, emiatt pedig egyéb ügyfél bevonása nem volt indokolt.

6. A bíróság álláspontja szerint a Kr. 8/B § (5) bekezdése Magyarország Alaptörvényének B cikk (1) bekezdésébe, T cikk (3) bekezdésébe, XV. cikk (1) és (2) bekezdésébe, XXIV. cikk (1) bekezdésébe, XXVIII. cikk (7) bekezdésébe, illetve 15. cikk (4) bekezdésébe ütközik.

7. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések:

A településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (Tvtv.)

11/G § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó) - a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében - reklámhordozón az e §-ban meghatározottak szerint tehet közzé reklámot és plakátot.

(2) A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény szerinti médiahirdetésifelület-értékesítő, valamint reklám közzétevője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésifelület-értékesítő), amennyiben az (1) bekezdésben meghatározott reklámozó számára közzétételi lehetőséget biztosít, abban az esetben a listaárát köteles az e §-ban meghatározottak szerint a hatóság számára bejelenteni. A hatóság a listaárát honlapján közzéteszi.

(3) A reklámozó - az (5) bekezdésben foglaltak kivételével - listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot.

(7) Az e § szerinti szabályok betartását a hatóság ellenőrzi. Az ellenőrzés elősegítése érdekében a plakát közzététele céljából megkötött szerződést a reklámozó a hatóságnak haladéktalanul megküldi. A hatóság az így megkötött szerződést honlapján közzéteszi.

(8) Az e § szerinti rendelkezések megsértése esetén a hatóság a médiahirdetésifelület-értékesítő és a reklámozó költségén a plakátot két napon belül eltávolítja.

(10) Az e § szerinti rendelkezések ismételt vagy többrendbeli megsértése esetén a hatóság jogellenesen elhelyezett plakátonként 150 000 forint közigazgatási bírságot szab ki a médiahirdetésifelület-értékesítővel és a reklámozóval szemben, kivéve, ha az eset összes körülményének mérlegelése alapján megállapítható, hogy a plakát elhelyezése nem a reklámozó vagy a médiahirdetésifelület-értékesítő közrehatására vezethető vissza.

A településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV.28.) Kormányrendelet (Kr.)

8/B § (1) A Tvtv. 11/G. §-ban meghatározott szabályok betartását a reklámhordozó helye szerint illetékes kormányhivatal ellenőrzi. A kormányhivatal ellenőrzését a település közigazgatási területén a közterület-felügyelet segíti. A közterület-felügyelet jogsértés észlelése esetén értesíti az illetékes kormányhivatalt, amely e § szerint köteles eljárni.

(3) Jogsértés észlelése vagy arról történt tudomásszerzés esetén a kormányhivatal határozatot hoz. A határozat tartalmazza:

a) a jogsértés tényét, valamint

b) a jogsértés helyét.

(4) A kormányhivatal külön hatósági eljárást folytat le

a) a reklám, illetve a plakát jogszerűtlen közzétételével és

b) a jogszerűtlenül közzétett reklám, illetve plakát esetén kiszabható közigazgatási bírság megállapításával kapcsolatban.

(5) A (4) bekezdés a) pontja szerinti hatósági eljárásban kizárólag a médiahirdetésifelület-értékesítő az ügyfél.

(7) A kormányhivatal a döntés végrehajtásának foganatosítójaként gondoskodik a plakát, valamint a reklám eltávolításáról. Az eltávolítás megtörténtéről a kormányhivatal jegyzőkönyvet vesz fel.

(9) A kormányhivatal a reklám, illetve a plakát eltávolításával összefüggésében felmerült költségeket a médiahirdetésifelület-értékesítőre és a reklámozóra áthárítja.

(10) Az ismételt vagy többrendbeli jogsértés esetén a kormányhivatal jogellenesen elhelyezett reklámonként, illetve plakátonként 150 000 forint közigazgatási bírságot szab ki a reklámozóval és a médiahirdetésifelület-értékesítővel szemben.

