

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3215/2025. (VI. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 2. § o) pontja, 5. § (2) bekezdés 2. pontja és 6. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaságok jogi képviselőjük (Szabó Kocsis Ügyvédi Iroda, képviseli: dr. Szabó Oszkár Levente ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.
- [2] A kérelem arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. § o) pontja, 5. § (2) bekezdés 2. pontja, és 6. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenes, és ezért ezeket az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Az indítványozók az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, 32. cikk (1)–(3) bekezdése sérelmére hivatkoztak.
- [3] 2. Az Alkotmányjogi panaszra okot adó körülmények lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a közterületek használatával összefüggésben egyes önkormányzati rendeletek módosításáról szóló 13/2022. (V. 5.) önkormányzati rendelete módosította az Ör.-t. A módosítás indítványozók által sérelmezett, 2022. június 1-jén átmeneti rendelkezés nélkül hatályba lépett részének lényege az, hogy homlokzati reklámfelület elhelyezéséhez vagy fennmaradásához közterület-használati hozzájárulást szükséges beszerezni [lásd: Ör. 5. § (2) bekezdés 2. pont]. Hozzájárulás legfeljebb 9 m²-es hirdetőfelületig adható [lásd: Ör. 6. § (11) bekezdés]. A hozzájárulás iránti kérelemről a fővárosi önkormányzat önkormányzati hatósági hatáskörben dönt [lásd: Ör. 5. § (1a) bekezdés].
- [5] Jogellenes közterülethasználatot valósít meg az, aki az Ör. előírásait megszegve közterület-használati hozzájárulás nélkül vagy a meglévő közterület-használati hozzájárulásától eltérő módon használja a közterületet. A jogellenes közterület-használat következményei közé tartozik különösen a jogellenes használat haladéktalan megszüntetése és az eredeti állapot saját költségen való helyreállítása felszólításra vagy az önkormányzat által végzett helyreállítás költségeinek viselése, továbbá az önkormányzat által kiszabható közigazgatási bírság megfizetése (lásd: Ör. 27–27/A. §).
- [6] Az indítványozók 2022. június 1. előtt 9 m²-t meghaladó homlokzati reklámfelületeket létesítettek a fővárosi önkormányzat tulajdonában álló közterülettel határosan. A homlokzati reklámfelületek létesítésekor hatályos Ör. nem követelte meg a közterület-használati hozzájárulás beszerzését. Az indítvány benyújtásáig (2022. július 15.) ezeket a létesítményeket nem távolították el, jöllehet fennmaradásuk érdekében kérelmet sem terjesztettek elő.
- [7] 3. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban a következőket adták elő.
- [8] 3.1. A kihelyezett reklámhordozók és az azokat tartó berendezések az indítványozók magántulajdonát képezik. A sérelmezett szabályozás azért sérti a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], mert a tulajdonjog legfontosabb részjogosítványait korlátozza. Az indítványozók nem tudják szabadon használni és hasznosítani a szóban forgó létesítményeket. A rendelkezés szabadságát korlátozza, hogy 9 nm-es felület felett reklámhordozó kihelyezésére vagy fennmaradására egyáltalán nem adható közterület-használati hozzájárulás. A szabályozás szükségessége is vitatható, de az mindenképpen aránytalannak minősül az indítványozók álláspontja szerint.

- [9] 3.2. A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) precedenst teremtett abban a tekintetben, hogy a vállalkozás szabadságát [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] érinti a reklámok méretének, illetve egyéb kihelyezési szabályainak jogalkotó általi korlátozása. Addig azonban, amíg a közút mentén elhelyezett reklámok esetében a korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében igazolható a közlekedésbiztonság okával, az indítványozók által sérelmezett szabályozás szükségtelenül, illetve aránytalanul korlátozza a vállalkozás szabadságát.
