

## Tisztelt Alkotmánybíróság!

kívül jegyzett és jelen alkotmányjogi panasz indítvány **2. sz.** mellékleteként csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján - Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) 24. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésében rögzített jogánál fogva, az Abtv. 30. § (1) bekezdésben meghatározott 180 napos határidőn belül az alábbi

### alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő.

**Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) képviselő testületének 27/2017. (XII. 18.) számú önkormányzati rendeletének 32. § (3) bekezdés második mondatának alaptörvény-ellenességét megállapítani, és a kihirdetés időpontjára visszamenőleges hatállyal megsemmisíteni, valamint az Indítványozó tekintetében a nevezett jogszabályi rendelkezés alkalmazhatatlanságát megállapítani szíveskedjen.**

A kérelem alábbi részletes indokolását megelőzően, az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II.27.) Tü. határozat 36. § (2) bekezdésére figyelemmel kijelentjük, hogy a jelen alkotmányjogi panasz és az abban foglalt személyes adatok nyilvánosságra hozatalához nem járulunk hozzá.

A jelen alkotmányjogi panasz indítvánnyal támadott jogszabály 2018. január 1. napján lépett hatályba, melyre tekintettel a panasz határidőben előterjesztettnek minősül.

Jelen eljárás az Abtv. 54. § (1) bekezdése szerint illetékmentes.

Indokaink a következők.

### I. A MEGSEMMISÍTENI KÉRT JOGSZABÁLYHELY

A Belváros- Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat képviselő testület 27/2017. (XII. 18.) számú önkormányzati rendeletének alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezése a következő:

<b>ALKOTMÁNYBÍROSÁG</b>	
Ügyszám:	10/1092-0/2018
Érkezett:	2018 JÚN 28. Személyesen
Példány:	1
Melléklet:	4 db
Kezelőiroda:	Ju

32. § (3) bekezdésének második mondata: „Az alkalmi árusítóhelyek egyenként legfeljebb 3,0 m<sup>2</sup> alapterületűek lehetnek, melyeket csak az alábbiakban meghatározott utcaszakaszokon és tereken, csoportos elhelyezés esetén egységes terv- beleértve az elektromos csatlakozás terveit – alapján lehet elhelyezni, a közterületek használatát külön szabályozó jogszabályok figyelembevételével

- a) Belgrád alsórakpart (Lánchíd és az Erzsébet híd között),
- b) Deák tér,
- c) Deák Ferenc utca (a Vörösmarty tér és a Bécsi utca között),
- d) Duna utca (Veres Pálné utca és a Váci utca között),
- e) Duna korzó teljes hossza (Petőfi tér és Eötvös tér között),
- f) Erzsébet tér (burkolt felületeken),
- g) József nádor tér,
- h) Podmaniczky tér,
- i) Szabadság tér,
- j) Szent István tér (kizárólag kulturális vagy egyéb rendezvény időtartamára),
- k) Széchenyi tér (Lánchíd pesti hídfő),
- l) Türr István utca (Váci utca és az Aranykéz utca között),
- m) Vigadó tér,
- n) Vörösmarty tér,
- o) Zrínyi utca.”

Álláspontunk szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alábbi alapvető jogait sérti:

- Szabadság és Felelősség XXVIII. cikk (7) bekezdése [Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.]
- Szabadság és Felelősség XXIV. cikk (1) bekezdés [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.”]
- Szabadság és Felelősség XIII. cikk (1) bekezdés első mondatának első fordulata [Mindenkinek joga van a tulajdonhoz...]
- Szabadság és Felelősség XII. cikk (1) bekezdés első mondata [Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.]

Fentiek indítványozóra, mint gazdasági társaságra az alábbi rendelkezés folytán alkalmazhatók:

- Szabadság és Felelősség I. cikk (4) bekezdés [A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.]

Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X.4.) AB határozatában rögzítette, hogy a gazdasági társaságokat is megilleti a tulajdonhoz való jog. A 64/1993. (XII.22.) AB határozatban kimondásra került továbbá, hogy az Alkotmány 13. §-ának – tehát az Alaptörvény XIII. cikkének – védelme alatt állnak a polgári jogi kötelmi

jogosítványok csakúgy, mint a társasági jogi eredetű jogosultságok. Ezen megállapítások levezethetőek az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdéséből is. Megállapítható tehát, hogy az indítványozó gazdasági szervezetet az Alaptörvényben rögzített, őt ténylegesen megillető jogai tekintetében érinti a támadott jogszabályi előírás.

