



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-347/2024. számú ügyben  
személytaxi gépkocsira vonatkozó közterület-használati engedély  
kiadásának önkormányzati rendeletben szabályozott feltételeivel  
összefüggésben

*Előadó: dr. Szabó Gergely*

Érintett szerv:

- Komló Város Önkormányzata

2024.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-347/2024. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Gergely

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély fordult beadványával Hivatalomhoz, amelyben Komló Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterület használatáról szóló 5/2022. (IV. 29.) önkormányzati rendeletével összefüggésben fejtette ki aggályait.

A kifogásolt szabályozás alapján közterület-használati engedélyt kell kérni különösen – egyebek mellett – taxi állomáshely igénybevételéhez. A panaszos az engedély igénybevételének azon feltételét tette kifogás tárgyává, miszerint (maximalizált számban) csak olyan kérelmezők részére adható ki ilyen céllal közterület-használati engedély, akik kizárólag Komló város közigazgatási területén rendelkeznek taxiállomás használatára feljogosító engedéllyel. A panaszos alaptalannak, indokolatlannak tartotta a rendelkezést.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogi szabályozásra visszavevethető visszásság fennállásának lehetősége. Erre figyelemmel az ügyben vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem Komló Város Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), valamint a Baranya Vármegyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal).

**Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések**

- A jogállamiság elve: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- A munka védelme és a vállalkozás szabadsága: „*Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.*” [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés];
- A gazdasági verseny és a fogyasztók jogainak a védelme: „*Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.*” [Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés];
- A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz fűződő jog: „*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.*” [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés];
- Az önkormányzat jogalkotási hatásköre: „*Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.*” [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés];
- jogforrási hierarchia: „*Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.*” [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés].

**Az alkalmazott jogforrások**

- a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Szsztv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló 176/2015. (VII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet);
- Komló Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterület használatáról szóló 5/2022. (IV. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.).

## **A releváns jogszabályi rendelkezések**

*Az Szsztv. releváns rendelkezései:*

12. § (1) Személygépkocsival közúti személyszállítási szolgáltatás személytaxi-szolgáltatásként vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatásként végezhető.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott személyszállítási szolgáltatások végzésének és az azokhoz használt járművek üzemeltetésének feltételeit, továbbá az e tevékenység végzéséhez kapcsolódó egyéb feltételeket a Kormány a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló rendeletben határozza meg.

(3) Az adott település területén lévő taxiállomások igénybevételének rendjét a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg.

(4) A települési önkormányzat – a Főváros területén a Fővárosi Önkormányzat – rendeletében e törvény keretei között a közigazgatási területén végzett személytaxi-szolgáltatató működését – ideértve a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is – az (5)–(6) bekezdésben meghatározott feltételekhez kötheti.

(5) A települési önkormányzat (4) bekezdés szerinti rendelete a helyi sajátosságok figyelembevételével a személytaxi-szolgáltatónak a környezet és a lakosság egészségének védelme, az utasforgalom biztonságos és magas színvonalon történő ellátása, a tevékenység szabályozott keretek közötti folytatásának biztosítása érdekében a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló jogszabályban meghatározottak mellett további, a járművek külső megjelenésére, környezetvédelmi besorolására és méretére vonatkozó feltételeket állapíthat meg.

(6) A személytaxi-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működése körében a települési önkormányzat (4) bekezdés szerinti rendelete meghatározhatja a tevékenység folytatásához szükséges infokommunikációs eszközök alapvető műszaki sajátosságait, további feltételként köztartozás-mentességet és a tevékenység folytatásához szükséges mértékű tőkeerőt írhat elő.

49. § (3) Felhatalmazást kap a helyi személyszállítási közszolgáltatást működtető települési önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetében a társulási megállapodásban meghatározott, ennek hiányában a társulás székhelye szerinti települési önkormányzat képviselő testülete, a Főváros területén a Fővárosi Önkormányzat közgyűlése

[...]

b) a személytaxi-, a személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás, valamint a különleges személyszállító szolgáltatás, továbbá e szolgáltatásokat közvetítő és szervező szolgálat működésének – a személytaxi és a személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás esetében a Kormány rendeletében meghatározott feltételeken túli – műszaki, személyi és pénzügyi alkalmassági feltételeire, valamint a település területén lévő taxiállomások, továbbá megállási helyek igénybevételének rendjére, valamint ezek ellenőrzésére vonatkozó szabályokra,

[...]

vonatkozó önkormányzati rendelet kiadására.

*A Kormányrendelet releváns rendelkezései:*

4. § (1) Személyszállító szolgáltatás – a (14) bekezdésben meghatározott személyszállító szolgáltatást kivéve – csak az e rendeletben meghatározott hatósági engedély (a továbbiakban: tevékenységi engedély) birtokában végezhető. A tevékenységi engedély személytaxi-szolgáltatásra vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatásra jogosít.

(2) A tevékenységi engedélyt – kérelemre – a vállalkozás székhelye szerint illetékes közlekedési hatóság adja ki. A kérelem tartalmazza a személyszállító szolgáltatás végzése céljából üzemeltetni kívánt személygépkocsik rendszám szerinti megjelölését is, amely alapján a közlekedési hatóság – a tevékenységi engedélyen kívül – személygépkocsinként engedélykivonatot állít ki. Ugyanarra a személygépkocsira csak személytaxi-szolgáltatás vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatás végzésére jogosító engedélykivonat állítható ki.

(3) Tevékenységi engedélyt a közlekedési hatóság annak a vállalkozásnak ad, amely a tevékenység folytatásához e rendeletben – továbbá, ha a vállalkozás olyan területen kívánja folytatni a tevékenységét, amelyre a helyi önkormányzat (a fővárosban a fővárosi önkormányzat) e tevékenység végzését rendeletében meghatározott feltételekhez kötötte, a helyi önkormányzat (a fővárosban a fővárosi önkormányzat) rendeletében – meghatározott feltételeknek megfelel.

(4) Engedélykivonatot a közlekedési hatóság a tevékenységi engedéllyel rendelkező vállalkozás által üzemben tartott személygépkocsira abban az esetben ad ki, ha a személygépkocsi megfelel az e rendeletben – továbbá, ha a vállalkozás olyan területen kívánja folytatni a tevékenységét, amelyre a helyi önkormányzat (a fővárosban a fővárosi önkormányzat) e tevékenység végzését rendeletében meghatározott feltételekhez kötötte, a helyi önkormányzat rendeletében – meghatározott feltételeknek.

[...]

(10) Ha a helyi önkormányzat (a fővárosban a fővárosi önkormányzat) közigazgatási területén – rendeletében – meghatározott feltételekhez kötötte a személytaxi-szolgáltatást folytató vállalkozások működését, a tevékenységi engedély e területre csak abban az esetben adható ki, ha a helyi önkormányzat vagy az általa megbízott közlekedésszervező igazolja, hogy a vállalkozás megfelel a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételeknek is.

15. § (7) Ha az ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy a vállalkozás vagy az általa üzemeltetett jármű nem felel meg a 4–8. §-ban meghatározott feltételeknek, akkor a közlekedési hatóság a tevékenységi engedélyt vagy engedélykivonatot visszavonja.

*Az Ör. releváns, hatályos rendelkezései:*

4. § Közterület-használati engedélyt kell kérni különösen:

[...]

3. taxi állomáshely igénybevételéhez,

[...]

9. § (4) Vissza kell vonni a közterület-használati engedélyt, ha az engedélyes a közterületet nem az engedélyezett keretek között használja, vagy a lejárt esedékességű díjfizetési kötelezettségének a felszólítást követő 8 napon belül sem tesz eleget. Vissza kell vonni a taxiállomásra vonatkozó közterület-használati engedélyt, ha az engedélyes más településen is jogosult taxiállomás használatára.

16. § (2) A taxiállomáson kizárólag az arra kiadott közterület-használati engedéllyel rendelkező szolgáltató jogosult érkezési sorrendben személytaxi gépkocsival várakozni utasfelvétel céljából.

(3) Mindenkor legfeljebb 16 db személytaxi gépkocsira adható ki közterület-használati engedély olyan kérelmező részére, akinek a tevékenységi engedélyében Komló Város közigazgatási területe szerepel és más településen nem rendelkezik taxiállomás használatára feljogosító engedéllyel, szerződéssel.

*Az Ör. 16. § (3) bekezdése rendelkezéseinek 2024. 02. 21. napjáig hatályban volt szövege:*

Ör. 16. § (3) Mindenkor legfeljebb 20 db személytaxi gépkocsira adható ki közterület-használati engedély olyan kérelmező részére, akinek a tevékenységi engedélyében Komló Város közigazgatási területe is szerepel és kizárólag Komló Város közigazgatási területén rendelkezik taxiállomás használatára feljogosító engedéllyel. Ez esetben a közterület-használati engedély határozatlan időre, de legfeljebb az engedélyes tevékenységi engedélyének érvényességi idejére vagy a tevékenységi engedély visszavonásáig szólhat.

## **I. Az érintettek nyilatkozatai**

**1.1.** A panaszos előadta, hogy az Ör. 4. § 3. pontjának rendelkezése alapján közterület-használati engedélyt kell kérni különösen – egyebek mellett – taxi állomáshely igénybevételéhez. Panaszos ezen engedély igénybevételének az Ör. 16. § (3) bekezdésében rögzített feltételét tette kifogás tárgyává, miszerint korlátozott számú közterület-használati engedély bocsátható ki (az

akkori állapot szerint legfeljebb 20 db), illetve csupán olyan kérelmező részére adható engedély, akinek a tevékenységi engedélyében Komló város közigazgatási területe is szerepel, ugyanakkor kizárólag Komló város közigazgatási területén rendelkezik taxiállomás használatára feljogosító engedéllyel.

A panaszos előadása szerint, a szabályozás indokaival kapcsolatos érdeklődésére azt a választ kapta, hogy az ellátásbiztonság érdekében hozták a rendelkezést, hogy ne fordulhasson elő, hogy a taxisok más településen dolgoznak, így Komlón nem marad elég taxi. A panaszos álláspontja szerint ugyanakkor a taxisok csoportszinten készítenek beosztást annak érdekében, hogy kellő számú taxis legyen a településen, így az ellátásbiztonság megoldott, arra az Önkormányzat nem hivatkozhat jogszerűen. A panaszos sérelmezte azt is, hogy a rendelet megalkotását megelőzően nem egyeztettek a taxis vállalkozókkal, nem vonták őket be a jogalkotási folyamatba, mint érintetteket, a levélből értesült a már hatályba lépett módosításokról.

Mindezek miatt panaszos szerint az Ör. indokolatlanul korlátozza szabad vállalkozáshoz és foglalkozás szabad megválasztásához, gyakorlásához való jogát.

**1.2. Az Önkormányzat álláspontját – megkeresésemre – a jegyző az alábbiak szerint fejtette ki.**

A jegyző hangsúlyozta mindenekelőtt, hogy az Önkormányzat több jogszabályi felhatalmazás alapján a szűkös javakként meghatározott közterület használatát és a taxizás személyi- és tárgyi feltételeit saját hatáskörében, és a helyi szempontok figyelembevételével önállóan szabályozhatja.

Szóbeli utaspanaszok és “saját tapasztalatok” alapján, a városban működő szolgáltatók megkeresésére vizsgálták a rendeleti szabályozás módosítás lehetőségét.

