

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3256/2018. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 11/A. § (1)–(3) bekezdései, 11/B. § (2) bekezdése, 11/C. § (1) bekezdése, 15. § (1)–(5) bekezdései valamint a 16. § (1) és (3) bekezdései és a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (1), (3), (4) bekezdései, 3. § (1)–(4) bekezdései, 4. § (1)–(3) bekezdései és 1–2. számú mellékletei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Egy gazdasági társaság indítványozó 2017. július 17. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján fordult az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszszal.
- [2] A 2018. február 19-én kiegészített és módosított panaszban a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 11/A. § (1)–(3) bekezdései, 11/B. § (2) bekezdése, 11/C. § (1) bekezdése, 15. § (1)–(5) bekezdései és 16. § (1)–(3) bekezdései, illetve a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2. § (1), (3), (4) bekezdései, 3. § (1)–(4) bekezdései, 4. § (1)–(3) bekezdései és 1–2. számú mellékletei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az indítványozó.
- [3] 1.1. A Tvtv. „a reklámok elhelyezése közterületen és a közterületről látható magánterületen” 4/A. cím alatt első sorban elvi követelményeket fogalmaz meg: a településkép fokozottabb védelme érdekében közterületen, valamint magánterületen a közterületről látható reklámhordozó és reklám a település értékeit, építészeti arculatát aránytalanul ne sértse vagy akadályozza. Másrészt alapelvei célként jelöli meg, hogy a reklámok mennyisége és településképet befolyásoló jellege a településkép védelmének megfelelő, észszerű mértékű legyen [Tvtv. 11/A. § (1) és (2) bekezdés].
- [4] A rendelkezés háromféle konkrét követelményt, illetve tilalmat állapít meg, melyek közül az indítványozó kettőt támadott: egyrészt az 1. mellékletben meghatározott területen kívül (a településkép védelme szempontjából kiemelt terület) reklámhordozó közterületi és magánterületi elhelyezésére vonatkozó szerződés legfeljebb tizenöt évre köthető [Tvtv. 11/B. § (2) bekezdés].
- [5] A törvényi és rendeleti szintű szabályok megszegésének szankcionálására külön bírságot intézményesít, amely – a jogsértés súlyától, ismételtségétől stb. függően – 500 000 forinttól 3 millió forintig terjedhet. [Tvtv. 11/C. § (1) bekezdés].
- [6] 1.2. A Tvtv. ezen túlmenően a záró és átmeneti rendelkezések között meghatározza az új reklámközzételési szabályok bevezetésének rendjét, rendelkezik a korábbi (a Módtv. hatálybalépését megelőzően elhelyezett) reklámhordozók használatáról, valamint a reklámhordozókhoz kapcsolódó önkormányzati szerződések felülvizsgálatáról.
- [7] A Tvtv. az új reklámhordozókra vonatkozó speciális szabályok körében egyrészt rögzíti, hogy új reklámhordozó elhelyezésére a törvénymódosítás és a végrehajtására kiadott jogszabályok rendelkezéseivel összhangban kerülhet sor [Tvtv. 15. § (1) bekezdés]. Másrészt kimondja, hogy a 2016. évi CLXXIV. törvény a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Módtv.) által beiktatott rendelkezéseit a Módtv., valamint a Vhr. hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni [Tvtv. 15. § (2) bekezdés].

- [8] A Tvtv. 15. § (3) és (5) bekezdése a korábbi reklámhordozók használatáról rendelkeznek. A Tvtv. 15. § (3) bekezdése meghatározza, hogy az új szabályoknak nem megfelelő (vagy olyanná át nem alakított) reklámhordozó 2020. december 31-ig használható reklám közzététele céljából. A Tvtv. 15. § (5) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy az át nem alakított reklámhordozót a tulajdonosa köteles a saját költségén eltávolítani.
