

| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG      |                                  |
|-----------------------|----------------------------------|
| Ügyszám:              | IV/ 1489-0/2017                  |
| Érkezett:             | 2017 JÚL 17.<br><i>Seniágyon</i> |
| Példány:              | 1                                |
| Melléklet:            | 1 db                             |
| Kezelőiroda: <i>+</i> |                                  |

Tisztelt Alkotmánybíróság!

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.  
1535 Budapest, Pf. 773.



alkotmányjogi panasza

a  
településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV.  
törvény és a településkép védelméről szóló törvény  
reklámok közzétételével kapcsolatos  
rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017.  
(IV. 28.) Kormányrendelet egyes rendelkezései  
ellen

az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdés c) pontja  
és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL.  
törvény 26. § (2) bekezdése alapján

*[Handwritten signature]*

Magyarország Alkotmánybírósága  
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.  
1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: alkotmányjogi panaszra vonatkozó indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

[REDACTED] az 1. mellékletben csatolt dokumentumok alapján) (az „Indítványozó”) az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdés c) pontjában nevesített, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (az „Abtv.”) 26. § (2) bekezdésében biztosított alkotmánybírósági hatáskör és ugyancsak az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt indítványozói jogosultság alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy

- (i) a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: "Településképi Törvény") 2017. január 18. napjától hatályos 11/A. § (1)-(3) bekezdéseinek, 11/B. § (2)-(3) bekezdésének, 11/C. § (1) bekezdésének, 14. § (2) bekezdésének, 15. § (1)-(5) bekezdéseinek és 16. § (1)-(3) bekezdéseinek, illetve
- (ii) a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV. 28.) Kormányrendelet (a továbbiakban: "Vhr.") 2017. május 28. napjától hatályos 2. § (1), (3)-(4) bekezdéseinek, 3. § (1)-(4) bekezdéseinek, 4. § (1)-(3) bekezdéseinek és 1-2. számú mellékletének

(az (i) és a (ii) pontban hivatkozott jogszabályhelyek együttesen: a "Szabályozás")

alaptörvény-ellenességét szíveskedjen megállapítani és a Szabályozást a hatálybalépés időpontjára visszaható hatállyal szíveskedjen megsemmisíteni.

## I. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRINTETT RENDELKEZÉSEI

### 1. A Szabályozás ellentétes az alábbi alaptörvényi rendelkezésekkel:

#### B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

#### M) cikk

(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

#### I. cikk

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

#### XII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

#### XV. cikk

(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Arra kérjük a T Alkotmánybíróságot, hogy a beadvány vizsgálata során az alábbi megállapítás szellemiségéből induljon ki:

„Gustav Radbruch német jogtudós szerint az igazságtalanság és a jogbiztonság közötti konfliktust úgy lehetne feloldani, hogy a pozitív jog elsőbbséget élvez, még akkor is, ha igazságtalannak vagy célszerűtlennek tűnik. A pozitív jog azonban elveszíti jog jellegét, ha a törvény és az igazságosság közötti konfliktus olyan elviselhetetlen mértéket ölt, hogy a törvénynek, mint igazságtalan jognak az igazságosság előtt meg kell hajolnia. Ahol nincs törekvés az igazságosságra, ahol az egyenlőséget a jogalkotás során tudatosan félreteszik, ott a törvény nem csupán helytelen jog, hanem nélküli a jogi természetét is. (Radbruch, Gustav: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. Lambert Schneider Verlag. Heidelberg, 1946.)”

## II. A SÉRELMEZETT ALAPTÖRVÉNY-ELLENES JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK

### 1. A Településképi Törvény alaptörvény-ellenes rendelkezései:

„11/A. § (1) A településképi fokozottabb védelme érdekében a települések közigazgatási területén lévő közterületen, valamint a közterületnek nem minősülő ingatlanon (a továbbiakban: magánterület) közterületről látható reklámhordozó és reklám csak úgy és olyan méretben, megjelenési formában helyezhető el, illetve tehető közzé, hogy az a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatát és szerkezetének - az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő - megőrzését vagy kialakítását aránytalanul ne sértse vagy akadályozza.

(2) A reklámhordozók és a reklámok elhelyezésének részletszabályait megállapító, e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet és településképi rendeletek megalkotása és végrehajtása során érvényre kell juttatni azt az alapelvet, hogy a reklámok mennyisége és településképet befolyásoló jellege a településképi védelmének megfelelő, észszerű mértékű legyen.

(3) Reklám az (1) és (2) bekezdés szerinti követelménynek megfelelően - településképi bejelentési eljárás alapján - a településképi rendeletben e törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet keretei között meghatározott

a) számú és formai feltételeknek megfelelő reklámhordozón, továbbá

b) méretben és technológiával

helyezhető el.”

„11/B. § (2) Az 1. mellékletben meghatározott területen kívül reklámhordozó közterületi és magánterületi elhelyezésére vonatkozó szerződés legfeljebb öt évre köthető.

(3) Magánterületi ingatlanon legfeljebb egy reklámhordozó helyezhető el, ha a településképi rendelet a település egyes területei tekintetében eltérően nem rendelkezik.”

„11/C. § (1) A 11/B. § (1) és (2) bekezdésében, valamint az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben és településképi rendeletben meghatározott tilalmak megszegése és kötelezettségek elmulasztása esetén az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben kijelölt hatóság (a továbbiakban: hatóság) közigazgatási bírságot szab ki a reklám közzétevőjével szemben és megfelelő határidővel elrendeli a jogsértő állapot megszüntetését. A bírság mértéke 500 000 forinttól 3 000 000 forintig terjedhet, amely a jogsértő állapot előírt határidőn belüli megszüntetésének elmulasztása miatt ismételten is kiszabható.”

„14. § (2) A helyi építési szabályzat - a főváros esetében a kerületi építési szabályzat, illetve a fővárosi önkormányzat által megállapított építési szabályzat - településképi követelményeit, valamint az építészeti örökség helyi védelméről szóló, a reklámok, reklámhordozók és cégek elhelyezésének, alkalmazásának követelményeiről, feltételeiről és tilalmáról szóló, és a településképi véleményezési, illetve a településképi bejelentési eljárás sajátos jogintézményekről



szóló önkormányzati rendeletet - az (1) és a (2a) bekezdésben foglaltak kivételével - 2017. szeptember 30-ig lehet alkalmazni."

„15. §

(1) A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatálybalépését követően új reklámhordozó elhelyezésére a Módtv. és a végrehajtására kiadott jogszabályok rendelkezéseivel összhangban kerülhet sor.

(2) E törvénynek a Módtv. által megállapított rendelkezéseit a Módtv. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

(3) A Módtv. hatálybalépését megelőzően elhelyezett olyan reklámhordozó, amely nem felel meg e törvény - Módtv. által megállapított - rendelkezéseinek, valamint a felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet és településképi rendelet rendelkezéseinek, legfeljebb 2020. december 31. napjáig használható reklám közzététele céljából.

(4) 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 a reklámhordozót e törvény és a végrehajtására kiadott rendeletek követelményei szerint, településképi bejelentési eljárás alapján átalakították.