1.2.1. A kizárólagossági kikötés tekintetében orvosolni kívánt fő problémaként a jegyző azt jelölte meg, hogy a legforgalmasabb időszakokban (hétvégi esték, éjszakák) és rendezvények idején rendkívül nehéz taxit szerezni a városban, illetve fél órát meghaladó várakozási idővel kell számolni, ami esetenként az 1 órát is elérheti. Ugyanakkor éppen ezen időszakokban azok a komlói taxisok, akik például a megyeszékhelyen is engedéllyel rendelkeztek, jellemzően ott végeztek személyszállítást, ezzel veszélyeztetve Komlón az utasellátás biztonságát. Ennek a problémának a kiküszöbölésére nem találtak más megoldást, mint a rendelet szerinti szabályozás megalkotását.

A kizárólagossági feltétel beiktatásával (a jegyző álláspontja szerint) a vállalkozáshoz való jogát az érintett magánszemélyeknek közvetlenül nem korlátozták, bárkinek lehetősége volt, illetve lett volna engedélyt szerezni, abban az esetben, amennyiben a helyi ellátás biztonságát hajlandó volt, illetve lett volna előnyben részesíteni.

1.2.2. A kiadható engedélyek számának korlátozásával kapcsolatban a jegyző rögzítette, hogy forgalombiztonsági és forgalomtechnikai okokból az Önkormányzat a felújított buszpályaudvar és a vasútállomás közti szűkös (a jegyző előadása szerint kb. 6-7 taxi befogadására alkalmas) területet tudta kijelölni taxiállomásként. A szabályozás háttereként a jegyző rögzítette, hogy a személytaxik az esetek többségében telefonhívás útján jutnak fuvarhoz (nem a taxiállomás az elsődleges fuvarszerzési mód), és több műszakban használják az állomást. A helyi szűkösége miatt a megfelelő működés érdekében ugyanakkor feltétlenül szükséges a kiadható engedélyek számának korlátozása, tekintettel arra, hogy a kevésbé forgalmas időszakokban – függetlenül attól, hogy a taxiservezetek valóban megszervezik egymás között a megfelelő beosztást – jóval nagyobb igény is jelentkezhet a taxiállomás helyek iránt. Nagyjából a komlói taxisok összlétszámának felére, harmadára tehető a taxiállomáson rendelkezésre álló helyek száma. A kiadható engedélyek számát alapvetően a feladatot ellátó taxisok javaslatára, és az ő szakmai érveik figyelembevételével alakították ki.

1.2.3. A jegyző vitatta a panaszos azon állítását, miszerint nem került sor az érintettekkel történő egyeztetésre. Kifejezetten a két nagy taxiscsoport képviselőinek megkeresésére, a feladatot ellátó taxisok kezdeményezésére folytattak egyeztetéseket. Ennek alátámasztására a szolgáltatók által kibocsátott nyilatkozatokat csatolt.

1.2.4. A jegyző álláspontja szerint az Szsztv. 49.§ (3) bekezdés b) pontja szerinti felhatalmazásnak a rendeletalkotás kifejezetten eleget tesz, tekintettel arra, hogy a személytaxi, a

személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás nyújtásának a vonatkozó Kormányrendeletben meghatározott feltételeken túli feltételeire, a település területén lévő taxiállomás rendjére és igénybevételére vonatkozó szabályokat tartalmaz. A jegyző hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.033/2017/4. számú határozatára, idézve a határozat indokolásának [21] bekezdését:

*„[21] A közjóság végeessége a javak további csoportjánál kerül előtérbe, ahol is a közjavakról kiderült, hogy túlhasználat vagy legalábbis annak kockázata merül föl. Akkor történik ez, amikor senki sem zárható ki a fogyasztás élvezetéből, de a használat egyéni és azt önérdékből főszabályként mindenki korlátlanul növelné, ezzel veszélyeztetve a „közös készlet” megőrzését. Az ilyen, úgynevezett közös készletű javak esetében nagy szerepe van az igénybevétel érdekeltségalapú szabályozásának. Mindenki szabadon hozzáfér ugyan a fogyasztáshoz, azonban annak egyéniesítésével korlátokat lehet állítani. Sőt, közösségi érdekből erre feltétlenül szükség is van. A kormányzat különböző szintjeinek feladata, hogy ezt a szabályozást elvégezzék, egyebek mellett éppen a piacgazdasági általános működés védelme érdekében. Mondhatjuk, ebben az esetkörben a közjavak rendelkezésre állása korlátos.”*

A határozat maga rögzíti, hogy a közterület ilyen véges közjóságot testesít meg. A terület, a közjavak szűkössége az, amely az Önkormányzat megállapítása szerint indokoltá, egyben lehetségessé teszi az Ör. szerinti szabályozást. A jegyző hangsúlyozta, hogy tudatos döntés volt az Önkormányzat részéről, hogy nem a díjtétel emelésével csökkenti a keresletet a taxiállomáshely igénybevétele iránt, hanem az Ör. szerinti feltételek támasztásával.

A jegyző álláspontja szerint a fenti megközelítés figyelembevételével az Önkormányzat által elfogadott szabályozás a jogszabályoknak és a bírói gyakorlatnak megfelelő módon azt határozta meg, hogy a taxiállomás céljára abban az esetben engedi át a korlátosan rendelkezésre álló közjóság használatát, amennyiben az igénylő a komlói szolgáltatás színvonalát tekinti elsődlegesnek, így más településen nem rendelkezik ilyen engedéllyel vagy szerződéssel.

A jegyző kifejtette továbbá, hogy más helyi önkormányzatok bérleti szerződés keretében biztosítják a területükön lévő állomáshelyek használatát, amely esetben bérbe adóként, polgári jogviszony alanyaként „teljesen szabadon” határozhatják meg a feltételeket.

1.2.5. A jegyző előadása szerint az Ör. elfogadásával a taxisok és utasok számára egyaránt teljesen megfelelő és elfogadható helyzet alakult ki, és azóta lakossági bejelentés nem érkezett, a szabályozással feltehetőleg sikerült javítani a helyzeten.

### **1.3. A Kormányhivatalt vezető főispán a következő tájékoztatást adta az ügyben.**

Az Ör. vitatott új szabályozását érintően egy fő, személytaxi szolgáltatást nyújtó magánszemély adta elő aggályait, mivel a „helyi taxiállomáshely használatára szóló közterület-használati engedélyre” visszavonásra került az Ör. 16. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre hivatkozással.

Az ügyben konzultációra került sor a Kormányhivatal Közlekedési és Útügyi Osztályával, melynek 2022. szeptember 8-án adott tájékoztatása szerint 13 tevékenységi engedély volt hatályban a drosztengedélyt előíró vármegyei települések közül kizárólag Komló város közigazgatási területére, továbbá két tevékenységi engedély vonatkozott egyszerre Komló és Pécs közigazgatási területére is. Akkori állapot szerint az első esetben a tevékenységi engedély pécsi működési területét, a második esetben pedig a komlói működési területét szüntették meg 2022. július 18-i hatállyal az Ör. 16. § (3) bekezdése alapján.

Az ügygel összefüggésben a közterület-használattal, beleértve a taxiállomások igénybevétele rendjének újraszabályozásával, a módosítás előkészítésével, a jogszabály-tervezet indokolásával, valamint az Ör. elfogadásával kapcsolatban információkérésre került sor a jegyzőtől az Möt. 133. § (1) bekezdése alapján. A Kormányhivatal részére kibocsátott válaszában a jegyző megerősítette az Ör.-tervezet előterjesztésében is rögzített indokot, amely az ellátás biztonságára hivatkozik (érdemben egyezően a fent, jelen jelentés 1.2.1. pontjában ismertetettekkel).

1.3.1. Annak tekintetében, hogy a szabályozás elfogadásával az Szsztv. 49. § (3) bekezdés b) pontja szerint felhatalmazás keretei között maradt-e az Önkormányzat, a főispán hivatkozott arra, hogy a törvény alapján felhatalmazás áll fenn a személytaxi-, a személygépkocsival végzett

személyszállítási szolgáltatás működésének – a személytaxi és a személygépkocsival végzett személyszállítási szolgáltatás esetében a Kormány rendeletében meghatározott feltételeken túli – műszaki, *személyi* és pénzügyi alkalmassági feltételeire, valamint a település területén lévő *taxiállomások, továbbá megállási helyek igénybevételeinek rendjére*, valamint ezek ellenőrzésére vonatkozó szabályokra vonatkozó önkormányzati rendelet megalkotására.

A szabályozható személyi feltételek mibenlétének vonatkozásában az Szsztv. nem ad semmilyen támpontot.

A Kormányrendelet 4. § (10) bekezdése szerint, ha a helyi önkormányzat közigazgatási területén – rendeletében – meghatározott feltételekhez kötötte a személytaxi-szolgáltatást folytató vállalkozások működését, a tevékenységi engedély e területre csak abban az esetben adható ki, ha a helyi önkormányzat vagy az általa megbízott közlekedésszervező igazolja, hogy a vállalkozás megfelel a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételeknek is.

Az Ör. 16. § (3) bekezdése szerinti kettős feltétel felállítása (különösen annak kikötése, hogy a szolgáltató kizárólag Komló Város közigazgatási területén rendelkezzen közterület-használati engedéllyel) „egyedi, sajátos megoldás”, amelynek tekintetében ugyanakkor „[a] felhatalmazás tág kereteire tekintettel az e kereteken való túlterjeszkedés megállapítása a személyi feltételek vonatkozásában vitatható, mivel az Ör. kizárólagossági feltétele a szolgáltatást végző személyéhez közvetlenül köthető, összefügg a szolgáltatás ellátásának biztonságával a lakossági érdekekre figyelemmel.”

1.3.2. Az Ör. 16. § (3) bekezdésének alkotmányossági megfelelésével kapcsolatos álláspontként a főispán a következőket rögzítette.

Az objektív létszámkorlát vonatkozásában irányadónak tekinthető az Alkotmánybíróság hasonló ügyben, 3050/2016. (III. 22.) számú határozatában kifejtett álláspontja, mely szerint a képviselő-testület által elvégzett mérlegelés alapján meghatározott férőhelyi korlát objektív, semleges, vagyis minden személytaxi szolgáltatási tevékenységet végző személyre lényegében azonos feltétellel érvényesülő korlátozást jelent. Az ilyen általános – nem a személytaxi szolgáltatási tevékenységet végző személyek egy csoportjára vonatkozó – korlátozás (ezen álláspont szerint) nem alaptörvény-ellenes.

A kizárólagosság vonatkozásában ugyanakkor az alkotmányossági megfelelés megállapítása – a szabályozás egyediségére tekintettel – önmagában az Ör. rendelkezésének vizsgálata alapján nem vezetett eredményre. Az új feltételrendszer bevezetése óta még viszonylag rövid idő telt el. Annak megállapítását, hogy az önkormányzati szabályozást megalapozó problémák – a helyi sajátosságok figyelembevételével az ellátás biztonsága, folyamatossága – továbbra is fennállnak-e, az önkormányzati rendelet utólagos hatásvizsgálata teszi lehetővé.

**1.4.** Az 1.3. pontban ismertetett tájékoztatása keretében a főispán rögzítette azt is, hogy az Ör. tekintetében a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza a tájékoztatás kibocsátásakor folyamatban volt, amelynek keretében már sor került az Möt. 133. § (3) bekezdése szerinti szóbeli szakmai segítségnyújtásra is.