- [9] A Tvtv. 15. § (4) bekezdése a reklámhordozókhoz kapcsolódó önkormányzati szerződésekre vonatkozik. Kimondja, hogy a (3) bekezdés szerinti reklámhordozó használatára vonatkozó, határozott időre szóló szerződés időbeli hatálya nem hosszabbítható meg, és az érintett reklámhordozó használatára új szerződés nem köthető, kivéve, ha azt megfelelően átalakították. A Tvtv. 16. § (1) bekezdése előírja, hogy az önkormányzat a Vhr. hatálybalépését követő kilencven napon belül felülvizsgálja a Módtv. hatálybalépésekor fennálló, a település közterületének reklámcélú hasznosítására vonatkozó szerződéseit. Ha a szerződések nem állnak összhangban az új szabályokkal, azok módosítását vagy új szerződés megkötését kell kezdeményeznie. A Tvtv. 16. § kifogásolt (3) bekezdése szerint az önkormányzat ennek megghiúsulása esetén – a szerződés szerinti felmondási jog gyakorlásán túlmenően – hathavi felmondási idővel felmondhatja a fennálló szerződéseit.
- [10] 1.3. A Vhr. kifogásolt szabályai a reklámok, reklámhordozók elhelyezésének általános szabályai cím alatt a Tvtv. új reklámközzétételei szabályait konkretizáló általános követelményeket tartalmaznak.
- [11] A Vhr. 2. § (1) bekezdés kimondja, hogy kizárólag a Tvtv.-nek, továbbá e rendelet, illetve a településképi rendeletek rendelkezéseinek, illetve az e rendeletekben meghatározott feltételeknek megfelelő reklámhordozón, továbbá méretben és technológiával tehető közzé reklám, helyezhető el reklámhordozó, illetve létesíthető és tartható fenn reklámhordozót tartó berendezés. Ennek értelmében közterületen reklám közzétételére, illetve reklámhordozóként, reklámhordozót tartó berendezésként kizárólag utcabútor használható. Reklám közzétételére, illetve reklámhordozóként, reklámhordozót tartó berendezésként közterületen a közművelődési célú hirdetőoszlop kivételével hirdetőoszlop nem alkalmazható [2. § (3) bekezdés].
- [12] A Vhr. 1. melléklete, valamint 2. melléklete határozza meg – az önkormányzatok településszerkezeti terve szerint irányadó területi besoroláshoz igazodóan – a reklámok közzétételének, illetve reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezésének közterületekre és magánterületekre irányadó szabályait.
- [13] A Vhr. 3. §-a határozza meg, mely felületek használhatók reklám közzétételére és melyek nem: kizárja az utasváró és kiosk tetejét, ezt meghaladóan ezek teljes területe felhasználható, a közművelődési célú hirdetőoszlop teljes területe használható, az információs vagy más célú berendezésnek pedig legfeljebb a kétharmada. A Vhr. rendelkezik a reklám rögzítéséről és méretéről is. Kimondja, hogy ragasztás útján reklám, illetve reklámhordozó – meghatározott kivétellel – nem rögzíthető [4. § (1) bekezdés]. A plakát, valamint az építési reklámháló reklám közzétételére igénybe vehető felülete két négyzetméternél kisebb nem lehet, továbbá a kilenc négyzetmétert nem haladhatja meg [4. § (2) bekezdés]. Az utcabútorok kivételével a reklámhordozót tartó berendezés reklámhordozók elhelyezésére igénybe vehető felülete a tizenegy négyzetmétert nem haladhatja meg [4. § (3) bekezdés].
- [14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés kimondja, hogy a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [15] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította. Az Alkotmánybíróság ezért először azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [16] Az Alkotmánybíróság az érintettség kritériumai kapcsán a következőket állapította meg: „[a] személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. 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], megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}.

- [17] 2.1. A támadott jogszabályi rendelkezések közül a Tvtv.-nek a reklámok elhelyezése közterületen és a közterületről látható magánterületen 4/A. cím alatti rendelkezései (Tvtv.-ben e cím alatt szerepelnek a 11/A–11/D. §-ok), valamint a záró és átmeneti rendelkezések közül az új reklámközzételti szabályok bevezetésének rendjéről [Tvtv. 15. § (1)–(2), (4) bekezdés], és a reklámhordozókhoz kapcsolódó önkormányzati szerződések felülvizsgálatáról szóló rendelkezései [Tvtv. 16. § (1)–(3) bekezdés] tekintetében nem áll fenn a közvetlen érintettség feltétele.
