

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2026. (II. 6.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 36/L. § „és a 33/P. §” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 36/L. § „és a 33/P. §” szövegrésze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző módon alaptörvény-ellenes, és ezért azt a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, 2024. május 2-ával megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 36/L. §-a a következő szöveggel marad hatályban:

„A 33/C. § rendelkezéseit a hatálybalépésükkor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 36/L. § „és a 33/P. §” szövegrésze a Fővárosi Törvényszék előtt 9.K.700.231/2025. számon folyamatban lévő perben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 2024. május 3-tól 2025. szeptember 28-ig hatályban volt, 33/P. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete 2025. szeptember 29-től hatályos 33/P. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján. A kérelem arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Fkr.) 33/P. §-a és 36/L. §-a alaptörvény-ellenes. Az Fkr. 33/P. §-a tekintetében a kérelemmel érintett hatályossági állapot a 2024. május 3-tól 2025. szeptember 28-ig hatályban volt szövegre, valamint a 2025. szeptember 29-től jelenleg is hatályos szövegre vonatkozott. Jogkövetkezményként a bírói indítvány az egyedi és általános alkalmazási tilalom elrendelését, valamint a megsemmisítést jelölte meg. A Fővárosi Törvényszék az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T) cikke, I. cikk (3) bekezdése és XXIV. cikke sérelmére hivatkozott. Az indítvány kiegészítő jelleggel megjelölte továbbá az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését és 32. cikk (1)–(5) bekezdését is, de kifejezetten azt nem állította, hogy ezek sérültek volna.

- [2] 2. Az alapügy tényállását az Alkotmánybíróság a bírói indítvány és az ahhoz csatolt iratok alapján a következőképpen állapította meg.
- [3] 2.1. Az alapügyben szereplő gazdasági társaság jogelődje egy 9 nm-es digitális információs célú berendezés (a továbbiakban: digitális reklámberendezés) a fővárosi közterület egy adott pontján való elhelyezésével összefüggésben 2022. január 18-án településképi bejelentést terjesztett elő Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalához, amely azt a 2022. január 24. napján kelt XVIII-13-8/2022. számú határozatával tudomásul vette.
- [4] Az alapügyben szereplő gazdasági társaság 2022. február 16-án a digitális reklámberendezés közterületen való kihelyezése céljából 10 évre közterület-használati hozzájárulás kiadása iránti kérelmet terjesztett elő Budapest Főváros Önkormányzata Tulajdonosi Bizottságához (a továbbiakban: elsőfokú hatóság). Az önkormányzati hatósági eljárás másnap megindult az Fkr.-nek és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénynek (a továbbiakban: Ákr.) megfelelően. Az indítványozó az elsőfokú hatósághoz nyilatkozatot nyújtott be 2022. március 8-án, amelyben egyebek mellett tájékoztatta a hatóságot arról, hogy igénybejelentése alapján a villamosenergia egyetemes szolgáltató felmérést végzett 2022. március 7-én, amit követően megkapta a műszaki gazdasági tájékoztatót, és csatolta az ügyben a szolgáltatóval történt előzetes egyeztetés igazolását.
- [5] Az elsőfokú hatóság 2022. május 2-án meghozott FPH058/1018-10/2022. számú határozatával a közterület-használatához nem járult hozzá. A kérelmet az Fkr. 9. § (1) bekezdésében meghatározott környezetvédelmi, városképi, városarculati, vagyongazdálkodási és vagyonhasznosítási szempontból utasította el. A városképi, városarculati szempontok vizsgálatánál alapvetően Budapest településképi arculati kézikönyvéről szóló Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlése 1319/2017. (IX. 29.) normatív határozatának (a továbbiakban: TAK) egyes pontjaira támaszkodott. Határozatában egyebek mellett alkalmazta Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: SZMSZ) is. Az elsőfokú hatóság elutasító határozatát az Fkr. 5. § (2) bekezdés 2. pontjában, 9. § (1) bekezdésében, a TAK 5.2.8. pontjának B) pontjában, a Mötv. 23. § (4) bekezdés 15. pontjában, valamint az SZMSZ 2. § 10. és 14. pontjában foglaltakra alapította.
- [6] A felperes fellebbezésére eljáró Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlése (a továbbiakban: másodfokú hatóság) 2022. augusztus 31-én kelt FPH058/1018-13/2022. számú határozatát hatályában fenntartotta az indokolás módosításával. Az elsőfokú határozat indokolását akként változtatta meg, hogy az indokolásból a vagyongazdálkodási és vagyonhasznosítási szempontú elutasítási indokokat törölte. Egyidejűleg az elsőfokú határozat indokolását kiegészítette azzal, hogy az Fkr., valamint Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2022. (II. 5.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 22/2022. (VII. 7.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Fkr.mód.) szerint 2022. július 8-i hatályba lépéssel az Fkr. kiegészült a 33/N. §-al. Ezen új rendelkezés értelmében digitális reklámberendezés kizárólag a Fővárosi Önkormányzat által erre a célra kijelölt közterületi helyszínen helyezhető el. Az Fkr. 33/N. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Fővárosi Önkormányzat a digitális reklámhelyszín kijelöléséről külön döntést hoz és a (4) bekezdés szerint a közterület-használatához való hozzájárulás iránti kérelem kizárólag ezen kijelölő döntésben megjelölt határidő lejártát megelőző 15. naptól nyújtható be. A másodfokú határozat indokolása tartalmazta, hogy az új szabályozást – anyagi jogi szabályként – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdés a) pontja alapulvételével a döntés során – kifejezetten eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – alkalmazni kell. A felperes kérelme nem támogatható, mert a digitális reklámhelyszínek kijelöléséről döntés még nem született.
- [7] 2.2. A felperes eljárási és anyagi jogi jogsérelmekre hivatkozással keresettel támadta a másodfokú hatóság határozatát elsődlegesen kérve annak megváltoztatását és a közterület-használati hozzájárulás megadását. Másodlagosan kérte a másodfokú hatóság határozatának az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedő megsemmisítését és az elsőfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését.
- [8] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte fenntartva azon álláspontját, hogy mint anyagi jogi új szabályt a módosított rendelkezéseket a folyamatban levő ügyekben alkalmazni kell.
- [9] A Fővárosi Törvényszék 9.K.701.386/2023/5. számú ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú hatósági határozatra is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte. Az ítélet indokolása kitért arra, hogy azért jogszabálysértő az új anyagi jogi szabály alkalmazása, mert a szabályozási átmenetre vonatkozó rendelkezés hiányzik. A hatósági határozatok azért is jogszabálysértők, mert a mérlegelésbe jogszabálynak nem minősülő forrásokban (TAK, SZMSZ) rögzítetteket is bevontak. A törvényszék azonban nem

volt abban a helyzetben, hogy a felperes elsődleges kereseti kérelme szerinti felülmérlegelést elvégezve megadja a hozzájárulást. Ezt azért nem tudta megtenni, mert „a hatósági döntés meghozatalához kapcsolódóan rendelkezésre álló bizonyítékok részben nem, részben okszerűtlen kerültek mérlegelésre, valamint ezzel összefüggésben a felvett tényállás és a hatósági döntés indokolása részben hiányos” (Fővárosi Törvényszék 9.K.701.386/2023/5. számú ítélet, Indokolás [132]). Ezért a bíróság a másodlagos kereseti kérelemnek adott helyt azzal, hogy részletes iránymutatást adott arra, miként kell lefolytatni a megismételt hatósági eljárást.