(5) A (4) bekezdés szerinti, határozott időre szóló szerződés lejártával, de legkésőbb a (3) bekezdés szerinti határidő elteltével a reklámhordozót a tulajdonosa köteles a saját költségén eltávolítani, ide nem értve a (4) bekezdés szerinti átalakítás esetét."

„16. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az e törvény felhatalmazása alapján kiadott - a Módtv. rendelkezéseit végrehajtó - kormányrendelet hatálybalépését követő 90 napon belül felülvizsgálja a Módtv. hatálybalépésekor fennálló, a település közterületének reklámcélú hasznosítására vonatkozó szerződéseit és kezdeményezi azoknak a Módtv. által megállapított és a végrehajtására kiadott kormányrendelet rendelkezéseknek megfelelő módosítását vagy új szerződések megkötését, legkésőbb a 15. § (3) bekezdése szerinti hatállyal.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az e törvény felhatalmazása alapján kiadott - a Módtv. rendelkezéseit végrehajtó - kormányrendelet hatálybalépését követően - legkésőbb 2017. október 1. napjáig - e törvénynek a Módtv. által megállapított szabályaival és a végrehajtására kiadott kormányrendelettel összhangban megalkotja vagy módosítja a településképi rendeletét.

(3) Ha az (1) bekezdés szerinti szerződésmódosítás, vagy az eredeti szerződés helyébe lépő új szerződés megkötése meghiúsul, a helyi önkormányzat a szerződést - a szerződés szerinti felmondási jog gyakorlásán túlmenően - hathavi felmondási idővel felmondhatja."

## 2. A Vhr. alaptörvény-ellenes rendelkezései

„2. § (1) Kizárólag a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvénynek (a továbbiakban: Tvtv.) megfelelően, továbbá e rendelet, illetve a településképi rendeletek rendelkezéseinek

megfelelően, 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.

(3) Ha e rendelet eltérően nem rendelkezik, 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. Ha a magántulajdon tárgyát képező reklámhordozó, reklámhordozót tartó berendezés közterületen, köztulajdonban álló ingatlanon vagy köztulajdonban álló, közforgalmú személyszállítási szolgáltatást végző személy tulajdonában álló ingatlanon kerül elhelyezésre, a reklámhordozóra, reklámhordozót tartó berendezésre e rendelet közterületi, illetve köztulajdonban álló ingatlanon történő reklámközzétételre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

(4) A 6. §-ban foglalt kivétellel az 1. melléklet, valamint a 2. melléklet 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.”

„3. § (1) Utasváró tetején reklámhordozó, illetve reklámhordozót tartó berendezés nem helyezhető el, ezt meghaladóan az utasváró teljes felülete felhasználható reklám közzétételére.

(2) Kioszk tetején reklámhordozó, illetve reklámhordozót tartó berendezés nem helyezhető el, ezt meghaladóan a kiosk teljes felülete felhasználható reklám közzétételére.

(3) A közművelődési célú hirdetőoszlop teljes felülete felhasználható reklám közzététele érdekében. Közművelődési célú hirdetőoszlopon a reklámhordozó ragasztás útján is rögzíthető.

(4) Az információs vagy más célú berendezés reklám céljára hasznosítható felületének legfeljebb kétharmadán tehető közzé reklám, illetve helyezhető el reklámhordozó, reklámhordozót tartó berendezés.”

„4. § (1) Ragasztás útján reklám, illetve reklámhordozó - a 3. § (3) bekezdésben foglalt kivétellel - nem rögzíthető.

(2) A plakát, valamint az építési reklámháló reklám közzétételére igénybe vehető felülete két négyzetméternél kisebb nem lehet, továbbá a kilenc négyzetmétert nem haladhatja meg.

(3) Az utcabútorok kivételével a reklámhordozót tartó berendezés reklámhordozók elhelyezésére igénybe vehető felülete a tizenegy négyzetmétert nem haladhatja meg.”

„1. melléklet a 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelethez

Szabályozási előírások közterületekre és köztulajdonban álló ingatlanokra vonatkozóan

## I. BEÉPÍTÉSRE SZÁNT TERÜLETEK

## 1. Vegyes terület

1.1. Településközpont terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése kizárólag utcabútor igénybevételével lehetséges.

1.2. Intézményi terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése kizárólag utcabútor igénybevételével lehetséges.

## 2. Lakóterület

2.1. Nagyvárosias lakóterület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése kizárólag utcabútor igénybevételével lehetséges.

2.2. Kisvárosias lakóterület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése kizárólag utcabútor igénybevételével lehetséges.

## 3. Különleges terület

3.1. Állatkert területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése kizárólag utcabútor igénybevételével megengedett.

3.2. Növénykert területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése kizárólag utcabútor igénybevételével megengedett.

3.3. Honvédelmi, katonai és nemzetbiztonsági célra szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3.4. Temető területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

## II. BEÉPÍTÉSRE NEM SZÁNT TERÜLETEK

### 1. Zöldterület

1.1. Közkert: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

1.2. Közpark: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

### 2. Erdőterület

2.1. Védelmi: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2.2. Gazdasági: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett, ettől eltérni érvényesen nem lehet.



2.3. Közjóléti: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3. Különleges beépítésre nem szánt terület

3.1. Vadaspark, arborétum területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3.2. Temető területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3.3. Honvédelmi, katonai és nemzetbiztonsági célra szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3.4. Burkolt vagy fásított köztér, sétány: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2. melléklet a 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelethez

Szabályozási előírások magánterületekre vonatkozóan

#### I. BEÉPÍTÉSRE SZÁNT TERÜLETEK

1. Vegyes terület

1.1. Településközpont terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

1.2. Intézményi terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2. Lakóterület

2.1. Nagyvárosias lakóterület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2.2. Kisvárosias lakóterület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2.3. Kertvárosias lakóterület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2.4. Falusias lakóterület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3. Gazdasági terület

3.1. Kereskedelmi, szolgáltató terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3.2. Ipari terület: reklám közzététele és reklámhordozók elhelyezése nem megengedett.

#### 4. Üdülőtérület

4.1. Üdülőházas terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

4.2. Hétvégi házas terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

#### 5. Különleges beépítésre szánt terület

5.1. Nagy bevásárlóközpont és nagy kiterjedésű kereskedelmi célú terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.2. Nagy kiterjedésű szállítmányozási, raktározási és logisztikai terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.3. Vásár, kiállítás és kongresszus területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.4. Oktatási központok területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.5. Egészségügyi épület elhelyezésére szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.6. Nagy kiterjedésű sportolási célú terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.7. Kutatás-fejlesztés céljára szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.8. Megújuló energiaforrás hasznosításának céljára szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.9. Állatkert területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.10. Növénykert területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.11. Nyersanyag-kitermelés (bánya), nyersanyag-feldolgozás céljára szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.12. Honvédelmi, katonai és nemzetbiztonsági célra szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett

5.13. Hulladékkezelő, -lerakó területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.14. Közlekedéshez kapcsolódó épület elhelyezésére szolgáló terület, ha az nem a közlekedési területen belül kerül elhelyezésre: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett, kivéve a vasútállomások és buszpályaudvarok területét.

