

Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG			
Ügyszám:	IV/2643-0/2012.		
Érkezett:	2013 MAREC 27.		
Példány:	1	Kezelőiroda:	PL
Melléklet:	1		

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [REDACTED] ügyvezetője a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőm útján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem a tisztelt Alkotmánybíróság elé, figyelemmel **Magyarország Alaptörvénye** (a továbbiakban: Alaptörvény) **24. cikk (2) bekezdésének c) pontja**, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) **26. § (2) bekezdésére**:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot az alábbi jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot, illetve az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiság klauzulát:

- a) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. (továbbiakban: Kktv.) 12. § (3) bekezdésének „alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti” szövegrésze,
- b) a Kktv. 12. § (3) bekezdésének „4 m² felületet meg nem haladó” szövegrésze és az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXII. tv. (továbbiakban: Ktmt.) 4. § (1) bekezdésének „4 m² felületet meg nem haladó” szövegrésze, valamint
- c) a Ktmt. 101. § (2) bekezdésének „4. § (1) bekezdése” szövegrésze.

Tájékoztatom a T. Alkotmánybíróságot, hogy **558/B/2011** ügyszám alatt jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt nyújtottam be a tavalyi évben, mely ügyben a T. Alkotmánybíróság **XX/319-1/2012. AB végzésével** – a 2012. január 1.-i jogszabályváltozások miatt – megállapította az eljárás megszűnését.

Indokolás

I. A megtámadott jogszabályok és keletkezésük körülményei

Az Országgyűlés 2010 decemberében fogadta el a Ktmt.-t, amely több, közlekedési tárgyú törvényt módosít. A közúti közlekedéssel a törvény az 1-25. §§ között foglalkozik, a 4. § a közutak mellett elhelyezhető hirdetések szabályozza Kktv. módosításával:

„4. § (1) A Kkt. 12. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(3) A közút területén, a közút felett és mellett – a közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének körülményeiről szóló miniszteri rendeletben meghatározott területen belül – tilos elhelyezni olyan jelet, jelzést, egyéb tárgyat és berendezést, amely a közúti jelzésekkel – azok alakjával, színével – összetéveszthető, a láthatóságot akadályozza, alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb

módon veszélyezteti. Tilos továbbá elhelyezni - a közút úttesten kívüli burkolatlan területe, a járda, a gyalogút és a kerékpárút kivételével - a közút területén, a közút felett, az út műtárgyán, az út tartozékán, közvilágítási-, villany-, telefonoszlopon - függetlenül attól, hogy a közvilágítási-, villany-, és telefonoszlop a közút úttesten kívüli burkolatlan területén, járdán, gyalogúton vagy kerékpárúton helyezkedik el -, valamint a közút lakott területen kívüli szakasza mellett reklámtáblát, reklámhordozót és egyéb reklámcélú berendezést. Ez utóbbi tilalom nem vonatkozik a 42/A. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott távolságon¹ kívül elhelyezett, 4 m² felületet meg nem haladó reklámtáblára, reklámhordozóra és egyéb reklámcélú berendezésre, valamint az üzemanyag-töltő állomások területén elhelyezett cégjelzést, és üzemanyag árakat tartalmazó táblákra, továbbá azokra a – közvetlenül a közút mellett elhelyezett – berendezésekre, amelyek kizárólag a közlekedés biztonságát elősegítő közérdekű tájékoztatást tartalmaznak.«

(2) A Kkt. 12. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(4) A közlekedési hatóság annak az ingatlannak – az ingatlan-nyilvántartás szerinti – tulajdonosát, amelynek területén a (3) bekezdésben megállapított tilalmat megszegik, a jel, jelzés, reklámtábla, reklámhordozó, reklámcélú berendezés vagy egyéb tárgy eltávolítására és 500 000 forint összegű bírság fizetésére kötelezi. A bírság ismételt is kiszabható. A beszedett bírság összege a Magyar Köztársaság központi költségvetésének bevétele. Beszedéséről a kirovó hatóság gondoskodik.«

(3) A Kkt. 12. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(5) A közút kezelője a hozzájárulása nélkül vagy attól eltérő módon az út területén elhelyezett reklámcélú tárgyat vagy berendezést a reklám célú tárgy tulajdonosának költségére eltávolíthatja.«

A Ktmt. hatályba léptető rendelkezései:

„101. § (1) E törvény - a (2) és (3) bekezdésben meghatározott kivétellel - a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) Az 1-3. §, a 4. § (1) és (3) bekezdése, az 5-9. §, a 11. § (2)-(3) bekezdése, a 14-44. §, 64. §, 71. §, 103-104. §, 105. § (1)-(3) bekezdés, valamint a 106. § 2011. január 1. napján lép hatályba.

(3) A 4. § (2) bekezdése, a 10. §, a 11. § (1) bekezdése, valamint a 12. § és 13. §-a 2011. július 1-jén lép hatályba.”