- [10] Az iránymutatás részét képezte az is, hogy „az elsőfokú közigazgatási szerv köteles a felperes kérelméről – az alkalmazandó jog vizsgálata körében, az Fkr. 2022. július 8. napján hatályba lépett Fkr.mód. rendelkezései mellőzésével – a felperesi kérelem előterjesztése időpontjában, azaz 2022. február 16. napján hatályos Fkr. rendelkezéseit alapul véve ismételten hatósági döntést hozni. [...] A bíróság kiköti továbbá, hogy a felperes által kérelmezett közigazgatási anyagi jogviszonyhoz kapcsolódóan, a felperes kérelme tárgyában, a mérlegelési szempontokkal és mérlegelési feltételekkel összefüggésben normatív határozatban, valamint normatív határozattal elfogadott közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglaltak (TAK) nem vehetőek figyelembe, egyúttal az alperesi önkormányzat SZMSZ-ére alapítottan anyagi jogi hatósági megállapítás nem tehető, jogi, illetve logikai következtetés nem hozható; egyebekben az elsőfokú közigazgatási szerv mérlegelési jogkörének tartalma a jogszabályok által meghatározott közigazgatási jogi viszonyokon nem terjeszkedhet túl, és a tárgyi ügyben kizárólag közigazgatási jogi viszonyba tartozó feltételeket értékelhet” (Fővárosi Törvényszék 9.K.701.386/2023/5. számú ítélet, Indokolás [133], [135]).
- [11] 2.3. Az alperes felülvizsgálati kérelmére eljáró Kúria 2024. február 28-án kelt Kfv.III.37.688/2023/4. számú ítéletével a Fővárosi Törvényszék előbbi ítéletét hatályában fenntartotta. A kúriai ítélet indokolása a következőképpen foglalta össze az alperesi érvelés azon részét, amely nem terjeszkedett túl az alperesi határozaton, amin a védírat nem terjeszkedhet túl:
- [12] „Az alperes felülvizsgálati kérelmében lényegében a jogerős ítélet [133] bekezdésének azon előírását támadta, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv a mérlegelést kizárólag az alperesi határozatban is nevesített környezetvédelmi, valamint a városképi, és városarculati szempontok körében végezheti el, az ügyben a mérlegelést további mérlegelési szempontokra vonatkozóan nem terjesztheti ki, és azt semmilyen formában tovább nem bővítheti” (Kúria Kfv.III.37.688/2023/4. számú ítélet, Indokolás [47]). „A Kúria elvi élel fogalmazta meg Kfv.V.35.057/2022/5. számú döntésében, hogy a megismételt eljárás nem teremt új ügyet, így a jogvitát a bíróság által meghatározott keretek között kell véglegesen lezárni. Az alperes nem változtathatja meg alapvetően a megismételt eljárásban az értékelés keretrendszerét, eltérő jogalapon álló döntést nem hozhat, nem üresítheti ki a jogerős ítélet iránymutatásában foglaltakat” (Kúria Kfv.III.37.688/2023/4. számú ítélet, Indokolás [53]). „Alapvető garanciális jelentősége van annak, hogy a megismételt eljárás során a közigazgatási szerv a bírói felülvizsgálat tárgyán belül marad és nem vizsgál olyan, az iránymutatás tárgykörébe nem tartozó elemeket, melyek az eredetitől különböző tényállás megállapításához vezetnek új mérlegelési szempont bevezetésével. A jogerős ítélet iránymutatása biztosítja, hogy a közigazgatási szerv a jogvitát az alapeljárásban meghatározott keretek között tartja és nem teremt új jogi helyzetet” (Kúria Kfv.III.37.688/2023/4. számú ítélet, Indokolás [55]). „A hatóságot a megismételt eljárásban köti, hogy az elsőfokú bíróság a keresettel támadott határozatból mit talált jogszabálysértőnek, és mire vonatkozóan adott iránymutatást. Minden másra kiterjed az ítélet anyagi jogereje, az a megismételt eljárás tárgyát nem képezheti” (Kúria Kfv.III.37.688/2023/4. számú ítélet, Indokolás [56]).
- [13] Ezeknek megfelelően a Kúria a döntés egyik elvi tartalmát úgy fogalmazta meg, hogy a „jogerős ítélet megismételt eljárásra adott iránymutatása biztosítja, hogy a közigazgatási szerv a jogvitát az alapeljárásban meghatározott keretek között tartsa és ne teremtsen új jogi helyzetet, eltérő jogalapon álló döntést ne hozzon” (Kúria Kfv.III.37.688/2023/4. számú ítélet, Indokolás [59]).
- [14] 2.4. A megismételt eljárásban az elsőfokú adóhatóság 2024. június 20. napján kelt FPH05 8/1699-4/2024. iktatószámú határozatával a felperes kérelmét elutasította. Arra hivatkozott, hogy idő közben hatályba lépett az Fkr. 33/P. §-a, amely megtiltja a hozzájárulás kiadását, és amelyet az Fkr. 33/L. §-a értelmében a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.
- [15] A felperes fellebbezése alapján eljáró másodfokú hatóság a 2024. október 31. napján meghozott FPH/0581/699-7/2024. iktatószámú határozatával hatályában fenntartotta a kérelem elutasítását. Indokolásában megerősítette, hogy a 2024. május 3-án hatályba lépett két új rendelkezés nem teszi lehetővé az engedély megadását.
- [16] 2.5. A felperes a megismételt eljárásban hozott másodfokú határozattal szemben 2024. december 9-én keltezett keresetet terjesztett elő a Fővárosi Törvényszékhez. Elsődleges kereseti kérelme részeként kérte, hogy a bíróság

a másodfokú határozatot változtassa meg akként, hogy a felperes közterület-használati hozzájárulás kiadása iránti kérelmének adjon helyt. A felperes másodlagos kereseti kérelme részeként kérte a bíróságot, hogy a megismételt eljárásban hozott másodfokú határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően helyezze hatályon kívül, és egyúttal kötelezze az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására.

- [17] 3. Ezeket az előzményeket követően a Fővárosi Törvényszék az Alkotmánybírósághoz fordult 9.K.700.231/2025/13. számú végzésével. A bírói kezdeményezés tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.
- [18] 3.1. Az indítvány szerint a „2024. május 3. napi hatállyal beiktatott Fkr. 36/L. §-a és 33/P. §-a [...] sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság, és ezen belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmi elvét, valamint a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmi elvét, a bizalomvédelem elvét mint alkotmányos követelményt, az Alaptörvény T) cikkét, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot mint alapjogot (alapvető jogot) szabályozó, az Alaptörvény XXIV. cikkében foglaltakat” (indítvány, 16. oldal). Ezek a normák a bírósági eljárásban alkalmazandók. Ezt meghaladóan a törvényszék az Fkr. 33/P. §-ának azt az időállapotát is támadta, amely 2024. szeptember 29-től hatályos. Ez a jelenleg is hatályos szabály ugyanis a bíróság szerint az ügyben alkalmazott időállapot szerinti normával „egyező tartalmú és irányú normaként funkcionáló rendelkezésnek minősül” (indítvány, 16. oldal). A hatályossági állapot kiterjesztését a bíróság azzal indokolta, hogy „az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványban (bírói kezdeményezésben) megjelölt jogszabály hatályát veszti, de a helyébe lépő új jogszabály a sérelmezett rendelkezést szó szerint, illetve azonos »rendelkezési környezetben« változatlanul, tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló) módon tartalmazza, az Alkotmánybíróság a hatályos rendelkezés tekintetében is lefolytatja a vizsgálatot” (indítvány, 34. oldal).
- [19] A bírói kezdeményezés „bevezetésként rögzíti, hogy az önkormányzati rendeletalkotás alaptörvényi kereteit – a bíróság jogkövetkeztetése szerint – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzula, C) cikk (1) bekezdése, T) cikke, 32. cikk (1)–(5) bekezdése [...] alatti rendelkezések állapítják meg (indítvány, 17. oldal).
- [20] 3.2. A bírói indítvány értelmében a támadott normák sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. E tekintetben a bíróság azzal érvel, hogy „a kérelmezett anyagi jogviszonnyal összefüggésben, azaz a felperes kérelmével kapcsolatban az ügy tényállásának a per bírósága előzményi ítéletében felvett és megállapított tényállás minősül; hangsúlyozva, hogy a jelen peres eljárás közvetlen előzményének tekintendő, megismételt megelőző eljárás lefolytatása részeként eljáró önkormányzati hatósági jogalkalmazó szervek részéről a felperes kérelmével kapcsolatban a per bírósága előzmény ítélete [133]–[138] bekezdésében foglalt, és a bírói iránymutatás körében értékelhető kiegészítő tényállási elem felvételére és rögzítésére az ügyben nem került sor. [...] A bíróság kiemeli, jogkövetkeztetése szerint a tárgyi ügyben eljáró önkormányzati hatósági szervek a megismételt eljárás lefolytatása során meg sem kísérelték a per bírósága előzményi ítélete [133]–[138] bekezdésében foglalt bírói iránymutatásnak megfelelően, a megismételt eljárás lefolytatása keretein belül, a felperes kérelmével összefüggésben, az esetlegesen még szükségessé váló, esetlegesen nem teljeskörűen tisztázott tényállási elemek tisztázását, hangsúlyozottan az Fkr. 2022. február 16. napján hatályos rendelkezéseit alapul véve” (indítvány, 25. oldal).
- [21] A hatályba léptetésre oly módon került sor, hogy „az hátrányosan változtatta meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló és a per bírósága előzményi ítéletében ismert, addig felállított tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban, különös tekintettel a felperes által kérelmezett jogra, annak tervezett tartalmára. A bíróság e helyütt ismételtén utal rá, hogy az Fkr.-be beiktatott jogi rendelkezés (Fkr. 33/P. §) – jogi természetét alapul véve – eltérést nem engedő, jogi természetét tekintve imperatív jogszabályi rendelkezés, amely a kérelmezett anyagi joggal összefüggésben, a vizsgált jogszabályi rendelkezés (Fkr. 33/P. §) tartalmát alapul véve, ugyan nem minősíthető jogvesztést kimondó rendelkezésnek; azonban a bíróság következtetése szerint a jelen és a jelen üggyel tárgyánál fogva azonos, folyamatban lévő ügyekben a kérelmet előterjesztő ügyfelek számára kifejezetten és kizárólagosan hátrányt okoz [...], mivel a kérelmezők kérelmével összefüggésben az adott kérelmet »elenyésztető« jogszabályi rendelkezésnek minősül (indítvány, 25. oldal).
- [22] 3.3. A bírói indítvány szerint a támadott normák sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát. A megismételt eljárásban ugyanis az első- és másodfokú hatóság az „adott ügyben – egy elbírált időszakra nézve – olyan jogszabályt kér számon az érintett személyen

