

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete mellékletének 6. pontja a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság előtt folyamatban lévő 10.Pf.20.713/2018. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
A bírói kezdeményezésre okot adó ügy tényállását az Alkotmánybíróság a beszerzett polgári peres iratok alapján a következők szerint állapította meg.
- [2] 1.1. Makád Község Önkormányzata kérelmére közterület-használati díj megfizetése iránt fizetési meghagyásos eljárás indult egy országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet ellen. Az ellentmondás miatt perré alakult eljárásban a jogvitát a keresettel érintett évek (2012–2017) tekintetében a közterület-használati díjfizetési kötelezettség jogalapja és összegszerűsége képezte.
- [3] 1.2. A közterületek használatáról és rendjéről Makád Község Önkormányzata 11/2003. (X. 7.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) szól. A képviselő-testület rendeletmódosítással az Ör. melléklete 6. pontjaként 2015. július 9-től a mozgóbolti árusításra 5 000 Ft/jármű/nap díjtételt vezetett be.
- [4] A gazdálkodó szervezet közterület-használati engedély kibocsátása iránti kérelmet 2017-re nyújtott be, jóllehet tevékenységét 2012–2017 között folyamatosan gyakorolta az önkormányzat illetékességi területén. A polgármester engedélyező határozata a kérelemnek megfelelően azt tartalmazta, hogy a gazdálkodó szervezet heti egy alkalommal, a 2017-es évben 50 héten át Makád község teljes közúthálózatát használhatja 250 000 Ft közterület-használati díj számla ellenében való megfizetésével.
- [5] A közterület-használat tényleges adatai alapján az önkormányzat azt követelte a gazdálkodó szervezettől, hogy 2015. július 9-től 5 000 Ft/jármű/nap tétellel számolva, ezt megelőzően 1 000 Ft/3,5 nm/nap tétellel számolva

fizesse meg a díjat és annak kamatait. Mindvégig hatályos volt ugyanis – egyebek mellett – az alkalmi- és mozgóárusítás díja (1 000 Ft/nm/nap) az alábbi melléklet 5. pontjában.

- [6] A gazdálkodó szervezet azt nem vitatta, hogy az általa használt jármű hasznos területét 3,5 nm-nek tekintette az önkormányzat akkor, amikor a számlakibocsátás során ezzel kalkulálva határozta meg a napi egységárat 2015. július 8-ig. A gazdálkodó szervezet beszámítási kérelmében a 2012-re kiszámlázott és megfizetett díj figyelembevételére hivatkozott. Ezt a számlát ugyanis érvénytelenítette az önkormányzat, de nem utalta vissza az ellenértéket. A gazdálkodó szervezet álláspontja szerint a mozgóárusításra nem vonatkozott díj 2015. július 8-ig, ezt követően pedig a díj összege magasabb szintű jogszabályba és az Alaptörvénybe ütközik, ezért nem alkalmazható. Jogi érvelését alkotmánybíróági és bírósági határozatokkal támasztotta alá.
- [7] 1.3. A Ráckevei Járásbíróság a felperesként eljáró önkormányzat keresetét abban a részben találta alaposnak, amely a 2015. július 9-től hatályos mozgóbolti árusításra vonatkozó díj megfizetésének a kötelezettségén alapult, jöllehet e körben helyt adott a gazdálkodó szervezet beszámítási kérelmének. A megelőző időszakra szóló igényt az elsőfokú bíróság megalapozatlannak tekintette, mert jogszabály-értelmezése szerint a gazdálkodó szervezet tevékenységére a mozgóbolti árusítás vonatkozott, nem pedig a mozgóárusítás. Előbbihez az Ör. nem kapcsolt díjfizetési kötelezettséget 2015. július 9-ig az elsőfokú bíróság értelmezése szerint. (Ráckevei Járásbíróság 1.P.20.987/2017/13. számú ítélete).
- [8] 1.4. A gazdálkodó szervezet fellebbezést terjesztett elő, amelyben előadta, hogy az elsőfokú ítélet azért jogellenes, mert a mozgóbolti árusítás díja túlzott aránytalanságot eredményez az Ör. melléklete 2., illetve 5. pontjában meghatározott közterület-használati díjhoz képest. A díjak összehasonlítására irányuló számításai során azt a megoldást alkalmazta, amivel a felperes önkormányzat számolt 2015. július 8-ig: a jármű területét 3,5 nm-nek feleltette meg. Az önkormányzat csatlakozó fellebbezésében azzal érvelt, hogy a mozgóbolti árusítás és a mozgóárusítás lényegében azonos fogalmak, ezért 2015. július 9. előtt is fennállt alperes díjfizetési kötelezettsége. A másodfokú bíróság az Alkotmánybíróshoz fordult.
- [9] 2. A bírói indítvány értelmében a mozgóbolti árusításra vonatkozó díjtétel a diszkrimináció tilalmába ütközik, amelyről az Alaptörvény XV. cikke rendelkezik. A csoportképzésre és az észszerűségi tesztre vonatkozó általános alkotmánybíróági gyakorlat rövid bemutatását követően a következőkre tért ki.
- [10] 2.1. Az Alkotmánybíróshoz már korábban megállapította, hogy a közterületen értékesítést végzők a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 2. § 14. pontja tekintetében alkotnak homogén csoportot. Az előbbi jogszabályhely szerint a közterületi értékesítés a közterületen, illetve közforgalom számára nyitva álló helyen végzett kiskereskedelmi tevékenység. Azt is kidolgozta már az Alkotmánybíróshoz, hogy a közterület használatáért fizetendő díj a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a használat díját a használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (pl.: terület nagyság, településen belüli elhelyezkedés, a használat módja és időtartama) kell igazítani. Az e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróshoz korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy a közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes. Ezeket a megállapításokat az indítvány az alábbi határozatokkal támasztotta alá [38/1998. (IX. 23.) AB határozat, ABH 1998, 454. (a továbbiakban: Abh1.), 21/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 784. (a továbbiakban: Abh2.); 120/2009. (XI. 20.) AB határozat, ABH 2009, 1275. (a továbbiakban: Abh3.); 1110/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2579. (a továbbiakban: Abh4.)].
- [11] 2.2. Az indítványban előadottak szerint az Ör. sérelmezett díjtétele azért diszkriminatív, mert a „hasonló kereskedelmi tevékenységgel összehasonlítva aránytalanul magas. A napi 5 000,- Ft-os díjtétellel szemben a hasonló alapterületű alkalmi- és mozgóárusítás díja az elfoglalt m²-től függően 1 000,- Ft-ról indul, míg az árusító- és egyéb fülke elhelyezése hasonló típusú kereskedelmi tevékenység esetén éves alapon került meghatározásra, amelyre figyelemmel a napi díjtétel még nagyméretű kereskedelmi egység esetén is nagyságrenddel kisebb napi összeget jelent, azaz a hasonló kereskedelmi tevékenységekkel összehasonlítva diszkriminatív jellege állapítható meg.”