A törvényességi felügyeleti eljárás keretében az Önkormányzat arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az Ör. hatálybalépést követően 2 fő szolgáltató közterület-használati jogviszonya került megszüntetésre, mivel Pécsett is használtak ilyen célból közterületet. 2 fő szolgáltató pedig engedélyt kapott, mivel kiváltotta a szükséges tevékenységi engedélyét a Kormányhivatalban és kizárólag az Önkormányzat területén rendelkeznek taxiállomásra vonatkozó közterület-használati jogviszonnal. Egyéb kérelem, és értelemszerűen döntés nem született. Így összességében a közterület-használati engedéllyel rendelkező szolgáltatói kör (13 engedély) nem bővült, ugyanakkor, az Önkormányzat álláspontja szerint, a két új személytaxi szolgáltató tekintetében biztosra veheti a komlói utazóközönség, hogy a munkaidejükben a helyi taxidroszton várakoznak, és ezzel az önkormányzati tulajdonosi érdek is érvényesült.

A főispán rögzítette, hogy álláspontja szerint a rendelettel szemben törvényességi felügyeleti jogkörben intézkedést megalapozó körülmény nem merült fel.

A főispán ugyanakkor rámutatott, hogy az utólagos hatásvizsgálat szerint üres taxiállomás-helyek továbbra is vannak, amely felveti a lehetőséget, hogy a jogalkotó a korlátozó – a másol

drosztengedéllyel rendelkező szolgáltatók kizárását előíró – rendelkezések helyett a célt elérhetné olyan szabályozással is, amely csak előnyben részesítené azokat a szolgáltatókat, akik kizárólag Komló településen szolgálatnak vagy más településen nem rendelkeznek drosztengedéllyel. Erre vonatkozólag a főispán a képviselő-testület felé az Möt. 133. § (2) bekezdése alapján szakmai javaslattal élt.

**1.5.** A főispán 1.4. pontban ismertetett, az Önkormányzat képviselő-testületéhez intézett szakmai javaslatával összefüggésben figyelemfelhívással élt az Önkormányzat felé, amelyben rögzítettem, hogy az alapvető jogok érvényesülése szempontjából vizsgálandó szempontnak minősül az esetleges korlátozás arányossága. Ennek keretében értékelendő, hogy az intézkedés észszerű mértékű legyen, a megvalósítani kívánt célt az érintett alapjogokat lehető legkevésbé korlátozó módon érintse.

Egyidejűleg tájékoztatást kértem az Önkormányzattól az esetleges jogalkotási fejleményekről, illetve a szakmai javaslat esetleges elutasításának indokairól.

**1.6.** Az 1.5. pont szerinti figyelemfelhívásomra válaszul az Önkormányzat részéről eljáró polgármester Komló Város Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2024. (II. 21.) sz. határozatának megküldésével tájékoztatott arról, hogy a Képviselő-testület nem támogatta, hogy a Kormányhivatal vonatkozó, BA/4/00003-1/2024. számú javaslatának megfelelően módosuljon az Ör. 16. §-a.

Az indokolásként felhívott, csatolt előterjesztés alapján a döntés indokai a következők voltak. Az előterjesztés arra hivatkozott, hogy a javaslatot a hatályos Ör. többi, e tárgykörbe tartozó rendelkezésével együtt kell értelmezni. Az Ör. 9. § (4) bekezdése alapján ugyanakkor vissza kell vonni a taxiállomásra vonatkozó közterület-használati engedélyt, ha az engedélyes más településen is jogosult taxiállomás használatára.

A Kormányhivatal javaslatának elfogadásával azonban – a Képviselő-testület által elfogadott érvelés szerint – előállhatna az a helyzet, hogy egyes szolgáltatókkal szemben nem lehetne érvényesíteni az Ör. 9. § (4) bekezdésében leírt szankciót, amely egyébként az engedélyesek döntő többségére nézve szigorúan érvényesülne, így a szakmai javaslat elfogadása diszkriminációt eredményezne. Ez a helyzet egyben – az érvelés szerint – nem biztosítaná a jogszabálytervezetek világosságával, érthetőségével kapcsolatos követelményeket. A javaslat elfogadása esetén úgy is értelmezhetővé válna a szabályozás, hogy a meglévő engedélyesek számára is kinyílna a lehetőség egy másik településen lévő taxidroszt használatára.

Az előterjesztés továbbá hivatkozott arra, hogy az egyes alapjogokkal való érintettség tekintetében az Ör. elfogadásakor a Képviselő-testület figyelembe vette az Alkotmánybíróság 3050/2016. (III.22.) határozatát is. (Ezen határozatra az ombudsmani eljárás keretében hivatkozott a főispán is, vö. jelen jelentés 1.3.2. pontját.)

A polgármesteri tájékoztatás egyben kitért arra a Képviselő-testület által *elfogadott* módosítási javaslatra is, amely – a fenti 1.4. pontban foglaltak szerinti szakmai javaslattól eltérően – más irányban módosította az Ör. 16. § (3) bekezdésében foglaltakat.<sup>1</sup>

A módosítás alapján kismértékben pontosításra, egyértelműsítésre került a kizárólagossági klauzula megfogalmazása (annak rögzítésével, hogy a más településen taxiállomás használatára vonatkozó szerződés is kizáró oknak minősül, nem csupán az ilyen tárgyú engedély).

Jelentős érdemi módosításként 20-ról 16-ra csökkentette az Ör. módosításával a Képviselő-testület a kibocsátható engedélyek számát. Az előterjesztés vonatkozó része szerint:

„A személytaxi szolgáltatók visszajelzése alapján pedig túl lett becsülve a kijelölt taxiállomás mindenkori befogadóképessége, nem lesz alkalmas arra, hogy 20 db személygépkocsi használja két műszakban, váltva egymást. Sajnos a fuvarok száma visszaesett a közismert gazdasági okokból, így több időt kell várakozással tölteni a taxidroszton, amely torlódást is okoz időnként.

---

<sup>1</sup> A módosítást megelőzően, illetve azt követően hatályos szövegállapotokat lásd jelen jelentés fenti, „A releváns jogszabályi rendelkezések” megjelölésű részében.



Ennek megfelelően 16 db gépjárműben maximálja a kiadható engedélyek számát a rendeletervezet.”

Ezen előterjesztésnek megfelelően került elfogadásra a Komló Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterület használatáról szóló 5/2022. (IV.29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 2/2024. (II. 21.) önkormányzati rendelete.

## **II. A vizsgálat megállapításai – előkérdésekben**

### **2.1. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének *b*) pontja értelmében az alapvető jogok biztosá által vizsgálható szervek közé tartozik a helyi önkormányzat.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosá mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a szabályozást kibocsátó, illetve előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

### **2.2. Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések tekintetében**

2.2.1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

2.2.2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

Az Alkotmánybíróság a 22/2018. (XI.20.) számú AB határozatában erősítette meg a jogbiztonság elvének értelmezésére vonatkozó következetes gyakorlatát a tekintetben, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ezt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában is hangsúlyozza [24/2022. (X. 26.) AB határozat].

A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek [3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, 3003/2021. (I. 14.) AB határozat]. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák, ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [20/2020. (VIII. 4.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban a jogállamiság elvéből fakadó követelményként rögzítette az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. Ez a követelmény magában foglalja azt is,

hogyan ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.

2.2.3. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése rögzíti a vállalkozás szabadságának elvét.

Ez a rendelkezés képezi a vállalkozáshoz való alapjog egyik fontos elemét.

A *vállalkozás szabadsága*, mint alkotmányos alapelv szorosan kapcsolódik a kifejezetten alapvető jogként szabályozott *vállalkozáshoz fűződő joghoz*. Mint a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat rámutatott: „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását.”

A vállalkozás megkezdésének és folytatásának korlátozására vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat szoros és közvetlen módon az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséhez kötődik, így annak keretében kerül ismertetésre az alábbiakban (jelen jelentés 2.2.5. pontjában).

2.2.4. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági versenyt és a fogyasztók jogainak a védelmét.

A rendelkezéssel kapcsolatban a 8/2014. (III. 20.) AB határozat emelte ki a következőket:

„Az M) cikk (2) bekezdése második mondatából általánosságban az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik. Ez a kötelezettség nem teljesen azonos az állam alapvető jogok érvényesülését segítő intézményvédelmi kötelezettségével.”

A jogalkotó egyfajta kötelezettségét a rendelkezés tehát megalapozza. Határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette ugyanakkor, hogy az Alaptörvényben foglaltak „*lehetnek alapjogok, államméltóságok vagy alkotmányos értékek*”, és az adott rendelkezésből „*nem következnek alanyi jogok*”.

Ezzel egyezően a 7/2015. (III. 19.) AB határozat is kifejezetten kimondta: „Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak.”

2.2.5. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése garantálja a vállalkozáshoz fűződő jogot.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal, azonos szövegezéssel foglalta össze az ezen joggal kapcsolatos értelmezését. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy 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.” [Ld. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat; ezzel egyezően pl. 3024/2015. (II. 9.) AB határozat]

Mint azt az Alkotmánybíróság legutóbb a IV/02793/2023. sz. eljárás keretében meghozott határozatában is megállapította, a vállalkozáshoz való jog a fentieknek megfelelően nem korlátozhatatlan, azonban az állam legfeljebb olyan korlátozásokat vezethet be, amelyek az általános alapjogi teszt (a szükségességi-arányossági teszt) alapján igazolhatóak.

A rendelkezés alapján kialakult egy kiforrott alkotmánybírói gyakorlat, tovább részletezve és differenciálva az esetleges korlátozások vizsgálata során figyelembevételre kerülő szempontokat. Ezt a gyakorlatot a 3/2020. (I. 3.) AB határozatban a következők szerint foglalta össze a testület:

„Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.

*Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is eltérő a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak.”*

A szakirodalomban, egyes alkotmánybírói határozatokban az objektív korlátokat „tárgyi korlátok”, a szubjektív korlátokat „alanyi korlátok” megnevezéssel is jelölik.

2.2.6. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése eredeti (törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére irányuló), illetve származékos (törvényben kapott felhatalmazáson alapuló) rendeletalkotási hatáskört biztosít a helyi önkormányzatoknak.

Alapvető jelentőséggel bír az eredeti és a származékos hatáskör elkülönítése, amely, egyebek mellett, a felülvizsgálat eljárásrendjére is kihatással van [vö. 7/2017. (IV. 18.) AB határozat]. A helyi önkormányzat törvényi felhatalmazáson alapuló (származékos) jogalkotási hatáskörére vonatkozó követelmények és korlátok a Kúria joggyakorlatából ismerhetők meg, mivel az Alaptörvény hatályba lépése óta az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapítása és megsemmisítésének jogkörét a Kúria gyakorolja.

Ennek megfelelően nagy jelentőséggel bír annak beazonosíthatósága, hogy az adott önkormányzati rendeleti szabályozás eredeti vagy származékos hatáskörben született-e. Erre tekintettel mondta ki a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.032/2014/3. számú (EBH2015. K.28. számon is közzétett) határozatában, hogy az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét; eredeti jogalkotói jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésre kell utalni. Mint a határozat rögzítette: *„A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Köf. 5.021/2013/4. számú határozat szerint »a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.«”*

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése előírja továbbá, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Törvénysértő az olyan önkormányzati normaalkotás is, amelyik eredeti jogalkotói jogkörre hivatkozással, feladatkörében oly módon tér el a rá vonatkozó törvénytől, hogy azzal tartalmilag kifejezetten ellentétes irányú szabályozást hoz létre [Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5014/2019/3. sz. (BH2020. 59. számon is közzétett) határozata].