(kérelmező ügyfélen), amely az adott időszakban még nem volt hatályos, vagy amely alkalmazott jogszabály a visszaható hatályú jogalkotás tilalmi elvébe ütközik” (indítvány, 28. oldal).

- [23] 3.4. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező bizalomvédelem sérelmét a bírói kezdeményezés abban jelölte meg, hogy a kérelmezett jogviszony tartós jellegű, vagyoni hatású következményei vannak, a kérelem összetett, aminek az előkészítése és összeállítása időigényes tevékenység volt. Ezek miatt alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy a jogi szabályozás tartósan változatlan maradjon, ami ebben az esetben nem teljesült. A felperes megalapozottan bizakodhatott abban, hogy a kérelem jogalapját a jogerős ítéletet követően a megismételt eljárásban nem fogják alapvetően megváltoztatni.
- [24] 3.5. A bírói kezdeményezés értelmében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és XXIV. cikke azért sérült, mert „az eljárás »tisztességének« előfeltétele, hogy az érintett, 2024. május 3. napján már ügyfélnek minősülő jogi, illetve természetes személyek már az eljárás megindulásakor alapvetően tisztában legyenek azzal, hogy milyen normák vonatkoznak az adott eljárásra. A bíróság következtetése szerint a jogalkotó akkor, amikor folyamatban levő ügyekben, a kérelmezett joggal összefüggésben, az ügyfelek eljárásjogi, illetve anyagi jogi helyzetét kizárólag elnehezítő szabályt alkot, kimentheti ugyan magát, de csak akkor, ha az új szabályozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági tesztnek megfelel” (indítvány, 33. oldal).

II.

- [25] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

2. Az Fkr. támadott szabályai:

A 2024. május 3-tól 2025. szeptember 28-ig hatályos 33/P. §:

„2025. szeptember 30-ig digitális reklámberendezés létesítéséhez, fennmaradásához hozzájárulás nem adható, és az ezen időpontot megelőzően benyújtott, digitális reklámberendezés létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”

A 2025. szeptember 29-től hatályos 33/P. §:

„2026. október 1-ig digitális reklámberendezés létesítéséhez, fennmaradásához hozzájárulás nem adható, és az ezen időpontot megelőzően benyújtott, digitális reklámberendezés létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”

„36/L. § A 33/C. § és a 33/P. § rendelkezéseit a hatálybalépésükkor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.”

III.

- [26] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben lefektetett formai és tartalmi kritériumoknak {a feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [9]}.
- [27] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék a peres eljárás felfüggesztése mellett végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a felperes közigazgatási perében. Az indítvány alaptörvény-ellenesség megállapítására, önkormányzati rendeleti szabályozás megsemmisítésére, valamint egyedi és általános alkalmazási tilalom elrendelésére irányult.

- [28] 2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése azt a feltételt támasztja a bírói kezdeményezéssel szemben, hogy a bíró azt a jogszabályi rendelkezést támadhatja meg, amelyet az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmaznia kell. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy „minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ” [lásd például: 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [9]; 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [18] 3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [10]]. „Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene) [pl. 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]]” [9/2025. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [25]]. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege [lásd például: 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]; 3333/2025. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [27]].
- [29] A Fővárosi Törvényszék ennek a gyakorlatnak megfelelően – az alábbi egyetlen kivétellel – az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmazandó önkormányzati rendeleti szabályokat támadta. Ezek egyfelől az Fkr. 33/P. § 2024. május 3-tól 2025. szeptember 28-ig hatályos állapotában foglalt rendelkezések voltak. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése biztosítja az Alkotmánybíróságnak, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha az a konkrét esetben még alkalmazandó [lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [23]-[25]]. Másfelől alkalmazott szabálynak minősül az Fkr. 33/L. §-a, amely 2024. május 3-tól a mai napig változatlanul hatályban áll. E szabályok körében tehát az indítvány megfelel az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt „alkalmazási” feltételnek.
- [30] Az előbb jelzett egyetlen kivétel az Fkr. 2025. szeptember 29-től jelenleg is hatályos 33/P. §-a. Mivel ezt majdnem egy évvel azt követően alkották meg, hogy a megismételt eljárásban a másodfokú hatóság ennek alkalmazása nélkül meghozta a döntését, nyilvánvaló, hogy a felperes egyedi hatósági ügyének az eldöntése ettől nem függött. Ennek a hatályossági állapotnak a tartalmát a felperes a 2024. december 9-én kelt keresetében értelemszerűen nem sérelmezhetette. Mivel ez a rendelkezés nem létezett a kereset benyújtásakor, peresíteni nem lehetett. A kezdeményezés e körben ezért nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében írt követelménynek. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést az Fkr. 2025. szeptember 29-től hatályos szövegállapota tekintetében visszautasította az Abtv. 64. § d) pontja alapján a rendelkező rész 4. pontjában foglaltaknak megfelelően.
- [31] 3. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „a bírói indítványnak is teljesítenie kell a határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeket [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az indokolás hiánya a kérelem érdemi elbírálásának akadálya [lásd például: 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]; 3233/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]; 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]]. Visszautasításra ad okot az is, ha az indítványozó érvelése nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az alkotmányossági összefüggéseket tehát be kell mutatnia a kérelmezőnek” [3244/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [14]; lásd még például: 3223/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban az indokolás teljes mértékben hiányzik. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és T) cikke körében ugyan tartalmaz indokolást az indítvány, de az alkotmányjogilag nem értelmezhető. Ezek tekintetében tehát nem teljesült a határozott kérelem követelménye [Abtv. Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], ami az érdemi vizsgálat akadályát képezte.
- [33] Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését és 32. cikk (1)–(5) bekezdését a kezdeményezés megjelöli, de azt nem állítja, hogy a támadott rendelkezések sértenék ezeket a szabályokat. Ezeket az indítvány abban az összefüggésben hívta fel, hogy mi képezi az önkormányzati jogalkotás alaptörvényi kereteit. Ezek tehát nem képeznek önálló indítványi elemet, amit az Alkotmánybíróságnak el kellene bírálnia.
- [34] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a kezdeményezés – az alább írt egyetlen megszorítással – alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával, valamint a bizalomvédelemmel összefüggésben, továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog vonatkozásában. Az indítvány tehát e körben kielégítette a határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeket [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [35] Az előbb jelzett megszorítás a következő. Az Fkr. 36/L. §-a két betűzött szakasz alkalmazását rendeli el a folyamatban lévő eljárásokban. Ezek közül az egyik (Fkr. 33/P. §) a jelen eljárás alapját képező ügy tárgyára, a digitális reklámberendezésre vonatkozik. A másik (Fkr. 33/C. §) a kikötői létesítményről szól. A bíró mindkettőt támadta, jóllehet kikötővel kapcsolatos kérelem az alapügy tényállásában egyáltalán nem jelenik meg, arra nézve érvelés sem található az indítványban. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt úgy minősítette,