A Kktv. 12. § (3)-(5) bekezdésének a módosítást megelőzően hatályos szövege:

„(3) A közút területén, a közút felett és mellett tilos elhelyezni olyan jelet, jelzést, egyéb tárgyat és berendezést, amely a közúti jelzésekkel – azok alakjával, színével – összetéveszthető, a láthatóságot akadályozza, alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti. Tilos továbbá elhelyezni - a járda, a gyalogút és a kerékpárút kivételével - a közút területén, a közút felett, továbbá a közút lakott területen kívüli szakasza mellett - a 42/A. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott távolságon² belül - reklámtáblát, reklámhordozót és egyéb reklámcélú

¹ Kktv. 42/A. § (1) A közút kezelőjének hozzájárulása szükséges

a) külterületen a közút tengelyétől számított ötven méteren, autópálya, autópálya és főútvonal esetén száz méteren belül építmény elhelyezéséhez, bővítéséhez, rendeltetésének megváltoztatásához, nyomvonal jellegű építmény elhelyezéséhez, bővítéséhez, kő, kavics, agyag, homok és egyéb ásványi nyersanyag kitermeléséhez, valamint a közút területének határától számított tíz méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához, valamint

² A Kktv. 42/A. §-át nem módosították, így az ott megjelölt határok jelenleg is hatályosak.

berendezést. Ez utóbbi tilalom nem vonatkozik azokra a – közvetlenül az út mellett elhelyezett – berendezésekre, amelyek kizárólag a közlekedés biztonságát elősegítő közérdekű tájékoztatást tartalmaznak.

(4) A közlekedési hatóság a (3) bekezdésben megállapított tilalom megszegőjét a jel, jelzés, reklámtábla, reklámhordozó, reklámcélú berendezés vagy egyéb tárgy eltávolítására kötelezi. A közút kezelője a közlekedési hatóság rendelkezése alapján az eltávolítást – a kötelezett költségére és veszélyére – elvégezheti vagy elvégeztetheti.

(5) A közút kezelője a hozzájárulása nélkül vagy attól eltérő módon a közút területén elhelyezett reklámcélú tárgyat vagy berendezést eltávolíthatja.

A törvény 101. §-a értelmében a 4. § (1) és (3) bekezdése 2011. január 1-jén, a (2) bekezdés pedig július 1-jén lépett hatályba. Tehát 2011. január 1-jével a négy négyzetméterben maximalizálta a jogalkotó a lakott területen kívül,³ közút tengelyétől 50, autópálya, főút tengelyétől 100 méter távolságon túl elhelyezhető jel, jelzés, reklámtábla, reklámhordozó, reklámcélú berendezés vagy egyéb tárgy (továbbiakban: reklámtábla) méretét.⁴ 2011. július 1-jétől a tilalom megsértőivel szemben bírság kiszabását is előírja az Országgyűlés.⁵ A Kktv. 12. § (5) bekezdése azzal módosult, hogy a közút kezelője a tilalom ellenére elhelyezett reklámtáblát nem saját, hanem a kötelezett költségére távolíthatja el. Ez utóbbi kitétel további problémákat vet fel, nem egyértelmű ugyanis, hogy az ingatlan tulajdonos vagy az reklámtábla tulajdonosa számára állapít meg kötelezettséget, vagy esetlegesen egyetemleges felelősség terheli őket, stb. A reklámtábla továbbá építménynek minősül és mint ilyen, bontási engedély köteles, ami további procedúrával jár.

A Ktmt. számos része az uniós jog által megkövetelt jogharmonizáció miatt született, a 4. § azonban kivétel ez alól: a záró rendelkezések között felsorolt, a törvény által implementált irányelvek közül egyik sem kötelezi a tagállamokat a közút mellett elhelyezett hirdetőtáblák szabályozására. E tárgykört tehát a jogalkotó nem uniós aktus végrehajtására szabályozta.

II. A Kktv. 12. § (3) bekezdés „alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti” szövegrészének alkotmányellenessége

A Kktv. 12. § (3) bekezdésének „alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti” szövegrésze a módosítást megelőzően is hatályos volt, alkotmányellenességét nem a Ktmt. idézte elő.

Az alkotmányellenesség oka, hogy a közlekedési hatóság számára túl széles mérlegelési jogot biztosít annak megítélésére, hogy a közút mellé kihelyezett jel, jelzés – ebbe a kétségtelenül a reklámtábla is beleértendő – alkalmas-e a közlekedők figyelmének elterelésére, illetve a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti-e. A rendelkezés nemcsak a hatósági jogalkalmazást teszi kiszámíthatatlanná, hanem a jogalanyok önkéntes jogkövetését is. Míg a bekezdés egy korábbi fordulatában konkrétan meghatározza a közlekedés biztonságára veszélyes körülményt a közúti jelzések alakjával, színével való összetéveszthetőséggel, illetve

³ Megjegyzem, hogy a lakott területen kívül kitétel a KRESZ szabályai szerint értelmezendő, nem pedig a hivatalos ingatlan-nyilvántartási adatok szerinti fogalmat takar (belterület), ami szintén jogbizonytalanságra adhat okot.