Álláspontunk szerint a támadott szabályozás az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit is sérti:

- Szabadság és felelősség I. cikk (3) bekezdés [Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.]
- Alapvetés B) cikk (1) bekezdés [Magyarország független, demokratikus jogállam.]
- Alapvetés M) cikk (1) és (2) bekezdés első fordulata [Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit.]

## II. TÉNYÁLLÁS

Indítványozó az egyébkénti normaalkotó Önkormányzattal, mint (ott) magánjogi jogalannyal 2008. november 6-án közterület-használati megállapodást kötött, melyet a felek 2009. július 31-én módosítottak [3. sz. alatt mellékeljük].

A közterület-használati megállapodást az előzte meg, hogy jelentős saját ráfordítást vállalva az Indítványozó alakította ki Budapest belvárosának egyik legfrekvenciáltabb sétálóutcáját, a Deák Ferenc utcát. A közterület-használati megállapodást megelőzte az (ugyancsak önkormányzati, ott hatósági) felhatalmazás, amely az Önkormányzat, mint magánjogi jogalany szerződéskötését, s ennek megfelelően a közterület-használati jogviszony szerződéssel történő szabályozását lehetővé tette.

A közterület-használati megállapodás alapján az Indítványozó 50 évre kapott közterület-használati jogot (a közterületre vonatkozó egyes folyamatos kötelezettségek mellett) arra, hogy a Deák Ferenc utcának a Bécsi utca és Deák Ferenc tér közötti szakaszát folyamatosan használja, azon rendezvényeket valósítson meg.

A rendezvények egyik legjelesebbje volt az a rendszeres, évenkénti karácsonyi vásár, amely az adventi időszakban meghatározta az utca arculatát, s amelyet számos nemzetközi közvéleménykutatás a világ egyik legszínvonalasabb karácsonyi vásaraként határozott meg, csaknem egy évtizeden keresztül.

2016 tavaszáig az Önkormányzat sem jelzett semmilyen érdemi kifogást az Indítványozó jogosultságai gyakorlását érintően, ekkor azonban felmondta a közterület-használati megállapodást, az Indítványozó álláspontja szerint jogellenesen.

A felmondás érvénytelensége iránt az Indítványozó pert indított, a perben az elsőfokú ítélet megállapította, hogy a felmondás jogellenes, a közterület-használati megállapodás hatályban maradt. [4. sz. alatt mellékeljük az ítéletet.]

Mivel a felmondás jogellenessége az Önkormányzat számára sem lehetett kétséges, képviselője útján tett (ugyancsak magánjogi) nyilatkozattal 2017 tavaszán azt közölte az Indítványozóval, hogy – szemben a szerződés tartalmával és a megelőző évtizedes gyakorlattal – a közterület-használati joga az őszi-téli időszakra nem terjed ki. A hivatkozott nyilatkozat kapcsán újabb pert kezdeményezett az Indítványozó, melynek elbírálása folyamatban van.

Időközben hatóságként eljárva, településkép-védelemre hivatkozva az Önkormányzat igyekezett úgyszintén elérni azt, hogy az Indítványozó a közterület-használati megállapodásból eredő jogait ne tudja gyakorolni.

A 2016 évi karácsonyi rendezvény érdekében felépített, 15 db fa szerkezetű pavilonnal kapcsolatban 2016. november 10-én kelt döntésével a polgármester a településképi bejelentés elmulasztására hivatkozva, településképi kötelezéssel elrendelte az építmények bontását, mely döntést az Önkormányzat képviselőtestülete helyben hagyta. A jogorvoslati eljárás részben a Kúriánál van folyamatban, részben felfüggesztésre került a Kúria döntéséig.

A fenti, településképi kötelezési eljárással párhuzamosan az Indítványozó 2016. november 25-én 15 db fa szerkezetű pavilon elhelyezésére településképi bejelentést tett. A polgármester határozatával a rendezvény épületek elhelyezését megtiltotta. A jogorvoslati eljárás a Fővárosi Törvényszéknél van folyamatban.

Mint látható, a magánjogi és hatósági jogcselekményekkel szemben az Indítványozó meg tudta tenni a jogilag lehetséges lépéseket, ilyenre ugyanakkor a jelen esetben – a panasz előterjesztésén túl – már nincs jogi lehetősége az Indítványozónak.

Figyelemmel ugyanis arra, hogy sem magánjogi, sem hatósági úton nem volt jogszerű lehetősége az Önkormányzatnak arra, hogy a már biztosított jogosultságot megszüntesse, a közterület-használat Indítványozót érintő terjedelmét jogszabállyal, nevezetesen a sérelmezett önkormányzati rendelettel szabályozta, mellyel a vásár tartásának lehetőségét az Indítványozó vonatkozásában konkrétan kizárta, s mivel a kérdést jogszabályban rendezte, ezzel szemben az Indítványozónak nem maradt jogorvoslati jogosultsága.