- [10] Az indítványozók előadása szerint a sérelmezett szabályozás a fővárosi önkormányzat „tulajdonában álló közterületeken, vagy azokkal határos épületeken, kerítésen ellehetetleníti a 9 m²-nél nagyobb hirdetőfelületű reklámozásra irányuló tevékenység szabad választását, ráadásul bármiféle, a közterület-használatával összefüggő indok nélkül. Indítványozók így [...] a Rendelet megsemmisíteni kért rendelkezéseinek hatályba lépésétől e tevékenységtől el vannak zárva, azt nem választhatják. Előadom, hogy indítványozók bevételi forrásának jelentős része az ellehetetlenített tevékenység gyakorlásából származik. Ugy szintén a 9 m²-nél kisebb hirdetőfelületű reklámtévékenység gyakorlását is ellehetetlenítik a megsemmisíteni kért rendelkezések, hiszen önkormányzati hozzájáruláshoz köti azt”. (indítvány, 25. oldal)
- [11] 3.3. Az Alaptörvény 32. cikk (1)–(3) bekezdése azért sérült, mert a fővárosi önkormányzat túlterjeszkedett tulajdonosi jogkörén, amikor a közterülettel határos, de részben vagy egészben magántulajdont érintő, azt korlátozó szabályt hozott egy közterület-használatára vonatkozó szabályozásban.
- [12] 3.4. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is sérült. Ezzel kapcsolatban azzal érveltek, hogy csak a közterület használata szempontjából lehet és kell vizsgálni a szabályozást, más szempontok (például településképi szempontok) nem érvényesülhetnek, így kizárólag a közterület vonatkozásában vonhatók le következtetések. „Az épületek homlokzatára szerelt reklámhordozót tartó berendezések és a reklámhordozók még akkor sem használják érdemben a közterületet, ha a fölé esetleg belógnak.” Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével azért is ellentétes a szabályozás, mert a fővárosi önkormányzat erre irányuló kifejezett törvényi felhatalmazó rendelkezése híján, rendeleti szinten állapított meg alapjogokat (súlyosan) sértő rendelkezéseket. Ennek az alaptörvényi szabálynak a sérelmére vezet továbbá az is, hogy a tulajdonhoz és vállalkozáshoz való jog korlátozása nem igazolható a fentebb írtak szerint.
- [13] 4. A főpolgármester az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére hivatkozva beadványt nyújtott be, amelyben előadta, hogy jogi álláspontja szerint mi a reklámcélú közterület-használat korlátozásának alkotmányos alapja. Ebben különösen a következőket adta elő: azért, „hogy a közterületeket rendeltetésüknek megfelelően a köz használni tudja horizontális és vertikális kiterjedésében is, szükséges az ezt akadályozó, elsődlegesen gazdasági érdekeket szolgáló homlokzati reklámok és reklámberendezések olyan mértékű korlátozása, amely a vállalkozó gazdasági érdekeit nem üresíti ki – nem lehetetleníti el teljes mértékben a reklámozás lehetőségét – de keretek közé szorítva lehetővé teszi a közterület mindenki által történő rendeltetésszerű használatát is.” (főpolgármesteri beadvány 13. oldal)
- [14] 5. Az Alkotmánybíróság 2023. március 21-én tartott tanácsülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [15] 6. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) azon fejezete, amely magában foglalja a reklámok és plakátok elhelyezésének szabályairól szóló 24. alcímet, hatályba lépett 2024. október 1-jén. A törvényalkotó a reklámeszközök elhelyezésére vonatkozó átmeneti rendelkezések közé iktatta, hogy a korábban kihelyezett plakátok meddig maradhatnak fent, újak kihelyezéséről miként köthető szerződés [lásd: Méptv. 230. § (1)–(6) bekezdés]. A Kormány a Méptv. 225. § (1) bekezdés 10., 11. és 26. pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva elfogadta a reklám és a reklámeszköz elhelyezésének szabályairól szóló 476/2024. (XII. 31.) Korm. rendeletet. Ebben részletesen szabályozta a reklám-elhelyezési tilalommal nem érintett területeken a reklámhordozók és tartó berendezések elhelyezési módját, méretét, megjelenési formáját és az elhelyezés időtartamát.