hogy az Fkr. 36/L. §-ából arra a szövegrészre vonatkozik a határozott kérelem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmével összefüggésben, amely az Fkr. 33/P. §-át rendeli alkalmazni a folyamatban lévő eljárásokban. Ezt meghaladóan az Fkr. 36/L. §-ának alaptörvény-ellenességére határozott kérelem nem vonatkozik. Mivel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja nem teljesült, a kikötői létesítménnyel összefüggésben nem volt helye az érdemi eljárásnak.

- [36] 4. A fentiek értelmében nem volt akadály annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le az Fkr. 33/P. §-a és a 36/L. § „és a 33/P. §” szövegrésze tekintetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben.

IV.

- [37] Az indítvány részben megalapozott.
- [38] Az Alkotmánybíróság először összefoglalta állandó gyakorlata jelen ügyben releváns részét és levonta az abból adódó következtetéseket (IV/1., Indokolás [39] és köv.), ezt követően áttekintette az Fkr. sérelmezett rendelkezéseit és azok jogszabályi környezetét (IV/2., Indokolás [66] és köv.), majd összevetette az Fkr. 33/P. §-át (IV/3., Indokolás [72] és köv.), illetve az Fkr. 36/L. §-a támadott szövegrészét (IV/4., Indokolás [84] és köv.) az Alaptörvény indítványban felhívott szabályaival, végül levonta döntésének jogkövetkezményeit (IV/5., Indokolás [98] és köv.).
- [39] 1. Az indítványban felhívott alaptörvényi szabályokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság a következő állandó gyakorlatot folytatja.
- [40] 1.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlattal rendelkezik a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése jogbiztonsági értékének a részét képezi. Ennek lényege a következőképpen foglalható össze.
- [41] 1.1.1. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak [...] 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]]. [...] A jogi normák előreláthatóságának és kiszámíthatóságának követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [...] 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]]. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg” [10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [54]].
- [42] Az Alkotmánybíróság a falugondnoki szolgáltatással kapcsolatos határozatában (Abh1.) úgy fogalmazott, hogy „kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve. Ennek az is a részét képezi, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatálybalépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régítől eltérő jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben” (Abh1., Indokolás [61]).
- [43] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, hogy a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik-e a folyamatban lévő közigazgatási eljárásokban is alkalmazni rendelt azon törvényt

dosítás, amely a módosítás előtt hozott kúriai ítéletben foglalt új eljárásra vonatkozó iránymutatással teljesen ellentétes tartalmú, ami következtében a megismételt eljárásban a Kúria döntéséhez képest jogvesztést szenved el a közigazgatási bíróságnál jogvédelmet kereső felperes. Az Alkotmánybíróság megállapította a fenti tilalomba ütközést (lásd: Abh1., Indokolás [108]–[116]).

- [44] Az adómegállapítási jog elévülési idejével kapcsolatos ügyben [2/2022. (II. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság fenntartotta az Abh1.-ben alkalmazott megközelítését. Ebben azt a kérdést kellett eldönteni, hogy sérti-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az az átmeneti szabály, miszerint az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Art.) kell alkalmazni a megismételt adóeljárásokban. Az Alkotmánybíróság arra tekintettel állapította meg e tilalom sérelmét, hogy a közel 10 éve folyamatban lévő adóeljárásban egy olyan adóbírságra vonatkozó szabályt alkalmazott először az adóhatóság a harmadik megismételt eljárásban, ami a törvénysértés elkövetésekor és az eljárás kezdetekor sem létezett. Bár látszólag ez az új szabály nem visszamenőlegesen lépett hatályba, az adóeljárás megindulásakor érvényes és hatályos anyagi jogi jogkövetkezményt kiváltó elévülési időtartamot a folyamatban lévő eljárásban 12 hónappal meghosszabbította (vesd össze: Abh2., Indokolás [55]). Az Abh2.-ben foglalt értelmezést több határozatában követte az Alkotmánybíróság (lásd: 3215/2022. (V. 11.) AB határozat, 3041/2023. (II. 8.) AB határozat, 3414/2023. (X. 11.) AB határozat).
- [45] A hulladékégetői kapacitás növelésének korlátozásával kapcsolatos ügyben [8/2022. (V. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.)]. az Alkotmánybíróság összefoglalta azokat a lépéseket, amelyek alapján eldönthető, hogy megvalósult-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Ennek értelmében „visszaható hatályúnak állított jogalkotás esetében az alkotmányossági vizsgálatot sorrendben a következő kérdések mentén kell elvégezni. Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitionem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet” (Abh3., Indokolás [19]).
- [46] Az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság a szóban forgó tilalomra vonatkozó teszt összefoglalásán túl arra mutatott rá, hogy „közigazgatási hatósági tevékenység – amilyen a hulladékégetési kapacitás bővítésének engedélyezése – jogalkalmazó tevékenység, amelynek során előbb eljárási jogviszonyok keletkeznek, az eljárás lezárultával pedig anyagi jogi jogviszonyok jönnek létre. Az engedélyezés mint egyedi döntés esetében a konkrét tevékenység megkezdésének az a feltétele, hogy a hatóság az eljárásban állást foglalt a tervezett tevékenység jogszerűségéről, és ennek eredményeképpen az engedélyest egyedi döntéssel feljogosította annak végzésére. Tehát egy adott tevékenység végzésének a joga – az alanyi jog – a jogszerű engedélyen alapszik, abból származik, anyagi jogi jogviszony ezért a közigazgatási hatósági eljárás keretei közötti véglegessé vált engedély alapján jön létre. [...] Mindez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtása nem teremt minden körülmények között a vonatkozó szabályozás teljes változatlanságához való jogot: az engedély kiadásának feltételei az eljárás során adott esetben még megváltozhatnak [kivételt jelent e körben, ha a jogszabály-módosítás jogszabályban rögzített alanyi jog, vagy Alaptörvényben biztosított jog érvényesítése céljából kezdeményezett eljárás kimenetelét érinti, lásd: 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [35]–[36]]. Egy jogszerűen lefolytatott eljárásban kiadott és véglegessé vált, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő engedély azonban már anyagi jogi – alkotmányjogi szempontból védett – jogviszonyt keletkeztet” (Abh3., Indokolás [29]–[30]).
- [47] A terézvárosi helyi adó ügyében [10/2025. (IX. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.) az Alkotmánybíróság ismét egy olyan jogszabályi módosítást bíralt el, amelyet a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kellett. Ebből a döntésből azt szükséges kiemelni, hogy az „Alkotmánybíróság elé tárt tényállás sajátosságára tekintettel azt kellett vizsgálni, hogy az önkormányzati jogalkotó az adóper folyamatban léte alatt a felperes terhére változtatta-e meg azt az anyagi jogi szabályozást, amelytől a Fővárosi Törvényszék előtti egyedi ügy érdemi eldöntése függött. Ezt a sajátosságot különösen azért kellett megfelelően figyelembe venni, mert az adóperben Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata az alperesi kormányhivatal pernyertessége érdekében beavatkozott, így a felperes ellenfelévé vált, miközben jogalkotással változtatta meg az irányadó adójogot” (Abh4., Indokolás [37]). Összegzésképpen az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalma azért sérült, mert a „hatályba lépett sérelmezett szabályozás a folyamatban

lévő perben visszamenőlegesen megváltoztatta a 2016-ban, illetve 2017-ben létrejött és ekkor anyagi jogi szempontból már teljesedésbe is ment adójogviszony megítélését. Ezzel abban az anyagi jogban hozott változást a jogalkotó, amely a kereset érvelési alapját szolgáltatta” (Abh4., Indokolás [47]).