⁴ E sávokon belül a módosítást megelőzően sem volt lehetséges reklámtábla elhelyezése, s a módosítást követően is tilos.

⁵ A tiltott reklámtábla eltávolítására kötelezés a módosítás előtt is a normaszöveg része volt.

a közúti jelzések láthatóságának akadályozásával, addig a **megtámadott szövegrész a mérlegelés semmilyen objektív szempontját nem tartalmazza**. A figyelem elterelésére való alkalmasság csak szubjektíven ítéhető meg. A közlekedési jelzések alakja és színe olyan objektív ismérv, amely biztos alapját képezi a mérlegelésnek. A közúti jelzések láthatósága sem egyéni belátáson alapszik: vagy látszik a közúti jelzés, vagy egy másik jel, jelzés részben vagy egészben takarja.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetesen a jogállamiság elvébe ütközőnek ítéli a fentihez hasonló, bizonytalan jogfogalmakat.

Az „egyéb” szó használata a felsorolások tartalmát bizonytalanná teszi, ezért az Alkotmánybíróság számos esetben a normavilágosságra hivatkozva semmisítette meg az ezt tartalmazó jogszabályokat. Ilyen volt például a **49/1995. (VI. 30.) AB határozat** is, amelyben a testület Csongrád város önkormányzati rendeletének engedélyköteles közterülethasználatbavételi jogcímekeket tartalmazó felsorolásának végére illesztett „egyéb” kifejezés alkotmányosságáról döntött. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a rendelet „– **megkötés nélküli** – »Egyéb« kifejezése mind a kérelmező, mind a közterület használatban érintett állampolgárokat bizonytalan, esetleg hátrányos jogi helyzetbe hozhatja. A hatósági jogkör gyakorlójának adott korlátlan mérlegelési jog ugyanis kiszámíthatatlanná teszi, hogy milyen egyéb célra kell engedélykérelmet benyújtani, vagy az egyéb indokból elutasított kérelmet milyen alapon lehet jogorvoslattal megtámadni.⁶

A figyelem elterelésére alkalmasság olyan, objektív ismérveken nem alapuló meghatározás, amelynek megítélése a jogalkalmazó diszkracionális mérlegeléstől függ. A jogalkalmazói döntésnek nincsenek szempontjai – szemben az összetéveszthetőséggel, amelynél a szín és az alak ilyen volt – így döntésének jogszerűsége nem vizsgálható felül. Erre hivatkozva a hatóság bármely jelt, jelzést eltávolíthat, csak azt kell kimondania, hogy ez a közlekedők figyelmének elterelésére alkalmas. Hogy mit tart annak a hatóság, csak rajta múlik. Ez a kiszámíthatatlanság szintén összeegyeztethetetlen jogállamisággal. Az Alkotmánybíróság a túlzottan széles mérlegelési jog alkotmányellenességét több határozatában megállapította. Így például egy önkormányzati rendelet következő szabályát alkotmányellenesnek találta: „**Nem állapítható meg lakásfenntartási támogatás: [...] annak, akinek lakáshasznosításból származó jövedelme van, vagy olyan ingó vagy ingatlan vagyonnal rendelkezik, amelynek hasznosításából jövedelme származik, illetve lehetősége lenne jövedelemhez jutnia.**”⁷ Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a rendelet „**ezzel a szabályával nagyon széles, lényegét tekintve diszkracionális mérlegelési jogkört biztosít, amelynek alapján a jogalkalmazó minden normatív korlátozás nélkül dönthet arról, hogy a lakásfenntartási támogatásért folyamodó személy mely vagyontárgyait minősíti olyannak, amelynek hasznosításából lehetősége lenne jövedelemhez jutni.**”⁸

Egy másik önkormányzati rendelet szerint nem adható támogatás annak a családnak, illetve személynek, „**akinek foglalkozásából, tevékenységéből, életviteléből következtethető, hogy lakásgondját a helyi támogatás felvétele nélkül is képes megoldani.**”⁹ Az Alkotmánybíróság a következő érveléssel találta alkotmányellenesnek ezt a szabályt: „**ilyen széles mérlegelési**

⁶ 49/1995. (VI. 30.) AB határozat Indokolás 3.2. pont

⁷ 9/1998. (III. 27.) AB határozat Indokolás II. pont

⁸ 9/1998. (III. 27.) AB határozat Indokolás II. pont

⁹ 4/2000. (III. 17.) AB határozat Indokolás II. pont

*jogkör a rászorulóknak számára kiszámíthatatlanná teszi a támogatáshoz való jogosultságot, s ezért sérti a [...] jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonságot.*¹⁰

Az Alkotmánybíróság több határozatában – elvi értelemben különösen a **11/1992. (III. 5.) AB határozatban** – hívta fel a figyelmet a jogállamiságnak arra az alkotmányos követelményére, hogy – mivel a jogbiztonság szorosan a jogállamisághoz kapcsolódik – a jogbiztonság „*az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára [...] előre láthatóak legyenek*”.¹¹

