

## Alkotmánybíróság

1535 Budapest, Pf. 773.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

[redacted] (Panaszos vagy Indítványozó) az F/1. számú mellékletként csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselő, a Dr. Nemes Ákos Ügyvédi Iroda

[redacted] útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

### alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 2.§ v) pontja és 33/N. §, valamint Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról 1. melléklet az 1/2020. (II. 5.) Főv. Kgy. rendelet 1.2. b pont; alaptörvény 1. cikk 1.2. b pont; Alkotmánybíróság

### Kérelem indokolás

#### I. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

A) TÁMADOTT JOGSZABÁLY MEGJELÖLÉSE, TÉNYÁLLÁS RÖVIDEN, BÍRÓI ÚT

A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések az alábbiak:

„2. § v) Digitális reklámerendezés: hangos vagy néma mozgóképek, illetve állóképek elektronikus úton való megjelenítésére szolgáló eszköz, amely gazdasági reklám megjelenítésére szolgál.”

„33/N. § (1) Digitális reklámerendezésnek a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületeken történő elhelyezése vonatkozásában a rendelet szabályait a jelen alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Digitális reklámerendezés kizárólag a Fővárosi Önkormányzat által erre a célra kijelölt közterületi helyszínen (továbbiakban: digitális reklámhelyszín) helyezhető el.

(2) A Fővárosi Önkormányzat a digitális reklámhelyszín kijelöléséről külön döntést hoz, amelyben meghatározza

a) a digitális reklámhelyszín középpontjának tekintendő pont GPS-koordinátáját, helyrajzi számát, területének méretét,

b) az elhelyezhető digitális reklámerendezésnek és a digitális reklámerendezés hirdetőfelületének lehetséges legkisebb és legnagyobb méretét,

c) annak az éves közterület-használati díjnak a mértékét, amely alatt a digitális reklámhelyszín használatának joga nem ítéltető oda (ezen alcím alkalmazásában a továbbiakban: kötelező legkisebb díj), továbbá

d) a kijelöléssel érintett digitális reklámhelyszínen digitális reklámerendezés elhelyezésére vonatkozó közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem benyújtásának határidejét.

(3) Digitális reklámerendezés közterület-használatára csak határozott időre, legfeljebb öt év időtartamra kérhető és adható hozzájárulás. A közterület-használati díjat évente előre kell megfizetni.

(4) Digitális reklámerendezés közterület-használatához való hozzájárulás iránti kérelem kizárólag a (2) bekezdés szerinti kijelölő döntésben megjelölt határidő lejártát megelőző tizenötödik naptól nyújtható be. Közterület-használati hozzájárulás csak a határidőben benyújtott kérelem alapján adható.

Ügyszám: IV/ 0 1 8 8 4 - 0 / 2022	
Érkezett: 2022 AUG 17.	
Példány: 1	Kezelőiroda: Ju'
Melléklet: 2 db	

(5) A (4) bekezdés szerinti kérelemhez a 3. mellékletben meghatározottakon kívül csatolni kell  
a) kérelmezett digitális reklámhelyszínenként az elhelyezni kívánt berendezésre vonatkozóan:  
aa) településképi bejelentési eljárás lefolytatásának eredményeképp született dokumentumot, vagy az illetékes kerületi önkormányzat által kiadott olyan igazolást, amely szerint nem szükséges településképi bejelentési eljárást lefolytatni;

ab) a helyi építési szabályzatnak való megfelelésről szóló illetékes főépítési igazolást és

ac) a közútkezelői hozzájárulást, valamint

b) kérelmező arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy vállalja legalább a kötelező legkisebb díj megfizetését.

(6) Az esetleges hiányok pótlására az ügyfelet legkésőbb a kérelem beérkezését követő ötödik napon fel kell hívni, és a hiányok pótlására legfeljebb tizenöt napos határidő biztosítható.