- [12] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste Makád Község polgármesterét. A benyújtott állásfoglalás tartalmát a testület a IV.5.3. pontban (Indokolás [56]) írtak szerint figyelembe vette döntéshozatala során.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. [...]”

„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.”

„32. cikk (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.
[...]

(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”

- [14] 2. Az Ör. érintett szabályai:

„5. § (1) A közterület-használati díjat a polgármester állapítja meg a közterület-használati engedélyről szóló határozatban.

(2) A közterület-használatáért a közterület-használati engedély jogosultja közterület-használati díjat köteles fizetni. A díjat a jogosult a közterület tényleges használatára, illetve a közterületen elhelyezett létesítmény tényleges üzemeltetésére tekintet nélkül a közterület-használati engedélyben rögzített időtartamra és módon köteles megfizetni, kivéve, ha a tevékenységét hatósági intézkedés miatt kénytelen szüneteltetni, vagy ha a meghatározott ideig tartó szüneteltetést a közterület-használati engedély jogosultja nyolc nappal a szüneteltetés előtt írásban bejelenti.

(3) A közterület-használati díjakat tevékenységenként, a közterületen folytatni kívánt tevékenység jellegének figyelembevételével e rendelet melléklete tartalmazza. A mellékletben szereplő díjakat általános forgalmi adó nélkül kell érteni.”

„Melléklet a 11/2003. (X. 7.) számú rendelethez:

Sorszám	Közterület foglалás célja	Mértékegység	Ár
1.	Közterületbe 10 cm-en túl benyúló üzlethomlokzat, üzleti védőtető, ernyőszerkezet, hirdetőberendezés, továbbá cég- és címtábla elhelyezése	Ft/m ² /év	2000
2.	Árusító- és egyéb fülke elhelyezése	Ft/m ² /év	2500
3.	Az építési – szerelési munkálatokkal kapcsolatos, egyéni elbírálás alapján közterület-használati díj fizetési kötelezettség alá eső állvány, építőanyag és törmelék, valamint tüzelőanyag	Ft/m ² /év	1000
4.	Idényjellegű árusítás (kivéve kistermelők)	Ft/m ² /hó	250
5.	Alkalmi- és mozgóárusítás	Ft/m ² /nap	1000
6.	Mozgóbolti árusítás	Ft/jármű/nap	5000
7.	Vendéglátó ipari előkert, terasz	Ft/m ² /hó	250

Sorszám	Közterület foglalás célja	Mértékegység	Ár
8.	Szórakoztató tevékenységek (mutatványos, cirkusz, légvár)	Ft/m ² /nap	megegyezés szerint
9.	Kulturális és sportesemények, tömegmegmozdulásokra ideiglenes jelleggel kiépített színpad és egyéb elkerített terület	Ft/m ² /nap	megegyezés szerint

III.