5.15. Temető területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.16. Mezőgazdasági üzemi terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5.17. Egyéb, az OTÉK 10-23. §-ában foglaltak egyikébe sem sorolható, helyi sajátosságot hordozó terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

## II. BEÉPÍTÉSRE NEM SZÁNT TERÜLETEK

### 1. Zöldterület

1.1. Közkert: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

1.2. Közpark: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

### 2. Erdőterület

2.1. Védelmi: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2.2. Gazdasági: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

2.3. Közjóléti: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

### 3. Mezőgazdasági terület



3.1. Kertes mezőgazdasági terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

3.2. Általános mezőgazdasági terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

4. Vízgazdálkodási terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

5. Természetközeli terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6. Különleges beépítésre nem szánt terület

6.1. Egészségügyi épület elhelyezésére szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.2. Nagy kiterjedésű sportolási célú terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.3. Kutatás-fejlesztés céljára szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.4. Megújuló energiaforrás hasznosításának céljára szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.5. Vadaspark, arborétum területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.6. Temető területe: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.7. Nyersanyag-kitermelés (bánya), nyersanyag-feldolgozás céljára szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.8. Honvédelmi, katonai és nemzetbiztonsági célra szolgáló terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.9. Burkolt vagy fásított köztér, sétány: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.

6.10. Egyéb, az OTÉK 26-30/A. §-ában foglaltak egyikebe sem sorolható, helyi sajátosságot hordozó terület: reklám közzététele és reklámhordozók, reklámhordozót tartó berendezések elhelyezése nem megengedett.”

### III. A KÖZVETLEN ÉRINTETTSÉG IGAZOLÁSA

#### 1. Az Indítványozó üzleti tevékenységének rövid bemutatása

Közterületi vagy más néven [REDACTED] reklám piac

- Az Indítványozó a közterületi vagy más néven [REDACTED] reklámpiac egyik meghatározó szereplője. A közterületi reklám piacon nagyságrendileg 46.100 hirdetési felület áll a hirdetők rendelkezésére, amelyek két meghatározó reklám eszköz típusa az óriásplakát illetve a citylight (belső világítású vitrin, utasvárókban is elhelyezve).
- A hazai közterületi piacon az ügyfelek igényeit teljes mértékben cski tudja elégíteni az Indítványozó.

Több évtizedes tapasztalat a közterületi piacon

- Az Indítványozó több mint [REDACTED] sikertörténete azt igazolja, hogy folyamatosan meg tudott felelni az újabb és újabb piaci kihívásoknak. Neve márkanév, a magyar közterületi reklámpiac ismert, megbecsült szereplője. Az Indítványozóra mindig az innováció, az üzleti tisztesség és megbízható partnerségre való törekvés volt jellemző, ez a hosszú távú piaci pozíciójának és sikerességének az alapja.
- Az Indítványozó [REDACTED] napján kezdte meg működését a magyarországi közterületi reklámpiacon. Az Indítványozó jelenleg 100%-os magyar tulajdonban áll.
- Az Indítványozó elsősorban közterületi reklámberendezések telepítésével és a reklámfelületek értékesítésével foglalkozó gazdasági társaság. A fő profilja a 12 m2-es óriásplakátok és 2 m2-es citylight berendezések kihelyezése/üzemeltetése és azok felületeinek reklám célú hasznosítása. Az Indítványozó az elmúlt évtizedekben folyamatosan növekedett, amely eredményeként az egész országot lefedő közel 8.000 db óriásplakát táblával és kb. 3.200 citylight felülettel rendelkezik, mint tulajdonos vagy mint bérlő. A felületszámokat és az árbevételt tekintve a hazai közterületi piac [REDACTED] szereplője.
- A modernizáció és innováció jegyében az Indítványozó folyamatosan fejleszt és újabb, modernebb berendezésekkel bővül portfóliója. Így pl. a magyar piacon a legnagyobb [REDACTED] hálózattal rendelkezik. Mindezeket együttevén az Indítványozó a közterületi reklámpiac egyik vezető szereplőjévé tudott emelkedni.

Reklámeszköz telepítési tevékenység

- Ezen tevékenység keretében az Indítványozó. ingatlanbérleti szerződéseket köt az ingatlan tulajdonosokkal reklámeszközök elhelyezése tárgyában, és az alvállalkozóival legyártatja,

letelepített, illetve karbantartja az eszközeit. Továbbá amennyiben szükséges megköti az elektromos áramellátáshoz szükséges szerződéseket, kiépített a hálózatot és gondoskodik a biztonságos üzemeltetésről.

- A reklámeszközök nagy része közterületen került kihelyezésre, az Indítványozó ennek köszönhetően az ország minden nagyobb városának önkormányzatával kapcsolatba került és hatékonyan együttműködik. Szinte az összes megyei jogú várossal illetve nagyobb városokkal szerződéses viszonyban áll, egyes önkormányzatokkal csak mint közterülethasználó vagy ingatlan bérlő minőségben, másokkal pedig szorosabb együttműködésben mint közterületi reklámrendszergazda.
- Az egyéb nagy állami társaságok ingatlanain épített eszközök tulajdonosai között, több kiemelt intézmény mint [REDACTED] illetve több jelentősebb gazdasági társaság található, akikkel évtizedes jó partneri viszony alakult ki. Ügyfelei között tudhatunk például üzemanyag töltőállomásokat, bevásárló központokat.

#### Rendszergazdai tevékenység

- A közterületi hirdető berendezések és a közterületek reklámcélú kezelése, a velük való gazdálkodás megfelelő tapasztalatokat és szakértelmet, valamint rengeteg energiát igényelnek. A közterületi reklámozással foglalkozó gazdasági szereplők úgy a reklámszakmában, mind pedig a közterületek használatának kérdésében kellő ismeretekkel, tapasztalattal rendelkeznek ahhoz, hogy megfelelő színvonalon lássák el ezt a feladatot. A hazai szakszargonban rendszergazdának nevezik az olyan gazdasági társaságot, amely egy önkormányzattal hosszú távú, határozott idejű szerződéses kapcsolatban áll az adott település közterületeinek reklámcélú hasznosítása érdekében, miközben ehhez szorosan kapcsolódó egyéb jogosítványokkal is rendelkezik. Referenciaként a teljesség igénye nélkül említve pár város amelyekben a gazdasági társaság látja el a közterületek reklámcélú hasznosításával kapcsolatos feladatokat: [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]
- Az Indítványozó több települési önkormányzat közterületi reklám rendszergazdai feladatait is ellátja, amely tevékenysége során az önkormányzattal kötött hosszú távú szerződés keretében az önkormányzat közterületeit valamint az önkormányzat tulajdonát képező ingatlanokat reklámcélúan hasznosítja. A hasznosítás keretében az önkormányzattal egyeztetve saját tulajdonú reklámeszközt (óriásplakát, citylight, irányító tábla) telepít, amelyek felületeit értékesíti, illetve a mások által telepített reklámeszközökre vonatkozóan terület-bérleti szerződést köt.