Tette ezt a rendeletben az Önkormányzat olyan módon, hogy a vásárok tartására felmerülő helyszíneket kifejezetten meghatározta, kizárta ugyanakkor onnan azt a földrajzi területet, amelyet érint a közterület-használati megállapodás. A rendelet fent hivatkozott 32. § (3) bekezdése ugyanis a Deák Ferenc utcából, mely fizikailag a Vörösmarty tér és a Deák Ferenc tér között található, kizárólag a Vörösmarty tér és a Bécsi utca közötti szakaszt jelölte meg vásárok tartására lehetséges helyszíneként. A közterület-használati megállapodás ezzel szemben egész pontosan a másik szakaszt, a Bécsi utca és Deák Ferenc tér közötti szakaszt nevesítette.

### **III. AZ INDÍTVÁNYOZÓI JOGOSULTSÁG /AZ EGYEDI ÉRINTETTSÉG/, AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG, A KÖZVETLEN ALKALMAZANDÓSÁG ÉS A JOGORVOSLAT HIÁNYÁNAK MEGALAPOZOTTSÁGA**

Az alkotmányjogi panasz előterjesztése során az Abtv. 26. § (1) bekezdése megkívánja az ügyben való egyedi érintettséget. A támadott jogszabályi rendelkezés – mint fent jeleztük és a mellékletekkel igazoltuk – azt az egyetlen helyszínt nem sorolja fel a vásárok, rendezvények tartására vonatkozóan, ahol az Indítványozó évek óta rendezvények tartására volt jogosult a felek között létrejött megállapodás alapján. Ezzel az Önkormányzat a szerződésből eredő egyik jogosultságától, nevezetesen a vásárok szervezésének jogosultságától, ezen gazdasági tevékenység további folytatásának lehetőségétől 2018. január 1. napjával megfosztotta az Indítványozót. Minderre tekintettel az egyedi érintettség kétséget kizáróan fennáll.

Indítványozó megfelel továbbá az Abtv. 26. § (2) bekezdésének a) pontjában foglaltaknak is, tekintettel arra, hogy a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. A támadott jogszabályi rendelkezés közvetlenül hatályosul és közvetlenül, vagyis újabb hatósági döntés hiányában is kötelezettséget ró az érintettre, méghozzá a tekintetben, hogy az érintett önkormányzati területen folytatott tevékenységét a továbbiakban nem gyakorolhatja. Megállapítható továbbá az is, hogy nem szükséges további végrehajtói aktus ahhoz, hogy a törvény szabályozása az érintett számára jogsérelemet jelentsen. Mivel az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályhely közvetlenül - vagyis további végrehajtói aktus hiányában is – kiváltja az alaptörvény-ellenes jogi helyzetet, az Alaptörvénybe ütköző egyéni jogsérelem keletkezésének időpontja is a támadott jogszabályi rendelkezés tényleges hatályba lépésének időpontja, vagyis 2018. január 1. napja. Ez az az időpont, amikor az önkormányzati rendelet hátrányos és alaptörvény-ellenes rendelkezései alkalmazandóvá válnak, és ettől az időponttól már bizonyos, hogy az önkormányzati rendeletben foglaltak teljes terjedelmükben a belátható jövőben, egyéb feltételtől függetlenül az érintettre hátrányos hatást fognak gyakorolni. A támadott jogszabályi rendelkezés közvetlenül hatályosul oly módon, hogy a jelen indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés közvetlenül Indítványozóra vonatkozóan fejtik ki hatását, vagyis az Indítványozó jogkövető magatartása esetén a közterület-használati megállapodásból következő egyik lényeges tevékenységét köteles megszüntetni. A jelen beadványban megjelölt jogsérelem más módon nem orvosolható, az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályon kívül helyezésére az Abtv. értelmében a jelen ügyben kizárólag az alkotmánybírói panasz útján van lehetőség. Összegezve tehát megállapítható, hogy az indítványozó közvetlenül érintett; érdemi jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésére; továbbá az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálására, valójában a normaalkotói kompetencia visszaélészerű gyakorolhatóságának vizsgálatára irányul.