### **III. A vizsgálat megállapításai – az ügy érdemében**

A jelentés érdemi megállapításainak részletezése előtt indokolt egyes, a jelen ügyben releváns alapvetéseket hangsúlyozni.

Személyszállító szolgáltatás csak a Kormányrendeletben meghatározott hatósági engedély, az ún. *tevékenységi engedély* birtokában végezhető [a Kormányrendelet 4. § (1) bekezdése alapján, a Kormányrendelet 4. § (14) bekezdése szerinti, jelen ügyben nem releváns kivételekkel].

A Kormányrendelet 4. § (7) bekezdése értelmében a tevékenységi engedélyben meg kell határozni azt az ún. *működési területet*, ahol a vállalkozás a személyszállítási szolgáltatást végezheti. A működési terület lehet

- a) a főváros területe,
- b) a vármegye egész területe,<sup>2</sup>
- c) a vármegye területe, az engedélyben megjelölt települések területének a kivételével,
- d) a megyei jogú város területe, vagy
- e) meghatározott település, vagy települések területe.

A tevékenységi engedélyt a *közlekedési hatóság* bocsátja ki [Kormányrendelet 4.§ (2) bekezdés].

Személytaxival végzett személyszállító szolgáltatások esetében további releváns engedély lehet az Szsztv. 12. § (3) bekezdése szerinti, valamely adott település területén lévő *taxiállomás(ok) igénybevételére vonatkozó közterület-használati engedély*, az ún. *drosztengedély*.

A drosztengedélyt, mint speciális közterület-használati engedélyt az érintett település *helyi önkormányzata* bocsátja ki, területi hatálya szerint a drosztengedély – értelemszerűen – minden esetben *valamely adott település* területén található taxiállomás(ok) használatát teszi lehetővé. A drosztengedély területi hatálya tehát nem azonos a működési területtel.

Az utóbbi típusú engedélyt érinti a jelen esetben a vizsgált rendelkezés az Ör. 16. § (3) bekezdése. A rendelkezés sajátossága, hogy több elemből álló feltételrendszert állít a taxiállomáshelyek igénybevételéhez szükséges közterület-használati engedély kibocsátásához:

- (a) a kiadható engedélyek számának korlátozása (jelenleg legfeljebb 16 db személytaxi gépkocsira adható ki közterület-használati engedély);
- (b) a kérelmező *tevékenységi* engedélyében Komló Város közigazgatási területe szerepeljen;
- (c) a kizárólagossági klauzula (a kérelmező más településen nem rendelkezhet *drosztengedéllyel*, tehát taxiállomás használatára feljogosító engedéllyel, szerződéssel).

A fentiek közül a (b) pontban említett feltétel jelen ügyben nem bír relevanciával, azt a panaszbeadvány áttételesen sem érintette. A további két feltétel, különböző szempontok vizsgálata körében, részben külön-külön, részben egy feltételrendszer részeként, együttes hatásukban vizsgálándó és értékelendő.

### **3.1. Az Ör. rendelkezése, mint felhatalmazáson alapuló önkormányzati szabályozás**

3.1.1. Az Ör. 16. §-a tekintetében az Ör. preambuluma rögzíti, hogy Komló Város Önkormányzat Képviselő-testülete „a 16. § tekintetében a *személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (3) b) pontjában kapott felhatalmazás alapján*” járt el az adott rendelkezések elfogadása során.

A teljes egyértelműség kedvéért rögzítendő tehát, hogy az Ör. 16. § (3) bekezdése esetében származékos hatáskörben elfogadott rendelkezésről van szó.<sup>3</sup> Ennek folyamánya, hogy az önkormányzati szabályozás akkor megfelelő, ha nem csupán az alkotmányossági követelményeket nem sérti, hanem egyben a felhatalmazó rendelkezés keretei között is marad, azokon nem terjeszkedik túl.

Megjegyzendő még a következő. Maga az Önkormányzat is úgy értékeli (mint az a jelen jelentés 1.6. pontjában foglaltakból kitűnik), hogy szoros összefüggés áll fenn egyrészt az Ör. 16. § (3) bekezdése, másrészt az Ör. 9. § (4) bekezdésében, egészen pontosan annak második mondatában rögzített szankcionáló rendelkezés között, miszerint vissza kell vonni a taxiállomásra vonatkozó közterület-használati engedélyt, ha az engedélyes más településen is jogosult taxiállomás használatára. Ez a szoros összefüggés egyben azzal is jár, hogy – mint az a rendelkezés szövegéből egyébként is egyértelműen kitűnik – *utóbbi rendelkezés esetében is a taxiállomásra vonatkozó*

<sup>2</sup> A Kormányrendelet 4. § (10) bekezdése alapján, az ott meghatározott feltételekkel, a személytaxi-szolgáltatásra kiadott tevékenységi engedélyben meghatározott működési terület a vállalkozás kérelmére több vármegye területére is kiterjedhet, vagy utólag kiterjesztésre kerülhet.

<sup>3</sup> Jelentőséggel bír e körben, hogy a közterület-használat olyan speciális esetéről van szó, amelyre külön törvényi szabályozás vonatkozik, amely egyben meghatározza az önkormányzati jogalkotás kereteit is a területen. Általánosságban véve a közterület-használat klasszikus, eredeti hatáskörben szabályozható önkormányzati jogalkotási hatáskör, azonban a *lex specialis derogat legi generali* elv megfelelő alkalmazásával ezen esetkörben felhatalmazás alapján szabályozható területről van szó.

*közterület-használat szabályozásáról van szó. Az Ör. szövegezése viszont nem teljesen megfelelő abból a szempontból, hogy az Ör. 9. § (4) bekezdésének második mondata tekintetében az Ör. bevezetője nem utal a megfelelő felhatalmazó rendelkezésre, az Szsztv. 49. § (3) b) pontjára.*

3.1.2. Jelentőséggel bír a fenti 3.1.1. pontban hivatkozott felhatalmazást tartalmazó törvényi rendelkezés elemzése is. Sajátos módon, az adott rendelkezés valójában két kérdéskör tekintetében biztosítja a helyi önkormányzat szabályozási hatáskörét:

- Az első kérdéskör a *személytaxi-szolgáltatás* (és egyéb, a rendelkezésben említett szolgáltatások) tekintetében a Kormányrendeletben meghatározott feltételeken túli *műszaki, személyi és pénzügyi alkalmassági feltételek* meghatározása. Ezen fordulat háttérszabályaként említhető az Szsztv. 12. § (2) és (4)-(6) bekezdése. Ezen rendelkezések lényege, hogy az erre vonatkozó szabályok elfogadásával elsődlegesen a Kormány (a Kormányrendeletben), másodlagosan a helyi önkormányzat magát *a szolgáltató működését, a tevékenység nyújtását* szabályozza – értelemszerűen a törvény által biztosított keretek között.

- A második kérdéskör a település területén lévő *taxiállomások, továbbá megállási helyek igénybevételének rendjére, valamint ezek ellenőrzésére* vonatkozó szabályok megalkotása. Ezen fordulat háttér-szabályaként említhető az Szsztv. 12. § (3) bekezdése, amelynek értelmében kizárólag a helyi önkormányzat a *taxiállomás mint speciális közterület használatát* szabályozza, megint csak a törvény által biztosított keretek között.

Értelmezésem szerint *a felhatalmazó rendelkezés két fordulata nem mosható össze*, ezek eltérő tartalmú felhatalmazások. Természetesen semmi nem zár el egy helyi önkormányzatot attól, hogy mind a két terület tekintetében állapítson meg szabályokat, azonban nem tekinthető úgy, hogy bármely korlátozás egyaránt mind a két szabályozási körbe tartozónak minősül (evidens példával élve: egy a szolgáltatókkal szembeni esetleges pénzügyi alkalmassági feltétel nyilvánvalóan nem minősülne egyben közterület-használati szabálynak is).

Ennek fényében szükséges annak vizsgálata, hogy az Ör. 16. § (3) bekezdése melyik körbe tartozik. Ezzel kapcsolatos álláspontom, hogy úgy rendszertani megközelítésben (kifejezetten, címe és további tartalma tekintetében egyaránt közterület-használat szabályozására irányuló rendelet részeként), mint a jogszabályhely konkrét szövegezése alapján *az adott rendelkezés a taxiállomás igénybevételének rendjére vonatkozó szabályozásként, nem pedig a személytaxi-szolgáltatás nyújtása helyi feltételeinek meghatározásaként minősül, és ennek megfelelően vizsgálandó.*

Ettől eltérő értelmezésként felmerülhet, hogy a rendelkezés nem csupán közterület-használati szabályozás, hanem *egyben* tevékenység nyújtására vonatkozó feltételeket támasztó szabályozás is: ez a megközelítés azonban maga is – az alábbiakban részletezésre kerülő – törvényességi/alkotmányossági következményeket von maga után.

### **3.2. A kiadható engedélyek számának korlátozása**

3.2.1. A kiadható engedélyek – az Ör. 16. § (3) bekezdésének első fordulata szerinti – korlátozása olyan feltétel, amely önmagában is felvet bizonyos kérdéseket, ugyanakkor komplex kérdéssé teszi a kizárólagossági klauzula megítélését is. Különös jelentőséggel bír, és indokolt mindenekelőtt a személytaxi szolgáltatókat érintő létszámkorlátozások területén született alkotmánybírói döntések áttekintése.

A) A 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett egy olyan törvényi rendelkezést, amelynek alapján a települési önkormányzatok illetékességi területükön rendelettel korlátozhatták a taxik számát.<sup>4</sup> A testület rögzítette, hogy a jogszabályi létszámkorlátozás (ún. *numerus clausus*) „nem alkotmányos

---

<sup>4</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény – a határozat meghozatalakor hatályban volt – 19. § (2) bekezdése szerint a személygépkocsival végzett közforgalmú személyszállítás (személytaxi-szolgáltatás) céljára használt járművek számát a település, Budapest területén a fővárosi önkormányzat képviselő-testülete – a szakmai érdekképviseletek véleményének kikérését követően – rendelettel korlátozhatta.

versenyszabályozási eszköz, nem lehet a szolgáltatás színvonalának emelésére és még kevésbé az adóbehajtás pótlására használni”. A testület rögzítette, hogy a taxipiac anomáliáit más, igazgatási intézkedésekkel lehet és kell megoldani.

Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a létszámkorlátozás a létszámon felüli személyek részére semmilyen módon nem teljesíthető, ún. objektív (tárgyi) korlátozás. Ezzel kapcsolatban az Abh1.-ben a testület kiemelte: „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.” A fentiekben áttekintett megfontolások alapján a korlátozást alkotmányellenesnek találták. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy – miközben a taxik és a vállalkozások száma nem feltétlenül azonos, mert egy vállalkozó több taxit üzemeltethet, illetve egy taxit több vállalkozó is használhat – a taxik számának korlátozása nyilvánvalóan a vállalkozások számának korlátozását eredményezi.

Említésre érdemes, hogy az Abh1.-hez fűzött *párhuzamos indokolás* keretében kifejtett kisebbségi álláspont szerint *önmagában* a taxik létszámkorlátozása nem feltétlenül vezet alapjog-sérelemhez, „megfelelő törvényi felhatalmazás alapján nem alkotmányellenes az, ha az adott működési területre vonatkozóan a taxik számát települési önkormányzat határozhatja meg rendeletében”.

B) A testület megközelítését jelentős mértékben árnyalta az Alkotmánybíróság 3050/2016. (III. 22.) AB határozata (a továbbiakban: Abh2.).