- [48] A napelemek szaldóelszámolásáról szóló ügyben [2/2025. (V. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.)] az Alkotmánybíróság úgy állapította meg a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, hogy a szaldó elszámolás alkalmazását is magában foglaló kérelemről (igénybejelentésről) még nem döntöttek. A támadott jogszabálmódosítás előtt a háztartási méretű kiserőművek engedélyezése esetén az egyetlen elszámolási mód a szaldó volt. A kérdés úgy merült fel ebben az ügyben, hogy ezt az előnyös módszert elveszítheti-e a kérelmező a kérelem benyújtását követően hatályba lépett jogszabálmódosítás miatt. Az Alkotmánybíróság arra a döntésre jutott, hogy az indítványozó a 2023. szeptember 11. napján megtett igénybejelentésével az akkor hatályos szabályoknak megfelelően jogot szerzett a szaldó elszámolás választására, mely jogot a vonatkozó szabályozás utóbb, 2023. szeptember 13. napján visszamenőlegesen elvonta az indítványozótól (Abh5., Indokolás [26]).
- [49] 1.1.2. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos fentebb tárgyalt döntésekből az a következtetés adódik, hogy a tilalom elbírálására irányadó általános teszt már szilárd részét képezi az Alkotmánybíróság gyakorlatának. A vizsgálat szempontrendszere kiterjed 1) a hátrányra, 2) a hatályba léptetés időpontjára és végül arra, hogy 3) a védelem alá tartozó jogviszony anyagi jogi jellegű jogkövetkezményeit változtatta-e meg a jogalkotó.
- [50] Az utolsó pont kikristályosodott részét képezi, hogy ha a támadott norma hatályba léptetése nem visszamenőleges, hanem azonnali, azt kell vizsgálni, a jogalkotó utólag megváltoztatta-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – anyagi jogi jogviszonyok megítélését. Az engedélyhez kötött tevékenységeket az Alkotmánybíróság úgy értékeli, hogy visszaható hatályú jogalkotás tilalmát élvező anyagi jogi jogviszony jellemzően az engedély megadásával jön létre (lásd: Abh3.), jóllehet a napelemek szaldóelszámolása ez alól egy indokolt kivételt jelentett (lásd: Abh5.). Főszabály szerint tehát az engedély kiadásának a feltételei az eljárás során adott esetben még megváltozhatnak.
- [51] Ugyanakkor az is az állandó gyakorlat részévé vált már, hogy az Alkotmánybíróság különös figyelmet fordít azokra a hatályba léptető átmeneti szabályokra, amelyek a folyamatban lévő eljárásokban mondják ki az új szabály alkalmazásának a kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság különösen oltalmazza azokat a bírói ítéletben foglalt jogviszonyokat, amelyekben a felperes ellenfele az alperes jogalkotó (vagy annak egyik hatósága), aki a számára hátrányos, ítéletben foglalt megállapítások érvényesülését a még le nem zárt eljárásokban, azaz a peresített jogviszonyokban, úgy akadályozza meg, hogy új anyagi jogot alkot rájuk nézve és kifejezetten elrendeli azok alkalmazását a folyamatban lévő eljárásokban, ezáltal kiüresíti az új eljárásra utasítás szempontrendszerét (Abh1.), emelt mértékű közigazgatási szankció kiszabását teszi lehetővé az adó megállapításához való jog elévülésének meghosszabbításával (Abh2.) vagy a kereset érvelési alapját elvonja (Abh4.).
- [52] Ebből az következik, hogy a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmának szempontrendszerét különös gondossággal kell rávetíteni azokra a hatályba léptető átmeneti szabályokra, amelyek a folyamatban lévő eljárásokban új anyagi jogot tesznek alkalmazandóvá. Az ugyan igaz, hogy főszabály szerint az engedély kiadásának a feltételei az eljárás során még módosíthatók. Ezzel egyidejűleg azonban az is helytálló, hogy ezek a módosítások az adott esetben akár annak ellenére is sérthetik a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, hogy az engedély iránti kérelemről még nem döntöttek. A minősítés a konkrét ügy sajátos körülményeinek a függvénye.
- [53] 1.2. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette.
- [54] 1.2.1. A „hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalma megfelelően vonatkozik a jogalkalmazásra is. Visszaható hatályú jogalkalmazást előíró kifejezett jogszabályi rendelkezés esetében a tilalom megsértésének oka a jogalkotásból eredeztethető. Ennek hiányában azonban a tilalom megsértése a jogértelmezés mikéntjének a kérdése, aminek alaptörvény-konformitását az Alkotmánybíróság szükség szerint alkotmányos követelmény előírásával tudja garantálni a támadott bírói döntés megsemmisítése mellett. Következésképpen akkor merül fel a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának a sérelme, ha a normát a jogalkalmazó szervek – erre irányuló kifejezett jogszabályi rendelkezés nélkül – úgy értelmezik, hogy azt a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoztatják. Hátrányt okozó joghatást ugyanis az általuk hozott döntések váltanak ki az esetek jelentős részében, jóllehet a normák közvetlen hatályosulása sem zárható ki. A hátrányt okozó visz-

szaható hatályú jogalkalmazás tilalma ezért nem a jogalkalmazói döntések időbeli hatályával áll szoros dogmatikai összefüggésben, hiszen ilyen hatállyal a döntések alapvetően nem rendelkeznek, hanem jogalakító erejük miatt tartoznak a tilalom körébe. A norma időbeli hatályát visszaható jellegűvé formálhatják” {3069/2021. (II. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh6.), Indokolás [45]}.