(7) Ha a (4) bekezdés szerinti határidőben azonos digitális reklámhelyszín használatára több, a rendelet szerinti feltételeknek megfelelő kérelem érkezett, akkor a közterület-használatához való hozzájárulást azon digitális reklámberendezés elhelyezésére vonatkozó kérelmet benyújtó kérelmezőnek kell odaitélni, aki a közterület-használati hozzájárulás feltételeinek egyébként megfelelő és a 33/O. § szerinti árverésen a legmagasabb éves közterület-használati díjat ajánlja.”

Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról 1. melléklet az 1/2020. (II. 5.) Főv. Kgy. rendelethez 1.2. b pont

1. mellékletben foglalt táblázat

...

<u>1.2b.</u>	<u>döntés a digitális reklámhelyszín kijelöléséről</u>	<u>3/2013.</u> <u>önkorm</u>
--------------	--	---------------------------------

A fővárosi önkormányzat a 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelet (továbbiakban: Rendelet) a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról számú rendeletében szabályozta a közterülethasználatot, annak engedélyezését. A rendelet 6. címe alatt már korábban is jogi aggályokat vetett fel a főváros és a Panaszos közötti bíróság (legmagasabb fokon eljáró Kúria) előtti jogvitában a Rendelet egyes rendelkezése (9.§-a), mely véleményünk szerint parttalan mérlegelési jogkört biztosít a közterület-használat engedélyezése körében az önkormányzatnak. A jelen panaszban támadott Rendeletmódosítás a korábbinál is nagyobb teret ad az önkényes jogalkalmazásnak, különösen a közterület-használati kérelemmel érintett területek Bizottság általi ki- vagy ki nem jelölésével. A Panaszos és a Fővárosi Önkormányzat között folyó eljárásokban a Rendelet 9.§ -a kapcsán a bíróság, valamint a Kúria felülvizsgálati eljárása (Kfv.VI.37.286/2022/7) során kifejezésre juttatta, hogy a Rendelet széleskörű mérlegelési jogot biztosít, azaz az korábban is számos, objektivitást és érdemi tájékoztatást mellőző elutasító határozat alapját képezte. A Panaszos által támadott rendelkezések immáron még szélesebb, önkényes és parttalan döntési jogkört biztosítanak a Fővárosnak úgy, hogy döntési jogkörét a Főváros átláthatatlan szabályozásában a Tulajdonosi Bizottságra ruházta át. A támadott rendelkezések alkalmazása miatt féltő, hogy a Főváros kvázi tulajdonosi szerepkört átvevő joggyakorlatot fog a jövőben folytatni és dönt ilyen mód szubjektív megítélése alapján.

#### **(Jogsérelem közvetlen, bírói döntés nélküli bekövetkezésének alátámasztása)**

##### **B) JOGORVOSLATI ELJÁRÁS HIÁNYA**

Az Indítványozó számára nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Indítványozó törvényességi felügyeleti kérelemmel fordult jelen panasz benyújtását megelőzően az illetékes kormányhivatalhoz (nem alkotmányjogi aspektusból is megtámadva a sérelmezett rendelkezéseket).

### C) ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BENYÚJTÁSÁNAK HATÁRIDEJE

A jelen pontban foglaltakban rögzítésre kerül, hogy a hatályos törvényi előírásoknak megfelelően, azaz a *Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján a jelen alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül benyújtásra került. A támadott rendelkezés hatályba lépésének napja és a jelen panasz benyújtása között nem telt el a törvényes határidő.*

### D) INDÍTVÁNYOZÓ ÉRINTETTSÉGE

A panasz tekintetében az érintettség megállapításának feltétele, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszost, annak konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezésről legyen szó, aminek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. A Panaszos jelenleg is több olyan közigazgatási ügyben érdekelt, mely közterület-használati kérelem engedélyének megtagadása miatt van folyamatba, különös tekintettel a [REDAKTOR] napján számon elektronikus úton benyújtott, Budapest [REDAKTOR] számú épületek előtti aluljáró lejáratok falazatán 2 db, egyenként 1,5 m<sup>2</sup> látható felületű, továbbá a Budapest [REDAKTOR] hrsz.-ú közterületen 12 db, egyenként 1,5 m<sup>2</sup> látható felületű „digitális információs célú berendezés” (továbbiakban: digitális tábla vagy utcabútor) elhelyezése céljából 2022. [REDAKTOR] napjáig terjedő időszakra közterület-használati hozzájárulás kiadását kérte. A kérelemre 2022.07.21. napján hiánypótlásra felszólító végzés érkezett a Panaszos számára. Az alkotmányjogi panaszban támadott jogszabályi rendelkezés így közvetlenül hatályosult tekintettel arra, hogy a hiánypótlási végzésben már a támadott rendelkezések kerültek feltüntetésre, így a Panaszos jogai, érdeke közvetlen érintett.

