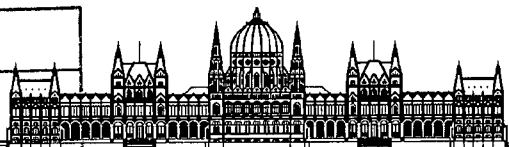


ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11 / 3040 - 0 / 2015
Érkezett:	2015 OKT 12.
Példány:	1
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	1



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE



Ügyszám:
Előadó:

AIB-5156-2/2015

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg Hévíz Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) Képviselő-testületének a közterületek használatáról szóló 28/2005. (XII. 15.) sz. rendeletének (a továbbiakban: R.) 18. § (2) bekezdését.

Álláspontom szerint az R. hivatkozott rendelkezése sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadságát, továbbá nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szereplő, az alapjog-korlátozásának feltételeit rögzítő szabálynak.

I n d o k o l á s

I.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Egy magánszemély az egyedi panaszügyében kezdeményezte vizsgálatomat. Előadta, hogy az Önkormányzat az általa kérelmezett, taxiállomás használatára jogosító közterület-használati engedélyt megtagadta. A hatósági döntést bírósági felülvizsgálat keretében támadta meg, melyben a bíróság a javára határozott, rögzítette, hogy az Önkormányzat döntésének nem volt jogszabályi alapja. Ezt követően az Önkormányzat az 1/2015. (I. 13.) önkormányzati rendelettel módosította az R.-t; az új szabályozás értelmében „a taxiállomásokra vonatkozóan legfeljebb a 2. mellékletben meghatározott számú taxiállomás használatára jogosító közterület-használati engedély adható ki”, és a beiktatott

szabályt a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni rendelte. Az R. módosításáról szóló előterjesztésben ezt azzal indokolták, hogy a várakozóhelyek egyben férőhelyek is, ezért „több taxiállomás használatára vonatkozó engedélyt kiadni, mint amennyi taxi várakozóhely van, nem lehet”.

A panaszos közterület-használati engedély kérelmét az új rendelkezésre hivatkozással Hévíz Város Polgármestere ismételten elutasította.

II.

1. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés szerint: mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Ezt az alapjogot az Alaptörvény az Alapvetés fejezetben is megerősíti: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kibontotta a vállalkozás szabadságának tartalmát. Az 54/1993. (X. 13.) AB határozat szerint „a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása.” „Senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent — de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül — hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”

2. Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta a személytaxi-szolgáltatás korlátozásának alkotmányosságát. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat rámutatott: „a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően.

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja (...) Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett *numerus clausus* éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni”.

Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1988. évi I. törvény 19. § (2) bekezdése a foglalkozás szabad megválasztásának tárgyi korlátozását tartalmazza azzal, hogy felhatalmazza az önkormányzatokat a taxik számának rendelettel való korlátozására. Noha a taxik és a vállalkozások száma nem azonos, mert egy vállalkozó több taxit üzemeltethet, illetve egy taxit több vállalkozó is használhat, a taxik számának korlátozása nyilvánvalóan a vállalkozások számának korlátozását eredményezi.

Az Alkotmánybíróság nem talált olyan alkotmányos jogot vagy érdeket, amely a foglalkozás megválasztásához való jog objektív korlátozását a taxis ipar tekintetében szükségszerűvé és arányossá tette volna. Különösen nem elégitik ki az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményeit a jogalkotó által indokolásul felhozott érvek. „A szolgáltatói oldal nem kívánatos bővülése, a szolgáltatás színvonalának csökkenése, magas árszint kialakulása, a vállalkozók jelentős részének gazdasági ellehetetlenülése, az adók és köztartozások befizetésének elmaradása”; mindezek „kiküszöbölése és a fogyasztók érdekeinek védelme — a taxipiac önszabályozó mechanizmusának hiányában — tudatos beavatkozást igényel” — írta a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter. Ez a „beavatkozás” azonban nem lehet alkotmányos alapjog lényeges tartalmának megsértése. A vállalkozás jogának korlátozása *numerus clausus*szal nem alkotmányos versenyszabályozási eszköz.