- iv. Az óriásplakáthelyek megszűnése következtében az Indítványozó szerződéssel lekötött, értékesíthető reklámfelületeinek jelentős részét veszíthető el az elkövetkező egy éven belül, és a meglévő reklámhelyek eltávolítására lesz köteles, ezáltal pedig jelentős bevételecsökkenést és többletkiadást fog elszenvedni a jövőben. A meglévő plakáttartó állványokat és egyéb felszereléseket nem tudja a jövőben hasznosítani a Vhr.-ben foglalt tilalmak miatt, továbbá az új típusú (a Vhr.-ben meghatározott 9 négyzetméteres) plakáttartókra történő átállás jelentős többletköltséget jelent majd az Indítványozónak. A plakáthelyek lebontásának költsége várhatóan meghaladja a [REDACTED], az új típusú plakáttartó állványokba történő beruházás pedig várhatóan [REDACTED] fog kerülni.
- v. A jelen alkotmányjogi panasz által sérelmezett rendelkezések között az Alaptörvényben szereplő, az egyes pénzügyi tárgyú jogszabályokra vonatkozó hatásköri korlátozás<sup>2</sup>, illetve időelőttiség<sup>3</sup> következtében nem szerepelnek a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt (a „Hatv.”) módosító 2016. évi CLXXXII. törvény rendelkezései, amelyek a Hatv.-t 2018. január 1-jei hatállyal módosítják. A Hatv. ezen szabályai többletterhet rónak a reklámhordozók tulajdonosaira, tekintve, hogy a reklámhordozó felületének négyzetmétere alapján vetnek ki rájuk adót.<sup>4</sup> A Hatv. fenti rendelkezései a Szabályozással együtt várhatóan kiszámíthatatlanná teszik az árképzést 2017-re vonatkozóan, jelentősen megemelik a reklámpiaci árakat, amely további nehézségeket okoz a reklámhordozók bérbeadóinak és a hirdetőknak is, amely a közterületi reklámpiac ellehetetlenülését eredményezheti.
- vi. Összességében elmondható, hogy a jogalkotó a Szabályozással és a Hatv.-vel olyan körülményeket teremt, amely csökkenti a közterületi reklámpiac szereplőit (s köztük az Indítványozó) bevételeit, az új plakátokra vonatkozó szabványméretre történő átállás miatt a piaci szereplőknek magas beruházási költségekkel kell számolniuk, ha továbbra is a közterületi reklámpiac szereplői kívánnak maradni, továbbá a Hatv. 2018. január 1-jétől hatályos, építményadóra vonatkozó szabályai következtében olyan mértékű (nagyjából 60 százalékos) áremelésre fognak kényszerülni, amely miatt a hirdetők egy része nem vállalja majd a továbbiakban a közterületi hirdetést. Ez a három körülmény olyan kedvezőtlen piaci környezetet teremt, amelynek következtében a közterületi reklámpiac szereplőinek működése a jövőben gazdasági és kereskedelmi szempontból teljes mértékben ellehetetlenülhet.

Az Indítványozó fenntartja a jogot arra, hogy a közvetlen és személyes érintettség és az ehhez kapcsolódó jogi indokolás tekintetében önkéntesen további iratokat és nyilatkozatokat terjesszen

<sup>2</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

<sup>3</sup> A Hatv. említett módosításai 2018. január 1-jén lépnek hatályba, így azok tekintetében a benyújtásra nyitva álló áthatáridő még nem kezdődött el.

<sup>4</sup> Hatv. 11/A. § és 12/A. §

elő, illetve az Alkotmánybíróság felhívására kész csatolni további iratokat és nyilatkozatokat az eljárás során.

#### IV. AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESÉGRE VONATKOZÓ ÁLLÁSPONT ÖSSZEFOGLALÁSA

1. A Szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiságot, az M) cikkben deklarált vállalkozás szabadságát, az abból következő szerződési szabadságot és szerzett jogok védelmét és az I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogok korlátozására vonatkozó követelményt. A Szabályozás ellentétes továbbá az Alaptörvény XII. cikk szerinti munka és foglalkozás szabad megválasztásával és a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített diszkriminációtilalommal is.
2. A Szabályozás idézett rendelkezései azon túlmenően, hogy Alaptörvényben deklarált jogokat sértenek, nem felelnek meg a szükségesség és arányosság követelményének mivel az alábbiakban részletesen kifejtettek szerint az Településképi Törvény és a Vhr. hivatkozott rendelkezései fennálló jogviszonyokba avatkoznak bele restriktív módon, meghatározott típusú vállalkozásokat, köztük az Indítványozó működését teljes mértékben ellehetetlenítve.

#### V. A SZERZŐDÉSI SZABADSÁG SÉRELME

1. A jelen alkotmányjogi panasz benyújtói szerint a Településképi Törvény támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozási szabadságból közvetlenül levezethető szerződési szabadságot.

##### *Az Alkotmánybíróság szerződési szabadságra vonatkozó gyakorlata*

2. Az Alkotmánybíróság a megalakulásától kezdve számos határozatban foglalkozott a szerződési szabadság kérdéskörével. Az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot eredetileg az Alkotmány piacgazdaságra vonatkozó a 9. § (1) bekezdéséből vezette le.<sup>5</sup> Bár a jelenleg hatályos Alaptörvény nem tartalmaz a 9. § (1) bekezdésének megfelelő rendelkezést, az Alkotmánybíróság a 8/2014. (III. 20.) számú határozatában rámutatott arra, hogy a piacgazdaság egyes fogalmi elemeit (a vállalkozás és a verseny szabadsága, illetve a tulajdonhoz való jog) az Alaptörvény is tartalmazza, amely a piacgazdaság kifejezett deklarálása nélkül is azt jelenti, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság.<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez alapján a szerződési szabadság változatlanul levezethető az Alaptörvényből és az M) cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadságának nélkülözhetetlen elemét jelenti.<sup>7</sup>
3. A szerződési szabadság az Alkotmánybíróság gyakorlatában önálló alkotmányos jognak minősül, ami azt jelenti, hogy bár az alapjogokra vonatkozó szükségességi és arányossági teszt nem alkalmazandó rá, alkotmányos védelemben részesül és a korlátozása nem történhet megfelelő

<sup>5</sup> 1949. évi XX. törvény 9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

<sup>6</sup> Lásd a 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolásának [83] és [84] bekezdését

<sup>7</sup> Lásd a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat indokolásának [19] és [20] bekezdését



alkotmányos indok nélkül.<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság továbbá egy másik határozatában arról is határozottan állást foglalt, hogy az Abtv. nem csak alapvető jog, hanem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére való hivatkozást is lehetségesnek tart alkotmányjogi panaszban.<sup>9</sup>

4. Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban kialakította a szerződési szabadság korlátozhatóságának mércéjét, amelyet azóta több, közelmúltbeli döntésben is fenntartott. E mérce szerint a jogalkotó jogosult arra, hogy az egyes magánjogi szerződések tartalmára nézve kötelező tartalmi elemeket írjon elő, amennyiben ez a jövőben megkötendő szerződésekre vonatkozik. A már hatályos szerződések esetén azonban már kevésbé megengedő az Alkotmánybíróság, tekintve, hogy ilyenkor nem csupán a szerződési szabadság, de a jogbiztonság sérelme is bekövetkezhet az állami beavatkozás által. Ahogy azt a testület a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban is megerősítette, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból és az M) cikk szerinti vállalkozás szabadságából az következik, hogy a már hatályos szerződések jogszabállyal történő módosítása a bírósági szerződésmódosítással azonos feltételekkel - a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján - történhet.<sup>10</sup> A módosítás feltételei abban az esetben állnak fenn, ha az alábbi feltételek közül valamennyi együttesen teljesül:

- (a) a felek között tartós jogviszony áll fenn;
- (b) a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése valamely fél lényeges jogi érdekét sértené;
- (c) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható;
- (d) a körülmények megváltozását nem a sérelmet szenvedett fél idézte elő; és
- (e) a körülmények változása nem tartozik a sérelmet szenvedett fél rendes üzleti kockázata körébe.<sup>11</sup>

5. A fenti feltételek megvalósulásának eseteit az Alkotmánybíróság a közelmúltban a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban vizsgálta. Ebben a döntésében a testület az ún. devizahiteles szerződésék és a végtörlesztéssel kapcsolatos törvénnyel összefüggésben kimondta, hogy a jogalkotó jogszerűen avatkozott bele a hatályos hitelszerződések tartalmába, tekintve, hogy erre „a körülményeknek az ésszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatán túlmenő alakulása, az általa csak korlátozottan befolyásolható forint árfolyam gyengülése és ehhez kapcsolódóan a devizahitelesek jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése, valamint az ország általános deviza-eladósodottsága” miatt és az adósok és az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése érdekében

<sup>8</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indokolása [1.4] bekezdés; 66/1995. (XI. 24.) AB határozat indokolása [9] bekezdés

<sup>9</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolás [67] bekezdés

<sup>10</sup> Lásd a 8/2014. (III. 20.) AB határozat rendelkező részének II. pontját

<sup>11</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolás [90] és [91] bekezdés

volt szükség.<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy a végtörlesztésre vonatkozó törvénnyel a jogalkotó hangsúlyozottan egy nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagált, és ennek következtében kényszerült a szerződéskbe való beavatkozásra.

6. Mindebből következően az Alkotmánybíróság abban az esetben állapítja meg a *clausula rebus sic stantibus* fennállását a hatályos szerződésekbe történő jogalkotói beavatkozás esetén, amennyiben olyan nagy horderejű, a társadalomra jelentős hatással bíró változások lépnek fel, amelyek szerződések nagy tömegét érintik és azok változatlan fenntartását ellehetetlenítik. Ilyenkor a jogalkotó megalapozottan módosíthatja a szerződések tartalmát, hiszen nagyobb a módosításhoz fűződő társadalmi érdek, mint adott esetben a jogbiztonság érvényesülése. Vagyis abban az esetben, ha bírói szerződésmódosítással, az egyes peres eljárások keretei között nem lehet célszerűen megoldani az érintett szerződések módosítását, s emiatt indokolt, hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást.<sup>13</sup>

#### *A Településképi Törvény hatályos szerződéseket érintő rendelkezései*

7. A Szabályozás alábbi rendelkezései avatkoznak be hatályos szerződések tartalmába:
- A Településképi Törvény 16. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete az e törvény felhatalmazása alapján kiadott - a Módtv. rendelkezéseit végrehajtó - kormányrendelet hatálybalépését követő 90 napon belül felülvizsgálja a Módtv. hatálybalépésekor fennálló, a település közterületének reklámcélú hasznosítására vonatkozó szerződéseit és kezdeményezi azoknak a Módtv. által megállapított és a végrehajtására kiadott kormányrendelet rendelkezéseknek megfelelő módosítását vagy új szerződések megkötését, legkésőbb a 15. § (3) bekezdése szerinti hatállyal. Ebben az esetben a jogszabály azzal is határozza meg közvetetten a szerződések tartalmát, hogy kötelező módosítást ír elő, amelynek következtében a Vhr.-ben meghatározott tartalmi elemek kerülnek a szerződésbe.
  - A Településképi Törvény 6. § (3) bekezdése a helyi önkormányzat javára a szerződésekben eredetileg nem szereplő rendkívüli felmondási jogot biztosít, amellyel a helyi önkormányzatok abban az esetben élhetnek, ha a 16. § (1) bekezdése szerinti szerződésmódosítás vagy az eredeti szerződés helyébe lépő új szerződés megkötése megghiúsul. Ebben az esetben a helyi önkormányzat a szerződést - a szerződés szerinti felmondási jog gyakorlásán túlmenően - hathavi felmondási idővel felmondhatja.
  - A Településképi Törvény 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzatoknak a Szabályozással összhangba kell hozniuk (létrehozniuk vagy módosítaniuk) a településképi rendeleteiket, azonban amennyiben a Szabályozás alaptörvény-ellenes, az annak alapján létrejövő önkormányzati rendeletek is szükségképpen alaptörvény-ellenesek lesznek.

<sup>12</sup> 3048/2013. (II. 28.) AB határozat indokolásának [35] bekezdése

<sup>13</sup> 3048/2013. (II. 28.) AB határozat indokolásának [34] bekezdése



#### *A Településképi Törvény rendelkezéseinek Alaptörvény-ellenessége*

8. A Településképi Törvénynek a fenti 12. bekezdésben ismertetett rendelkezései nem állnak összhangban az Alaptörvénnyel és az Alkotmánybíróság gyakorlatával, tekintettel arra, hogy úgy módosítanak a reklámhordozók tulajdonosai (vagy az azokat más jogcímen használók) és a helyi önkormányzatok között fennálló, hatályos közterület-használati szerződéseket, hogy nem teljesülnek együttesen az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított feltételek.
9. A tartós jogviszonyra vonatkozó feltétel teljesül ugyan, tekintve, hogy az esetenként tizenöt évre szóló szerződéseket kötött az Indítványozó, azonban nem áll fenn a körülmények lényeges megváltozásából adódó jogsérelemre vonatkozó feltétel az alább kifejtettek miatt, és ebből következően az előreláthatóság hiánya, illetve a többi feltétel sem, amelyből adódóan a Településképi Törvény hivatkozott rendelkezései megsértik az Alaptörvény M) cikkét.
  - A jogalkotó nem mutatott be olyan lényeges, jogos érdeket, amelyet sértene a vonatkozó szerződések változatlan tartalommal történő fenntartása bármely szerződéses fél tekintetében. Ahogy azt a fentiekben ismertettük, a jogszabály általi szerződésmódosítás lehetősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kirívó, nagy horderejű, jelentős kárral fenyegető társadalmi változások eseteire korlátozódik. A jelen esetben ilyen, a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban tárgyalthoz hasonló változások, amelyek a közterület-használati szerződések fenntartását lehetetlenné tennék, nem következtek be, és ilyenre nem is hivatkozott a jogalkotó indoklásában.
  - A településképi védelme mint az állami beavatkozás egyetlen megjelölt indoka nem olyan változás, ami a vonatkozó szerződések megkötésének időpontjában nem volt előrelátható akár az állam, akár az önkormányzatok által. A településképi védelme érdekében a fennálló szerződések módosításának jogszabályi úton történő kikényszerítése végső soron a rendkívüli felmondási jog megadásával olyan súlyosan restriktív eszköz, amelyet az esztétikus településképi mint érték nem indokol.
  - A végtörlesztéssel kapcsolatos törvény esetén a jogalkotói beavatkozás annak érdekében történt, hogy a 2008-as gazdasági válság következtében nehéz helyzetbe jutott adósokat mentesítse a tartozás egy része alól annak érdekében, hogy ne veszítsék el a hitelintézetek részére biztosítékként nyújtott lakóingatlanjaikat. Ebben az esetben a körülmények előre nem látható, jelentős, a szerződő felek rendes üzleti kockázatán túlmutató megváltozását a gazdasági válság és az árfolyamok előre nem kiszámítható átalakulása idézte elő. A Településképi Törvény esetében egyértelmű, hogy ehhez hasonló jelentőségű változások nem következtek be, így az önkormányzatok számára biztosított rendkívüli felmondási jog alkotmányosan nem indokolható.
  - A vonatkozó rendszergazdai és egyéb értékesítési szerződések létrejöttét éppen a meglévő állami, illetve önkormányzati jogszabályi környezet, szabályozás tette lehetővé,