A Panaszos több, folyamatban lévő eljárásában még valóban nem került alkalmazásra az aggályosnak vélt szabályozás, azonban időközben (ahogy ez korábban említésre került a közvetlen érintettség alapjaként) benyújtott, [REDAKTOR] kiterjesztett kérelmét közvetlenül érintette a támadott rendelet rendelkezése. A jövőben várhatóan több olyan területre benyújtásra kerülnek közterület-használati kérelmek, melyek kapcsán a támadott rendeletmódosítás miatt nincs tudomása a panaszosnak, hogy 1) egyáltalán – a korábbi gyakorlattal ellentétben, mely engedélyezte a meghatározott területeken digitális táblák kihelyezését – kijelölésre kerül-e közterület-használati kérelemmel érinthető terület, 2) milyen paramétereket állapít meg a Tulajdonosi Bizottság a digitális táblákra, 3) milyen összeggel számolhat a kérelem megadása kapcsán a versenyeztetési eljárás miatt egy potenciális kérelmező. Az érintettség igazolására vonatkozó dokumentumokat, illetve azok másolatait az F/2. számú mellékletben kerültek csatolásra a jelen panaszhoz.

### E) TÁMADOTT JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉS ALAPVETŐ ALKOTMÁNYJOGI JELENTŐSÉGE

Az *Abtv. 29. §-a* alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az alábbiakban kifejtésre kerül a kérdés alkotmányjogi jelentősége a befogadhatóság érdekében.

## II. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

### A) AZ ALAPTÖRVÉNY MEGSÉRTETT RENDELKEZÉSEINEK PONTOS MEGJELÖLÉSE

Az alkotmányjogi panasz az *Abtv. 26–27. §-ai* alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Figyelembe véve, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, miszerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételes esetben alapítható. Jelen ügyben a panasszal érintett jogszabályi rendelkezés több szempontból sérti a jogbiztonságot és úgy véljük a tisztességes eljárás elvét, kiszámíthatatlan, átláthatatlan és mindezek által jogsértő helyzetet teremt kimunkálatlansága, általános, szabályozási részleteket mellőző megfogalmazása, hatáskörök jogszabályba ütköző módon történő áttelepítése. A tisztességes eljáráshoz, azon belül is a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] sérelmének veszélye is fennáll a jogbiztonság sérelme mellett.

Az alábbiakban kifejtésre kerül, hogy milyen okból állapítható meg az alapjogsérelem és érinti közvetlenül a Panaszost, valamint a sérelmezett rendelkezés milyen okból ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.

Alaptörvény B) cikk (1) (jogbiztonság) és a XXIV. cikk (tisztességes eljárás) sérelme

1. A jogállamiság egyik leglényegesebb eleme az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt **jogbiztonság** követelménye, amelyből fakad az, hogy a jogalkotónak figyelembe kell vennie az érintetteknek a jogrendszer stabilitásába vetett bizalmát. Alkotmányosan aggályos és a jogbiztonság rendelkezését sérti az olyan szabályozás (illetve annak hiánya), amely nem rendezi a jogalkalmazó szerv eljárását, amelyből hiányoznak az egyértelmű és pontos eljárási rendelkezések és nem kerül sor többek között annak meghatározására sem, hogy a jogalkalmazó szerv – jelen esetben a Tulajdonosi Bizottság – meddig (konkrét időpont) köteles kijelölni a Rendeletben definiált digitális reklámhelyszíneket, egyáltalán köteles-e vagy mérlegelési jogkörére bízott az, hogy hoz-e döntést az adott helyszínre tekintettel, azaz kijelöli-e azt. A jogbiztonság alkotmányos elve megköveteli, hogy a jogalkotás, és így a korábbi szabályozást módosító szabályok – jelen esetben önkormányzati rendelet – hatályba léptetése, jogrendszerbe építése észszerű rendben történjen, egyértelmű, következetes és áttekinthető legyen. Jelen panasszal érintett szabályok hatályba léptetése előtt bár sor került azokkal kapcsolatban a hatásvizsgálat lefolytatására, rövid indoklást is készült a korábbi rendeletmódosításhoz, azonban mindezek ellenére maga a szabályozás továbbra is alapjogokat sért, mellőz minden konkrétumot és önkényes jogalkalmazásra (de mindenképp elsődlegesen jogalkotásra) ad alapot. A jogbiztonság fő összetevői többek között a normavilágosság (így a jog megismerhetősége), a kellő felkészülési idő, és a visszaható hatály tilalma.