#### IV. A TÁMADOTT RENDELKEZÉS ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGÉNEK BIZONYÍTÁSA

##### 1. Jogorvoslathoz való jog, és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme [Szabadság és Felelősség XXVIII. cikk (7) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzíti, hogy "Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti." A jogorvoslathoz való jog tehát olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}

A vásárok, rendezvények meghatározott helyszínen való tartására jogosultságot szerzett az Indítványozó egy közhatalmi szervtől, annak részletes tartalmát és feltételeit pedig a felek magánjogi szerződéssel rendezték. A Kúria Önkormányzati tanácsa a Köf.5.033/2017/4. számú határozatában foglalkozott azzal a kérdéskörrel, hogy a közterület hasznosítása hatósági vagy polgári jogi jogviszony keretében történhet-e. A Kúria megállapította, hogy a közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony egy komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó olyan ügy, amelynek szabályozására többféle megoldás szóba jöhet, a szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett. Azt viszont kiemelte a határozatában a Kúria, hogy az önkormányzat a jogalkotási jogági környezetet nem választhatja meg vagy váltogathatja tetszése szerint. A közterület-hasznosítással kapcsolatos különböző közjogi és magánjogi megoldásoknak, adott esetben azok rendezett kapcsolódásainak, éppen a határok pontos meghúzását és az alkalmazott jogintézmények típusához igazodó garanciák meglétét kell biztosítaniuk. Jelen esetben az Önkormányzat polgári jogviszony keretében szabályozott egy közterület-használattal kapcsolatos kérdéskört, nevezetesen az Indítványozó számára biztosította egy meghatározott helyszínen a rendezvények tartásának jogát. Ezt követően pedig ebbe a polgári jogviszonyba akként avatkozott be, hogy egy jogalkotási aktussal elvont egy közterület-használattal kapcsolatos jogosultságot. Nem kizárt, hogy az Önkormányzat hatóságként döntsön akár polgári jogi jogviszony keretében biztosított jogosultságokról, azonban ilyenkor is biztosítani kell a megfelelő garanciákat, így a jogorvoslati lehetőséget. Fontos követelmény továbbá a tisztességes eljáráshoz való jog körében, hogy a közhatalom gyakorlójaként hozott döntését mindenféleképpen indokolnia kell.

Ha a közterület használattal kapcsolatos döntéseket nem a fennálló magánjogi jogviszony kereteihez illeszkedően vagy nem közigazgatási eljárásban hozzák meg (amelyik az adott jogviszonyra irányadó), hanem jogalkotói aktussal szabályozzák, akkor elvonják a döntéssel szemben a közigazgatási és/vagy a magánjogi jognyilatkozattal szembeni jogorvoslat lehetőségét is. Jelen esetben azt követően döntött a normaalkotói megoldás mellett, amikor norma alkalmazóként sem magánjogi úton, sem közigazgatási úton nem érte el az általa megcélzott joghatást, nevezetesen az Indítványozó jogosultságának megszűnését. Ha a közterület-használat vonatkozásában az Önkormányzat akár magánjogi jognyilatkozatot tesz, akár közigazgatási aktust hoz, mindkét esetben adott a sérelmet szenvedett fél számára a jogorvoslati lehetőség. Jelen esetben azonban az önkormányzati rendelettel szemben az egyetlen lehetősége az Indítványozónak az alkotmányjogi panasz benyújtása. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége azonban ilyen

tekintetben nem minősül az Alaptörvény Szabadság és Felelősség XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslatnak, hiszen más az alkotmánybírói jogorvoslat tárgya, mint egy közigazgatási vagy bírói jogorvoslat tárgya, ugyanis az Alkotmánybíróság csak a jogszabály, egyes jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja.

A fentiek szerint megállapítható, hogy az Önkormányzat olyan eszközzel szüntette meg az Indítványozó hosszabb idő óta fennálló közterület-használati jogosultságát, amellyel szemben az Indítványozónak semmiféle jogorvoslati lehetősége sincsen, ezért az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése sérti az Indítványozó jogorvoslatához való jogát, ezért alaptörvény-ellenes.

## **2. A tulajdonhoz való jog sérelme [Szabadság és Felelősség XIII. cikk (1) bekezdés első fordulat]**

A tulajdonvédelem alkotmányos alapjait az Alaptörvény Szabadság és Felelősség XIII. cikk (1) bekezdése első mondatának első fordulatát [Mindenkinek joga van a tulajdonhoz] fekteti le.