III. A Kktv. 12. § (3) bekezdés „4 m² területet meg nem haladó” szövegrészének és a Ktmt. 4. § (1) bekezdés „4 m² területet meg nem haladó” szövegrészének alkotmányellenessége

A Ktmt. 4. § (1) bekezdése módosította a Kktv. 12. § (3) bekezdését, ezért ezeket a továbbiakban együttesen vizsgálom. A Ktmt. legjelentősebb hatása a Kktv.-re az volt, hogy a közutak lakott területen kívüli szakaszain a közút tengelyétől számított 50, autópálya, autótút, főút esetében pedig 100 méteren kívül elhelyezett reklámtáblák méretét 4 m² nagyságban maximalizálta.

Ez a korlátozás az ilyen telkek tulajdonosainak tulajdonhoz való jogát sérti, amelyet az **Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében** garantál: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*”

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a tulajdonhoz való joggal, s sajátos tesztet alakított ki, amely az általános alapjog-korlátozási tesztől, a szükségességi-arányossági tesztől különbözik. Az alkotmánybírósági gyakorlat a tulajdonjog-korlátozási tesztnek a rendszerváltozást követő években kialakított szabályait módosította, s e fejlődés, annak is közérdekűségére vonatkozó aspektusa – az alapul fekvő ügyre gyakorolt jelentősége miatt – áttekintésre szorul.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog-védelem tesztjének speciális voltára először a **7/1991. (II. 28.) AB határozatban** utalt, amelyben – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével való összefüggés vizsgálatában – kimondta, hogy „*a tulajdonjog közérdekű korlátozása még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt*”.¹² 1993-ban hozta meg az Alkotmánybíróság azt a döntését, amely mintegy egy évtizeden keresztül a tulajdonjog-védelmi alaphatározatának minősült: a **64/1993. (XII. 22.) AB határozatban** a testület a szükségességi-arányossági tesztől a közérdekűség-arányossági tesztre tért át. Ennek oka, hogy az Alkotmány a tulajdon korlátozásán is túlmutató tulajdontól való megfosztáshoz, a kisajátításhoz nem a szükségességet, hanem a közérdekűséget kívánja meg: „*Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a »közérdekűt« kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény.*”¹³ Ennek megfelelően: „*Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági*

¹⁰ 4/2000. (III. 17.) AB határozat Indokolás II. pont

¹¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indokolás IV/1. pont

¹² 7/1991. (II. 28.) AB határozat Indokolás IV/2. pont

¹³ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat Indokolás IV/3. pont

értékelés voltaképpen *tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.*¹⁴ A testület rámutatott továbbá arra is, hogy: „*demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a »közérdeket« igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített »közérdek« alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem [...] arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás [...]*”¹⁵

Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog-védelmi tesztjének szigorítását a 2000-es évek elején kezdte meg, s 2005-ben érte el a jelenlegi szintet. Ahogyan erre a **42/2006. (X. 5.) AB határozat** rámutat: „*Több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit az Abh. 1993-ban megfogalmazott. A 27/2000. (VII. 6.) AB határozat a kérdéses jogi szabályozás által érintett terület tekintetében vizsgálta, hogy a közérdek szükségessé teszi-e az ingatlanok tulajdonjogának korlátozását, nem állt meg tehát az elvont közérdekre hivatkozás elfogadásánál. A nem teljesen azonos elvi alapra hivatkozó határozatokhoz viszonyítva egyértelmű, új álláspontot fejtett ki a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni.*”¹⁶

Az Alkotmánybíróság egyre magasabb követelményeket állít a közérdekre hivatkozás elé: kezdetben eltekintett annak vizsgálatától, hogy mi minősül annak, 2005-re pedig már alkotmányellenesnek találta a csupán az elvont közérdekre való hivatkozást.

A Kktv. és Ktmt. szabályaira alkalmazva az alkotmánybírósági gyakorlatot azt tapasztaljuk, hogy a közérdek a közlekedés biztonságához fűződő érdekként jelenik meg. Könnyen belátható annak társadalmi jelentősége, hogy a közlekedés során minél kevesebb baleset történjen. A két törvény nem általánosságban hivatkozik a közérdekre, hanem annak egy részét emeli ki, a közlekedés biztonságát. A tulajdonkorlátozás – azaz a közúttól meghatározott távolságban lévő földek tulajdonosainak használati, illetve rendelkezési jogának korlátozása – a közlekedés biztonságán mint elvont értéken nyugszik.