Az adott ügyben az alapvető jogok biztosa korábban kifogásolta Hévíz Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek használatáról szóló 28/2005. (XII. 15.) számú rendeletét, amely azt rögzítette, hogy „több taxiállomás használatára vonatkozó engedélyt kiadni, mint amennyi taxi várakozóhely van, nem lehet.”

Az ombudsmani beadvánnyal ellentétesen az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a hévízi önkormányzat rendeletének ezen rendelkezése *nem* alaptörvény-ellenes.

A határozat jelentőségét mutatja, hogy erre a határozatra a jelen eljárás keretében releváns dokumentumokban egyaránt hivatkozott az Önkormányzat és a Kormányhivatal.<sup>5</sup> A jelen eljárás által érintettek által is hivatkozott, az Abh2.-ben foglalt megállapítások a következők.

A korlátozás elfogadhatóságát alapvetően az alábbi, tartalmi levezetéssel látta megalapozottnak a testület: „A közterület-használati engedély léte vagy hiánya nem akadályozza meg a vállalkozóvá válást, nem feltétele a személyszállító szolgáltatásra vonatkozó tevékenységi engedélynek. A közlekedési hatóság által kiadott tevékenységi engedély a személytaxi-szolgáltatási tevékenység gyakorlására jogosítja fel az engedélyest, és nem a tevékenység adott – az engedély birtokosa által meghatározott – helyen történő végzésére. A személytaxi-szolgáltatás működési területe – amelyre a tevékenységi engedélyt kiadják – a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló 176/2015. (VII. 7.) Korm. rendelet 4. § (7) bekezdése alapján lehet a főváros területe, a megye egész területe, a megye területe az engedélyben megjelölt települések területének kivételével, a megyei jogú város területe vagy meghatározott település vagy települések területe. A közterület-használati engedély hiánya a személytaxi-szolgáltatási tevékenység vonatkozásában azt eredményezi, hogy a tevékenységi engedéllyel rendelkező vállalkozás az általa kiválasztott, használni kívánt adott településen lévő közterületen nem várakozhat, de nem akadályozza annak, hogy más helyen, engedély birtokában a tevékenységét végezhesse. Mint ahogy a vállalkozáshoz való jog nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott vállalkozás végzéséhez, az Alaptörvény nem biztosít senkinek alanyi jogot arra sem, hogy az általa megválasztott helyen végezhesse vállalkozást. A hazai jogi szabályozás alapján egy adott vállalkozás az adott vállalkozás sajátosságaihoz kötődő különböző engedélyek birtokában végezhető.”

A korlátozás jellegével kapcsolatban a testület megerősítette, hogy a létszámkorlát tárgyi feltétel, vagyis „az egyén személyi tulajdonságaitól és körülményeitől teljesen független”. Ezzel kapcsolatban az Abh2. a következő értékelést tartalmazta: „Az Ör. 18. § (2) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság – figyelemmel fentebb idézett gyakorlatára – megállapította,

<sup>5</sup> Vö. jelen jelentés 1.3.2. pontja, ill. 1.6. pontja

*hogy a képviselő-testület által elvégzett mérlegelés alapján meghatározott férőhelyi korlát objektív, semleges, vagyis minden személytaxi szolgáltatási tevékenységet végző személyre lényegében azonos feltétellel érvényesülő korlátozást jelent. Az ilyen általános – nem a személytaxi szolgáltatási tevékenységet végző személyek egy csoportjára vonatkozó – korlátozás nem alaptörvény-ellenes.”*

Jelen esetben is indokolt a kisebbségi álláspont jelzése: az Abh2.-höz fűzött különvélemény szerint a határozat szerinti döntéshez „meggyőző érvekkel kellett volna alátámasztani azt, hogy az Ör. kifogásolt rendelkezéseinek a megalkotásával az önkormányzati jogalkotó nem lépett túl a törvényi felhatalmazás keretein, illetve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mérce alkalmazásával igazolni kellett volna azt, hogy az indítványozó által kifogásolt korlátozás szükséges és egyben arányos is.”

C) Az Abh1. és Abh2. között első megközelítésben nyilvánvalónak tűnő ellentmondás áll fenn a meghatározott településen aktív személytaxi szolgáltatók *numerus clausus* megengedhetősége tekintetében. Ezen ellentmondás feloldása, első megközelítésben, ugyancsak nem vet fel jelentősebb nehézséget: a korlátozást meg nem semmisítő döntést tartalmazó Abh2. egyrészt egyszerűen időben későbbi (így precedensként relevánsabb), mint az Abh1., másrészt – kiemelten jelentős módon – az Abh1. még az Alkotmány, míg az Abh2. már az Alaptörvény hatálya alatt született. Ez alapján könnyen juthatunk olyan meggyőződésre, hogy a kérdés tekintetében az Abh2. irányadó.

Megközelítem szerint ugyanakkor indokolt egy érdemi, tartalmi elemzés e tekintetben.

Óvatosságra inthet, hogy (részletes áttekintés alapján) az Abh1. *dogmatikailag* egyáltalán nem tartalmaz elavult megközelítést. A fentiekben ismertetésre került már az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséhez fűződő alkotmánybírói gyakorlat, amely a vállalkozáshoz fűződő jog korlátozásának differenciált megközelítésén alapszik.<sup>6</sup> A differenciált megközelítés lényege:

- A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, így szigorú megítélés alá esik, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja (*objektív* korlát).
- A *szubjektív* feltételek előírása is korlátozza a választási szabadságot, ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll, így a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál (ide tartoznak pl. a képzettségi-, vizsgakövetelmények).
- A foglalkozás *gyakorlásának* korlátai (amikor tehát *nem belépési* korlátról beszélünk) a fentiekkel szemben alapjogi problémát csak határesetekben okoznak.

Az Abh1. érdemben ezzel egyező levezetést tartalmaz a vállalkozás szabadságának korlátozása tekintetében, voltaképpen a jelenleg is alkalmazott formula egyik korai megfogalmazását tartalmazza.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ld. jelen jelentés 2.2.5. pontjában.

<sup>7</sup> Az Abh1. indokolásának e tekintetben releváns szövegrészei a következők:

„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 vizsgált ügyben például a taxis vállalkozás gyakorlását korlátozzák a kaucióra és az autó állapotára, vizsgáztatására stb. vonatkozó előírások; alanyi korlát a vizsgakötelezettség; tárgyi, azaz a vállalkozni kívánó személyi tulajdonságaitól teljesen független korlát a kiadható engedélyek számának meghatározása.)

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybírói bíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. (ABK 1993. október, 397.) 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.

A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az

Elvileg ugyanezen differenciált megközelítés talaján áll az Abh2. is, amely szintén kiemeli a szubjektív és objektív korlátozások közötti különbségtételt. A határozat specialitását ebből a szempontból az objektív korlátok értékelése jelenti. A testület ebben a határozatában pozitívként, az elfogadhatóságot megalapozó tényezőként említette a korlátozás „objektív” jellegét, mivel nem vet fel alaptörvény-ellenességet az ilyen, „*semleges, vagyis minden személytaxi szolgáltatási tevékenységet végző személyre lényegében azonos feltétellel érvényesülő*”, „általános” korlátozás.

Egy létszám-korlátozásról természetesen az „objektív” jelző mind a két értelmében beszélhetünk. Az ilyen korlátozás egyrészt valóban semleges, nem ad teret az önkényes jogértelmezésre; másrészt, ennek oka éppen az, hogy az adott típusú korlátozás *semmilyen* mérlegelést nem enged, a létszám beteltsége esetén a további érintettek által semmilyen módon nem teljesíthető feltételről van szó. Az nem vitatható, hogy bármely *numerus clausus*t mindenképpen objektív korlátozásnak kell tekinteni.

Kiemelendő mindazonáltal, hogy amikor az Abh2.-ben a korlátozás objektív jellegét a „neutrális, általános, nem egyedi” értelemben használta és értékelte, akkor nem csupán az Abh1.-től, hanem a *jelenleg alkalmazott gyakorlatától és általánosan bevett fogalom-használatától is eltért*. Erre tekintettel az Abh2. szerinti jogértelmezés további alátámasztásra szorul, és nem tekinthető az Abh2 olyan döntésnek, amely az Abh1.-ben foglaltakat egyértelműen felülírta.

*Értelmezésem szerint ugyanakkor az Abh2. szerinti jogértelmezés is megalapozható és egyben a két hivatkozott alkotmánybírói határozatban megjelenő, látszólag mély ellentét is feloldható. Megítélésem szerint az érdemi kérdés valójában nem a korlátozás objektív vagy szubjektív jellege (ez egyértelműen meghatározható), hanem az, hogy a drosztengedélyek számának korlátozása esetében belépési, piacra lépési korlátról, vagy pedig a tevékenység folytatásának korlátozásáról kell beszélnünk. Ez viszont maga is további jogi elemzést tesz szükségessé, úgy általánosságban véve, mint specifikusan az Ör. tekintetében.*

3.2.2. A fentiek figyelembevételével értékelendő (alkotmányos szempontból) az egy településen belül kibocsátható drosztengedélyek számának maximalizálása.

A drosztengedély az adott település területén található taxiállomás használatára szóló közterület-használati engedély, és mint ilyen, a személytaxi-szolgáltatás nyújtása tekintetében (a tevékenységi engedély mellett) az egyik potenciálisan kiemelt jelentőséggel bíró engedély. Ugyanakkor *személytaxi-szolgáltatás nyújtásához nem minden esetben szükséges drosztengedély*. Evidens példaként rögzíthető, hogy számos település nem jelöl ki külön erre a célra fenntartott taxiállomást, várakozóhelyet, illetve nem rendelkezik önkormányzati rendeletben drosztengedély szükségességéről (ez különösen viszonylag kisebb települések esetében jellemző).

Bizonyos esetekben, amikor az önkormányzat rendelkezik taxiállomás használatára szóló közterület-használati engedélyről, nyilvánvaló, hogy – az önkormányzati jogalkotó szándéka szerint – ez egyben a tevékenység nyújtásának feltételeként szolgál az adott település területén. Ez a helyzet áll fenn, ha az önkormányzati rendelet kifejezetten így rendelkezik, illetve annak szövegéből ez az összefüggés levezethető.

Példaként hozható fel Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 31/2013. (IV. 18.) önkormányzati rendelete a személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatás és a személytaxi-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működtetésének feltételeiről, a taxiállomások létesítésének és igénybevételének rendjéről és a személytaxi-szolgáltatás hatósági áráról (a továbbiakban: Fővárosi taxirendelet), amelynek ismertetésére már csak aztért is indokolt kitérni, mert a taxis-piac sajátosságaira tekintettel a fővárosi szabályozás kiemelt jelentőséggel bír.

A Fővárosi taxirendelet II. Fejezetében tartalmazza a taxiállomások létesítésére és igénybevételére vonatkozó szabályokat. Ezen belül Fővárosi taxirendelet 11. §-a szabályozza a taxiállomás-használati hozzájárulást, rögzítve, hogy a taxiállomásokat a személytaxi-szolgáltatást végző vállalkozás ilyen hozzájárulás birtokában használhatja (drosztengedély).

---

objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak.”