Az Alkotmánybíróság egyik legkorábbi, alaphatározatnak számító 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában már megjelent a tulajdonhoz való jog funkcionális felfogása, mikor a testület kiemelte, hogy az Alkotmány alapján a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját jelenti. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen, személyes autonómiát biztosító szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. Ebből a felfogásból kiindulva az Alkotmánybíróság olyan jogosultságokat is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos (magánjogi) értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Az alkotmánybíróság a tulajdonjog védelme alá vonta mintegy „a vállalkozáshoz való alapjog súrolásával” még a hatósági engedély alapján végzett tevékenységeket is. [40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ill. 27/1999. (IX. 15.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a fenti határozataiban kifejtette, hogy a jogosult által bevezetett és gyakorolt, rendszeres jövedelmet biztosító rendszeres kereső tevékenység tulajdoni védelem alá esik. A 40/1997. (VII. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a technikai végzettséggel rendelkezők építész tervezői és szakértői munka végzésére való jogosultságát részesítette tulajdoni védelemben. Álláspontja szerint a tervezési és szakértői engedéllyel rendelkezők számára ez a tevékenység rendszeres jövedelemforrást jelentett, az érintettek kialakult megrendelői körrel és tevékenységi területtel rendelkeztek, és ez olyan típusú vagyoni jogosultságot teremt, amely tulajdoni védelmet élvez.

Az említett határozatokból azt a következtetést szűrhetjük le, hogy az Alkotmánybíróság a valamely hatósági engedély alapján végzett tevékenységre való jogosultságot akkor tekinti tulajdonnak, és ezáltal az Alaptörvény XIII. cikke szerinti alapjogi védelemre érdemesnek, ha a jogosult az engedély alapján a tevékenységet rendszeres jövedelem szerzése céljából rendszeresen gyakorolta. A hangsúly tehát minden esetben a rendszerességen van. Ez a kritériumrendszer megfogalmazásában szinte szó szerint követi a német alkotmányjog terminológiáját, amely a „bevezetett és gyakorolt ipari üzem” fogalma alatt a működő vállalkozást érti, melynek vagyoni helyzetét nem pusztán konkrét jogainak és kötelezettségeinek összessége adja meg, hanem olyan tényleges körülmények is, mint ismertsége, meglévő vevőköre, piaci részesedése avagy éppen kedvező külső körülményei.

Az Indítványozó az együttműködési megállapodás keretében az Önkormányzattól jogosultságot szerzett arra, hogy a meghatározott helyszínen rendezvényeket tartson, amely tevékenység az Indítványozónak egy rendszeres, biztos jövedelemforrásává vált az évek során. Az Önkormányzat a közterületek használatával kapcsolatban minden esetben hatóságként jár el, ebben a jogviszonyban ugyanis a közjogi elemek túlsúlya jellemző. Az Indítványozónak az együttműködési megállapodás értelmében, önkormányzati engedély alapján jogosultsága keletkezett a meghatározott helyszínen történő rendezvények tartására vonatkozóan, amely rendszeres jövedelmet biztosító tevékenységként tulajdoni védelem alá esik. Az Önkormányzat pedig egy közhatalmi aktussal ettől a rendszeres jövedelemszerző tevékenységre való jogosultságtól önkényesen fosztotta meg az Indítványozót anélkül, hogy ezzel kapcsolatban bármilyen kompenzációt nyújtott volna, így megsértette az Indítványozó tulajdonhoz való jogát.

Az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdésében megfogalmazottak összecsengenek az európai Alapjogi Charta 17. cikkének (1) bekezdésével, mely így szól: (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségeikért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint közérdeknek tekintendők a közcélú és közhasznú korlátozásokon túl a közvetve társadalmi problémák megoldását szolgáló érdekek is. E tulajdonvédelem korlátozása alkotmányjogilag kizárólag közérdekből lehetséges {3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [53]}.

A jelen panasz tárgyát képező esetben nem fedezhető fel semmiféle közérdek, amely az Indítványozó tulajdonhoz való jogával szembeállítva megalapozná ennek az olyan mértékű korlátozását, mint amely az önkormányzati rendelet által tapasztalható. Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata szerint az államnak, illetve a jogalkotónak kell bizonyítania azt, hogy milyen közérdekből kerül sor a tulajdonhoz való jog korlátozására, és azt is, hogy a korlátozás mértéke arányban áll az elérni kívánt előnyökkel. Ahogy az AB megfogalmazta: „a közérdek miatt fennálló szükségesség bizonyítása a normaalkotó felelőssége.” [50/2007. (VII. 10.) ABh.]