és erre épült fel egy piaci modell, amelynek az Indítványozó is részese. Feltéve, de meg nem engedve, hogy az önkormányzatok érdekét bármely sértené a szerződéskötést követően beállott változás (amelyet a jogalkotó nem igazolt), az éppen a kialakult szabályozásnak köszönhető, tehát a jogszabályi úton történő szerződésmódosítás azon feltétele sem teljesülhet, hogy a „körülmények megváltozását nem a sérelmet szenvedett fél idézte elő”.

## VI. A VÁLLALKOZÁS SZABADSÁGÁNAK SÉRELME

1. Az Indítványozó álláspontja szerint a Településképi Törvény és a Vhr. rendelkezései sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadságát, az M) cikk (2) bekezdése szerinti tisztességes gazdasági versenyt és a XII. cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozáshoz való jogot.

### *Az Alkotmánybíróság vállalkozás szabadságára vonatkozó gyakorlata*

2. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Az Alkotmánybíróság több határozatában leszögezte, hogy a vállalkozás szabadsága alapjog, amely azt jelenti, hogy lényeges tartalmát tekintve törvényben sem korlátozható. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jogra az alapjogokra irányadó szükségességi és arányossági tesztet alkalmazza.<sup>14</sup>
3. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozás joga elsősorban a vállalkozóvá válás lehetőségének - esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott - biztosítását jelenti.<sup>15</sup> A vállalkozás joga valódi alapjog: az állam nem akadályozhatja meg, teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást.<sup>16</sup> A vállalkozóvá válással kapcsolatos feltételrendszerre vonatkozó alkotmányossági követelmény az, hogy ne legyen diszkriminatív. Az Alkotmánybíróság a gazdasági verseny szabadságával és a vállalkozás szabadsága foglalkozó döntései során kimondta, hogy a piacgazdaság alapvető létformája a verseny; a piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.
4. A vállalkozás joga az Alkotmánybíróság gyakorlatában sem számít korlátozhatatlan alapjognak, azonban a korlátozásnak az Alaptörvényben rögzített követelményekkel összhangban kell történnie. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges

<sup>14</sup> 54/1993. (X. 13.) AB határozat; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat

<sup>15</sup> 21/1994 (X.13) AB határozat; 54/1993. (X.13.) AB határozat



mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

#### *A Szabályozás vállalkozás szabadságát érintő rendelkezései*

- A Vhr. 2. § (3) bekezdése alapján a rendelet eltérő rendelkezése hiányában 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. Ha a magántulajdon tárgyát képező reklámhordozó, reklámhordozót tartó berendezés közterületen, köztulajdonban álló ingatlanon vagy köztulajdonban álló, közforgalmú személyszállítási szolgáltatást végző személy tulajdonában álló ingatlanon kerül elhelyezésre, a reklámhordozóra, reklámhordozót tartó berendezésre e rendelet közterületi, illetve köztulajdonban álló ingatlanon történő reklámközzétételre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.
- A Vhr. 4. § (1) bekezdése alapján ragasztás útján reklám, illetve reklámhordozó - a 3. § (3) bekezdésben foglalt, a közművelődési célú hirdetőoszlopokra vonatkozó kivétellel - nem rögzíthető.
- A Vhr. 4. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a plakát, valamint az építési reklámháló reklám közzétételére igénybe vehető felülete két négyzetméternél kisebb nem lehet, továbbá a kilenc négyzetmétert nem haladhatja meg. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján pedig az utcabútorok kivételével a reklámhordozót tartó berendezés reklámhordozók elhelyezésére igénybe vehető felülete a tizenegy négyzetmétert nem haladhatja meg

#### *A Szabályozás Alaptörvény-ellenessége*

5. Az Indítványozó álláspontja szerint a Vhr. fenti rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, tekintettel arra, hogy kizárólag bizonyos típusú reklámhordozókra vonatkozóan engedik meg reklámok közzétételét, és kizárják, hogy a reklámhordozók piacára új típusú reklámhordozókkal be lehessen lépni. A Vhr. 4. § (2) bekezdése ezen kívül megszünteti a reklámpiac óriásplakátokra vonatkozó szegmensét, tekintettel arra, hogy az ilyen plakátok elhelyezése a Vhr. értelmében nem lehetséges közterületen. A Vhr. tehát a reklámpiacon bizonyos vállalkozások tekintetében abszolút belépési korlátot állít fel, amellyel lehetetlenné teszi a vállalkozóvá válást, a vállalkozási tevékenység további folytatását.
6. Az Indítványozó álláspontja szerint egyfelől nem megfelelő a szabályozás szintje, ugyanis a Vhr.-ben, kormányrendeleti szinten (a Vhr.-ben) történik a vállalkozáshoz való jog korlátozása. Másfelől nincs a másik oldalon olyan alkotmányos érték vagy alapjog, amelynek érdekében szükséges lehet az egyes reklámhordozók elhelyezését korlátozni valamennyi közterület tekintetében.
7. A Településképi Törvény indokolása kimondja, hogy az új, reklámhordozókra vonatkozó szabályok annak érdekében kerültek be a jogszabályba, hogy az egészséges környezethez való jogot



biztosítsák. A jogalkotó szerint tehát a Szabályozás megfelel a szükségességi és arányossági tesztnek, ugyanis az azzal bevezetett korlátozások egy másik alapjog, az egészséges környezethez való jog érdekében történnek. Az Indítványozók álláspontja szerint ez az állítás nem állja meg a helyét.