A valós kérdés ebben az ügyben az, hogy alkalmas-e a kívánt cél elérésére az eszköz: tényleg kevesebb lesz-e a baleset attól, hogy a közúttól 50, illetve 100 méterre elhelyezkedő reklámtáblák méretének 4 m²-re való csökkentését írja elő a törvényhozó. Ez a probléma az alkotmánybírósági teszt szempontjából úgy közelíthető meg, hogy vagy implicit módon – valamelyik már meglévő ismervbe –, vagy explicit módon – önálló „lépcsőként” – **a tesztbe kell építeni az alkalmasság vizsgálatát.**

Az alkotmánybírósági tulajdonvédelmi teszt továbbfejlesztése szükségszerű, ugyanis alkotmányosan nem megengedhető, hogy az általában vett közérdek, vagy annak egy része – például a közlekedésbiztonság – felhívásával a jogalkotó megkerülje az alapjogi kontrollt. Amíg az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a korlátozásnak közérdek megvalósítására való

¹⁴ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat Indokolás IV/3. pont

¹⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat Indokolás IV/3. pont

¹⁶ 42/2006. (X. 5.) AB határozat Indokolás III/2.

alkalmasságát, addig a jogalkotó olyan adu birtokában van, amelyet a tulajdonkorlátozás minden esetében alkalmazhat.¹⁷

A Ktmt. parlamenti vitáját és a javaslatához tartozó indokolást áttekintve megállapítható, hogy **a törvényhozó nem igazolta objektíven azt, hogy a módosítás elősegíti a közlekedés biztonságát.** Az eszköz és a cél közti ok-okozati összefüggés közel sem magától értetődő: például az 50-100 méteres távolságban lévő, 4 m² nagyságú hirdetés érzékelhető, ám tartalma nehezen vehető ki, legalábbis biztosan nehezebben, mint egy óriásplakáté. A távoli, kisméretű reklámtábla a figyelmet felkeltheti, de ugyanakkor annak böngészése a vezetéstől sokkal több figyelmet von el, mint egy könnyen leolvasható óriásplakát tartalmának meghatározása. Végső soron tehát az is előfordulhat, hogy a szabályozás éppen a szándékolttal ellentétes hatást vált ki. Annak megállapítása, hogy a Ktmt. által bevezetett tilalom ténylegesen milyen hatást gyakorol a közlekedés biztonságára, szakértői feladat – ténykérdés –, amely olyan jelentőségű a konkrét ügyben, hogy az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélése során nem hagyható figyelmen kívül.

A korlátozás közlekedés biztonságára gyakorolt hatásának központi jelentősége ellenére a jogalkotó a törvényhozási eljárás egyik nyilvános fázisában¹⁸ sem gondoskodott arról, hogy a tulajdonkorlátozás e módjának a közlekedés biztonságára gyakorolt pozitív hatását igazolja. Az eszköz és a cél közötti összefüggés csupán feltételezésen alapul, s e feltételezés nem szolgálhat elégséges indokul alapjog-korlátozáshoz.

Az alapjog-korlátozás a kitűzött cél elérésére való alkalmasságának megítélése az alkotmánybíróági eljárás szempontjából azt jelenti, hogy ténykérdést is értékelési körébe kell vonnia a testületnek. Ez ugyan szokatlan az alkotmánybíráskodás során, azonban nem példa nélküli. Az Abtv. 57. § (6) bekezdése megteremti normatív alapját a ténykérdésben való döntéshozatalnak – bizonyítás lefolytatásának –, s szakértő igénybevételét is lehetővé teszi.¹⁹ **Az Alkotmánybíróság számos alkalommal vett figyelembe ténykérdéseket a megtámadott jogszabályok alkotmányosságának megítéléséhez.** Az egyik leghíresebb eset ezek közül a halálbüntetés eltörlése. Az Alkotmánybíróság – többek között – [redacted] [redacted] [redacted] kriminológust kérte fel szakértői vélemény elkészítésére.²⁰ [redacted] statisztikai, kriminológiai állításai – ti. a halálbüntetésnek nincs visszatartó ereje – a halálbüntetés alkotmányellenességének indokolásában is visszaköszönek.²¹ Az Alkotmánybíróság a

¹⁷ Kiemelést érdemel, hogy a KSH által a jelen témakörben vezetett baleseti statisztikák (<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/gyor/ser/ser20806.pdf>) alapján a személyesülések közötti közlekedési balesetek száma a baleseti helyszín szerint, 2008. I–II. n. év: autópálya összesen: 196, lakott területen belül: 6.250, lakott területen kívül: 2.626. Ebből következően a statisztikák szerint a balesetek szempontjából a leginkább veszélyes terület a belterület, nem pedig a lakott területen kívül eső rész. Ebből következően kérdéses, hogy a jogalkotó egyáltalán végzett-e bármilyen előzetes vizsgálatot a norma meghozatala során.

¹⁸ a Ktmt. javaslata és indokolása (T/1746 számú törvényjavaslat):

<http://www.parlament.hu/irom39/01746/01746.pdf>

az általános vita jegyzőkönyvét lásd:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=56&p_felsz=145&p_felszig=189&p_aktus=5

a részletes vita jegyzőkönyvét lásd:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=58&p_felsz=82&p_felszig=110&p_aktus=11

¹⁹ Abtv. 57. § (6) bekezdés: „Ha az alapjogi jogsérelem fennállásának eldöntése szakkérdés tisztázását teszi szükségessé, az Alkotmánybíróság kivételesen szakértőt rendel ki az eljárásban. A szakértői bizonyítás részletszabályait az Alkotmánybíróság ügvyrendje tartalmazza.”