Jelen esetben a közhatalmi beavatkozás mögött nem áll tehát semmiféle közérdek, éppen ellenkezőleg, pusztán magánérdekről van szó. Az Indítványozó tulajdonhoz való jogával ellenétes közérdek hiányában viszont az ezen érdek érvényesítésére vonatkozó intézkedés célszerűségének, szükségességének, arányosságának vizsgálatára irányuló további kérdések feltevése és ezek megalapozottságának fejtegetése fel sem merülhet. Álláspontunk szerint önmagában ez az egyoldalú, egyértelműen és súlyosan alkotmányos alapjogot sértő helyzet fennállása alapos okként szolgál az önkormányzati rendelet hivatkozott rendelkezése megsemmisítéséhez.



## A tulajdonhoz való jog és a vállalkozáshoz való jog kapcsolata

Az alaptörvényi rendelkezések mindegyikére igaz az a megállapítás, hogy nem lehet azokat izoláltan szemlélni, mert az Alaptörvény logikai-hermeneutikai egységében értelmezendő. Tehát bármely alkotmányos alapvető jog értelmezésénél azt is célszerű vizsgálni, hogy milyen kapcsolatban áll más releváns alaptörvényi rendelkezésekkel. A tulajdonhoz való jog és a vállalkozáshoz való jog egymás közötti viszonyát célszerű összekapcsolni, az Indítványozó által előterjesztett esetben pedig különösen fontos ennek vizsgálata, mivel Indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés mind a tulajdonhoz való jogot, mind pedig a vállalkozás szabadságát sérti. (21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73, 81; 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992. 235, 238). A tulajdonhoz való alapjog ugyanis a vállalkozáshoz való alapjognak egyenesen előfeltétele, és hasonló viszonyban áll a szerződési szabadság alkotmányos jogával is, amely a tulajdonjog részét képező rendelkezési jog egyik megnyilvánulása. {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [25]}

A két alapjog közötti szoros kapcsolatot alátámasztja az európai joggyakorlat is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott Emberi Jogok Európai Egyezménye ugyanis nem is ismeri a vállalkozáshoz fűződő alapjogot. Ennek következtében nem véletlen, hogy a vállalkozás szabadságához kötődő ügyeket is a tulajdonjog védelme körében értelmezte a strasbourgi bíróság. Megállapítható viszont, hogy csak annyiban alkalmaz eltérő mércét a két bíróság, hogy a Strasbourg által széleskörűen biztosított tulajdonvédelmet a hazai alkotmányjogi dogmatika többféle aspektusból védi. A különbség lényege, hogy a vállalkozáshoz való alapjog esetében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szükségességi-arányossági teszt az irányadó, amelynek szükségességi elemét nem elégítheti ki a közérdekre történő hivatkozás, mint a tulajdonhoz való jog esetében.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének I. kiegészítő jegyzőkönyvének I. cikke az alábbiak szerint rendelkezik a tulajdon védelméről: „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnak ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

A Strasbourgban lefolytatott trafik-ügyek, valamint a Luxemburgban folyamatban volt játékterem-üzemeltetők ügyeinek közös tulajdonsága, hogy a tulajdonjog sérelmét a magyar Alkotmánybíróság is megvizsgálta, de elutasító döntést hozott, pedig az európai szintéren megállapították az indítványozók tulajdonhoz való jogának sérelmét. Az Alkotmánybíróság annak ellenére utasította el a kezdeményezéseket, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadta el az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogvédelmi szintet. {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.; később: 22/2013. AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}. Éppen a tulajdonhoz való joggal összefüggésben jelentette ki egy korai határozatában a testület, hogy „az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével” {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., megerősítette a

Minderre tekintettel kérjük az Alkotmánybíróságot, hogy a tulajdonhoz való jog sérelme tekintetében az Abtv. 32. § (2) bekezdésében foglaltak szerint hivatalból vizsgálja a támadott jogszabályi rendelkezés az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközését is.

**3. A vállalkozáshoz való jog sérelme, a vállalkozás szabadságának és a tisztességes gazdasági verseny megsértése [Szabadság és Felelősség XII. cikk (1) bekezdés, Alapvetés M cikk (1) és (2) bekezdés]**