- [18] A Tvtv. a reklámok elhelyezése közterületen és a közterületről látható magánterületen 4/A. cím alatt egyrészt elvi követelményeket rögzít [Tvtv. 11/A. § (1)–(3) bekezdés], amelyek általánosságuk miatt nem alkalmasak közvetlenül jogsérelem okozására.
- [19] Másrészt a Tvtv. 11/C. § (1) bekezdés a közigazgatási bírságról rendelkezik, amely szintén nem közvetlenül hatályosuló norma, mivel a jogsérelmet nem önmagában az közigazgatási bírság intézményének bevezetése, hanem a közigazgatási bírságot kiszabó határozat okozza, amely ellen igénybe vehető jogorvoslat.
- [20] A Tvtv. záró és átmeneti rendelkezései közül az új reklámközzételti szabályok bevezetésének rendjéről szóló 15. § (1) bekezdése, valamint a Vhr. 2. § (1) bekezdése szintén elvi követelményt rögzít azzal, hogy kimondja, új reklámhordozó elhelyezésére az új jogszabályokkal összhangban kerülhet sor. A Tvtv. 15. § (2) bekezdés pedig az új rendelkezések alkalmazására vonatkozó garanciális szabályt tartalmaz, miszerint azokat a Módtv. hatályba lépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni. Ezért ezek a rendelkezések sem okoznak közvetlenül jogsérelmet.
- [21] Hasonlóképpen nem felelnek meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlenség kritériumának a Tvtv. reklámhordozókhoz kapcsolódó önkormányzati szerződések felülvizsgálatáról szóló rendelkezései. A törvényi rendelkezések címzettje a helyi önkormányzat, amely nem hosszabbíthatja meg a fennálló, határozott időre szóló szerződéseinek időbeli hatályát és a korábbi reklámhordozókra nem köthet új szerződést, kivéve, ha a reklámhordozókat az új jogszabályok szerint átalakították [Tvtv. 15. § (4) bekezdés]. Ennek megfelelően felülvizsgálja a fennálló szerződéseit és kezdeményezi azok – Módtv. által megállapított és a Vhr. rendelkezéseinek megfelelő – módosítását vagy új szerződést köt, illetve ezek meghíúsulása esetén a szerződést hathavi felmondási idővel felmondhatja [Tvtv. 16. § (1) és (3) bekezdés]. Tehát az indítványozó alapjogi pozíciója csupán közvetett, a helyi önkormányzat magatartása révén sérülhet. A szerződés módosítása vagy felmondása pedig bíróság előtt megtámadható.
- [22] Ezen túlmenően nem közvetlenül hatályosuló norma a Vhr. 2. § (4) bekezdésének a mellékletekre utaló szabálya, valamint az 1. melléklete és 2. melléklete sem. Az utaló szabály önmagában nem alkalmas jogsérelem okozására, a mellékletek pedig a helyi önkormányzatok számára rögzítenek szabályozási előírásokat a közterületekre és köztulajdonban álló ingatlanokra, valamint a magánterületekre vonatkozóan. A helyi önkormányzat településképi rendelete határozza meg a település sajátosságaihoz igazodva, hogy pontosan hol lehet, és hol nem lehet reklámot közzétenni.
- [23] Ennek értelmében a közvetlen érintettség feltételének hiányában nem vizsgálhatók érdemben a Tvtv. 11/A. § (1)–(3) bekezdéseinek, 11/B. § (2) bekezdésének, 11/C. § (1) bekezdésének, 15. § (1)–(2) és (4) bekezdéseinek, 16. § (1) és (3) bekezdéseinek, valamint a Vhr. 2. § (4) bekezdésének, 1. mellékletének és 2. mellékletének rendelkezései.