- [15] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 25. §-ában lefektetett kritériumoknak.
- [16] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a másodfokú bíróság az eljárás felfüggesztése mellett a 10. Pf.20.713/2018/6. számú végzésével fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányult {vö.: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13], 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [22]}. A bíróság az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés (díjtétel) Alaptörvénybe ütközését állította oly módon, hogy a jelen határozat I.2.1. pontjában (Indokolás [10]) hivatkozott alkotmánybírói döntéseket szövegszerűen hivatkozva, azokra támaszkodva fogalmazta meg saját alkotmányossági aggályait. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le annak érdekében, hogy eldöntse: az Ör. mozgóbolti árusításra vonatkozó díja diszkriminatívnak minősül-e az alkalmi- és mozgóárusításra, valamint az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére megállapított közterület-használati díjhoz képest.

IV.

- [17] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [18] 1. Az Alkotmánybíróság először röviden áttekintette a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó gyakorlatát abból a szempontból, hogy a korábbi és az Alaptörvény hatálya alatt hozott döntések között mennyiben vannak kapcsolódási pontok, és hogy melyek a már kidolgozott tesztek alkalmazási feltételei.
- [19] 1.1. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában állást foglalt az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott döntései további alkalmazhatóságáról. „Az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges” {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság Alaptörvényen alapuló állandó gyakorlata részévé emelte az alábbi megállapításokat.
- [20] „Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [...] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. [...] Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó” {lásd először összefoglaló jelleggel: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]–[26]; lásd legutóbb a csoportképzés fenntartásának megerősítését: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]}.

- [21] Az Alaptörvény negyedik módosítására (2013. március 25.) tekintettel az Alkotmánybíróság kidolgozta azt a tesztet, amelynek alkalmazásával eldönthető, hogy felhasználhatók-e a korábbi alkotmánybírósági határozatokban lefektetett érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság a diszkriminációs vizsgálatok lefolytatása során rendszerint támaszkodik az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokra is az előbbi tesztnek megfelelően [lásd legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]].
- [22] 1.2. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát képezi az, hogy „diszkrimináció összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia fogalmilag. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]]” {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [76]}. Diszkrimináció akkor is megállapítható, ha eltérő csoportba tartozó személyeket kezelnek azonos módon {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [23] 1.3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapvető jogok körében, védett tulajdonság tekintetében tett megkülönböztetéseket tiltja. Ennek igazolására – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően – a szükségesség-arányosság kritériumrendszerében kerülhet sor, hiszen alapvető jog sajátos (diszkriminatív) korlátozásáról van szó. A védett tulajdonságok körét az Alaptörvény nem határozza meg zártkörűen. Az „egyéb helyzet” azonban nem feleltethető meg a „bármely helyzetnek”, hanem – az *eiusdem generis* értelmezési szabállyal összhangban – az csak arra vonatkozik, amelyben az ember önazonosságát kifejező alaptulajdonsága(i), avagy a személyiség valamely tartós eleme(i) érintett(ek). E garanciális fordulat alkotmányjogi jelentősége az, hogy rugalmasságot biztosít az Alkotmánybíróság számára az értelmezés során: az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket sem érheti hátrányos különbségtétel [először: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27], legutóbb: 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [24] 1.4. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése az általános egyenlőségi szabályt juttatja kifejezésre, ahogyan arra az Alkotmánybíróság a fentiekben már emlékeztetett. Ebben az esetben a „személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] {1. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}” {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [25] 1.5. Az eddigiekből az következik, hogy a mozgóbolti árusítás díjával kapcsolatos diszkriminációs vizsgálatból sem rekeszthetők ki a korábbi alkotmánybírósági határozatok és végzések csupán azon az alapon, hogy azok nem az Alaptörvény hatálya alatt születtek. Döntés azonban azokra nem alapítható. Az Alaptörvény XV. cikkével szükséges összevetni a támadott normát. E cikk első két bekezdése a hátrányos megkülönböztetés két eltérő minőségét tilalmazza. Az egyik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében található, amely a diszkrimináció súlyosabb esetét fogalmazza meg. Erre a szükségesség-arányosság alapjogi tesztje vonatkozik. A másik változatról az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése rendelkezik, amely az ésszerűséggel igazolható. Mindkét esetben az azonos csoportba tartozó személyek eltérő kezelése vagy a különböző csoportba tartozó személyek azonos kezelése relációjában merülhet fel megalapozottan a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alaptörvényi parancs sérelme.
- [26] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette a mozgóbolti árusításra vonatkozó, a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó korábbi döntéseit [Abh1., Abh2., 93/2007. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2007, 1016., 102/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1432., 105/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1444., 49/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1142, 50/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1147., Abh3., 106/2010. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2010, 1074., 139/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1106., 141/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1115., Abh4., 24/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 669., 26/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011,

673., 27/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 677. (a továbbiakban: Abh5.)). Ezek lényegi megállapításai az alábbiak.