- [55] „A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma is az anyagi jogviszonyokat oltalmazza elsősorban. Különösképpen azt védi, hogy ezekben a jog visszaható értelmezése útján ne lehessen kedvezőtlen változást előidézni. Ugyanakkor ez a tilalom sem feltétlen. E tekintetben is különbséget kell tenni a valódi és a kvázi visszaható hatály között. Előbbi az új jogszabálynak a már lezárt jogviszonyokra való alkalmazását, utóbbi a korábban létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokra való alkalmazást jelenti. Tehát a jogalkalmazás esetében is vizsgálendő, hogy valódi visszaható hatályról vagy azonnali hatályról van-e szó. Ennek a megkülönböztetésnek a jelentőségét az adja, hogy azonnali hatályhoz vezető jogalkalmazás esetén a jogállamiságból fakadó merev tilalom helyébe rugalmasabb elvek lépnek. Például a bizalomvédelem aktiválódik. Ekkor az a megalapozott várakozás kap alkotmányos védelmet, hogy az előbb említett jogviszonyok tartalma változatlanul fennmarad lezárásukig, azt a jogalkalmazó szervek döntései hátrányosan nem érinthetik főszabály szerint. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy a várakozás megalapozott volt-e, továbbá, hogy hol húzódik a határ a jogalkalmazás szabadsága és a jogalanyoknak a védett jogviszony állandóságához fűződő érdeke között” (Abh6., Indokolás [45]).
- [56] Az Abh6. fentebb idézett megállapításait hivatkozva például a 3194/2022. (IV. 29.) AB határozat indokolásának [47]–[48] bekezdése, Abh2. indokolásának [36] bekezdése. Utal rá az Abh5. indokolásának [22] bekezdése.
- [57] 1.2.2. A fentiekből az emelendő ki, hogy a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába nem a jogi norma ütközik, hanem az, amilyen értelmet tulajdonítanak az adott norma időbeli hatályának, főként a hatálybalépésének. Ez a tilalom tehát nem a jogalkotással, hanem a jogalkalmazással szemben nyújt védelmet. Azoknak a szerveknek a döntése ütközhet ebbe a tilomba, amelyek a jogot értelmezik. Közigazgatási engedélyről szóló ügyben ezt a hatóság teszi meg és az a bíróság, amelyik felülvizsgálja a hatósági döntést. A tilomba ütközést egy döntés akkor valósítja meg, ha lehetne úgy is értelmezni egy újonnan megalkotott norma időbeli hatályát, hogy az ne minősüljön hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotásnak, az eljáró szervek mégis olyan jelentést tulajdonítanak neki, ami visszamenőlegesen hátrányt okoz az ügyfélnek, a felperesnek. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma tehát a hatósági és bírói döntéssel szemben fogalmaz meg korlátot az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján.
- [58] 1.3. A bizalomvédelemmel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette.
- [59] 1.3.1. A »múltban létrejött jogviszonyok utólag történő megváltoztatása nem igazolható alkotmányosan. Ehhez képest tartós jogviszonyok esetében – hasonlóan a jogalkotói ígérvényekhez – a jogalkotói beavatkozás határát a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem követelménye jelöli ki. E körben – a beláthatóság és a tervezhetőség miatt – a rövid és/vagy a határozott időre szóló jogviszonyok és ígérvények élveznek magasabb szintű védelmet. Ezzel szemben a hosszútávra szóló és határozatlan idejű jogviszonyok esetében a – kellő felkészülési időt biztosító – jogalkotói beavatkozás a körülmények változására tekintettel alkotmányos szempontból általában elfogadhatóbb, de legalábbis nem teljesen kizárt. A jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni, a vizsgálat esetről esetre való mérlegelést igényel« {lásd még: 17/2023. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [27]}” {3/2025. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [60] „A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]}, illetve a szabályozás változatlansága ésszerűen elvárható volt-e {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]}” {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [61] 1.3.2. A fentiekből az emelendő ki, hogy a bizalomvédelem a múltban létrejött jogviszonyok utólagos, de a jövőre szóló jogalkotói megváltoztatásával szemben támaszt feltételt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján. A bizalomvédelem szintje különösen attól függ, hogy az adott jogviszonyból eredő jogokat meghatározó szabályozás változatlanságában a felek mennyire megalapozottan bizakodhattak.
- [62] 1.4. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának jelen ügghöz kapcsolódó része a következő.
- [63] 1.4.1. „Jogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell lennie a *fair* eljárás követelményeinek [...]. A fentiek [...] megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indoklására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés]” {lásd először: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh7., Indokolás [28]–[29]; lásd még például: 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [24]; 3344/2023. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [29]; 3458/2023. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [22]; 18/2024. (XI. 11.) AB határozat (a továbbiakban: Abh8.)}
- [64] „Eddigi gyakorlatában részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság különösen a hatóság eljárásának időbeli dimenziójára {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [...], Indokolás [108]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [45]; Abh6., Indokolás [36]–[37]}. A hatósági eljárás alapjogilag is értékelt elemének minősítette a határozat közlését {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módját {[...] megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}. A testület a XXIV. cikk (1) bekezdésének részeként nevezte meg a fegyveregyenlőség jogát is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat [...], Indokolás [61]–[63]}. Az Alkotmánybíróság levezette az ügyféli jogálláshoz való jogát azon személyeknek, akik az anyagi jogszabályok szerint jogosultaknak minősülnek, vagy ezt alapos okkal állítják {3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [30]; 3004/2023. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [27], [30]–[31], [37]–[38]}. Kifejezetten kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az »Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél, azaz az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti« [...]. Az iratmegismeréshez való jogot és a nyilatkozattétel jogát is a részjogosítványok közé sorolta az Alkotmánybíróság” (Abh8. Indokolás [87].
- [65] 1.4.2. A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal azok a normák állnak érdemi alkotmányos összefüggésben, amelyek a hatósági eljárás lefolytatását határozzák meg. Ennek az alapjognak a védelmi hatályán kívül esnek az eljárásban alkalmazott anyagi jogi rendelkezések. Ez tehát egy processzuális alapjog.
- [66] 2. Az Fkr. támadott szabályaival és azok jogszabályi környezetével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [67] 2.1. A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 20/2024. (V. 2.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Fkr.mód2.) 8. §-a iktatta be az Fkr. 33/P. §-át 2024. május 3-i hatálybalépéssel. Ez a szabály 2025. szeptember 30-ig gátolta digitális reklámberendezés kihelyezését. A módosításhoz az önkormányzati jogalkotó a következő indokolást fűzte. „A javaslat 2025 októberéig megtiltja a hozzájárulások kiadását figyelemmel mindenekelőtt arra, hogy a 2024. október 1-jén hatályba lépő magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény végrehajtási rendeletei teljes körűen még nem ismertek, és a törvény eleve 2025. június 30-ig állapít meg reklámeszközök elhelyezésére vonatkozóan [tilalmat]. Ebben a helyzetben fontos, hogy a »reklám-elhelyezések jelentette vizuális környezetterhelés«-re is tekintettel kellő idő álljon az új testület számára rendelkezésre a szükséges döntések előkészítésére ezen eszközök vonatkozásában” (Fkr.mód2. indokolása a 8. §-hoz).
- [68] Az egyes önkormányzati rendeletek módosításáról szóló Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 23/2025. (IX. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Fkr.mód3.) 3. §-a 2025. szeptember 29-i hatálybalépéssel az Fkr. 33/P. §-ában a „2025. szeptember 30-ig” szövegrész helyébe a „2026. október 1-ig” szövegrészt ültette be. A moratórium meghosszabbítását az önkormányzati jogalkotó a következőkkel indokolta. „Az idő-

közben hatályba lépett magasabb szintű jogszabály, a reklám és a reklámeszköz elhelyezésének szabályairól szóló 476/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdése szerint 2026. október 1-ig új reklámeszköz telepítése nem lehetséges, így a jogrendszeri koherencia érdekében az Fkr. szerinti moratórium határidejét is módosítani szükséges” (Fkr.mód3. indokolása a 3. §-hoz).

