

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3141/2023. (III. 27.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 2. § v) pontja és 33/N. §-a, valamint a Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete 1. melléklet 1.2b. pontja alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Nemes Ákos Zoltán ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.
- [2] 1.1. Az indítványozó kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. § v) pontja és 33/N. §-a, valamint a Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) 1. melléklet 1.2b. pontja ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, illetve XXIV. cikk (1) bekezdésével, és ezért az előbbi jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság semmisítse meg.
- [3] Az indítványozó a fenti jogi képviselőjével eljárva egy másik alkotmányjogi panaszt is benyújtott az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, amelyben az előzővel egyező jogszabályi rendelkezéseket ugyanazon alaptörvényi szabályokra hivatkozva támadta és ugyanazt a megállapítást és jogkövetkezmény levonását kérte az Alkotmánybíróságtól. A beadványok előbb jelzett azonosságaira tekintettel az ügyek végzéssel egyesítésre kerültek egy eljárásban való elbírálás végett az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése szerint.
- [4] 1.2. Az alkotmányjogi panaszokra okot adó körülmények lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [5] A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelet, valamint a Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 22/2022. (VII. 7.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.Mód.) módosította az Ör.-t. A fővárosi közterület-használat általános rendelkezései az Ör. 1-28/B. §-aiban foglalnak helyet. Az Ör.Mód.-dal az vált 2022. július 8-tól hatályos módon a szabályozás részévé, hogy digitális reklámberendezés kizárólag a Fővárosi Önkormányzat által erre a célra kijelölt közterületi helyszínen (a továbbiakban: digitális reklámhelyszín) helyezhető el [lásd: Ör. 33/N. § (1) bekezdés]. Az Ör. szerint digitális reklámberendezésnek minősül a „hangos vagy néma mozgóképek, illetve állóképek elektronikus úton való megjelenítésére szolgáló eszköz, amely gazdasági reklám megjelenítésére szolgál” [Ör. 2. § v) pont]. Már 2018. május 1-jétől az általános szabályok részét képezi többek között az, hogy a közterület rendeltetésétől eltérő használata kérdésében a Fővárosi Önkormányzat önkormányzati hatósági hatáskörben hoz döntést. A közterület előbbi használatához a Fővárosi Önkormányzat hatósági határozatba vagy hatósági szerződésbe foglalt hozzájárulása szükséges [lásd: Ör. 5. § (1a) bekezdés].

- [6] A digitális reklámberendezések elhelyezésének különös szabályait az Ör. 33/N. §-a tartalmazza az Ör.Mód. nyomán. Az egyik különös rendelkezés értelmében a Fővárosi Önkormányzat a digitális reklámhelyszín kijelöléséről külön döntést hoz [lásd: Ör. 33/N. § (2) bekezdés]. A kijelölés hatáskörét a Fővárosi Közgyűlés a Tulajdonosi Bizottságra ruházta át az SZMSZ 1. melléklet 1.2b. pontjában.
- [7] Az alkotmányjogi panaszok benyújtásáig ugyanakkor a hatáskör gyakorlója nem jelölt ki digitális reklámhelyszínt. Ennek ellenére az indítványozó számos kérelmet terjesztett elő közterület-használati engedély megszerzésére digitális reklámberendezések elhelyezése céljából, de azt mind az elsőfokú (Tulajdonosi Bizottság), mind a másodfokú (Fővárosi Közgyűlés) önkormányzati hatóság elutasította, hivatkozva arra, hogy ilyen kérelem kizárólag a kijelölő döntésben megjelölt határidő lejártát megelőző tizenötödik naptól nyújtható be [lásd: Ör. 33/N. § (4) bekezdés].
- [8] 1.3. Budapest főpolgármestere *amicus curiae* beadványt nyújtott be az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján, amelyet az Alkotmánybíróság figyelembe vett döntéshozatala során.
- [9] 2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a következőket adta elő.
- [10] 2.1. A jogállamiság-jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] több okból kifolyólag is sérült az indítványozó első beadványa szerint. A normavilágosság követelménye nem teljesült, mert az új szabályozás pontatlan, nem egyértelmű. A kellő felkészülési időt nem biztosította a jogalkotó, hiszen nem adott lehetőséget arra, hogy a megváltozott szabályozási környezethez az indítványozó hozzá tudja igazítani gazdálkodását; a visszaható hatály tilalmát is megsértette, hiszen az Ör.Mód.-dal megállapított rendelkezéseket alkalmazták az indítványozó azon hatósági ügyeiben, amelyek esetében a kérelmeket 2022. július 8. előtt nyújtotta be.
- [11] A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] az indítványozó első beadványában kifejtett álláspontja szerint azért ellentétes a támadott szabályozás, mert a „rendeletmódosításhoz fűzött indoklás nem tartalmaz olyan rendelkezést, amiben kifejtene, hogy miért volt indokolt a reklámhelyszín kijelölésének, mint feladatnak a Tulajdonosi Bizottságra ruházása [...]. [...] [T]ovábbá, hogy nem derül ki, hogy milyen okból nem rendeleti szinten kerülnek meghatározásra a korábbi gyakorlatot követve a használati kérelemmel érintett helyszínek. A rendeletmódosítás a szabályozási keretek (milyen időintervallumon belül kell kijelölnie a területeket, egyáltalán fennáll-e bármiféle kötelezettség a területek kijelölésére) rögzítése és az egyes eljárási részletszabályok deklarálása nélkül ad mérlegelési jogkört a Bizottság »kezébe«. A Tulajdonosi Bizottság mérlegelési jogköre a jelen szabályozás értelmében széleskörű, a módosítással a közterület-használati kérelemmel kezdeményezett eljárás időben elhúzódó, garanciákkal nem övezett, költséges.”
- [12] 2.2. Az indítványozó második alkotmányjogi panaszában azt is előadta kérelme alátámasztásaként, hogy az általa előterjesztett „közterület-használati kérelmeket elutasító döntések tekintetében az elsőfokú határozatokkal szemben egytől egyig az összes közterületre tekintettel törvényes határidőn belül fellebbezést terjesztett elő, majd ezt követően a másodfokú elutasító határozatokkal szemben kereseti kérelmeket nyújtott be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság számára, melyekben kérte a bíróságtól, hogy egyedi normakontroll eljárás keretében kezdeményezze az elutasító határozatokban alkalmazott rendeletmódosítás kapcsán az Alkotmánybíróság eljárását, valamint indítványoztuk, hogy a Törvényszék jogszabálysértés miatt [...] forduljon a Kúria Önkormányzati Tanácsához és kezdeményezze eljárását”.
- [13] A jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét azzal fokozta tovább a jogalkotó az indítványozó szerint, hogy az önkormányzati hatóság teljesen átláthatatlanná tette gyakorlatát azáltal, hogy az indítványozó egyik ügyében – a többivel ellentétben – nem hivatkozott az Ör.Mód. által hatályba léptetett változtatásokra.
- [14] Ezekon felül az indítványozó második beadványában megerősítette, illetve részben megismételte az első beadványban szereplő érveket, továbbá csatolta azokat a másodfokú határozatokat, amelyek elutasították kérelmeit.