A támadott rendelkezés – a tulajdonhoz való jog súrolásával – sérti a vállalkozás szabadságán alapuló vállalkozáshoz való alapjogot is. Az alkotmányjogi értelemben felfogott vállalkozás szabadsága második generációs gazdasági alapjogként azt jelenti, hogy bárkinek joga van a gazdasági életben való tevékenységre vagy üzleti tevékenység bármilyen jogilag elismert formában történő kifejtésére. A „kifejtésére” kifejezést a lehető legtágabban indokolt felfogni, mivel az alkotmánybírósági határozatokból egyértelműen kiderül, hogy e szó a vállalkozás szabad megválasztását és szabad gyakorlását foglalja magában. A vállalkozáshoz való jog olyan alapjog, amelynek - más gazdasági alapjogokhoz hasonlóan - két részeleme határozható meg: egyrészt az alanyi jogot is biztosító oldal jelenti a vállalkozóvá válás lehetőségét, azaz a vállalkozás szabad megválasztását, másrészt az alkotmányos jogként elismert oldala az alanyi jognak nem minősülő vállalkozás gyakorlásához való jogot foglalja magában. A vállalkozás joga a vállalkozások számára az állam által teremtett - esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött - közgazdasági feltételrendszerbe való belépést, tehát a vállalkozóvá válás lehetőségének és gyakorlásának biztosítását jelenti. A vállalkozás szabadságának védelme során nem csupán általánosságban a vállalkozás lehetőségét kell védeni, hanem bármely konkrét vállalkozási tevékenység folytatásának a lehetőségét is, mert e nélkül a vállalkozáshoz való jog tartalma kiüresedik. A vállalkozáshoz való jog gyakorlása - a piacgazdasággal és így a gazdaságpolitikával való összefüggései miatt - alapvetően korlátok között lehetséges. Ebből az következik, hogy ha a közérdek érvényesítése érdekében elkerülhetetlen, törvény e jogot szükséges mértékben és arányos módon korlátozhatja. (432/B/1991. AB határozat) Az Alkotmánybíróság a tárgyi korlát alkotmányosságának vizsgálatakor a legszigorúbb mércét alkalmazza: a korlátozás szükségességét és elkerülhetetlenségét, valamint azt veszi figyelembe, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére (21/1994 AB határozat, 27/1999 AB határozat).

Az Indítványozó esetében, az önkormányzattal kötött szerződés alapján meghatározott helyszínen történő rendezvények tartása képezi a vállalkozás tárgyát. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozás folytatását. Az objektív intézményvédelem körében a vállalkozáshoz való jog esetén az állami kötelezettségek köre valójában a piacgazdaság, a verseny érvényre juttatását szolgálja. Az Alkotmánybíróság 33/2002. (VIIA.) AB határozata alapján a gazdasági szereplő autonómiájába beletartozik a gazdasági tevékenysége. A gazdasági tevékenység pedig szorosan épül a vállalkozás szabadságának és a tisztességes verseny biztosításának alkotmányos garanciájára, így minden olyan intézkedés, amely ezen alapjogokat korlátozza, alaptörvény-ellenes.

A vállalkozáshoz való alapjog a vállalkozási tevékenység folytatásához biztosít esélyegyenlőséget [133/B/1991. AB határozat). A piacgazdaság elengedhetetlen eleme a tulajdoni formák egyenjogúsága és egyenlő védelme, a vállalkozás és a verseny szabadsága, illetve a szerződés szabadsága. Ez azért is van, mert ezen elemek nélkül nem beszélhetünk piacgazdaságról. Ezért szögezte le a 3001/2016. (1. 15.) AB határozat, hogy az „Alkotmánybíróság gyakorlatában a vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.”

Az Önkormányzat rendeletével az Indítványozót vállalkozási tevékenységének egy meghatározó részétől, valamint bevételszerzéstől fosztotta meg. A gazdasági verseny szabadságát súlyosan sérti az Önkormányzat rendelete azzal, hogy az Önkormányzat közhatalmi aktussal beavatkozott egy szerződéses jogviszonyba mindenfajta indok nélkül. Elvi jelleggel állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az állam beavatkozása általában a piaci viszonyokba a világgazdasági, globális pénzügyi, nemzetgazdasági, államadóssági, költségvetési egyensúlyi, lakossági teherviselési szempontok miatt kivételesen lehet indokolt. Az Önkormányzat azonban jelen esetben mindenfajta indok nélkül rendeletalkotási jogával avatkozott be a mellérendeltségi pozíciót feltételező polgári jogi jogviszonyokba, és módosította önkényesen a szerződés tartalmát. Különösen visszaes helyzetet teremtett azzal, hogy ezt olyan jogviszony keretében tette, amelyeknek egyébként maga is alanya. Ilyesfajta beavatkozást egy működő piacgazdaság nem tűrhet el. Az Alaptörvény bár a piacgazdaság kifejezést már nem használja, azonban a piacgazdaság elemeit többek között az M) cikkben deklarálja. Habár az Alaptörvény M) cikkéből, így a piacgazdaság elvéből semmilyen konkrét alkotmányjogi parancs nem következik, viszont az elvi jelentőségű megfogalmazásnak az a hatása, hogy erősíti a konkrét alapjogi tartalmat. Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendelet támadott rendelkezése a vállalkozáshoz való jog, valamint a piacgazdaság sérelmét jelenti, így alaptörvény-ellenes.