3. Jelen ügy kapcsán az az alkotmányossági kérdés, hogy az R. 18. § (2) bekezdése a vállalkozás szabadságának szükséges és arányos korlátozása-e.

A személyszállítási szolgáltatásról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 12. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a taxiállomások használatának a rendjét a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg. Alkotmányossági szempontból nem kifogásolható az a szabályozás, amely helyi közügynek tekinti, és így az önkormányzat feladatává teszi annak eldöntését, hogy a taxiállomások milyen rendben használhatóak. E felhatalmazás kiterjed a taxiállomások számának meghatározására is; az önkormányzat eme döntése csak szélsőséges esetben vet fel alkotmányossági kérdést. Azonban mind a Tv. nyelvtani értelmezéséből [lásd különösen a Tv. 12. § (5)–(6) bekezdéseit], mind az alkotmánykonform értelmezés követelményéből [Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés] az következik, hogy a *települési önkormányzat csak szubjektív korlátok megállapítására kapott felhatalmazást, objektív korlát megállapítására nem.*

A személytaxi-szolgáltatás olyan vállalkozási tevékenység, amelyet az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése véd. A fentiekből következik, hogy az R. nem állapíthat meg olyan korlátokat, amelyek objektíve ellehetetlenítik a vállalkozóvá válást vagy a vállalkozás gyakorlását.

A személytaxi-szolgáltatás mint vállalkozás folytatásának immanens eleme a taxiállomáshoz való hozzáférés. A személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításhoz szóló 176/2015. (VII. 7.) Korm. rendelet 4.§ (3) bekezdése értelmében tevékenységi engedélyt a közlekedési hatóság annak a vállalkozásnak ad, amely a tevékenység folytatásához (...) a helyi önkormányzat (a fővárosban a fővárosi önkormányzat) rendeletében - meghatározott feltételeknek megfelel. A közlekedési hatóság által kiadott engedély feltétele tehát az önkormányzat által kiadott közterület-használati engedély.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséből pedig az következik, hogy az engedélyezés feltételeit úgy kell meghatározni, hogy a vállalkozás szabadságából eredő követelmények teljesüljenek.

A korábbiakban kifejtettek szerint az Önkormányzat szabadon határozhat úgy, hogy a taxiállomások számát 17-ben maximalizálja (R. 2. sz. melléklet). Az azonban a vállalkozás szabadságának objektív és szükségtelen korlátozása, hogy az R. 18. § (2) bekezdése a közterület-használati engedélyek számát a taxiállomások számához köti. Ezzel valójában olyan numerus clausust valósít meg, amely a vállalkozás szabadságának sérelmét jelenti.

4. Jelzem továbbá, hogy amellet, hogy az R. 18. § (2) bekezdése tartalmilag ellentétes az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, formailag sem felel meg az alapjog-korlátozás Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített standardjainak. Sem a Tv., sem más törvény nem hatalmazta fel az Önkormányzatot a személytaxi-szolgáltatók számbeli korlátozására, e korlátról tehát legmagasabb szinten az R. 18. § (2) bekezdése rendelkezik. Így azonban nem teljesül az az alkotmányos kritérium, hogy alapjog korlátozására csak törvényben kerülhet sor.

III.

Indítványomat összefoglalva: álláspontom szerint a települési önkormányzat szabadon megállapíthatja a taxiállomások számát és azok használatának a rendjét. Ez a szabadsága azonban nem terjed ki a taxi-szolgáltatások számbeli korlátozására. Azzal, hogy az R. 18. § (2) bekezdése a kiadható közterület-használati engedélyek számát a taxiállomások számához köti,

- sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, mivel rendeleti úton vezet be alapjog-korlátozást, továbbá
- ellentétes az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, mivel korábban működő szolgáltatókat szoríthat ki a piacról, továbbá ellehetetleníti új szolgáltató piacra lépését, ezáltal megakadályozza a vállalkozóvá válást.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Alkotmánybíróság az R. 18. § (2) bekezdését semmisítse meg.

Budapest, 2015. október 4.

Üdvözlettel:

Székely László