- [15] 3. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [16] 3.1. A közvetlen alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejére különös szabály vonatkozik. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerinti 180 napos határidőt az indítványozó mindkét beadványával betartotta a sérelmezett szabályozás hatálybalépéséhez (2022. július 8.) képest. Az első panaszt 2022. augusztus 16-án, a másodikat 2022. december 21-én nyújtotta be.
- [17] 3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság összefoglalta az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz-eljárás megengedhetőségére vonatkozó állandó gyakorlatát.
- [18] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy ez eljárás kivételesen akkor kezdeményezhető, ha „az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint »[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie [lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]]« {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. »Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.« {Először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]} {A gyakorlat összefoglalását lásd például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]}” {3230/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]; lásd még: 3030/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [19] 3.3. Az Alkotmánybíróság összevetette fentebb összefoglalt gyakorlatát az indítványozó érintettségével.
- [20] Ahogyan az a jelen végzés 1.2. pontjában (Indokolás [4] és köv.) szerepel, a Fővárosi Önkormányzat hatósági hatáskörben hozott döntéseket arról, hogy engedélyezi-e a közterület használatát digitális reklámberendezések elhelyezése céljából. Az indítványozó tehát a hatósági határozat által szerezhet(ett) volna alanyi jogot ezek elhelyezésére, azaz egyedi jogalkalmazói aktus meghozatalára van szükség. Az önkormányzati hatóság elutasította az indítványozó vonatkozó kérelmeit. Az indítványozó által becsatolt mindegyik másodfokú határozat rögzíti, hogy az elsőfokú „hatóság a benyújtott dokumentáció alapján helyesen állapította meg, hogy a kérelmezett digitális információs célú berendezés [...] digitális reklámberendezésnek minősül, [...] ezért arra az Fkr. 33/N. §-át is alkalmazni kell”. A digitális reklámberendezés fogalmának jogszabályhelyét az előbbi határozatok kifejezetten hivatkozták, azt az alkalmazott jog részévé tették, amikor összevetették a fogalmat a kihelyezendő eszközök műszaki adataival.
- [21] Hangsúlyozandó, hogy az elutasításról rendelkező hatósági döntésekkel szemben az indítványozónak nem csak elvi szinten álltak rendelkezésre jogorvoslati lehetőségek, hanem élt is azokkal, hiszen az elsőfokú önkormányzati hatósági határozatokkal szemben fellebbezéseket nyújtott be, majd az ezek alapján hozott másodfokú önkormányzati hatósági határozatokkal szemben gyakorolta a bírósághoz fordulás jogát. Egyfelől tehát az volt megállapítható, hogy a sérelmezett szabályozás nem közvetlenül, hatósági vagy bírósági jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül hatályosult. Másfelől pedig arra szükséges rámutatni, hogy az indítványozó számára rendelkezésre álltak jogorvoslati lehetőségek, amelyek közül a közigazgatási perek a második alkotmányjogi panasz benyújtásakor még folyamatban is voltak.
- [22] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg az Ör. 2. § v) pontja és 33/N. §-a vonatkozásában, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz speciális feltételei közül nem teljesült az, hogy ezek a szabályok közvetlenül okoznának sérelmet az indítványozónak. Utal arra az Alkotmánybíróság, hogy a bírósági eljárások befejezését követően az indítványozó élhet az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségével, amennyiben ezek törvényi feltételei fennállnak majd.
- [23] Az SZMSZ 1. melléklet 1.2b. pontja tekintetében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy ez egy hatáskör-átruházási szabály, és mint ilyen az indítványozóra nem vonatkozik, ezért az indítványozó érintettségére, következésképpen személyes érintettségére vonatkozó feltétel nem teljesült.

- [24] 4. Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panaszok nem feleltek meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság – a befogadhatóság egyéb feltételeinek vizsgálatát mellőzve – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította azokat.

Budapest, 2023. március 7.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1884/2022.