Jelentőséggel bír ugyanakkor, hogy a Fővárosi taxirendelet 2. §-a kimondja: „*Budapest közigazgatási területére kiadott tevékenységi engedéllyel, személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatást, továbbá személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgáltatást a vonatkozó egyéb jogszabályokban előírt feltételeken túl e rendeletben foglaltak szerint lehet folytatni.*”<sup>8</sup> Ezen rendelkezés felhívásával levezethető az a jogértelmezés, miszerint a drosztengedély megléte az adott esetben egyben a tevékenység nyújtásának az önkormányzat rendeletében meghatározott feltétele a település (a főváros) területén.<sup>9</sup>

Ilyen esetben, drosztengedély hiányában, megnyílik a lehetőség a tevékenységi engedély (engedélykivonat)

- kibocsátásának megtagadására a Kormányrendelet 4. § (2)-(4) bekezdése, illetve 4. § (10) bekezdése alkalmazásával;
- visszavonására a Kormányrendelet 15. § (7) bekezdése alkalmazásával.

Kérdés ugyanakkor, mi a helyzet olyan – sokkal gyakrabban előforduló – jogalkotási megoldás esetén, amikor a helyi önkormányzat a taxiállomás használatát drosztengedélyhez köti, azonban a vonatkozó önkormányzati rendelet nem rendelkezik – kifejezett vagy utaló szabály, generálklauzula alkalmazásával – arról, hogy ezt az engedély-kötelezettséget egyben tevékenységi feltételként kívánja érvényesíteni.

Két jogértelmezési lehetőség kínálkozik, amelyek eltérő alkotmányossági- alapjogi következményekkel járnak meghatározott korlátozások elfogadhatósága tekintetében.

Az első megközelítés az alábbiakban foglalható össze.

Kiemelhető mindenekelőtt, hogy a gyakorlatban nem tekinthető automatikusnak az, hogy drosztengedély hiányában a tevékenység nem folytatható. A taxiállomás használata *utasfelvétel céljából történő várakozására* szolgál.<sup>10</sup> Ugyanakkor, mint arra az Önkormányzat is rámutatott jelen eljárás keretében kibocsátott tájékoztatásában<sup>11</sup>, a fuvarszerzésnek nem az egyetlen, a jelenkor viszonyai között nem is az elsődleges módja a közterületen történő várakozás során, taxiállomáson történő utasfelvétel. A telekommunikációs eszközök és megoldások (mobiltelefon, taxis applikációk, stb.) fejlődésével egyre inkább életszerű, hogy – természetesen mindenkor az adott helyen és időben érvényesülő piaci viszonyok között – potenciálisan gazdaságosan végezhető taxis tevékenység taxiállomás használata nélkül is.

*Az egyik lehetséges értelmezés alapján tehát a drosztengedély hiánya, ilyen engedélyt egyébként előíró település esetén sem zárja el feltétlenül a szolgáltatót attól, hogy a település területén szolgáltatást nyújtson. Ebben az esetben a drosztengedély előírása nem minősül a szolgáltatás nyújtására vonatkozó, az önkormányzat által meghatározott, Kormányrendelet 4. § (10) bekezdése szerinti feltételnek, így sem az engedély kibocsátása, sem a helyi önkormányzat 4. § (10) bekezdése szerinti igazolásának kibocsátása erre tekintettel nem tagadható meg.*

*Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság éppen ezt a megközelítést vette alapul a jelen jelentés előző, 3.2.1. pontjában hivatkozott Abh2.-ben, amikor – az adott esetben – nem találta alaptörvény-ellenesnek a drosztengedélyek számának korlátozását.*

A testület Abh2.-ben foglalt álláspontja, fent már hivatkozott megállapításai szerint a közterület-használati engedély „*nem feltétele a személyszállító szolgáltatásra vonatkozó tevékenységi engedélynek*”, annak hiánya csupán „*azt eredményezi, hogy a tevékenységi engedéllyel*

<sup>8</sup> Megjegyzendő, hogy ez a rendelkezés a Fővárosi taxirendelet I. Fejezetében, nem a taxiállomások használatára vonatkozó II. Fejezetében található, azonban a rendelkezés szövege a „rendeletben”, nem pedig a „fejezetben” rögzített követelmények betartását rendeli a szolgáltatás nyújtásának feltételeként.

<sup>9</sup> Ezzel egybevágó hivatalos tájékoztatásként ld. BKK Tájékoztató a személytaxi-szolgáltató vállalkozásoknak: „Előzetes igazolás szükséges ahhoz, hogy a tevékenységi engedéllyel rendelkező személytaxi-szolgáltató vállalkozás a közlekedési hatóságtól a taxi gépjárműre tevékenységi engedélykivonatot kapjon, illetve, hogy a taxi gépjármű műszaki vizsgát tegyen. Az előzetes igazolás kiadása a gépjármű sikeres minősítését, a taxiállomás-igénybevételi díj (továbbiakban díj) megfizetését és a taxiállomás-használati hozzájárulás kiadását követően történik.” „Érvényes taxiállomás-használati hozzájárulás nélkül az érintett taxival 1 évig nem szolgáltatathatnak Budapesten.”

A Tájékoztató elérhetősége: <https://bkk.hu/utazasi-informaciok/kozuti-kozlekedes/taxi/szolgáltato-vagyok/>

<sup>10</sup> Vö. pl. Ör. 16. § (2) bekezdés; Fővárosi taxirendelet 12. § (1) bekezdés

<sup>11</sup> Ld. jelen jelentés 1.2.2. pontja

rendelkező vállalkozás az általa kiválasztott, használni kívánt adott településen lévő közterületen nem várakozhat.”

*Ilyen értelmezés alapulvételével, megítélésem szerint, ténylegesen nem áll fenn ellentét az Abh1.-ben és Abh2.-ben foglaltak között. A drosztengedélyek számának korlátozása – ezen megközelítésben – ugyanis nem eredményez belépési (piacra lépési) korlátot, hanem csupán a tevékenység gyakorlásának korlátozását jelenti. Más megfogalmazásban: nem fosztja meg az egyént az adott vállalkozás létesítésétől vagy folytatásától, hanem csupán a szolgáltatás nyújtásának egyik módjától zárja el. A tevékenység gyakorlásának korlátozása viszont – úgy az Abh1., mint a jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlat szerint is – csak határhelyzetekben vet fel alkotmányossági kérdést.*

Fennáll azonban egy másik jogértelmezési lehetőség is.

Eszerint a közterület-használati engedély hiánya – ha arról az önkormányzat rendeletében rendelkezik – további külön rendelkezés hiányában is azzal jár, hogy a személytaxi-szolgáltató nem teljesíti az önkormányzat rendeletében előírt feltételeket. *Ezen értelmezés alapján viszont a drosztengedély kibocsátásához állított feltételeket, mint jogszabály által állított belépési korlátokat kell vizsgálni*, hiszen – a Kormányrendelet már hivatkozott 4. § (2)-(4) és (10) bekezdése, 15. § (7) bekezdése felhívásával – az adott településen a taxis szolgáltató tevékenységet egyáltalán nem lesz jogosult kifejteni (az adott település tekintetében nem szerezhetsz tevékenységi engedélyt, illetve a meglévő engedélyt vissza kell vonni).

3.2.3. Minden önkormányzati rendelet esetében egyedileg vizsgálandó és dönthető el, hogy a taxiállomás használatához előírt közterület-használati engedély (hozzájárulás, stb.) tekinthető-e a Kormányrendelet 4. § (10) bekezdése szerinti tevékenységi feltételnek.<sup>12</sup>

*Az Ör. esetében – a jelen jelentés 3.1.1. és 3.1.2. pontjaiban ismertetett megfontolások figyelembevételével – álláspontom szerint észszerűen képviselhető olyan jogértelmezés, amely szerint az Ör. szerinti drosztengedély hiányában is jogszerűen nyújtható személytaxi-szolgáltatás az Önkormányzat illetékességi területén. Ezen értelmezés alapulvételével, megítélésem szerint, a kiadható engedélyek számának az Ör. 16. § (3) bekezdésének első fordulata szerinti maximalizálása (a tevékenység gyakorlásának korlátozásaként) nem vet fel alkotmányossági problémát.*

Ezen jogértelmezés elfogadása ugyanakkor a Kormányhivatal, mint közlekedési hatóság tevékenységét is befolyásolja, amennyiben – a szolgáltató általi kérelem hiányában – a drosztengedély hiánya ezen értelmezés mellett nem vezethet arra, hogy arra tekintettel a településre vonatkozó tevékenységi engedély kibocsátását megtagadják, ilyen engedélyt visszavonjanak, a tevékenységi engedély szerinti működési területet (Komló település kizárásával) szűkítsék, és így tovább. Ez az értelmezés ugyancsak érinti az Önkormányzatnak a Kormányrendelet 4. § (10) bekezdése szerinti jogkörének gyakorlását, amennyiben ilyen értelmezés mellett a drosztengedély hiányára tekintettel a Kormányrendelet 4. § (10) bekezdése szerinti igazolás nem tagadható meg.

*Amennyiben ugyanakkor – az előzőekkel ellentétesen – az érintettek azt az értelmezést fogadják el, miszerint az Ör. szerinti drosztengedély hiányát a tevékenységi engedélyre is kihatással lévő körülménynek, tevékenységi (működési) feltétel hiányának kell tekinteni, a rendelkezés jogszabályi úton bevezetett numerus claususnak, a vállalkozás szabadságát korlátozó, szigorú alkotmányossági megítélés alá eső objektív feltételnek minősítendő.*

*A rendelkezésre álló adatok alapján felmerül, hogy a jelenlegi gyakorlatban ténylegesen ez az értelmezés érvényesül.*<sup>13</sup>

Ez a jogértelmezés ugyanakkor – annak fenntartása esetén – a Kormányhivatal, mint az Önkormányzat feletti törvényességi felügyeletet gyakorló szerv további fellépését teheti szükségessé, az alábbiak figyelembevételével.

<sup>12</sup> Az Abh2.-ben érintett önkormányzati rendelet esetében pl. az adott rendelet indokolása utalt arra a lehetőségre, hogy személytaxi-szolgáltatók a taxiállomás területének nyújtása nélkül is szerezhettek fuvar a település területén.

<sup>13</sup> Vö. jelen jelentés 1.3., 1.4. pontja

3.2.4. A drosztengedélyek számának az Ör. 16. § (3) bekezdése szerinti korlátozása, amennyiben az előzőekben kifejtettek szerint azt objektív (belépési) korlátként kell felfogni, indokolttá teszi a további alkotmányossági, illetve törvényességi vizsgálatot. Természetesen egy ilyen értelemben vett objektív feltétel sem automatikusan alaptörvény-ellenes (mint ahogy egy szubjektív feltétel sem feltétlenül alaptörvény-konform). A jelen esetben mindazonáltal ez a kikötés, *mint belépési korlát* érdemi törvényességi, illetve alkotmányossági aggályokat vetne fel. A jelen jelentésben arra van lehetőség, hogy egy ilyen, esetlegesen szükségessé váló vizsgálat szempontjai kerüljenek átfogó jelleggel rögzítésre.

A kikötésnek belépési korlátként történő értelmezése mellett, mint azt az Abh2.-höz fűzött, már hivatkozott különvélemény rögzítette, „– a nyilvánvaló alapjogi érintettség miatt – egyértelműen felmerül a jogforrási szint megfelelőségének, és a korlátozás »szükségességi-arányossági« teszt alapján történő vizsgálatának a szükségessége.”