- [24] 2.2. A Vhr. 2. § (3) bekezdése, 3. §-a, 4. § (1)–(3) bekezdései a jövőre nézve korlátozzák a reklámhordozók fajtáit, valamint a reklám rögzítésének technikáját. A Vhr. 2. § (1) bekezdés kimondja, hogy kizárólag a Tvtv.-nek, továbbá e rendeletnek, illetve a településképi rendeleteknek megfelelő reklámhordozón, továbbá méretben és technológiával tehető közzé reklám, helyezhető el reklámhordozó, illetve létesíthető és tartható fenn reklámhordozót tartó berendezés. Reklám közzétételére, illetve reklámhordozóként, reklámhordozót tartó berendezésként közterületen a közművelődési célú hirdetőoszlop kivételével hirdetőoszlop nem alkalmazható [2. § (3) bekezdés]. Ragasztás útján reklám, illetve reklámhordozó – meghatározott kivétellel – nem rögzíthető [4. § (1) bekezdés].

- [25] A plakát, valamint az építési reklámháló reklám közzétételére igénybe vehető felülete két négyzetméternél kisebb nem lehet, továbbá a kilenc négyzetmétert nem haladhatja meg. Az utcabútorok kivételével a reklámhordozót tartó berendezés reklámhordozók elhelyezésére igénybe vehető felülete a tizenegy négyzetmétert nem haladhatja meg [4. § (2)–(3) bekezdés].
- [26] A Vhr. 3. §-a utasváro tetején, kioszk tetején, közművelődési célú hirdetőoszlop, vagy információs vagy más célú berendezés reklám céljára hasznosítható felületén reklámhordozó, illetve reklámhordozót tartó berendezés elhelyezését szabályozza.
- [27] Ezek a szabályok – a Vhr. 10. §-a folytán – szintén nem az Abtv. szerinti közvetlenséggel hatályosulnak az indítványozót illetően, hanem további önkormányzati, hatósági jogalkalmazói lépésekkel, esetleg bíróság előtti jogvitában. A Tvtv. és a Vhr. értelmében új reklámhordozó és reklám elhelyezéséhez közterület-használatra jogosító szerződés vagy más egyedi döntés közbejötté szükséges. A Vhr. általában ezekben az egyedi döntésre irányuló eljárásokban érvényesül, az új reklámhordozóknál, új közterület-használatról szóló döntéseknél. A Vhr. 10. §-a ezt fejezi ki, amikor kimondja, hogy e rendeletet a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni. A Tvtv. és Vhr. szabályai településképi bejelentési eljárásban érvényesülnek [Tvtv. 10. § (1) bekezdés].
- [28] A Vhr. 10. §-ának eljárásokban alkalmazást előíró szabályából az következik, hogy a Vhr. 2. § (3) bekezdése, 4. § (1)–(3) bekezdései a jelen esetben közvetlen panasz alapján nem vizsgálható: az érintettség abban az esetben állapítható meg, ha a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. A Tvtv. 16. §-ából az következik, hogy a Vhr. e rendelkezései nem érvényesülnek közvetlenül: a helyi önkormányzat képviselő-testületének felül kell vizsgálnia a fennálló, a település közterületének reklám célú hasznosítására vonatkozó szerződéseit és kezdeményeznie kell azoknak a megfelelő módosítását vagy új szerződések megkötését, legkésőbb a 15. § (3) bekezdése szerinti hatállyal. A közvetlen panasz befogadására akkor kerülhet sor, ha a sérelem „jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül” következik be, vagyis ha a támadott norma olyan kógens, kivételt nem engedő szabály, amely kihatással van az indítványozóra. A Vhr. 10. §-a kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a rendelet szabályait eljárásokban kell alkalmazni. Sérelem okozása ezért a rendelet alapján közvetlenül nem, hanem csak a hatálybalépését követően indult eljárásokban merülhet fel. Ennek értelmében a közvetlen érintettség feltételének hiányában nem vizsgálhatók érdemben a Vhr. 2. § (1), (3), bekezdései, 3. § (1)–(4) bekezdései, 4. § (1)–(3) bekezdései sem.
- [29] 3. Az indítványozó közvetlen érintettsége tehát csak a Tvtv. 15. § (3) és (5) bekezdései tekintetében áll fenn. A Tvtv. korábbi reklámhordozók használatára vonatkozó rendelkezései [15. § (3) és (5) bekezdései] a norma címzettjei által történő alkalmazásuk révén közvetlenül kihatással vannak az indítványozóra mint a közterületi reklámpiacon tevékenykedő gazdasági társaságra. A Tvtv. e két rendelkezése tekintetében az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e a határozott kérelem követelményének. Az indítványozó kérelmében hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, M) cikk (1) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének és XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére.