(11) A kormányhivatal a bírságot kiszabó határozatában a (4) bekezdés a) pontja alapján indított eljárásban hozott döntés alapul vételével megállapítja a jogsértés ismételtségét vagy többrendbeliségét.

(12) Ismételt jogsértésnek minősül, ha a kormányhivatal a jogsértés észlelését vagy arról történt tudomásszerzését követően újabb jogsértést észlel, vagy újabb jogsértésről szerez tudomást, függetlenül a plakát elhelyezésétől.

(14) Ismételt vagy többrendbeli jogsértés esetén a kormányhivatalnak a bírság kiszabása tekintetében mérlegelési lehetősége nincs.

(15) A reklámozó, illetve a médiahirdetésifelület-értékesítő a kiszabott bírságot, illetve a jogsértően kihelyezett reklám, illetve plakát eltávolításával összefüggésben felmerült költségeket az erről szóló döntés kézhezvételétől számított 8 napon belül köteles a kormányhivatal által megjelölt számlaszámra befizetni.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

15. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

8. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

Magyarország Alaptörvénye

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

T) cikk

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

XXIV. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

XXVIII. cikk

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

15. cikk

(4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

A bíróság álláspontja:

9. Alperes a felperes kereseti kérelmével támadott határozatok meghozatala során közigazgatási hatósági eljárást folytatott, amelyre a határozatok meghozatalakor hatályban lévő Ket. rendelkezései alkalmazandók voltak annak 12-14. §-ai figyelembevételével, valamint az eljárásra vonatkozó speciális törvényi szabályozás hiányában, egyúttal maga alperes is hivatkozott a Ket. rendelkezéseire fenti határozataiban alkalmazandó jogként.

10. A Ket. 15. § (1) bekezdésében határozza meg az ügyfél fogalmát. Ezen rendelkezés a Ket. általános érvényű és garanciális jellegű előírása, azt mindig az adott közigazgatási hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata figyelembevételével kell tartalommal megtölteni. A jogképeségen túl az ügyfélképeség feltétele az ügyben való érintettség, ebből következően tehát a Ket. kifejezetten tág körben kívánja ezen ügyféli jogosultságot biztosítani, ennek is eszköze az, hogy nem taxatív felsorolást alkalmaz, hanem lehetővé teszi az egyedi ügy sajátos körülményei értékelését. (Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.629/2009/70. számú eseti döntése) A jog, jogos érdek vizsgálata ugyanakkor annak értékelését teszi szükségessé, hogy az érintett személy közvetlen, nyilvánvaló érdekeltséggel bír-e az adott ügyben.

11. Az ügyféli minőség kérdését az Alkotmánybíróság is több döntésében vizsgálta. A 12/2015. (V.14.) AB határozat indokolása kifejti, hogy a Ket. ügyfél definíciójának célja, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki érvényesíthesse jogát, jogos érdekét, ezzel kapcsolatos igényét. Ezen főszabályt egészíti ki a Ket. 15. § (3) bekezdése, amely szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ezen kiegészítő szabály tehát az ügyféli kör bővítését, nem pedig annak szűkítését teszi lehetővé. Ezzel összhangban mondja ki a Ket. 13. § (6) bekezdése, hogy jogszabály csak a Ket. törvényi rendelkezéseivel összhangban álló kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg. Ebből pedig az következik, hogy - amellet, hogy törvényben is csupán korlátozottan érvényesülhet az ügyféli minőség szűkítését eredményező rendelkezés - alacsonyabb szintű jogszabályban az Alaptörvénybe ütközik a lehetséges ügyfelek körének kategorikus szűkítése. (36/2008. (IV.3.) AB határozat)

12. A 249/D/2009. AB határozat szintén vizsgálta a fenti kérdést, és azt a megállapítást tette, hogy különös eljárási szabályok nem szűkíthetik a Ket. általános ügyfél fogalmát, azt csupán bővíthetik vagy pontosíthatják a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai és sokfélesége alapján. Amennyiben az ügyfél kategória értelmezésében bármely kétség merül fel adott ügyben, ennek megoldása a jogalkalmazói jogértelmezés, végső soron a bírósági jogértelmezés feladata.