- [27] 2.1. A közterület-használati díj „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhez (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek. A közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” (lásd először: Abh1., ABH 1998, 454, 456–457.; Abh5., ABH 2011, 677, 680.).
- [28] Ehhez a megállapításhoz azt tette még hozzá az Alkotmánybíróság, hogy „[a] közterület-használati tevékenységből eredő egyéb hatások (zaj, környezetszennyezés stb.) kezelése és a közterület-használati tevékenységből származó jövedelem egy résznek közcélokra történő visszajuttatása (adó- és járulékfizetési kötelezettségek) nem a közterület-használat ellenértékének, a közterület-használati díj mértékének megállapításával megoldandó feladat, azt a hatályos magyar jogrendszer más – közigazgatási hatósági – eszközökkel rendezi. [...] alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között” [Abh2., ABH 2003, 784, 789.].
- [29] 2.2. Az Alkotmánybíróság a csoportképzés tekintetében több ügyben *expressis verbis* azt rögzítette, hogy a közterületi engedély alapján kiskereskedelmi tevékenységet végzők alkotnak az adott szabályozás tekintetében homogén csoportot [lásd először: 102/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1432, 1435.; legutóbb: Abh5., ABH 2011, 677, 680.].
- [30] 2.3. Az Alkotmánybíróság a mozgóbolttra vonatkozó, a ténylegesen használt közterület nagyságától függetlenül napi összegben megállapított díjat úgy mérte össze a közterület nagyságától függő díjakkal, hogy az indítványok alapján a mozgóboltok méretét meghatározott méretűnek (például 6 négyzetméteresnek) tekintette. Az Alkotmánybíróság a mozgóboltot egyaránt hasonlította a mozgóboltnak nem minősülő mobil árusító helyekhez [például: 49/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1142, 1145–1146.; 50/2009. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2009, 1147, 1150–1151.] és a fizikailag rögzített árusító helyekhez is, mint amilyen például az üzlet, a pavilon és a fülke [lásd: Abh3. ABH 2009, 1275, 1278–1279.; 141/2010. (VII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 1115, 1117–1118.]. A döntés mindkét esetben attól függött, hogy a mozgóbolttra vonatkozó (kirívóan magas) díjfizetési kötelezettség ésszerűen igazolt-e olyan szempontokkal, amelyek a közterület-használat ellenértékéhez igazodnak. Az Alkotmánybíróság arra alapította egyetlen elutasító határozatát ebben az ügycsoportban, hogy a közterület-használati díjak közötti lényeges különbség az indítvány elbírálásakor már nem állt fenn (Abh4., ABH 2011, 2579, 2582–2583.). A többi esetben a mozgóbolti árusítás díját kiemelkedően magasnak ítélte a testület, amelyet önkényesnek, következésképpen diszkriminatívnak minősített a konkrét ügyekben lefolytatott vizsgálat alapján.
- [31] 2.4. Végül arra szükséges emlékeztetni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiből sem következik, hogy „a helyi önkormányzat a közterület-használati díj megállapítása során ne érvényesíthetne helyi gazdaságpolitikai, városképi, városfejlesztési érdekeket is. Amint azt az Alkotmánybíróság a 20/1998. (V. 22.) AB határozatában (ABK 1998. május, 24.) kifejtette, nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely a helyi érdekek érvényesítése érdekében díjkedvezményt, mentességet nyújt meghatározott vállalkozói csoportok számára” (Abh1., ABH 1998, 454, 457.)