- [30] 3.1. Az indítványozó két összefüggésben hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére (szerzett jogok védelme, a teljesezésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyása). Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – van helye. A panasz ezért a B) cikk (1) bekezdése tekintetében nem volt érdemben vizsgálható.
- [31] 3.2. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben egyik kifogásolt jogszabályi rendelkezés tekintetében sem adott elő megfelelő alkotmányjogi indokolást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány arra hivatkozva jelölte meg a XV. cikk sérelmét, hogy a Vhr. 3. §-a és 4. §-a rendelkezései észszerű ok nélkül tesznek különbséget a reklámhordozók egyes fajtái és az azokat értékesítő egyes vállalkozások között, amely ellentétes azzal a követelménnyel, hogy a piacra lépés ne legyen diszkriminatív feltételekhez kötve. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alkalmazásában ez nem minősül megfelelő alkotmányjogi indokolásnak.

Ennek értelmében határozott kérelem hiányában nem vizsgálhatók érdemben a kifogásolt rendelkezések az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben sem.

- [32] 4. A panasz formai feltételei tehát a Tvtv. 15. § (3) és (5) bekezdéseit érintően is csak a XIII. cikk (1) bekezdése és az M) cikk (1) bekezdése tekintetében állnak fenn. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy e vonatkozásokban fennállnak-e az Abtv. 29. §-a szerinti tartalmi feltételek. Jogszabály vizsgálatára irányuló panasz akkor felel meg az Abtv. 29. §-ának, ha a panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.
- [33] Az indítványozó előadta, hogy az egyes helyi önkormányzatokkal kötött ún. reklám rendszergazdai szerződések alapján meghatározott közterületek reklámcélú hasznosítására jogosult. Ennek értelmében közterületen elhelyezheti az általa bérbe vett reklámhordozókat (pl. plakáttartó állvány) és azokat a hirdetni kívánók részére reklámfelületként értékesítheti. Álláspontja szerint a Tvtv. reklámhordozókhoz kapcsolódó önkormányzati szerződések felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezései sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadságot, mivel a „hatályos” szerződéseket jogszabállyal módosítja anélkül, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elvének alkalmazhatósága felmerülne.
- [34] Az indítványozó továbbá a Tvtv. 15. § (3) bekezdése szerint 2021. december 31-től *ex lege* nem használhatja a korábbi – az új szabályoknak nem megfelelő – reklámhordozókat. Az át nem alakított reklámhordozókat pedig saját költségén el kell távolítania [Tvtv. 15. § (5) bekezdés], ami érinti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogát.
- [35] 4.1. A vállalkozás szabadságának jogát és ennek korlátozását a foglalkozás szabad megválasztásának, illetve gyakorlásának jogához hasonló megfontolások alapján lehet megítélni. Az alkotmánybírósági gyakorlat a foglalkozás szabadsága korlátozásának alkotmányosságát annak alapján minősíti, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről avagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]]. A Tvtv. szabályai a feltételrendszert változtatják meg, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését ezért csak közvetve érintik. Jelen esetben alkotmányjogi jelentőségű kérdésként a Tvtv. 15. § (3) bekezdése tekintetében a vállalkozás gyakorlása új feltételeinek a korábbi szerződéseket érintő hatása merülhet fel. A Tvtv. 15. § (3) bekezdése legkésőbb 2021. január 1-jétől érvényesül.