#### **4. A jogállamiság, jogbiztonság, a szerzett jogok védelmének és a bizalomvédelem elvének sérelme [Alapvetés B) cikk (1) bekezdése]**

A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] Ez az értelmezés a jogállamiság formai tartalmára vonatkozik, amely szerint az államnak a jog uralma alatt kell állnia. A jogállamiság ezen értelmezése kétirányú: jelenti egyrészt az államszervezet demokratikus és zavartalan működését, másrészt a szabadságjogok érvényesülését. A jogállamiság elve azonban, ezekhez a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Indítványozó álláspontja szerint a jogbiztonság, azon belül a szerzett jogok védelmének elve és a bizalomvédelem sérült azáltal, hogy az Önkormányzat, mint jogalkotó a jogszerűen szerzett tevékenységre való jogosultságot közhatalmi aktussal elvonta.

A szerzett jogok nem élveznek abszolút alkotmányos védelmet, de módosításuk csak kivételes esetben lehetséges. A már élvezett, megszerzett jogosultságokat fokozott védelem illeti meg, azok idő előtti, megfelelő indok nélküli, nem alkotmányos eszközzel történő megszüntetése szerzett jogokat sért. Persze a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet megváltoztatni, de a változtatásra csak alkotmányos szabályozásokkal, és eszközökkel kerülhet sor. [3078/2017. (IV. 28.) AB határozat]

A jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme. A jogbiztonságnak ez a felfogása megjelenik az Európai Bíróság gyakorlatában is [lásd Opel Austria GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa, O'Dwyer és társai kontra Tanács egyesített ügyekben 1995. július 13-án hozott ítéletének (EBHT 1995. II-2071. o.) 48. pontját; továbbá C-376/02. sz., (a Hoge Raad der Nederlanden előzetes döntéshozatal iránti kérelme) a Stichting „Goed Wonen” kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben, 2005. április 26.]. A bizalomvédelem szélesebb körben érvényesül, mint a szerzett jogok védelme. A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte.” (ABH 2010, 668, 680-682.)

A bizalomvédelem – amely a jogi szabályozás viszonylagos stabilitását és kiszámíthatóságát, az ebbe vetett bizakodást védi – lehetőséget teremthetne tehát annak mérlegelésére, hogy mi az a szabályozás révén megvalósuló terhelési/beavatkozási szint, amelynek eltérése már nem várható el a jogalanyoktól, hiszen joggal bízhattak helyzetük stabilitásában, és emiatt ésszerű anyagi ráfordításokat/befektetéseket eszközöltek.

Jelen esetben sérült a bizalomvédelem elve is, ugyanis az Önkormányzat egy régóta tartó együttműködés keretében – ellenszolgáltatás ellenében – biztosított jogosultságtól önkényesen, nem megfelelő eszközzel fosztotta meg az Indítványozót. Az Indítványozó alappal bízhatott a jogviszony kiszámíthatóságában, tekintettel arra, hogy a jogosultság fejében ellenszolgáltatást teljesített, és régóta kialakult szokásként gyakorolta jogosultságát az adott helyszínen. Minderre tekintettel alappal számíthatott arra, hogy ez a jogviszony egyik napról a másikra nem fog megváltozni, főleg nem a jogszabályi környezet változása miatt. Különösen visszas a helyzet a már többször említett azon oknál fogva, hogy ezt a jogszabályi környezetet a konkrét jogviszony alanyaként eljáró fél változtatta meg annak érdekében, hogy az Indítványozó tevékenységét ellehetetlenítse.

## V. EGYÉB NYILATKOZATOK

Nyilatkozom, hogy az Indítványozó számára jogorvoslati lehetőség – az I. részben kifejtettek szerint – nincs biztosítva. Nyilatkozom e helyütt is arról, hogy az alkotmányjogi panasz, illetőleg a személyes adatok nyilvánosságra hozatalához Indítványozó nem járul hozzá. Indítványozó az elfogadott jogszabályról az Önkormányzat honlapján történő közzététellel szerzett tudomást 2018. január 1. napján, a rendelet hatálybalépésének időpontjában. A támadott önkormányzati rendelet a 40. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a rendelet 2018. január 1. napján lép hatályba. Az Abtv. 30. (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban

benyújtani, amely határidő a támadott rendelet esetében 2018. június 30. napján telik le, így jelen panasz a törvényben előírt határidőben került benyújtásra.

Budapest, 2018. június 28.