- [32] 3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt a következőket állapította meg.
- [33] 3.1. Nincs olyan eltérés az Alkotmány és az Alaptörvény diszkriminációra vonatkozó rendelkezései és az azokhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat, valamint az alapul fekvő, közterületi értékesítésre vonatkozó korábban és jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések között, amely a fentiekben áttekintett 15 döntés elvi tartalmát alkalmazhatatlanná tenné a jelen ügyben. Az eldöntendő alkotmányossági kérdés sem változott. Következésképpen az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a IV.2. pontban (Indokolás [26]) ismertetett megállapításokra is, jöllehet határozatát az Alaptörvény tartalmára alapította az alábbiak szerint.
- [34] 3.2. A Kertv. értelmében a mozgóbolt „a kiskereskedelmi tevékenység folytatására kialakított jármű, illetve járműre szerelt vagy általa vontatott eszköz” (Kertv. 2. § 17. pont). A kiskereskedelmi tevékenység fogalma pedig az, hogy „üzletszerű gazdasági tevékenység keretében termékek forgalmazása, vagyoni értékű jog értékesítése és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtása a végső felhasználó részére, ideértve a vendéglátást is” (Kertv. 2. § 13. pont).
- [35] A közterület-használat szempontjából a közterületen kiskereskedelmi tevékenységet végzők azonos csoportba tartoznak azokhoz képest, akik más tevékenységet végeznek az adott önkormányzat illetékességi területén belül található közterületen, vagy az adott önkormányzat illetékességi területén elhelyezkedő magánterületen folytatnak kiskereskedelmi tevékenységet. E homogén csoport tagjait ugyanis összehasonlíthatóvá teszi az, hogy két releváns szempont közös metszetében helyezkednek el. Egyfelől az igénybe vett terület sajátos jellemzőiről, másfelől az ott kifejtett magatartásról van szó.
- [36] Ezek a csoportképző tulajdonságok egyrészt azt fejezik ki, hogy az önkormányzati tulajdonban álló közterület elsősorban közhasználatra szolgáló földterület, amely véges közjóság és rendeltetésszerűen bárki használhatja ellenérték nélkül főszabály szerint. Erre a törzsvagyoni elemre is vonatkozik az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése. Eszerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A helyi önkormányzatok tulajdona a nemzeti vagyonba tartozik, amely kezelésének és védelmének célja többek között a közérdek szolgálata és a közös szükségletek kielégítése [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése].
- [37] Másrészt a közterület magáncélú igénybevétele túlzott mértékű használathoz (túlhasználathoz) vezethet, ami úgy kezelhető, hogy a területhez való hozzáférést megfelelően szabályozzák, allokálják. Ezt a funkciót az engedélyezési és díjfizetési kötelezettség intézményesítése tölti be, amihez a közterület egyéni, magáncélú kiskereskedelmi hasznosítása is kötött. A közterület rendeltetéstől eltérő használatának a lehetőségét tereli szabályozott mederbe az engedély és ellentételezi az igénybe vett szolgáltatást a díjfizetési kötelezettség. Ezek a megállapítások összhangban állnak a közterület-használat jellegére vonatkozó önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata során hozott döntésekkel is [lásd például: Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5033/2017/4. számú határozata, Indokolás [18]–[38]; Kúria Kfv.IV.37.470/2013/8., Kúria Kfv.IV.37.940/2015/3.].
- [38] 3.3. Az itt tárgyalt összefüggésben a közterület-használati díj annak az engedélynek az ára, amelynek birtokában a kereskedő a közterületet vállalkozási tevékenységére használhatja, azaz a vásárlókhöz közterületen is hozzáférhet. A vállalkozási tevékenység egyik költségként jelentkező feltételét testesíti meg a díjköteles engedély beszerzése. Az engedélyes nem közhatalmi, hanem gazdasági természetű ellenszolgáltatást vásárol az önkormányzattól. Ez a közterület magáncélú hasznosítására való jogosultság megszerzése.
- [39] Szükséges rámutatni arra, hogy a közterület-használati díjra nem irányadó a közteherviselés arányosságát biztosító alaptörvényi rendelkezés, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „[a]z Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]}. Tehát a teherbíró képességet klasszikusan kifejező jövedelmi és vagyoni helyzet, valamint a gazdaságban való részvétel nem képezi részét azoknak a szempontoknak, amelyekre figyelemmel az egyes díjtételek meghatározhatók.
- [40] Erre a díjra nem vonatkozik továbbá az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében lefektetett hatásköri korlátozás, mert az önkormányzati rendeletek nem szerepelnek a zártkörű felsorolásban. A kivételes rezsim alatt álló jogszabályoknak ugyanis mindegyike törvény, nevezetesen a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók

központi feltételeiről szóló törvény. Az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő szabály alkalmazási hatálya alá kizárólag a felsorolt normák tartoznak. Ez a megközelítés áll összhangban a hatáskörkivétel megszorító értelmezésével, ami az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következik [a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [29]].