- [36] A foglalkozás gyakorlásához hasonlóan a vállalkozás szabadságának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokolhatóak, alapjogi problémát csak a határesetek okoznak. Az, hogy a Tvtv. 15. § (3) bekezdése tartalmaz-e vállalkozás gyakorlását korlátozó rendelkezést, csak a Tvtv. és a Vhr. egyéb új szabályainak közbejöttével ítéltető meg. A Tvtv. 15. § (3) bekezdése szerződésekre vonatkozik. A Tvtv. 15. § (5) bekezdése reklámhordozó eltávolításáról szól, ha azt nem alakították át. Szerződések feltételeinek megítélése viszont általában nem az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, hanem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elve és az M) cikk (2) bekezdéséből eredő szerződéses szabadság elve alapján ítéltető meg, megfelelő indítvány alapján. Ez nem jelenti azt, hogy akár meglévő, akár a jövőben gyakorolni kívánt vállalkozási tevékenység végzésének a feltételei – amelyeket jogszabály határoz meg, és emiatt kell a vonatkozó szerződéseket is alakítani – ne eshetnének alkotmányossági vizsgálat alá. Szerződések módosítását törvény útján viszont nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem más mérce szerint kell megítélni [*clausula rebus sic stantibus* elve, 8/2014. (III. 20.) AB határozat]. A Tvtv. 15. § (3) bekezdésének lényege az, hogy az új rendelkezések hatályosulását időben elhalasztja. Lehetővé teszik, hogy ne azonnal, hanem csak 2020. december 31. napján szűnjék meg a módosítás előtt létrejött olyan, határozatlan vagy 2020. december 31. napjánál hosszabb ideig tartó, határozott időtartamra kötött, közterület reklámcélú hasznosítására és annak ellenőrzésére irányuló, valamely helyi önkormányzattal kötött reklám rendszergazdai szerződés, amely nem felel meg a törvény rendelkezéseinek, valamint a felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet és településképi rendelet rendelkezéseinek. Az Alkotmánybíróság többször megállapította, hogy hosszú távú szerződéseknél – megfelelő felkészülési idő biztosítása esetén – nem tekinthető alaptörvény-ellenes korlátozásnak a szerződések fennállását korlátozó új jogszabályi rendelkezés.
- [37] Önmagában az éppen az új szabályok érvényesülésének időbeli kitolását célzó és az átalakítást lehetővé tévő 15. § (3) és (5) bekezdéseiben írt rendelkezéssel kapcsolatban ezért az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében

biztosított vállalkozás szabadságához való jogot érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem merül fel.

- [38] 4.2. Az M) cikk (2) bekezdéséből eredő szerződéses szabadság Alaptörvényben biztosított jog {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [68]}, amelynek sérelmére alkotmányjogi panaszban lehet hivatkozni. Az indítványozó „szerződés közterület reklámcélú hasznosításáról”, „szolgáltatási koncessziós szerződés”, „megállapodás közterület reklámcélú hasznosításáról”, „koncessziós szerződés” valamint öt, „bérleti szerződés” elnevezésű iratot csatolt.
- [39] A Tvtv. „bérleti szerződés” módosítására vonatkozó előírást nem tartalmaz, a Tvtv. 15. § (3)–(5) bekezdései reklámhordozó használatára vonatkozó szerződésről szólnak. Reklámhordozó használatára vonatkozó szerződéseket a Tvtv. 15. §-a annyiban érinti, hogy kimondja: a korábbi szerződések alapján legfeljebb 2020. december 31-ig használható az új szabályoknak nem megfelelő reklámhordozó.
- [40] A Tvtv. 15. §-a nem módosítja a „szerződés közterület reklámcélú hasznosításáról”, „szolgáltatási koncessziós szerződés”, „megállapodás közterület reklámcélú hasznosításáról”, „koncessziós szerződés” elnevezésű megállapodásokat sem. A Tvtv. 16. § (1)–(2) bekezdései azt írják elő, hogy az önkormányzat köteles a Vhr. hatálybalépését követő kilencven napon belül felülvizsgálni a Módtv. hatálybalépésekor fennálló, a település közterületének reklámcélú hasznosítására vonatkozó szerződéseit. Ha a szerződések nem állnak összhangban az új szabályokkal, azok módosítását vagy új szerződés megkötését kell kezdeményeznie. A Tvtv. 16. §-ának kifogásolt (3) bekezdése szerint az önkormányzat ennek meghíúsulása esetén hathavi felmondási idővel felmondhatja a fennálló, hatályban lévő szerződéseit.