²⁰ 23/1990. (X. 31.) AB határozat Indokolás II/2. pont

²¹ vö.: 23/1990. (X. 31.) AB határozat Indokolás II/2. pont és V/3. pont

tulajdonjog-korlátozás alkotmányosságáról való döntés során is támaszkodott már ténykérdésre: a **42/2006. (X. 5.) AB határozatban** a testület a mobiltelefon-antennák telepítése miatt indokoltá váló tulajdon-korlátozások indokoltságát attól tette függővé, hogy a mobiltelefonos hálózat kiépítése, fejlesztése közérdek-e. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „*mobiltelefonok jelentőségét tükrözik az Európai Unió Statisztikai Hivatala által 2005-ben közölt adatok, amelyek szerint 2003-ban az Unió országaiban átlagban 100 állampolgárra 79,9 mobiltelefon-előfizetés jutott (az Unió fejlettebb országaiban általában az átlag felett volt az adat). Magyarországon a mobiltelefon-előfizetés adata 78,3 volt, ezzel szemben a vezetékes telefonoknál csak 35,6. A mobiltelefon használata tekintetében fennálló, széles körben jelentkező igényre is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy általában fennáll a közérdek az elektronikus hírközlő létesítmények és így az antennatartó-szerkezetek létrehozására.*”²²

A fenti döntés egyrészt a közérdek és a közérdekre hivatkozás alkotmánybírósági kontrolljának szigorodását mutatja, másrészt arról tanúskodik, hogy e szigorodó kontroll alkalmazásához a testületnek a pusztán jogkérdéseken túli ténykérdésekre is figyelemmel kell lennie. **Az eszköz és cél közötti összefüggés, az alkalmasság vizsgálata az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésében tehát olyan továbblépést jelent az alkotmánybírósági gyakorlatban, amely egyfelől alkotmányosan igazolható szükségként jelentkezik, másfelől pedig illeszkedik a testületnek ahhoz a felfogásához, hogy az alapjog-korlátozás területén fokozatosan szigorodó teszteket alkalmaz.**

Álláspontunk szerint – a fentebb röviden bemutatott logika alapján – a Ktmt. által bevezetett reklámtábla-elhelyezési tilalmak nem segítik elő a közlekedésbiztonság javulását, a táblák méretének ilyen alacsony számon történő maximalizálása mint eszköz nem alkalmas a kívánt – s egyébként közérdekű – cél elérésére. Absztrahálva e tételt: **ha a közérdek elérésére a törvényhozó által választott eszköz nem alkalmas, akkor a tulajdonjog-korlátozás első kritériuma, a korlátozás közérdeket szolgáló volta is megdől, ebben az esetben pedig a korlátozás ezen módja alkotmányellenesnek minősül.**

IV. A Ktmt. 101. § (2) bekezdés „4. § (1) bekezdése” szövegrészének alkotmányellenessége

A kellő felkészülési idő tesztjeként az Alkotmánybíróság kettős követelményrendszert állított fel:

- 1) egyrészt a hatályba léptetendő jogszabály jellegét, a hatályba lépés hatását,
- 2) másrészt a felkészülési idő tényleges hosszát vizsgálja.

ad 1)

„Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a felkészülési idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest **úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.** [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.;

²² 42/2006. (X. 5.) AB határozat Indokolás III/2. pont

44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799-800.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1459-1460.; 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1441-1442.]²³

A fenti kritériumok közül az érintetteknek való sérelem-okozás emelhető ki, a szerzett jogok sérelme és/vagy a jogalkalmazó felkészülése kizárható, ezért a továbbiakban azt vizsgálom, hogy a Ktmt. 4. §-ának megismerésére és az arra való felkészülésre sérelmes-e az érintettek számára. Ehhez arra kell választ adni, hogy **mi tekinthető sérelmesnek**.

Az kétségtelen, hogy a **szankció alkalmazása** sérelmes az érintett számára, ez a szankció alkotmánybírói fogalmából is következik: a „szankció olyan joghátrány, amelyet valamely jogszabályi rendelkezés (vagy egyedi hatósági döntés) megszegése esetére helyez kilátásba a jogalkotó.”²⁴ Az 500.000 Ft. mértékű **bírság** a vagyoni szankciók körébe tartozik: jogszabály megsértése esetén, a jog megsértése miatt a jogsértés elkövetőjének vagyonát hátrány éri: csökkentik azt. A bírságot előíró 4. § (2) bekezdése a Ktmt.-nek azonban csak 2011. július 1-jén lépett hatályba, azt kell tehát igazolni, hogy **nem a bírságolás az egyetlen szankció**, amely a Ktmt. 4. § (1) bekezdéséhez – és a Kktv. 12. § (3) bekezdéséhez – társul. A Kktv. korábban hatályos szabályai szerint két jogkövetkezmény is alkalmazható a fenti tilalmak megszegőivel szemben:

- a) A közlekedési hatóság a Kktv. 12. § (3) bekezdésben megállapított tilalom megszegőjét a jel, jelzés, reklámtábla, reklámhordozó, reklámcélú berendezés vagy egyéb tárgy eltávolítására kötelezi.²⁵
- b) A közút kezelője a közlekedési hatóság rendelkezése alapján az eltávolítást – a kötelezett költségére és veszélyére – elvégezheti vagy elvégeztetheti.²⁶

Az eltávolításra kötelezésre akkor kerül sor, ha a tilalom megszegője önként nem tett eleget kötelezettségének. Ez jogszabály-szegésnek minősül, mivel a reklámtábla kihelyezőjének kellett volna gondoskodnia arról, hogy a tilalom alá eső reklámtáblát eltávolítsa. Az igazi kérdés a joghátrány-jelleghez kapcsolódik. Az, hogy a reklámtáblát el kell távolítani, a reklámtábla kihelyezőjének sérelmes. Ez a sérelem azonban a jogszabály azon rendelkezéséből fakad, amely tilalmazza az adott helyen reklámtábla elhelyezését. A hatóság tehát nem pluszhátrányt állapít meg, vagy helyez kilátásba, hanem az ex lege teljesítendő kötelezettség végrehajtására szólít fel hatósági jogalkalmazás útján. A közút kezelője által elvégzett vagy elvégeztetett eltávolítás azonban a pusztán kötelezésen túlmutat: végrehajthatóvá teszi a hatósági rendelkezést. A hatóság rendelkezése azonban továbbra is az alapkötelezettség keretein belül marad, így azon túlmutató joghátrány, **szankció nem állapítható meg**.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy az alkotmánybírói teszt nem teszi olyan magasra a mércét, hogy az érintetteknek csupán a szankció, a jogszabályból folyó alapkötelezettség megsértésén túli joghátrány lenne sérelmes, **a tesztnek megfelel az is, ha a jogszabály által tételezett alapkötelezettség sérelmes**. Ez a szankciót nélkülöző normák jogi jellegével is alátámasztható: a jogszabályokat akkor is be kell tartani, ha azokhoz szankció nem kapcsolódik. A lex imperfecta nem erkölcsi, etikai szabály, hanem a jogrendszer része azáltal, hogy jogszabály – általánosan kötelező magatartási szabály – tételezi. Amennyiben egy szabályhoz hátrányos jogkövetkezmény, szankció nem társul, annak kötelező érvényét

²³ 69/2006. (XII. 6.) AB határozat Indokolás III/3. pont

²⁴ 31/1998. AB határozat (VI. 25.) Indokolás V. pont

²⁵ Kktv. 12. § (4) bekezdés

²⁶ Kktv. 12. § (4) bekezdés

nem rontja le, legfeljebb a kikényszeríthetősége romlik. A kikényszeríthetetlen jogszabályt is be kell tartani, a jogkövetés szankció nélkül is megvalósulhat.

A teszt első lépcsőjének kérdése tehát úgy alakul át, hogy a Ktmt. 4. § (1) bekezdés – azaz a Kktv. új 12. § (3) bekezdése – általában véve, az általa előírt kötelezettséget tekintve sérelmes-e az érintetteknek.

Könnyen belátható, hogy eltávolítás önmagában – bírságolás nélkül is – hátrányos: egyrészt olyan kiadásra kötelezi a reklámtábla elhelyezőjét, illetőleg az ingatlan tulajdonosát, amelytől egyébként tartózkodott volna, másrészt pedig bevételtől is eselik: amennyiben a reklámtábla elhelyezője az volt, akinek érdekében azt kihelyezték, akkor a reklámtól remélt forgalomnövekedéstől, vagy más, bevételt közvetetten generáló gazdasági előnytől esik el; amennyiben pedig a reklámtábla kihelyezője eltér attól, akinek az érdekében a reklámot kihelyezték, a két jogalany közti szerződés jogszabály-változás okán a polgári jog szabályai szerint lehetetlenülni fog, a reklámtábla kihelyezője a továbbiakban abból bevételt nem realizálhat. Az eltávolítás vagy az eltávolíttatás tehát vagyoni hátrányt okoz a reklámtábla elhelyezőjének.