- [41] A közterület-használati díjat – annak funkciója miatt – a vásárolt szolgáltatás, azaz a közterület-használat értékéhez kell igazítani az önkormányzatnak. Az értéket befolyásoló tényezők között – egyebek mellett – szerepel a használat módja, időtartama, az elfoglalt terület nagysága és elhelyezkedése. A homogén csoporton belüli közterület-használati díjak annyiban különböző tételekben határozhatók meg, amennyiben az eltérés mértéke észszerűen igazolható, különösen az előbb példálózva felsorolt négy tényezővel. Tehát az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése nem zárja ki, hogy az önkormányzat a közterület-használati díjak – akár összetett, akár egyszerű – rendszerét alkalmazza.
- [42] 3.4. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése úgy szól, hogy „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Tekintettel arra, hogy az önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása a helyi önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörébe tartozik az Alaptörvény előbb idézett szabálya első tagmondatára visszavezethető módon, valamint arra, hogy a közterület-használat értéke értelemszerűen önkormányzatonként eltérő lehet, az önkormányzat a díjtételek kialakítása során leképezheti a helyi sajátosságokat, kifejezheti a helyi preferenciákat. Ezek érvényesítése során sem szakadhat el azonban attól, hogy a közterület-használati díj a közterület-használat értékét hivatott kifejezni.
- [43] A közterület-használat értéke, ennek következtében az alkalmazandó díj(táblázat) önkormányzat-specifikus kategória, ami azt jelenti, hogy nincs központi jogszabályban lefektetett speciális keretrendszer a díjak alsó és felső határáról. A partikuláris szabályozás jellemzője, hogy akár önkormányzatonként eltérő megoldásokhoz vezethet, hiszen az önkormányzati autonómia lényegéhez az is hozzátartozik, hogy a helyi közösség önmagának alkot jogot. Ez tehát az eredeti jogalkotói hatáskör megnyilvánulása. Ebben az esetben az önkormányzat nem törvényi felhatalmazásból származtatja rendeletalkotási hatalmát, hanem saját autonómiájából, amit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése ismer el. Ennek gyakorlása során azonban tiszteletben kell tartania az Alaptörvény szabályait, amik a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között jogosítják az önkormányzatokat hatásköreik gyakorlására [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése]. Ahogyan az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdésében szereplő védett hatáskörcsoportok is az általános törvények keretei között értendők [lásd: 3038/2016. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [24]], úgy a közterület-használati díjra vonatkozó szabályozásnak is igazodnia kell Magyarország alkotmányos jogrendjébe. Az önkormányzati rendelet ugyanis más jogszabállyal nem lehet ellentétes [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése]. Következésképpen a helyi önkormányzat autonómiája relatív önállóságot és önigazgatást jelent a törvényhozó hatalom által kialakított jogrenden belül.
- [44] 4. Az Alkotmánybíróság fentebb megállapította, hogy az eldöntendő alkotmányossági kérdés a jelen ügyben az: diszkriminatív-e a mozgóbolti árusításra vonatkozó díj egyfelől az alkalmi- és mozgóárusításra, másfelől az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére megállapított díjhoz képest.
- [45] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése ismeri el a vállalkozás szabadságát, alapjogi védelem alá helyezve a vállalkozás megkezdését és folytatását is {vö. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [114]}.
- [46] Az Alaptörvény nem ismeri a mozgóbolti árusításhoz való alapjogot, ennek ellenkezőjét a bírói kezdeményezés sem állította. Az indítványban felvetett alkotmányossági kérdés alapvető jog körében, védett tulajdonság tekintetében tett megkülönböztetés hiányában nem tartozik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének az alkalmazási hatálya alá.
- [47] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése viszont szoros kapcsolatba hozható a bírói kezdeményezésben előadott különbségtétellel, hiszen a közterületen végzett kiskereskedelmi tevékenység összefüggésben áll a vállalkozáshoz való alapjoggal. Az általános egyenlőségi szabály [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése] védelmi hálóját tehát kiterjed a közterület-használati díj önkormányzat általi megállapítására vö.: a jelen határozat IV.1.4. pontjában (Indokolás [24]) összefoglaltakkal}. Emiatt az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy fennáll-e az indítványban előadottak szerinti megkülönböztetés a mozgóbolti árusítást végző személyek hátrányára, és ha igen, az önké-

nyes-e vagy éppen ellenkezőleg: az önkormányzat észszerű indokkal szabályozott eltérően a közterületén kiskereskedelmi tevékenységet végzők homogén csoportján belül.