13. Jelen esetben a Tvtv. és a Kr. fenti rendelkezései szerinti közigazgatási hatósági eljárásokban a hatóság azt vizsgálja, jogszabálysértően kerültek-e elhelyezésre a felperes mint médiahirdetésifelület-értékesítő által kihelyezett plakátok. Az alperes eljárásában úgy tekintette, hogy az ügyben a Jobbik Magyarországért Mozgalom minősül reklámozónak, aki a felperesen mint médiahirdetésifelület-értékesítőn keresztül tett közzé plakátokat. A fent idézett szabályozás ezen esetben mindkét érintett részére tartalmaz előírásokat, ilyen a listaár bejelentése kötelezettsége a médiahirdetésifelület-értékesítő által, valamint a megkötött szerződés megküldése a reklámozó által. Az előírások megszegése esetén az alperesi hatóság ellenőrzése eredményeként jogosult a jogsértés megállapítására, illetve ennek következményeként közigazgatási bírság kiszabására, valamint a plakátok fenti személyek költségére való eltávolítására. Mivel jelen esetben a fenti határozatok kizárólag a jogszabálysértés megállapítására vonatkozóan tartalmaztak rendelkezést, valamint tájékoztatást tartalmaztak a plakátok várható eltávolítására, és nem rendelkeztek közigazgatási bírságról, a bíróság álláspontja szerint az eljárások a Kr. 8/B § (4) bekezdés a) pontja hatálya alá tartoztak, ezen esetre pedig a Kr. 8/B § (5) bekezdése valóban azt a rendelkezést tartalmazza, miszerint ügyfélnek kizárólag a médiahirdetésifelület-értékesítő tekinthető.

14. A fenti szabályozás és annak alkalmazása a bíróság véleménye szerint viszont azt eredményezi, hogy az eljárásban annak ellenére nem vehet részt ügyfélként kifejezett jogszabályi rendelkezés miatt a reklámozó, hogy a jogsértés esetleges megállapítása potenciálisan saját, a hatóság által jogsértőnek tartott magatartására vezethető vissza, illetve annak ellenére sem, hogy az eljárás eredményeként megszülető, a jogsértés tényét megállapító határozat következtében áll elő jogalap esetleges bírságolására, a plakát eltávolítása költsége megfizetésére kötelezésére. A bíróság álláspontja szerint ezen helyzet sérti a tisztességes eljárás alapvető követelményét, hiszen a reklámozó ki van zárva azon hatósági eljárásból, amely jogsértés megvalósítását állapíthatja meg terhére, illetve amely további jogkövetkezményeket alapozhat meg terhére további eljárásokban, ezzel egyúttal sérül az ügyfelek egyenlő megítélése. Mivel a reklámozó ügyféli jogait nem tudja megfelelően érvényesíteni, emiatt csorbul jogorvoslathoz való joga is, már csak azért is, mivel ügyféli minőség hiányában részére a határozat sem kerül kézbesítésre, azt elvileg meg sem ismerheti, így nyilván nehézséget jelent annak bíróság előtti megtámadása is. Mindezek mellett egyúttal a támadott szabályozás kormányrendeletként ellentétben áll a Ket. 15. § (1) és (3) bekezdésében, valamint 13. § (6) bekezdésében mint törvényi szintű jogszabályi előírásban foglaltakkal.

Az indítvány:

15. A bíróság tehát a fentiek alapján az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a 104/2017. (IV.28.) Kormányrendelet 8/B § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességét, és azt az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alkalmazásával semmisítse meg, egyúttal mondja ki annak jelen perbeli alkalmazhatatlanságát.

16. A bíróság az Alkotmánybíróság fenti eljárásának kezdeményezésére az Abtv. 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján jogosult.

17. A bíróság a per tárgyalásának felfüggesztéséről az Abtv. 25. § (1) bekezdése és az 1952. évi III. törvény (Pp.) 155/B § (3) bekezdése alapján rendelkezett.

18. A végzés ellen a Pp. 155/B § (4) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek.

Zalaegerszeg, 2018. február 16.



Gladány Károly



tisztviselő