8. A Településképi Törvény indokolása szerint a törvény módosítása az egészséges környezethez való jog egyik aspektusát testesíti meg: azt az érdeket, hogy ember által épített környezet esztétikus maradjon. Az indokolás értelmében „az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében elismert egészséges környezet védelméhez fűződő alapvető jog magában foglalja nemcsak a természeti környezet, hanem az ember alkotó munkájával létrehozott épített környezet védelmét is. A XXI. században az emberi élet egyik alapvető helyszíne a települési környezet, amely jelentősen befolyásolja az életminőséget, a települések élhetőségét. Ennek egyik fontos eleme a látványkörnyezet, a települések külső képének esztétikai minősége. Ezt a minőséget komoly mértékben érinti a közösségi tereken látható reklámok egyre növekvő száma és mérete. Mindmáig a pusztán gazdasági érdekek, a reklámpiac igényei voltak a meghatározóak a települések és azok környezetének arculatát dinamikusan formáló látványelemek tekintetében, és a gazdasági reklámokra vonatkozó törvényi szabályozás is csak a gazdasági, illetve fogyasztóvédelmi szempontok mentén rendezte a reklámok tárgykorát.” Mindezekre tekintettel volt szükséges a Településképi Törvénynek a települések közigazgatási területén elhelyezett reklámokra, reklámhordozókra és plakátokra vonatkozó szabályokkal történt kiegészítése.
9. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egészséges környezethez való jogra elsősorban mint az állam természetvédelmi kötelezettségére tekint. Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatában kifejtett álláspontja szerint „az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.”<sup>17</sup> Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát az egészséges környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleességet jelenti.
10. Mindebből álláspontunk szerint az következik, hogy a Településképi Törvény indokolásának kiterjesztő értelmezése ellenére a települések esztétikus arculatához fűződő érdek nem képezi az egészséges környezethez való jog központi elemét, így feltehetően azt a védelmet sem élvez, amely az egészséges környezethez való jogot mint alapjogot megilleti. Következésképpen az egyes reklámhordozók használatának, illetve a reklámok elhelyezésének korlátozása nem közvetlenül egy alapvető jog érdekében történik a vizsgált jogszabályokban.
11. Nem vitatjuk ugyanakkor, hogy a rendezett, esztétikus élettér lehet olyan érték, amelynek érdekében elfogadhatók bizonyos ésszerű korlátozások, a vizsgált jogszabályok azonban olyan súlyos tilalmakat állítanak fel, amelyek álláspontunk szerint sértik az arányosság követelményét:

<sup>17</sup> 28/1994. (V.20.) AB határozat I. pont

bizonyos reklámhordozók fajtáit teljes egészében kitiltják a közterületekről, korlátozzák a magánterületen elhelyezhető reklámhordozók számát. Álláspontunk szerint a településkép védelme enyhébb eszközökkel, például az egy településre jutó reklámhordozók számának meghatározásával is elérhető. A településkép továbbá a legkritikább esetben egységes: más érdek fűződik a települések központi, több műemléképületet magáénak tudó részei, a lakóövezetek, illetve a szintén a településhez tartozó ipartelep arculatának védelméhez. Mindebből következően a Vhr.-ben meghatározott, egyes reklámhordozókra vonatkozó teljes tilalom nem áll arányban az elérni kívánt céllal.

12. Végül fel kívánjuk hívni a t. Alkotmánybíróság figyelmét a szerzett jogok védelmének elvére. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az abból következő jogbiztonság megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesezésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.<sup>18</sup> A védelem jellege hasonlít az alapjognak nem minősülő alkotmányos jogok védelméhez, azaz nagyobb az állami beavatkozás tere mint az alapjog-korlátozásnál, de az állami beavatkozást korlátok közé szorítja a jogbiztonság követelménye. A Szabályozás súlyosan sérti ezt az elvet azzal, hogy több évtizedre kötött szerződéseket, a kialakult piaci szerkezet tilalmak felállításával kívánja teljes mértékben átalakítani, ellehetetlenítve ezáltal az Indítványozó működését gazdasági és kereskedelmi szempontból.

#### VII. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMÁBA ÜTKÖZŐ RENDELKEZÉSEK

1. Az Indítványozó álláspontja szerint a Településképi Törvény és a Vhr. rendelkezései sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti, az alapjogok megfelelő szintű szabályozására vonatkozó követelményt.

##### *Az Alkotmánybíróság hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó gyakorlata*

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotó általi különbségtétel abban az esetben számít önkényesnek, ha az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok esetén a jogalkotó a különböző jellemzőkkel rendelkezőket egyformán, az azonos jellemzőkkel rendelkezőket különbözően kezeli. A különbségtétel alkotmányosságának megítélésekor a gyakorlat szerint azt kell vizsgálni, hogy van-e olyan ésszerű ok, amely miatt indokolt különböző szabályokat megállapítani az egyes jogalanyokra.<sup>19</sup>

##### *A Szabályozás diszkriminációtílatmat érintő rendelkezései*

- A Vhr. 2. § (3) bekezdése alapján a rendelet eltérő rendelkezése hiányában közterületen reklám közzétételére, illetve reklámhordozóként, reklámhordozót tartó berendezésként kizárólag utcabútor használható. Reklám közzétételére, illetve reklámhordozóként, reklámhordozót tartó berendezésként közterületen a közművelődési célú hirdetőoszlop

<sup>18</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat

<sup>19</sup> 24/1990. (X. 4.) AB határozat



kivételével hirdetőoszlop nem alkalmazható. Ha a magántulajdon tárgyát képező reklámhordozó, reklámhordozót tartó berendezés közterületen, köztulajdonban álló ingatlanon vagy köztulajdonban álló, közforgalmú személyszállítási szolgáltatást végző személy tulajdonában álló ingatlanon kerül elhelyezésre, a reklámhordozóra, reklámhordozót tartó berendezésre e rendelet közterületi, illetve köztulajdonban álló ingatlanon történő reklámközzétételre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

- A Vhr. 4. § (1) bekezdése alapján ragasztás útján reklám, illetve reklámhordozó - a 3. § (3) bekezdésben foglalt, a közművelődési célú hirdetőoszlopokra vonatkozó kivétellel - nem rögzíthető.
- A Vhr. 4. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a plakát, valamint az építési reklámháló reklám közzétételére igénybe vehető felülete két négyzetméternél kisebb nem lehet, továbbá a kilenc négyzetmétert nem haladhatja meg. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján pedig az utcabútorok kivételével a reklámhordozót tartó berendezés reklámhordozók elhelyezésére igénybe vehető felülete a tizenegy négyzetmétert nem haladhatja meg