- [48] A törvényességi felülvizsgálat nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hiszen még a diszkrimináció tilalma sem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen [lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; legutóbb: 3014/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [14]]. Ennek megfelelően a testület abban a kérdésben sem foglalhat állást hivatalból a diszkrimináció sérelmét indítványozó bírói kezdeményezéshez kötött eljárásában, hogy a közterület-használati díj megfizetésével kapcsolatos jogvita mennyiben magánjogi vagy közjogi jellegű jogviszonyon alapul és ez miként befolyásolja az igénybe vehető bírói utat.
- [49] 5. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a mozgóbolti árusításra (Ör. melléklet 6. pontja) vonatkozó díjat az önkormányzat hátrányosan állapította-e meg az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére (Ör. melléklet 2. pontja) vonatkozó díjhoz képest.
- [50] 5.1. Az Ör. melléklet 2. pontja szerinti díj tétele – a mozgóbolti árusítással ellentétben – attól is függ, hogy mekkora közterületen végzik a kiskereskedelmi tevékenységet. Ilyen szabályozási környezetben a két díj összehasonlításának a feltétele egy váltószám alkalmazása. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben iránymutatónak tekintette azt, hogy a mozgóárusításra használt jármű mérete 3,5 nm, hiszen ezt az alapper felei sem vitatták egymás között és a bírói indítvány sem vonta azt kétségbe.
- [51] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mozgóbolti árusítás díja egyértelműen hátrányosabb, mint az előbbi váltószám alkalmazásával egy napra kalkulált árusító- és egyéb fülke elhelyezése díja ($2\,500\text{ Ft} \cdot 3,5 / 365 \approx 24\text{ Ft}$). Ehhez képest a mozgóbolti árusítás napi díja 5 000 Ft. Több mint kétszázszoros tehát az eltérés a napokra kalkulált fizetési kötelezettségek összege között. A jelentős különbség úgy is érzékelhető, hogy a mozgóbolti árusítás két napra vonatkozó díja több, mint egy 3,5 négyzetméteres árusítófülke elhelyezésének egész éves díja.
- [52] 5.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a hátrányos megkülönböztetést lehetséges-e igazolni.
- [53] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: nem zárható ki, hogy az önkormányzat a két díjtétel között az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelme nélkül különbséget tegyen. Ehhez az szükséges, hogy tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerű indoko(ko)n nyugodjon a díjak közti eltérés.
- [54] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az árusító- és egyéb fülke elhelyezésére vonatkozó engedély fogalmilag arra jogosít, hogy az engedélyes egy rögzített, meghatározott nagyságú közterület-részt kiskereskedelmi tevékenység céljából állandóan igénybe vegyen. Ebben az esetben a vevő megy a kereskedőhöz. Ugyanazon személyi és tárgyi eszközállománnyal nem érhetők el azok a fogyasztók, akik máshol tartózkodnak. Ezzel szemben a mozgóbolti árusítás díjának a megfizetésével az engedélyes arra szerez lehetőséget, hogy az önkormányzat illetékességi területén járművesítve folyamatosan mozogva, rendszeresen megállva, nagy távolságokat megtéve különböző közterületrészeket időszakosan igénybe vegyen. Ebben az esetben a kereskedő megy a vevőhöz. Ugyanazon személyi és tárgyi eszközállománnyal az illetékességi területen lévő fogyasztók közül azok is elérhetők, akik nem keresik fel az árusítás rögzített helyét. Pontosan ezt a különbséget képezi le az Ör. támasztott díjtétele, ami nem köti a ténylegesen igénybe vett közterület méretéhez a díjat, hanem egyfajta napi átalánnyként tételezi azt.
- [55] A fentiekből az következik, hogy tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerű indokkal igazolható lehet az eltérés a mozgóbolti árusítás díja és az árusító- és egyéb fülke elhelyezésének díja között. A mozgóbolt időszakosan, a közterület pontosan meg nem határozott részét jármű által használja. Az árusító- és egyéb fülke állandóan, a közterület pontosan meghatározott pontját, rögzített méretben veszi igénybe. A közterület-használat időtartamában, nagyságában és módjában – és ennek következtében a közterület-használat értékében – tehát eltérő jegyeket mutat a mozgóbolti árusítás és az önkormányzat illetékességi területén a letelepedéssel szükségképpen együtt járó kiskereskedelmi tevékenység, nevezetesen az árusító- és egyéb fülke elhelyezése. Ezek az eltérések figyelembe vehetők a díjak tételeinek különböző meghatározása során. Az általános szempontokon túl a díjak szabályozása során az önkormányzat leképezheti a helyi sajátosságokat, kifejezheti a helyi preferenciákat is, amelyek megítélése az egyedi ügyekre tartozik.