Álláspontom szerint a **Kktv. 12. (4) bekezdésében foglalt jogkövetkezmények (eltávolítás és eltávolíttatás, valamint azok vagyoni hatásai) egyértelműen alapot adnak arra, hogy azokat az érintetteknek okozott sérelem kategóriájába illeszthetők legyenek.**

ad 2)

A Ktmt. 101. § (2) bekezdése kimondja, hogy a – többek között a lakott területen kívül elhelyezett reklámtáblák méretét négy m²-ben maximalizáló – 4. § (1) bekezdése 2011. január 1-jén lép hatályba. A Ktmt.-t a Magyar Közlöny 200/2010. számában hirdették ki, amely 2010. december 30-án jelent meg. **A felkészülési idő az új tilalmakra tehát 1 nap volt.**

Az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza meg, hogy a felkészülési idő milyen hosszúsága minősül „kellőnek”, „megfelelőnek”, „elegendőnek”. Ez az időtartam attól függ, hogy milyen jellegű hatást vált ki a hatályba lépő jogszabály. Minél nehezebb megfelelni az új követelményeknek, annál hosszabb felkészülési idő indokolt. Például az Mt. rendes szabadság kiadására vonatkozó egyik szabályának módosítására való felkészülésre az egyhetes vacatio legis-t alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság²⁷, addig a sertéstartás megváltozott szabályaira való felkészüléshez a 28 napos időtartamot alkotmányellenesként határozta meg²⁸.

Az **egynapos** felkészülési idővel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „**a felkészülési idő hiánya kétségtelenül megállapítható**”.²⁹ Abban az ügyben a közoktatási törvény az intézményvezető munkáltatónak azt írta elő augusztus 31-én, hogy a tanév kezdetére készítsen személyre szóló nevelési-oktatási tervet.

ad 2-3)

A jogszerűen elhelyezett reklámtábla, jelzés tulajdonosa 2010. december 30-án értesülhetett legkorábban arról, hogy a lakott területen kívüli közutak tengelyétől számított 50, illetve 100 méteren belül elhelyezett reklámtáblákat 2011. január 1-ig el kell távolítania. Amennyiben

²⁷ 74/2006. (XII. 5.) AB határozat

²⁸ 29/2001. (VI. 29.) AB határozat

²⁹ 69/2006. (XII. 6.) AB határozat Indokolás III/4. pont

nem így tett, 2011. január 1-jén a közlekedési hatóság már kötelezhette az eltávolításra, s amennyiben ennek nem tett eleget, a közút kezelője a reklámtábla kihelyezőjének költségére intézkedhetett ez iránt. Nyilvánvaló, hogy a reklámtáblák kihelyezői nem voltak olyan helyzetben, hogy a hirtelen illegálissá váló reklámtáblákat egy nap alatt – különösen szilveszter napján – eltávolíthassák, ezért **az alkotmánybírósági teszt mindkét kritériuma megvalósult, a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt**, ezért a Ktmt. 4. § (1) bekezdését hatályba léptető 101. § (2) bekezdés alkotmányellenes.

A fentiek alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot az alábbi jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mivel azok álláspontom szerint sértik az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot, illetve az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiság klauzulát:

- a) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. (továbbiakban: Kktv.) 12. § (3) bekezdésének „alkalmas arra, hogy a közlekedők figyelmét elterelje, vagy a közlekedés biztonságát egyéb módon veszélyezteti” szövegrésze,
- b) a Kktv. 12. § (3) bekezdésének „4 m² felületet meg nem haladó” szövegrésze és az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXII. tv. (továbbiakban: Ktmt.) 4. § (1) bekezdésének „4 m² felületet meg nem haladó” szövegrésze, valamint
- c) a Ktmt. 101. § (2) bekezdésének „4. § (1) bekezdése” szövegrésze.

2012. március 23.

Tisztelettel:

Képv.:

Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773

Ügyszám: IV/2643-1/2012

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/2643-2/2012
Érkezett:	2012 MÁJ 07.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelőiroda:	Pappé

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [redacted] s [redacted] ügyvezetője a korábban csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőm útján a fenti számú ügyben az alábbi

hiánypótlást

terjesztjük elő:

Előadjuk a T. Alkotmánybíróság részére, hogy társaságunk, a [redacted] aminek én, [redacted] s ügyvezetője vagyok – **fő tevékenységként hirdetéssel foglalkozik és országos tévéműsorok számban rendelkezik olyan reklámtáblákkal**, melyek fennmaradása az általunk támadott és hivatkozott jogszabály rendelkezéseitől függ. (Ennek igazolására mellékelten csatoljuk a társaság nyilvános és lekérhető cégkivonatát.)

Ebből kitűnően az **Abtv. 26. § (2) bekezdése** alapján jogosultak vagyunk alkotmányjogi panasz előterjesztésére, mivel társaságunk közvetlenül érintett a támadott jogszabályok alkalmazásában, ezek hatályba lépése számunkra közvetlen és nyilvánvaló jogsérelemet okozott és nincs olyan jogorvoslati eljárás, mely a jogsérelem orvoslására alkalmas volna.

A fentiek alapján kérem, szíveskedjenek alkotmányjogi panaszunkat befogadni, az azzal kapcsolatos érdemi eljárást lefolytatni és panaszunknak helyt adni!

[redacted] 2012. május 03.

Tisztelettel: [redacted]

Képv.: [redacted]