*1.1. „Sérti a normavilágosság követelményét, ha az önkormányzati rendelet rendelkezései pontatlanok, egymásnak ellentmondóak és hatálytalan jogszabályi rendelkezésekre utalnak.” (BH 2021.5.155) Jelen rendeletmódosítás által sérül a normavilágosság követelménye, mivel a szabályozás értelmezhetetlen, a norma kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a Panaszos számára. Panaszos számára nem átlátható, nem következetes az új, támadott szabályozás által bevezetett gyakorlat, ami alapján nem tudni, hogy mely területeken és várhatóan mikor jelöli ki a digitális reklámhelyszíneket a Tulajdonosi Bizottság, egyáltalán kijelöli-e bármely helyszínt. Az Alkotmánybíróság a normaszöveg megfogalmazásával kapcsolatban egyebekben rögzítette: „A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.” (ABH 2003, 130, 135.). Sérül a jogbiztonság azáltal is, hogy míg az Möt. 41.§ (4) bekezdése értelmében a képviselő testület valóban átruházhatja hatásköreit a bizottságra, azonban a rendeletalkotás mint olyan nem átruházható a képviselő testület által. Nem indokolt véleményünk szerint és aggályos az említett területeket bizottsági hatáskörébe utalása, melyet mindazok ellenére vezetett be a rendeletmódosítás, hogy egyrészt a jövőbeli döntések tartalmi szempontjainak kereteit maga a rendelet rögzíti, másrészt a Rendelet a területek kategóriáját (I-IV), világörökségi és turisztikai szempontból kiemelt területeket mellékletben szabályozza, ami így átláthatóságot biztosít. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a „A hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság, alkotmányos követelményét sértheti. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” (ABH 2003, 74, 86-87.)*

*1.2. A rendeletmódosítás pontatlan a digitális reklámberendezés definíciója kapcsán is, mivel nem egyértelmű, hogy a digitális reklámberendezésnek minősül-e az olyan digitális tábla, amely részben szolgálja csak a reklám megjelenítését, részben azonban közérdekű célokat szolgál és a lakosságot széleskörben tájékoztató információkat is megjelenít. Számos, a*

reklámparban kötelező erővel bíró szabály (Grtv., Smtv., Mttv., OTEK, Étv.) fogalom meghatározó, utcabútorok elhelyezése, paramétereire vonatkozó és egyéb, gyakorlatban is bevett és széleskörben elfogadott, mindenki által alkalmazott rendelkezéseivel mond ellent a definíció. A rendeletmódosítás a korábban reklám ágazatban átláthatóságot biztosító, jogforrási hierarchiában magasabb szinten (törvény) álló, az ügyfelek számára egyenlő elbánást biztosító szabályozásokat változtat meg, ütközik azokkal ellentmondásba.