- [69] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az önkormányzati jogalkotó azzal a céllal alkotta meg az Fkr. 33/P. §-át, hogy a helyi szabályozás összhangban álljon az új törvényi és kormányrendeleti rezsimmel, amely a reklámberendezések kihelyezésére vonatkozik az egész országban.
- [70] 2.2. Az Fkr. 36/L. §-át az Fkr.mód2. 9. §-ával alkották meg 2024. május 3-i hatálybalépéssel. Kihirdetésének napja 2024. május 2. volt. Ennek a betűzött szakasznak a szövegét azóta nem módosították. Tartalma változatlanul az, hogy az Fkr. 33/C. §-ának és 33/P. §-ának rendelkezéseit a hatálybalépésükkor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. A hatályba léptető átmeneti rendelkezést azzal indokolta a jogalkotó, hogy a „jogalkalmazás egyértelműsége érdekében – bár a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján ez a törvényből következik – célszerű külön is rögzíteni, hogy az új 33/C és 33/P. §-okban foglalt a közterület-használati jogviszony létrejöttének kérdését szabályozó anyagi jogi rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban az érdemi döntés meghozatalakor is alkalmazni kell” (Fkr.mód2. indokolása a 9. §-hoz).
- [71] Azt már megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Fkr. 36/L. §-ából arra a szövegrészre vonatkozik csak határozott kérelem, amelyik a 33/P. §-ra utal vissza (lásd: jelen határozat, Indokolás [35]). Ezt olyan átmeneti hatályba léptető rendelkezésnek tekintette az önkormányzati jogalkotó, amely anyagi jogi rendelkezéshez kapcsolódik. Az Fkr. 36/L. §-t kifejezetten azzal a céllal fogadták el, hogy biztos legyen, a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazandó az új anyagi jogi rendelkezés, ami egy tilalmat foglal magában. A szabályozás tehát nem a folyamatban lévő engedélyezési eljárások megszüntetéséről rendelkezett, hanem olyan határozat meghozatalához vezetett, amely az engedély iránti kérelmet érdemben elutasítja.
- [72] 3. Az Alkotmánybíróság felülvizsgálta az Fkr. 33/P. §-át. Ennek során támaszkodott azokra a következtetésekre, amelyeket a jelen határozat indokolásának IV/1–2. (Indokolás [39]–[71]) pontjában tett.
- [73] 3.1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Fkr. 33/P. §-a sérti-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.
- [74] „A közterület-használati jogviszony közjogi jogviszony” (lásd: a közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítéléséről és az ilyen tárgyú perben eljáró bíróság meghatározásáról szóló 1/2022. Közigazgatási és polgári jogegységi határozat, Rendelkező rész 1.). Emlékeztetni szükséges arra, hogy a közigazgatási engedélyhez kötött tevékenységeket az Alkotmánybíróság úgy értékeli, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát élvező anyagi jogi jogviszony jellemzően az engedély megadásával jön létre (lásd: jelen határozat, Indokolás, [50]). Az Fkr. 33/P. §-a azt tiltja meg, hogy a közigazgatási jog szerint szabályozott engedélyt adjanak ki közterület-használatra digitális reklámberendezés létesítése céljából. Az a jogviszony, amelyet a visszaható hatályú jogalkotás tilalma oltalmazhatna, még a jelen ügyben nem jött létre, hiszen az Fkr. 33/P. §-ának a rendeltetése éppen az, hogy azt megakadályozza. Emiatt tehát főszabály szerint nem állapítható meg, hogy az önkormányzati jogalkotó megsértette volna a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.
- [75] Azt is vizsgálni kellett azonban, hogy van-e olyan sajátos körülmény, többtelelem a bírói indítványban az Alkotmánybíróság elé tárt tényállásban, ami indokolja a fenti főszabálytól való eltérést. Ennek során az Alkotmánybíróság azt elemezte, hogy a kerületi önkormányzat határozata a településképi bejelentés tudomásulvételéről keletkeztetett-e olyan jogviszonyt, amely a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát értelmezhetővé teszi a közterület-használat kapcsán. E tekintetben abból kellett kiindulni, hogy egyfelől a felperes, másfelől a fővárosi önkormányzat közterület-használati engedély kiadására hatáskörrel rendelkező szervei (tulajdonosi bizottság, Közgyűlés) közötti jogviszony a vizsgálendő, hiszen a szóban forgó engedélyt a fővárosi közterületek feletti tulajdonosi joggyakorló adhatja meg. A kerületi önkormányzat által lefolytatott településképi bejelentés eljárás nem arra irányul, hogy a tulajdonosra tartozó döntést a kerület elvonja a fővárostól. A településképi bejelentés eljárás lefolytatásának a célját jól tükrözik, hogy a helyi rendelet értelmében első fokon a kerületi polgármester, másodfokon a képviselő-testület mely feltételek teljesülése esetén veszi tudomásul vagy tiltja meg a reklámhordozó kihelyezését. Ezen szempontok egyike, hogy a reklámhordozó berendezés illeszkedik a településképhez [a feltételeket lásd: a településképi védelméről szóló Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete 46/2017. (XII. 21.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 28. § (6) bekezdés]. Lényeges, hogy a tudomásul vett tevékenység (reklámhordozó létesítése) a kerületi önkormányzat határozata alapján csak

akkor kezdhető meg, ha ahhoz nem szükséges más hozzájárulás vagy hatósági engedély [Ör. 28. § (7) bekezdés]. Ebben az esetben azonban a tulajdonosi joggyakorló hozzájárulása szükséges hozzá.

- [76] Ebből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a kerületi önkormányzat határozata a településképi bejelentés tudomásulvételéről nem váltja ki a közterület-használati engedélyt, de még csak meg sem előlegezi annak kiadását. A településképi bejelentés tudomásulvételét ezért nem lehet úgy értelmezni, hogy ezzel a kerületi önkormányzati döntéssel kialakult volna a felperes és a fővárosi önkormányzat között egy olyan anyagi jogi jogviszony, amely a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás alá sorolandó. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a bírói indítvány alapját képező ügyben még nem jött létre az anyagi jogviszony, amely e tilalom tárgyát képezhetné. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a sérelme ezért nem volt megállapítható.
- [77] 3.2. Az Alkotmánybíróság másodjára azt vizsgálta, hogy az Fkr. 33/P. §-a sérti-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát.
- [78] Emlékeztetni szükséges arra, hogy ez a tilalom nem a jogalkotással, hanem a jogalkalmazással szemben nyújt védelmet, ahogyan az az elnevezésében is kifejeződik (lásd: Indokolás [57]). E tekintetben az indítvány két ok miatt sem megalapozott. Az egyik, hogy az Alkotmánybíróság az indokolás előbbi pontjában (IV/3.1., Indokolás [73] és köv.) megállapította, hogy az Fkr. 33/P. §-a nem sérti a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, amiből az következik, hogy ezen szabályok megfelelő értelmezésével a hatóságok sem sérthetik a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát. A másik az, hogy az indítványozó bíróság – a kereseti kérelem keretei között – köteles arra, hogy garantálja, a hatóság jogértelmezése ne ütközzön a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába. Ennek a feladatának a bíróság úgy tud eleget tenni, hogy a jogot alaptörvény-konform módon értelmezi. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának a betartása és betartatása tehát túlnyomórészt jogértelmezési útra tartozik, amelynek állítólagos sérelmével szemben az érintett felek fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Így nem volt lehetséges a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának a sérelmét megállapítani.
- [79] 3.3. Az Alkotmánybíróság harmadjára azt vizsgálta, hogy az Fkr. 33/P. §-a sérti-e a bizalomvédelem elvét.
- [80] Ennek az alkotmányos értéknek a releváns tartalmát az Alkotmánybíróság úgy összegezte, hogy a bizalomvédelem a múltban létrejött jogviszonyok utólagos, de a jövőre szóló jogalkotói megváltoztatásával szemben támaszt feltételt (lásd: Indokolás, [61]). Jelen határozat indokolásának IV.3.1. pontjában (Indokolás [76]) az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a felperes és a tulajdonosi joggyakorló között a közterület használati engedély hiányában még nem jött létre anyagi jogi jogviszony, amely keretében a digitális reklámberendezés kihelyezhető lenne. Tehát a felperes közterület-használatra jogot még nem szerzett. Mivel ez a jogviszony még létre sem jött, nem értelmezhető az a kérdés, hogy a felperes megalapozottan bizakodhatott-e abban, hogy a használat feltételei a jövőben változatlanok maradnak. A bizalomvédelem elvének a sérelmét emiatt nem lehetett megállapítani.
- [81] 3.4. Az Alkotmánybíróság negyedjére azt vizsgálta, hogy az Fkr. 33/P. §-a sérti-e a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jogot.
- [82] Ennek az alapjognak az alkalmazási hatályával kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt a megállapítást tette fentebb, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal azok a normák állnak érdemi alkotmányos összefüggésben, amelyek a hatósági eljárás lefolytatásának a menetét határozzák meg (lásd: Indokolás, [65]). Az Fkr. 33/P. §-a nem tartozik közéjük. Ez egy olyan tilalmat foglal magában, amely átmenetileg gátolja, hogy digitális reklámberendezés létesítésére, illetve fennmaradására az ügyfél anyagi jogot szerezzen. Tehát az Fkr. 33/P. §-a és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése között hiányzik az érdemi alkotmányos összefüggés, ami elutasításhoz vezet ebben az esetben.
- [83] 3.5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Fkr. 33/P. §-ával szembeni indítványt elutasította a rendelkező rész 3. pontjában foglaltak szerint.
- [84] 4. Az Alkotmánybíróság felülvizsgálta az Fkr. 36/L. §-ának támadott szövegrészét, ami egy hatályba léptető átmeneti rendelkezés. Ennek során szintén támaszkodott azokra a megállapításokra, amelyeket a jelen határozat indokolásának IV/1–2. pontjában (Indokolás [39]–[72]) tett.
- [85] Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság jelen eljárása nem absztrakt, hanem konkrét normakontroll volt, amelyben kiindulópontként az indítványra okot adó ügy egyedi tényállása szolgált, azaz nem valamely hipote-

tikus jogviszonyra kellett a vizsgálatot lefolytatni {az alapügy tényállásához igazodó alkotmányossági felülvizsgálatot lásd még például: 3078/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [46]–[58], Abh4., Indokolás [35]}. Az Alkotmánybíróság az alábbiakban állandó gyakorlatának megfelelő sorrendben (lásd: Indokolás [49] és köv.) vizsgálta, hogy az engedélyezési tilalom folyamatban lévő eljárásokra való kiterjesztése sérti-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