- [56] 5.3. Az Alkotmánybíróság áttekintette azokat az indokokat, amelyeket a polgármester az állásfoglalásban ismertetett (lásd: az állásfoglalás 1. oldalát). Ezek közé az alábbi négy tartozott:
- 1) A közterület-használati díjak megállapításának általános szempontja között az szerepelt, hogy hasonló vállalkozói környezetet alakítsanak ki a környező településeken alkalmazott díjakhoz képest.
 - 2) A mozgóbolti árusításra vonatkozó díj 2015. július 9-től hatályos bevezetésének az volt az indoka, hogy „[a] 2015-ös évben már annyira megemelkedett a mozgóbolti árusítást végző, de a tevékenységet közterület-használati engedély, valamint közterület-használati díj megfizetése nélkül végző vállalkozások [...] száma a településen, hogy a Képviselő-testület úgy döntött, hogy a mozgóbolti árusítás díjtételét – a helyi vállalkozásokkal azonos, ill. hasonló körülmények biztosítása érdekében és a helyi vállalkozások védelmében – megemeli.”
 - 3) A mozgóbolti árusítás önálló csoportba sorolása az előbbieken túl azon a megfontoláson nyugszik, hogy „az alkalmi- és mozgóárusok az árusítást megelőzően megfizették a közterület-használati díjat, ellentétben a járművel végzett kereskedőktől, akik heti gyakorisággal jártak/járnak a településre. Az alkalmi- és mozgóárusoknak a székhelye (telephelye) a községben van, ami a helyi adó bevételt képezhet, ezzel szemben a mozgóbolti árusítás a társaság székhelyén fizet(het) helyi adót.”
 - 4) A mozgóbolti árusítás díjtételének észszerű magyarázata az volt, hogy „hasonló, ill. azonos gazdasági környezetet alakítsunk ki a vállalkozások számára és ezzel ösztönözzük és fejlesszük a helyi vállalkozások, üzletek tevékenységét.”
- [57] 5.4. Az Alkotmánybíróság összevetette az állásfoglalásban előadott négy indokot azokkal a szempontokkal, amelyek a fentiek szerint alkalmasak arra, hogy kifejezzék a közterület-használat értékét.
- [58] Az első indokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a mozgóbolti árusításra vonatkozó közterület-használati díjról való döntéshozatalban nem tartozik a meghatározó szempontok közé az, hogy mekkora a környező településeken a díj összege. Az érvényben lévő szabályozási koncepció ugyanis az önkormányzati autonómiára épül. Országosan, törvényben rögzített standard hiányában önkormányzatoként eltérő díj(rendszer) vezethető be. Ez ugyan nem zárja ki, hogy a különböző önkormányzatok közterület-használati díjszabása egyező legyen, de az azonos szabályozásra való önkéntes törekvés nem igazolhatja az önkormányzat részéről a kiemelkedően magas eltérést az egyes díjtételek között. Ez ugyanis az önkormányzat mint eredeti hatáskörében eljáró jogalkotó szempontjából vizsgálva nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban a közterület-használat értékével. A hátrányos megkülönböztetést az önkormányzat tehát nem igazolhatja azzal, hogy (több) másik önkormányzat is azonos vagy hasonló összegű díjat vezetett be.
- [59] A többi indokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket rögzíti. Ezek tartalmilag olyan helyi költségvetési, kereskedelmi és gazdaságpolitikai törekvéseket írtak körbe, amelyek kétségkívül részeivé tehetők az önkormányzati autonómia keretében kijelölt céloknak. A díjfizetéssel kapcsolatos jogkövető magatartás kikényszerítése, a helyi vállalkozások támogatása, az önkormányzat forrásszerkezetének javítása azonban nem áll összefüggésben a közterület-használat értékével, következésképpen ezek a szempontok nem megfelelőek ahhoz, hogy ezek mentén haladva, bizonyos személy(ek)nek hátrányt okozva határozzák meg a közterület-használati engedély árát. Az előbbi célkitűzéseket az önkormányzat más, megfelelő módon kifejezésre juttathatja. A közterület-használati díj fentiekben meghatározott funkciója miatt nem arra való, hogy hátrányt okozó eszközként használják olyan helyi jogalkotói törekvésekhez, mint amelyeneket az önkormányzat állásfoglalásában előadott. A közterület-használati díjnak a gazdasági szolgáltatás értékét kell leképeznie.
- [60] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. mellékletének támadott pontja sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, mert az árusító- és egyéb fülke elhelyezése díjához képest önkényesen határozta meg a mozgóbolti árusításra vonatkozó közterület-használati díjat. Emiatt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező rész 1. pontja szerint döntött.
- [61] Az Alkotmánybíróság mindezeket túlmenően emlékeztet arra, hogy a jelen ügyben a két díj egy naptári napra számított összege között a különbség kirívóan magas volt, de ezt az előbbi megállapítás miatt már nem kellett értékelnie az Alkotmánybíróságnak.
- [62] A bírói indítvány értelmében a támadott közterület-használati díj az Ör. melléklet 5. pontjában szereplő díjhoz viszonyítva is sérti-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróságnak azonban nem kellett lefolytatnia ezzel összefüggésben az alkotmányossági felülvizsgálatot, mert más okból már megállapította az Alaptörvény sérelmét. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint tartózkodik az indokok halmozásától {lásd például: 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]; 18/2016. (X. 20.) AB hatá-

rozat, Indokolás [21]; 7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [24]].

- [63] Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Ebből az következik, hogy a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság a sérelmezett díjtételt nem alkalmazhatja az előtte folyamatban lévő ügyben. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – elrendelte továbbá a jogbiztonság védelme érdekében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint.

V.

- [64] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. március 5.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [65] Az önkormányzati rendelet kifogásolt szabályozása alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével egyetértek.
- [66] Ugyanakkor az Indokolás IV. rész 1.3. pontjában (Indokolás [23]) az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott „egyéb helyzet” mint védett tulajdonsághoz kapcsolódóan megfogalmazottakkal összefüggésben utalnék a – részletesen a – 3073/2015. (IV. 23.) AB határozathoz, majd a 3023/2013. (II. 23.) AB határozathoz írt különvéleményeimben kifejtett álláspontomra.
- [67] Egyrészt továbbra sem értek egyet a határozat által is hivatkozott 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolásának [27] bekezdésében foglalt klauzula abszolutizálásával, hiszen a határozat maga is azt fogalmazza meg, hogy „a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.” Az alkotmányos klauzula „elsődleges” iránya nézetem szerint nem zárja ki a diszkrimináció tilalmának tágabb (ha úgy tetszik „másodlagos” irányultságot is magában foglaló) értelmezését. Másrészt ismételten utalnék arra is, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében nevesített tulajdonságok legtöbbje korántsem tekinthető olyannak, amely ne lenne az egyén által tetszés szerint megváltoztatható (lásd pl. politikai vagy más vélemény, vallás).

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1822/2018.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 48. számában.