- [41] A törvényi rendelkezések címzettje a helyi önkormányzat, amely nem hosszabbíthatja meg a fennálló, határozott időre szóló szerződéseit időbeli hatályát és a korábbi reklámhordozókra nem köthet új szerződést, kivéve, ha a reklámhordozókat az új jogszabályok szerint átalakították [Tvtv. 15. § (4) bekezdés]. Az önkormányzat ennek megfelelően felülvizsgálja a fennálló szerződéseit és kezdeményezi azok – Módtv. által megállapított és a Vhr. rendelkezéseinek megfelelő – módosítását vagy új szerződést köt, illetve ezek meghíúsulása esetén a szerződést felmondhatja. Tehát az indítványozó szerződéses pozíciója a helyi önkormányzat magatartása révén sérülhet. A Tvtv. 15. § (3) és (5) bekezdései elleni panasz nem fogadható be a panaszban foglalt érvekre figyelemmel, az Alaptörvény M) cikke alapján, mert sem az indítványozó érintettsége még nem következett még be, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a panaszban említett szerződéseket illetően jelenleg nem merül fel.
- [42] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség, mivel az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában és 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételeknek. Az Alkotmánybíróság ezért a panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. július 2.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [43] A visszautasítással nem értek egyet, álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt – az irányadó precedenst követve – be lehetett volna fogadni.
- [44] A végzés indokolása is megemlíti, hogy az érintettség megállapítható, ha a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik.

- [45] Ezt az érintettségi tesztet a bírók szolgálati jogviszonyának megszűnésével foglalkozó 33/2012. (VII. 17.) AB határozat fogalmazta meg, amely ügyben a vitatott szabály szerint azt a bírót, aki betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, fel kellett menteni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabály „a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentésében, egyedi ügyben közvetlenül, munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik”. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a felmentésről szóló határozatnak a felmentési döntésre vonatkozó része ebben az esetben formális, mert a törvény e szabálya kógens, kivételt nem engedő szabály”. Az adott ügyben megállapítást nyert, hogy „a Bjt. szabályai nem zárják ki azt, hogy a köztársasági elnök által felmentett bíró, a Bjt. 145. §-a alapján szolgálati jogvitát kezdeményezzen. Mivel azonban a vitatott előírás kogens szabály, a felmentés kérdésében nincs mérlegelési lehetőség, a bírót úgy kell felmenteni, hogy annak szolgálati jogviszonya a Bjt. 230. §-ában meghatározott időpontban megszűnjön”. Az Alkotmánybíróság azonban figyelemmel volt arra is, hogy „a szolgálati jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális – csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt, illetőleg felmentése során betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat –, így az nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak”; és azt az álláspontot foglalta el, hogy „nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja” (Indokolás [59]–[60]).
- [46] A jelen ügyben támadott Tvtv. 15. §-a kimondja, hogy olyan reklámhordozó, amely nem felel meg e törvény – Módtv. által megállapított – rendelkezéseinek, legfeljebb 2020. december 31. napjáig használható reklám közzététele céljából; továbbá, hogy a határidő elteltével a reklámhordozót a tulajdonosa köteles a saját költségén eltávolítani. Ahogy a többségi indokolás állítja, való igaz, hogy „az indítványozó szerződéses pozíciója a helyi önkormányzat magatartása révén sérülhet” (ti. a szerződéseket felmondja), és hogy „a rendelet szabályait eljárásokban kell alkalmazni” (a felmondás jogszerűségét az indítványozó bíróság előtt vitathatja). Csak-hogy az általam idézett precedenshez hasonlóan a jelen ügyben is elmondható (lett volna), hogy a szerződés felmondására vonatkozó kérdésben nincs mérlegelési lehetőség, s hogy a bíróság eljárása ebben a részében formális, nem tekinthető az érintett panaszban előadott jogsérelme hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak, ezért az „eljárások” kivárásának megkövetelése nem volt indokolt.
- [47] Mindezekre figyelemmel álláspontom szerint a panaszt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése (vállalkozás joga) és M) cikk (2) bekezdése (szerződéses szabadság) vonatkozásában is érdemben el kellett volna bírálni.

Budapest, 2018. július 2.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1489/2017.