A jogforrási szint megfelelősége két tekintetben vethet fel kérdést. Egyrészt, mint az Alkotmánybíróság a 7/2017. (IV. 18.) AB határozatában rögzítette, „az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A közvetlenül alapjogokat érintő, illetve korlátozó helyi önkormányzati rendeletben történő szabályozás ugyanis oda vezetne, hogy egyes alapjogok gyakorlása önkormányzatonként eltérő feltételek mellett valósulhatna meg.” Amennyiben az Ör. támadott kikötés, *mint belépési korlát* érvényesül, észszerűen felvethető és vizsgálandó azzal kapcsolatban, hogy a rendelkezés rendeleti szinten korlátozza a vállalkozáshoz való alapjogot.

A rendelkezés továbbá – mivel felhatalmazáson alapuló szabályozásról van szó, vö. jelen jelentés 3.1. alcímében kifejtettek – másodsorban abban a tekintetben vethet fel a jogforrási szint megfelelőségével kapcsolatos kérdést, hogy *kiterjed-e a törvényi felhatalmazás az adott tartalmú szabályozás elfogadására.*

Ezzel kapcsolatban rögzíthetőnek tartom azt az álláspontot, hogy az Szsztv. 49. § (3) b) pontjának *első fordulata* [vö. jelen jelentés 3.1.2. pontja] az Ör. adott rendelkezésére adott felhatalmazásként nem hívható fel, mivel a létszámkorlát a szolgáltatás nyújtására vonatkozó *műszaki, személyi vagy pénzügyi alkalmassági feltételnek* még áttételesen sem minősíthető.

Értelmezésre szorul tehát az Szsztv. 49. § (3) b) pontjának *második fordulata* [vö. jelen jelentés 3.1.2. pontja], értékelhető-e a létszámkorlát a *taxiállomás igénybevételének rendjére (valamint ennek ellenőrzésére)* vonatkozó szabályként.

Ennek megalapozása érdekében az Önkormányzat jelen eljárás keretében<sup>14</sup> a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.033/2017/4. számú határozatára hivatkozott, kiemelve a határozat megállapításai közül, hogy az *ügynevezett közös készletű javak esetében nagy szerepe van az igénybevétel érdektségalapú szabályozásának és a fogyasztás egyéniesítésével az igénybevétel tekintetében korlátokat lehet, illetve közösségi érdekből erre feltétlenül szükség is állítani.* Rögzítendő, hogy a Köf.5.033/2017/4. számú határozat nem taxiállomás használatának szabályozásával, hanem egyéb közterület-használatot érintő jogkérdéssel összefüggésben született.

Az Önkormányzat ezen álláspontjával kapcsolatban megállapításom az, hogy a hivatkozott kúriai határozatban foglaltak felhívása nem helyettesíti a felhatalmazó rendelkezés érdemi elemzését. Mint maga az adott határozat rögzítette: „A szóban forgó javak rendelkezésre állásának biztosításában a kormánzatnak különböző szinteken szerepe van. Helyi szinten ez a helyi önkormányzatokat jelenti, feladatellátási felhatalmazásuk függvényében.” A konkrét, törvényi felhatalmazás vizsgálata tehát nem mellőzhető.

Kétségtelenül megállapítható tehát, hogy egy olyan, szűkösen rendelkezésre álló közjóság, mint egy taxiállomás területének használatát az érintett helyi önkormányzat szabályozhatja (ennek megalapozására azonban már önmagában az Szsztv. 49. § (3) b) pontjának felhívása is elégséges). A kérdés mindazonáltal fennmarad, hogy ez a szabályozási felhatalmazás kiterjed-e arra, hogy a

---

<sup>14</sup> Vö. jelen jelentés 1.2.4. pontja

területhez potenciálisan hozzáférő személyek számát eleve, előzetesen korlátozza az önkormányzat. Megítélésem szerint jelen eljárás keretében ezt az önkormányzat nem támasztotta megfelelően alá.

3.2.5. Még amennyiben azonban a szabályozási szint tekintetében nem is merül fel probléma, a kikötésnek belépési korlátként történő értelmezése mellett messzemenően indokolt a *korlátozás szükségességi-arányossági teszt alapján történő vizsgálata*.

Az esetlegesen szükséges vizsgálat szempontjai ezzel kapcsolatban a következők.

A szükségességi vizsgálat keretében vizsgálandóak az Ör. szerinti létszámkorlát bevezetésének indokai. A jelen eljárás keretében ezzel kapcsolatban az volt megállapítható, hogy az Önkormányzat által elfogadott létszám-szabályozás hivatalosan felhozott indokai<sup>15</sup> között szerepelnek a taxiállomások rendjével összefüggésbe hozható megfontolások (kevésbé forgalmas időszakokban a rendelkezésre álló kínálatnál nagyobb igény is jelentkezhet a taxiállomás helyek iránt, potenciálisan torlódás keletkezhet)<sup>16</sup>.

A szükségességi vizsgálat keretében ugyanakkor vizsgálandó, hogy az Ör. szerinti létszámkorlát a megvalósítani kívánt célra tekintettel az alkotmányos alapjog lehető legkevésbé korlátozó eszközként került-e kiválasztásra. Ezzel összefüggésben megfontolandó már az a tényező is, hogy az Önkormányzat által is elismerten működött és működik a kérdés tekintetében a piac szereplői általi önszabályozás (a taxiállomás használati rendjének szolgáltatók általi beosztása). Megfontolandó, hogy nem volna-e lehetséges – szükség esetén – egyéb igazgatási eszközökkel, létszámkorlát bevezetése nélkül is kezelni az esetlegesen felmerülő problémákat (figyelemmel egyben az Abh1.-ben ezen kérdéskörrel kapcsolatban rögzített megfontolásokra)<sup>17</sup>.

Legfontosabbnak jelen esetben ugyanakkor azt a megfontolást tekintem, hogy *még amennyiben a taxiállomás rendjének fenntartása esetlegesen indokolhatja is azt, hogy az ahhoz hozzáférő, annak használatára jogosult személytaxik száma maximalizálásra kerüljön, annak alátámasztására ez az összefüggés már nem alkalmas, hogy ez a létszámkorlát egyben belépési korlátként szolgáljon*. Ezen az alapon tehát az már aránytalannak minősülő korlátozás lenne, hogy az önkormányzat egyben kizárja azt, hogy egyes szolgáltatók a taxiállomás használata nélkül nyújtsanak szolgáltatást a településen (magán megállóhelyen várakozva, fuvaroknak telefonos/internetes vagy hasonló ügyfélmegkeresések alapján történő felvételével). Ilyen utóbbi lehetőség biztosítása a taxiállomás használata iránti igényeket nem növelné, ekként az állomás rendje tekintetében nem jelentene problémát, kockázati tényezőt.

*Ez ismételten megerősíti azon megközelítést, hogy a létszámkorlát elfogadhatóságának megítélése eltérően alakul, amennyiben az kizárólag a foglalkozás gyakorlására vonatkozó korlátként (de nem objektív belépési korlátként) értelmezendő.*

3.2.6. A teljesség kedvéért röviden indokolt még kitérni a Kormányhivatal egyik hivatkozására, amely utalt arra, hogy – a jelen eljárás keretében kibocsátott kormányhivatali tájékoztatás időpontjában – a drosztengedélyesek száma a vonatkozó, akkor 20 gépjárműben meghatározott

---

<sup>15</sup> Vö. jelen jelentés 1.2.2. pontja, 1.6. pontja

<sup>16</sup> Első megközelítésben esetlegesen kétségesnek tűnhet az Önkormányzat álláspontja, hogy éppen az alacsony forgalmú időszakokban keletkezhet forgalmi probléma, túlhasználata a taxiállomáson. A releváns összefüggés ugyanakkor itt nyilvánvalóan az, hogy magasabb forgalom esetén csökken az egy autóra eső állásidő, a helyek gyakrabban és hosszabb időre felszabadulnak, növekszik a személytaxik „forgási sebessége” a taxiállomáson.

<sup>17</sup> Az Abh1. [vö. jelen jelentés 3.2.1. pont A) alpontja] e szempontból releváns megállapításai:

„A tárgyi korlátok megítélésénél figyelemmel kell lenni arra is, hogy mivel itt alapjog teljes elvonásáról van szó, ez az eszköz nem alkalmazható versenyszabályozásra. Különösen nem szolgálhat a numerus clausus a szükségletek megtervezésére. Egy ettől függő engedélyezési rendszer ugyanis valóban a terv- és nem a piacgazdaság eszköze. Ugyancsak nem elégséges indok a zárt létszám bevezetéséhez semmiféle más igazgatási feladat megkönnyítése (mint a taxiknál a forgalmi káosz veszélyének növekedése a túl sok kocs miatt, standok hiánya stb).”

létszámkorlátot nem merítette ki, attól lényegesen elmaradt, és erre tekintettel is vitathatónak látta a vállalkozáshoz való jog sérelmének megállapítását.<sup>18</sup> Ezzel kapcsolatban rögzítendő

- egyrészt, hogy a tipikusnak tekinthető szolgáltatói létszám (13/14 fő) alapul vételével a módosítást követően 16 gépjárműben meghatározott létszámkorlát már sokkal kevésbé tekinthető „szimbolikus” intézkedésnek;
- másrészt, hogy amennyiben valóban az igényeket érdemben meghaladó számban került meghatározásra a létszámkorlát, akkor ez a korlátozás alkotmányosságával kapcsolatos problémát nem szünteti meg, sőt, fokozottan felmerül, hogy a létszámkorlát alkotmányos értelemben *szükséges* korlátozásnak minősül-e.

### 3.3. A kizárólagossági kikötés

3.3.1. Az Ör. 16. § (3) bekezdésének második fordulata szerinti kizárólagossági klauzula – miszerint közterület-használati engedély olyan kérelmező részére bocsátható ki, „*akinek a tevékenységi engedélyében Komló Város közigazgatási területe szerepel és más településen nem rendelkezik taxiállomás használatára feljogosító engedéllyel, szerződéssel*” – sajátos alkotmányossági problémákat vet fel, különös tekintettel a kikötés egyedi, unikális jellegére.

Rögzítendő mindazonáltal, hogy – a jelen jelentés fenti, 3.2. alcímében részletesen kifejtettek alapján – enyhébb megítélés alá esik, ha az adott rendelkezés csupán a foglalkozás, vállalkozás gyakorlásával, folytatásával kapcsolatos korlátként érvényesül (tehát, ha a drosztengedély hiánya nem jár egyben azzal, hogy a személytaxi-szolgáltató a településen szolgáltatás nyújtására más módon, a taxiállomás igénybevétele nélkül sem jogosult).

Az alábbiakban a kizárólagossági klauzula, *mint belépési korlát* által felvetett alkotmányossági és törvényességi kérdések áttekintésére térek ki.

Indokolt kiemelni továbbá, hogy a kizárólagossági kikötés – belépési korlátként értelmezve is – *szubjektív*, alanyi korlátnak minősül, tehát elvileg a szabályozás hatálya alá tartozó minden jogalany által teljesíthető (hiszen semmi sem kötelez vagy kényszerít arra egyetlen szolgáltatót sem, hogy más településen is váltson ki drosztengedélyt). Az ilyen jellegű korlátozásokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság több határozatban hangoztatott megállapítása szerint „a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál”. Az értékelés keretében ezt figyelembe kell venni (miközben a korlátozás szubjektív jellege sem vezet automatikusan mentesüléshez).

3.3.2. A kizárólagossági kikötés esetében is felmerülnek a *szabályozási szint* megfelelőségével kapcsolatos kérdések (vö. jelen jelentés 3.2.4. pontjában).