#### *A Vhr. fenti rendelkezéseinek Alaptörvény-ellenessége*

3. A Vhr. szabályai olyan feltételrendszert teremtenek, amelyek ésszerű ok nélkül tesznek különbséget a reklámhordozók egyes fajtáit értékesítési vállalkozások között, amely ellentétes azzal a követelménnyel, hogy a piacra lépés ne legyen diszkriminatív feltételekhez kötve. A fent kifejtett okokból ez sérelmes az Indítványozóra nézve.
4. A jelen esetben a különbségtétel az óriásplakátok, a hirdetőoszlopok, a közművelődési célú hirdetőoszlopok és az utcabútorok, illetve kioszkok között, továbbá a kilenc és a tizenkét négyzetméteres óriásplakátok, illetve az azokat értékesítő vállalkozások között áll fenn. A különbségtétel alapja a Településképi Törvény értelmében a településképi védelme és a településképi jellegének megőrzése. Ebből a célból rendelkezik úgy a jogalkotó, hogy bizonyos reklámhordozók nem kívánatosak közterületen. A Szabályozás alapján azonban nem világos, hogy a jogalkotó milyen indok alapján minősíti az egyes reklámhordozókat nem megfelelőnek, ugyanis a hirdetőoszlopok a hirdetőoszlop, a kiosk és az utcabútor közel azonos méretű felületet biztosít a reklámok közzétételére.
5. Az óriásplakátok között a jogalkotó méretüknél fogva tesz különbséget, és ez alapján minősíti a tizenkét négyzetméter nagyságú plakátot eltávolítandónak. A kilenc négyzetméteres plakát ugyanakkor a településképi szempontjából elfogadhatónak minősül. Tekintve, hogy a két méret közötti különbség minimális, az erre vonatkozó szabályozás az Indítványozó álláspontja szerint önkényes és alkotmányosan ésszerű indokkal nem támasztható alá.



## VIII. AZ ALAPVETŐ JOGOK MEGFELELŐ SZINTŰ SZABÁLYOZÁSÁNAK SÉRELME

1. Az Indítványozó álláspontja szerint a Településképi Törvény és a Vhr. rendelkezései sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti, az alapjogok megfelelő szintű szabályozására vonatkozó követelményt.

### *Az Alkotmánybíróság megfelelő szabályozási szintre vonatkozó gyakorlata*

2. Az Alkotmánybíróság az életvitelszerű közterülethasználatot vizsgáló határozatában mondta ki, hogy sérti a jogbiztonságot az a közigazgatási szankció, amelynek tartalmát az önkormányzat saját belátása alapján, tág keretek között állapíthatja meg.<sup>20</sup> Ugyanebben a határozatában fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy közigazgatási bírsággal szankcionálható jogsértést csak törvény állapíthat meg, illetőleg az erre adott felhatalmazást a törvényben megfelelően körül kell írni.
3. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. „Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.”

### *A Településképi Törvény megfelelő szabályozási szintet érintő rendelkezései*

- A Településképi Törvény 11. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi kötelezés formájában - önkormányzati hatósági döntéssel - a településképi követelmények teljesülése érdekében az ingatlan tulajdonosát az építmény, építményrész felújítására, átalakítására vagy elbontására kötelezheti. A 11. § (2) az önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) a településképi rendeletben az (1) bekezdés szerinti településképi követelmények megszegése vagy végre nem hajtása esetére e magatartás elkövetőjével szemben 1 000 000 forintig terjedő bírság kiszabását rendelheti el (településképi bírság)
- A Településképi Törvény 11/C. § (1) bekezdése értelmében a 11/B. § (1) és (2) bekezdésében, valamint az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben és településképi rendeletben meghatározott tilalmak megszegése és kötelezettségek elmulasztása esetén az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben kijelölt hatóság (a továbbiakban: hatóság) közigazgatási bírságot szab ki a reklám közzétevőjével szemben és megfelelő határidővel elrendeli a jogsértő állapot megszüntetését. A bírság mértéke 150 000 forinttól 3 000 000 forintig terjedhet, amely a jogsértő állapot előírt határidőn belüli megszüntetésének elmulasztása miatt ismételten is kiszabható.

<sup>20</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat indokolásának [83] bekezdése

- A Vhr. 8. § (1) bekezdése értelmében a reklámok közzétételére, reklámhordozó és reklámhordozót tartó berendezések elhelyezésére vonatkozó szabályok betartását az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) ellenőrzi.

#### *A Településképi Törvény fenti rendelkezéseinek Alaptörvény-ellenessége*

4. Tekintettel arra, hogy a Településképi Törvény felhatalmazása alapján a kormány és az önkormányzat állapíthatja meg azokat a reklámhordozókat, amelyek a településképi megőrzése szempontjából megfelelőnek minősülnek és elhelyezhetők közterületen, e jogalkotó szervek döntésén múlik, hogy mely magatartások minősülnek bírsággal sújtandónak a Településképi Törvény fenti rendelkezése értelmében. A Településképi Törvényben meghatározott egyetlen szempont a „település hagyományt őrző építészeti arculata” és „szerkezetének megőrzése”, amelyek tartalma a törvényben nincs tisztázva, következésképpen a kormány és az önkormányzat önkényesen választhatja ki azokat a reklámhordozókat, amelyek nem kívánatosak az adott településen, és amelyeket a fenti, igen nagy, gyakorlatilag szankciós jellegű és összegű bírsággal sújthat.
5. Felhívjuk továbbá a Tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a Településképi Törvény indokolatlanul szabályozza eltérően a reklámhordozók elhelyezésére vonatkozó tilalmak és az egyéb (például egy műemléki környezetbe nem illő épülettel összefüggő) szankciók súlyosságát, tekintettel arra, hogy egy a Vhr. által megengedett méretnél nagyobb reklámtábla esetében a bírság az általános, 11. § (2) bekezdésében szabályozott településképi bírság háromszorosa.
6. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény 3. § szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Álláspontunk szerint a Szabályozás indokolatlanul szabályozza eltérő szinten a reklámok elhelyezésre szolgáló előírások ellenőrzését (a Vhr. 8. § (1) bekezdése) és szankcionálást (a Településképi Törvény 11/C. § (1) bekezdése), tekintettel arra, hogy az önkormányzatnak semmilyen jogi eszköze nincs a saját rendelete betartásának ellenőrzésére, hiszen az ellenőrzés és a bírságolás is a kormányhivatal feladata.

#### **IX. ADATKEZELÉSI NYILATKOZAT**

Hivatkozással az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (az „Ügyrendi Határozat”) 56. § (1) bekezdésére, az indítványozó ezúton kijelenti, hogy nem járul hozzá

- a jelen alkotmányjogi panasz;
- az Ügyrendi Határozat 56. § (1) bekezdésében meghatározott egyéb irat; valamint
- a jelen alkotmányjogi panaszban foglalt személyes adatok nyilvánosságra hozatalához.

Az Indítványozó kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Ügyrendi Határozat 56. § (6) bekezdése alapján a fentiekben kifejtettekre figyelemmel, az Indítványozó jogos érdekeinek védelmében szíveskedjen harmadik fél számára az eljárás irataiba való betekintést teljes mértékben korlátozni. Az Indítványozó ezen kérelme fokozottan vonatkozik a jelen alkotmányjogi panasz mellékleteire.

Tisztelettel:





## MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet: az Indítványozó cégkivonata és létestő okiratának másolata, valamint az ügyvezető aláírási címpéldánya
2. sz. melléklet: az Indítványozó reklámgazdai tevékenységre vonatkozó szerződései
3. sz. melléklet: az Indítványozó reklámhordozókra vonatkozó bérleti szerződései