1.3. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2.§ (3) bekezdése rögzíti a jogbiztonság körében a kellő felkészülési időt, amely szigorú értelemben véve úgy véljük jelen rendelkezések hatályba lépésével is sérült. A kérelmezőknek gazdasági szerkezetátalakításra, pénzügyi átszervezésekre van szüksége a közterület-használati kérelem megadhatóságának 5 évre csökkentése miatt és nem tudni, hogy a Bizottság mikor hoz döntést a reklámhelyszínekről, döntésében miként rendelkezik a digitális eszközök méretéről, a kihelyezés időtartamáról. Bizonytalan, kiszolgáltatott helyzetet teremt bármely, közterület-használati kérelmet benyújtó számára az említett szabályozás, annak eshetősége is fennáll, hogy a bizottság – ahogyan ez korábban is kifejtésre került – nem hoz döntést egyes helyszínekről, bármiféle indoklás, mérlegelési szempontok közlése nélkül eljárva.

2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének értelmezésekor megállapította, hogy a követelmény olyan minőségű eljárást jelent, amelynek megvalósulását ténylegesen az eljárás egészének, valamint a körülményeknek a figyelembevételével lehet megítélni, és akár a részletszabályok ellenére is lehet méltánytalan vagy igazságtalan eljárásról beszélni. (7/2013. (III. 1.) AB hat., megerősítette: 26/2015. (VII. 21.) AB hat.) Jelen esetben a szabályozás kereteit adta meg a jogalkotó, a valódi érdemi döntést a Tulajdonosi Bizottság hozza meg a jövőben. A rendeletmódosításhoz fűzött indoklás nem tartalmaz olyan rendelkezést, amiben kifejtené, hogy miért volt indokolt a reklámhelyszínek kijelölésének, mint feladatnak a Tulajdonosi Bizottságra ruházása (ami ismételtelen felveti a tulajdonosként és nem közigazgatási szervként történő eljárás problémáját). A továbbá, 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 deklarációja 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. Észrevehető, hogy módosításhoz készült hatásvizsgálatban foglaltakkal, azaz bevételszerzés növelését célzó gyakorlatával jelentősen szembehelyezkedik a módosítás, mivel a bevezetett rendelkezések által a jövőben vélhetőleg csökkeni fog azon területek száma, melyeken közterület-használat kérelmezhető. További problémát vet fel, hogy a rendeletmódosítás a kérelemhez csatolandó mellékletek körét bővíti, úgy, hogy a beszerzett engedélyek birtokában is fennáll az elutasítás veszélye (mely mérlegelésen alapszik, így a beszerzett engedélyek nem alapozzák meg a sikeres kérelmet), ahogyan erre számos, jelenleg is folyamatban lévő ügy példaként szolgál.
3. Végül de nem utolsó sorban: a Fővárosi Önkormányzat Panaszossal szemben folytatott gyakorlatában több alkalommal hivatkozott arra, hogy egységes arculati terv hiányában nem engedélyezhetők a kérelmek, amit a bíróság nem tartott elfogadható érveknek. A normavilágosság, átlátható és ügyféljogokat tiszteletben tartó szabályozás hiányában jelenleg sem tisztázott a Panaszos számára, hogy milyen okból dönt a kerületek helyett a (helyi szinten vélhetőleg hatékonyabban szabályozható döntésben) Főváros a Rendeletben azáltal, hogy önkényesen minden kerületre kiterjedő szabályozást vezet be anélkül, hogy az egyes kerületi önkormányzatok véleményét kikérné, avagy maga az adott önkormányzat döntene a területét érintő kérdésben (így például önkormányzati szinten kerülne sor a reklámhelyszínek szabályozására).

### III. Egyéb nyilatkozatok és melléletek

A) F/1. számú mellékletben csatolásra került az ügyvédi meghatalmazás eredeti példánya, mivel a panasz indítványozó jogi képviselővel jár el tekintettel a támadott rendelkezés komplexitására, az időközben elhúzódó, számában is jelentős panasszal érintett digitális reklámbereendezésre (közel 70 darab digitális tábla érintett a Főváros és a panasz közötti, közterület-használattal összefüggő eljárásokban).

B) Az indítványban szereplő személyes adatok hirdetményben való közzétételéhez az Indítványozó, nem járul hozzá.

C) Az Abtv. 52. § (4) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az alkotmánybíróági eljárás feltételeinek fennállását az Indítványozó által csatolt melléletek igazolják.

Kelt: Budapest, 2022.08.12.

  
képv.: dr. Nemes Ákos Ügyvé

dr. Nemes Ákos ügyvéd