- [16] Az indítványban előadott tényállás tehát az előbbieknél megfelelően törvényi és kormányrendeleti szabályozási szintre került. Az indítványozók tevékenységére a továbbiakban ezek a normák (is) vonatkoznak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megkereste az indítványozókat azzal kapcsolatban, hogy az általuk állított sérelem továbbra is aktuális-e.

- [17] Az indítványozók válaszukban előadták, hogy közvetlen, személyes és aktuális érintettségük a megváltozott jogszabályi környezetben is fennáll. Érintettségük igazolásával összefüggésben azt a nyilatkozatot tették, hogy az „alkotmányjogi panasz benyújtását követően az indítványozókkal szemben alkalmazásra kerültek hátrányos jogkövetkezmények, amelyeket a szankcióval érintett indítványozók vitattak jogi úton hatóság, illetve bíróság előtt egyaránt. A vitásra tekintettel jelenleg is van folyamatban bírósági eljárás” (indítványozói nyilatkozat az Alkotmánybíróság megkeresésére 3. oldal). Tájékoztatták az Alkotmánybíróságot arról, hogy az egyik indítványozó mint felperes közigazgatási perét a Fővárosi Törvényszék az Alkotmánybíróság jelen ügyére felfüggesztette. Előadták továbbá, hogy vannak olyan hatósági ellenőrzési eljárások, amelyek „– az eljárás megindításáról szóló végzések kézbesítése óta eltelt jelentős időtartam ellenére – jelenleg is csupán az adatszolgáltatási szakaszban tartanak, szankció alkalmazására a hatóság részéről egyelőre nem került sor” (indítványozói nyilatkozat az Alkotmánybíróság megkeresésére 6. oldal). Ezeket felül az indítványozók kifejtették, hogy álláspontjuk szerint a támadott rendelkezések a jelen végzés indokolása 6. pontjában megjelölt jogszabályokkal ellentétesek. Tehát megerősítették, hogy a jogszabályi hierarchia sérelme miatt is alaptörvény-ellenesek a támadott normák. Mindazonáltal azt is előadták, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás okafogyott jellege véleményük szerint nem állapítható meg.
- [18] 7. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy ez az 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] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében tehát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kivételes jellegű lehetőség. Ezt az eljárást akkor lehet lefolytatni, ha a sérelmezett rendelkezések közvetlenül érvényesülnek és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás vagy azt az indítványozó már kimerítette. A közvetlen érintettség nem támasztható alá azzal, hogy a sérelmezett normákkal szemben hatósági, illetve bírósági eljárások vannak folyamatban {lásd hasonlóan: 3141/2023. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [20]–[22]}. Ha hatósági eljárás, illetve közigazgatási per (jogorvoslat) van folyamatban, akkor a közvetlen érintettség mint a kivételes panasz eljárás egyik feltétele, nem teljesül. Az Abtv. koncepciójával nem áll összhangban, hogy az Alkotmánybíróság úgy folytassa le a kivételes alkotmányjogi panasz eljárást, hogy a sérelmezett normát a közigazgatási bíróságnak egyidejűleg alkalmaznia kellene a hatósági határozatot vitató kereset alapján. A norma közvetlen érvényesülésével nem egyeztethető össze annak hatóság általi, illetve közigazgatási bíróság előtti érvényesítése.
- [20] Ezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések vonatkozásában azt állapította meg, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz speciális feltételei közül nem teljesült az, hogy ezek a szabályok közvetlenül okoznának sérelmet az indítványozóknak. Utal arra az Alkotmánybíróság, hogy a bírósági eljárások befejezését követően az indítványozók élhetnek az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségével, amennyiben ezek törvényi feltételei fennállnak majd.
- [21] 8. Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján tanácsban eljárva, az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Dr. Patyi András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1703/2022.