- [86] 4.1. Első lépésként az Alkotmánybíróság azt értékelte, hogy hátrány érte-e az alapügy felperesét.
- [87] A tényállás részét képezi, hogy az indítványozó keresetének a Fővárosi Törvényszék helyt adott és ítéletében arra kötelezte az elsőfokú hatóságot, hogy 2022. február 16. napján hatályos Fkr. rendelkezéseit alapul véve ismételten döntsön. Arra nem kötelezte, hogy a hozzájárulást adja meg, jóllehet az előbbi időpontban az Fkr. nem tiltotta az engedély megadását. A Fővárosi Közgyűlés felülvizsgálati kérelmét a Kúria elutasította és ítéletében hatályában fenntartotta az elsőfokú bírósági ítéletet. Az új eljárás szempontrendszerét a Kúria megerősítette azzal, hogy döntése elvi tartalmába foglalta: a közigazgatási szervnek a jogvitát az alapeljárásban meghatározott keretek között kell tartania, nem teremthet új jogi helyzetet, eltérő jogalapon álló döntést nem hozhat. Az alperes jogalkotó ezt írta felül akkor, amikor a közte és a felperes között folyamatban lévő megismételt eljárásra is alkalmazni rendelte a tilalmat. Ennek következtében az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések közé került egy olyan új szabály, amely új jogalapot biztosít a hatósági döntéshez, és amelynek egyenes következménye a kérelem elutasítása.
- [88] A jelen ügy sajátosságához igazított értékelés alapján tehát az volt megállapítható, hogy a támadott szabályozás hátrányos a felperesnek, mert az Fkr. 36/L. §-ának támadott szövegrésze úgy változtatta meg az ügyben alkalmazandó anyagi jogi jogalapot, hogy abból kétség és mérlegelési lehetőség nélkül az engedély iránti kérelem elutasítása következik. A támadott módosítás előtti anyagi jogi rezsimben a hozzájárulás megadható volt a közigazgatási jog által szabályozott mérlegelési szempontok alapján, azaz a döntés sosem tartozott a tulajdonos magánautonómiájába.
- [89] 4.2. Második lépésként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a sérelmezett szabályozás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e.
- [90] A támadott szabály kihirdetésének napjához (2024. május 2.) képest a hatálybalépés később (2024. május 3.) történt. Ezek alapján az volt megállapítható, hogy a szabályozás hatályba léptetése nem visszamenőleges. Valódi visszaható hatályról nincsen szó. Következésképpen folytatni kellett a vizsgálatot a kvázi visszaható hatály vonatkozásában.
- [91] 4.3. Utolsó lépésként az Alkotmánybíróság azzal foglalkozott, hogy a sérelmezett szabályozás visszamenőlegesen megváltoztatta-e a korábban létrejött jogviszony megítélését.
- [92] Ebben a pontban az a döntő jelentőségű kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a felperes és a fővárosi jogalkotó alperes közti jogi kapcsolatnak melyik dimenzióját ragadja meg viszonyítási pontként. Az egyik arra kérdez rá, hogy az előbbi felek között létrejött-e már a múltban az a közterület-használatra vonatkozó anyagi jogi jogviszony, amelynek a megváltoztatása egyáltalán felmerülhet. A másik a törvényszéki és kúriai ítéletben foglalt anyagi jogerőhatással biztosított bírói döntések tartalmára vonatkozik. Ezekben található az új eljárásra kötelezés szempontrendszer, amely különösen a felperesi kérelem elbírálására irányadó anyagi jogot rögzítette.
- [93] Ha az Alkotmánybíróság az előbbi jogi kapcsolatot venné csak figyelembe a hatályba léptető átmeneti rendelkezés felülvizsgálata során, akkor nem értékelné ennek a konkrét ügynek az egyedi tényállását. Pont úgy döntene, mintha a bírói ítéleteket az önkormányzati jogalkotó az anyagi jog tekintetében nem tette volna félre miközben az új eljárás folyamatban volt. Az ügy alkotmányjogi sajátossága azonban éppen az, hogy a helyi jogalkotó beavatkozott a közte és a felperes között peresített jogviszonyba, annak anyagi jogalapját a törvényszéki és kúriai ítéletben foglaltakhoz képest megváltoztatta. A jogalkotó alperes az Fkr. 36/L. §-ával kifejezetten felülírta a felperes kérelemére irányadó anyagi jogot az új eljárásban, ezáltal kiüresítette az új eljárásra utasítás ítéletekben rögzített szempontrendszerét. Az Fkr. 36/L. §-ával kapcsolatban tehát nem lehet csak az a kérdés, hogy a közterület-használatra vonatkozó anyagi jogi jogviszony létrejött-e már. Ez az Fkr. 33/P. §-a tekintetében volt meghatározó jelentőségű.
- [94] Azon túl, hogy ez a tilalom értelemszerűen a közhatalmat nem gyakorló felperest oltalmazza, az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a Fővárosi Közgyűlés az Fkr. 36/L. §-ával eloldotta magát a közigazgatási bíróság és a Kúria ítéletében lefektetett kötelezettségtől. Mivel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében különösen oltalmazza az olyan bírói ítéletekben foglaltakat, mint amely a jelen alapügy részét képezi, megállapította, hogy a közigazgatási bírói ítélet felülírásának minősül, ha az alperes jogalkotó a felperes hátrányára a közterü-

let-használatra vonatkozó kérelem anyagi jogalapját utóbb eltörli. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó védelemre tehát a felperes jogosult a jogalkotó alperessel szemben, figyelemmel ennek az ügynek az alkotmányjogi szempontból releváns sajátosságaira.

- [95] 4.4. Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Fkr. 36/L. §-ának sérelmezett szövegrésze a felperes terhére visszamenőlegesen változtatta meg a jogviszony elbírálására irányadó anyagi jogot, ezért a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalma [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] sérült. A megállapítás jogkövetkezményeit az Alkotmánybíróság a következő pontba foglalta.
- [96] Hangsúlyozandó, hogy ebből a határozatból nem az következik, hogy a felperes kérelmének feltétlenül helyt kell adni, hanem az, hogy az ítéletekben foglalt új eljárásra utasítás szempontrendszerét érvényre kell juttatni. Ebből a döntésből az sem következik, hogy a törvényalkotó számára minden ítélet minden körülmény között érinthetetlen lenne. Olyan különösen súlyos indokok azonban, amelyek a beavatkozást esetleg alkotmányossá tehetik, ebben az ügyben egyáltalán nem merültek fel. Az Fkr.mód2. 9. §-ával beiktatott átmeneti hatályba lép-tető rendelkezéshez fűzött jogalkotói indoklás legalábbis ilyen indokot nem tárt fel.
- [97] Tekintettel az alaptörvény-ellenesség megállapítására, az indítvány további elemeinek az elbírálására már nem volt szükség (lásd hasonlóan például: Abh4., Indokolás [50]). Emiatt az Alkotmánybíróság azt nem vizsgálta, hogy az Fkr. 36/L. §-ának sérelmezett szövegrésze ellentétes-e a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával, a bizalomvédelemmel és tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal.
- [98] 5. Az Alkotmánybíróság élt az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított lehetőségekkel a megállapítás jogkövetkezményeinek levonása során. Az alaptörvény-ellenes szövegrészt a jogbiztonság védelme érdekében a kihirdetésére (2024. május 2.) visszamenőleges hatállyal semmisítette meg a rendelkező rész 1. pontja szerint, és egyúttal megállapította a rendelkező rész 2. pontjában, hogy azt tilos alkalmazni a Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő alapügyben és bármely bíróság előtt folyamatban lévő hasonló ügyben. Azaz olyan esetekben, amelyekben közigazgatási bírósági ítélet írta elő a kérelem benyújtásakor hatályban volt anyagi jogi jogszabályok alkalmazását az új eljárásra utasítás szempontrendszerében. Az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjába foglalta azt is, hogy az Fkr. 36/L. §-a milyen szöveggel marad hatályban a megsemmisítést követően.
- [99] Az Alkotmánybíróság e határozatát az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban közzé kell tenni az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján.

Budapest, 2026. január 13.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2871/2025.

• • •