Megítélésem szerint – tekintettel a korlátozás szubjektív jellegére – a létszámkorlátozási kikötéshez képest kevésbé élesen merül fel, hogy tekinthető-e a rendelkezés alapvető jog olyan közvetlen szabályozásának, amely önkormányzati rendeleti szinten már eleve kizárt.

Speciális kérdések merülnek fel ugyanakkor abból a szempontból, hogy a törvényi felhatalmazás keretein belül maradt-e az önkormányzati jogalkotó a rendelkezés megalkotásával.

Az Önkormányzat ezzel kapcsolatos álláspontját arra alapozta, hogy a taxiállomások rendjére vonatkozó szabályozásként – az Szsztv. 49. § (3) b) pontjának *második* fordulatának hatálya alá tartozó rendelkezésként – értelmezte a szabályt, gyakorlatilag a speciális közterülethez történő hozzáférés biztosítása tekintetében érvényesülő válogatási elvként.<sup>19</sup> Jelentős kérdés ugyanakkor, hogy valóban összefüggésbe hozható-e a *taxiállomás rendjének fenntartásával*, hogy az azt használók más településen is jogosultak-e ugyanilyen megállóhely igénybevételére.

Eltérő alapon, az Szsztv. 49. § (3) b) pontjának *első* fordulatára alapítottan látta megalapozhatónak a felhatalmazó rendelkezésnek való megfelelést a Kormányhivatal.<sup>20</sup> Ezen álláspont szerint a rendelkezés a szolgáltatás nyújtásának speciális *személyi* feltételeként tekintendő.

<sup>18</sup> A megfogalmazás („A vállalkozáshoz való jog sérelme a hat, mai napig ki nem adott, „üresen álló” közterület-használati engedély mellett nehezen támasztható alá”) a Kormányhivatal jelen jelentés 1.3. pontjában ismertetett tájékoztatásában található.

<sup>19</sup> Vö. jelen jelentés 1.2.4. pontja

<sup>20</sup> Vö. jelen jelentés 1.3.1. pontja

Ezen megközelítéssel összefüggésben ismételten indokolt rámutatni arra, hogy a jelen jelentés 3.1.2. pontjában részletezett értelmezésem szerint az Ör. általánosságban véve nem tekinthető az Szsztv. 49. § (3) bekezdés b) pontjának *első* fordulata szerinti, tevékenység nyújtására vonatkozó műszaki, személyi és pénzügyi alkalmassági feltételeket támasztó szabályozásnak.

A konkrét rendelkezés tekintetében további jelentős kérdések merülnek fel. A Kormányhivatal e körben arra mutatott rá egyrészt, hogy az adott rendelkezés a szolgáltatást nyújtó *személyére vonatkozó* feltételt tartalmaz (ennyiben tehát mindenképpen személyi feltételnek minősül). A Kormányhivatal kiemelte másrészt, hogy úgy a műszaki, mint a pénzügyi feltételek tekintetében az Szsztv. maga tartalmaz korlátozó rendelkezéseket a tekintetben, hogy milyen célból, milyen – szűkebben meghatározott – körben vezethet be további korlátozásokat az önkormányzati jogalkotó [Szsztv. 12. § (5)-(6) bekezdése]. Ezzel szemben a személyi feltételek tekintetében ilyen megkötést a törvény nem tartalmaz. Erre alapozta a Kormányhivatal az álláspontját a tekintetben, hogy (személyi jellegű feltételként) az Önkormányzat felhatalmazással bírt az Ör. 16. § (3) bekezdése szerinti kizárólagossági kikötés elfogadására.

A Kormányhivatal álláspontja kapcsán kiemelendő, hogy a kérdés mindenképpen jelentős jogértelmezési-dogmatikai problémákat vet fel („nehéz eset”), tekintettel egyrészt az alkalmazható személyi feltételek körének törvényi meghatározatlanságára, másrészt az Önkormányzat által alkalmazott konkrét feltétel szokatlan, unikális jellegére. Szükségesnek tartom mindazonáltal megfontolni az alábbiakat.

Hangsúlyozandó mindenekelőtt, hogy az Szsztv. 49. § (3) b) pontjának első fordulata személytaxi-szolgáltatásnak a Kormányrendeletben meghatározott feltételeken túli műszaki, személyi és pénzügyi „*alkalmassági*” feltételeire vonatkozó önkormányzati rendelet kiadására ad felhatalmazást.

Továbbá, ha a törvényi szabályozás nem is határozza meg a személyi feltételek körét, iránymutatásul szolgálhat, hogy maga az Szsztv., illetve a Kormányrendelet milyen „személyi” feltételeket ír elő. A törvényi szabályozás tekintetében ki kell emelni az Szsztv. 12. § (8) bekezdésének rendelkezését: „*A személygépkocsival végzett közúti személyszállítási szolgáltatás során használt jármű vezetője olyan személy lehet, aki büntetlen előéletű.*”<sup>21</sup> A kormányrendeleti szinten rögzített előírások közül kiemelhetők a Kormányrendelet 11. § szerinti képzési és vizsga követelmények.<sup>22</sup> Mindezen rendelkezések egy meghatározott célt szolgálnak, nevezetesen – csakúgy, mint a pénzügyi és műszaki feltételek – végső soron a személytaxi-szolgáltatáshoz, illetve az azt nyújtó személyekhez fűződő *közbizalom* erősítését hivatottak szolgálni. A rendelkezések célja, hogy a fogyasztók számolhassanak azzal, hogy az utasforgalom ellátása személytaxi-szolgáltatás esetében is biztonságos és szabályozott keretekben történik.

Nem tartom megfelelően megalapozottnak azt a következtetést, hogy az Szsztv. 49. § (3) bekezdés b) pontjának első fordulata alapján a települési önkormányzat általában véve jogosult a személytaxi-szolgáltatók „személyére vonatkozó” feltételek megalkotására. *Értelmezésem szerint a felhatalmazás alapján „személyi alkalmassági” feltételek megalkotására van lehetőség, amely feltételek alatt olyan előírásokat kell és lehet érteni, amelyek alkalmasak arra, hogy (a személyi kockázatokat csökkentő tényezőként) egyfajta biztosítékul, megerősítésként szolgáljanak a tekintetben, hogy a személytaxi-szolgáltató a feladatait biztonságos módon, megfelelő szakmai színvonalon látja majd el.*

Álláspontom szerint az a körülmény, hogy a szolgáltató más településen nyújt-e (rendszeresen) szolgáltatást, rendelkezik-e drosztengedéllyel, észszerű mérlegelés szerint nem áll érdemi összefüggésben azzal, hogy megfelelően alkalmas-e az önkormányzati szabályozás hatálya alá eső területen szolgáltatás nyújtására. *Erre tekintettel a törvényi felhatalmazás nem terjed ki az Ör. 16. § (3) bekezdés második fordulata szerinti, vagy ahhoz hasonló tartalmú előírás, feltétel kikötésére.*

---

<sup>21</sup> Ezen korlátozással kapcsolatos további szabályokat állapít meg az Szsztv. 12. § (9)-(10) bekezdése is.

<sup>22</sup> További példaként felhívhatóak a szolgáltatás „szakmai irányítójára” vonatkozó, Kormányrendelet 6.-7. § szerinti személyi megbízhatósági, illetve szakmai alkalmassági feltételek.

3.3.3. Az Ör. 16. § (3) bekezdés második fordulata szerinti kizárólagossági kikötéssel (mint belépési korláttal) összefüggésben is felmerül a rendelkezés *szükségességi-arányossági* vizsgálata (vö. jelen jelentés 3.2.5. pontjában).

Mint arra a Kormányhivatal szakmai javaslata is rámutatott (ld. jelen jelentés 1.4. pontjában), észszerűen felmerül, hogy a kizárást előíró rendelkezések helyett a jogalkotói cél elérhető lehetne kevésbé beavatkozó jellegű szabályozással is. Mint azt az Önkormányzat felé címzett figyelemfelhívásomban kiemeltem (ld. jelen jelentés 1.5. pontjában), ilyen lehetőség rendelkezésre állása egyben a jelenleg hatályos szabályozás arányosságának kérdését is felveti, alkotmányossági szempontból.

Az Önkormányzat részéről a Kormányhivatal szakmai javaslata tekintetében meghozott döntés, egyben az önkormányzati rendelet szigorítását elrendelő módosító rendelet indokolása (amely egyben a figyelemfelhívásomra válaszul jelen eljárás keretében részemre is megküldésre került) az alapjogi korlátozás megengedhetősége szempontjából, értékelésem szerint, nem tartalmaz a jelenleg hatályos szabályozás megfelelő megalapozására alkalmas érvelést, illetve levezetést.

A szakmai javaslat elutasítása indokaként az Önkormányzat alapvetően azt az érvet hozta fel, hogy az Ör. belső koherenciája, illetve a normavilágosság fenntartása érdekében az Ör. 9. § (4) bekezdése és 16. § (3) bekezdése közötti összhangot fenn kell tartani. Önmagában véve ez az érv helytálló, semmilyen módon nem alapozza azonban azt meg, hogy a koherencia miatt ne lehetne az Ör. 9. § (4) bekezdése (egészen pontosan annak második mondata) megfelelő módosításával elérhető.

Annak tekintetében pedig, hogy a felhívott jogalkotói cél (az utasellátás biztonsága) miért követeli meg a más településen szolgáltatást nyújtó teljes kizárását, miért nem elégséges ehhez valamely észszerűen felmerülő alternatív szabályozási megoldás alkalmazása<sup>23</sup>, az Önkormányzat által rendelkezésre bocsátott dokumentumok megfelelő levezetést nem tartalmaznak – csupán rögzítik annak kijelentését, hogy az Önkormányzat álláspontja szerint fennáll ez az összefüggés.

*A jelen eljárás keretében az Önkormányzat nem alapozta meg azt, hogy Ör. 16. § (3) bekezdés második fordulata szerinti kizárólagossági kikötés legitim jogalkotói cél eléréshez szükséges és egyben azzal arányos korlátozás.*

A szabályozás indokoltságát, illetve arányosságát továbbá – megítélésem szerint – jelentősen befolyásolja még egy körülmény: nevezetesen, hogy a kizárólagossági klauzula esetében egy másik korlátozással, a fentiekben elemzett létszám-maximalizálással együtt alkalmazandó kikötésről van szó.

### **3.4. A kiadható engedélyek számának korlátozása és a kizárólagossági kikötés, mint együttesen alkalmazandó feltételek**

3.4.1. A jelen eljárás keretében vizsgált, Ör. 16. § (3) bekezdése szerinti kettős feltételrendszer egyik eleme sem értelmezhető kizárólag önállóan: a két rendelkezés egymással mutatott összefüggését, viszonyát, együttes hatását is elemezni indokolt.

Ebből a szempontból kiemelően, hogy a két rendelkezés részben egymással ellentétes irányba hat, ami már alkotmányossági (szükségességi-arányossági) szempontból is az eddig említettek túlmenő, újabb aggályokat vet fel.

E körben említendő, hogy a kizárólagossági kikötés beiktatásának az Önkormányzat által felhozott indoka „az utasellátás biztonsága” volt, nevezetesen, hogy forgalmas időszakokban is elérhető legyen a személytaxi-szolgáltatás a helyi fogyasztók részére.<sup>24</sup> Észszerűen felmerül ugyanakkor, hogy amennyiben ez a helyzet olyan jelentős problémaként jelentkezett, amely már a helyi jogalkotó beavatkozását indokolta, milyen alapon tartható fenn egyidejűleg a szolgáltatást nyújtására feljogosított szolgáltatók létszámának maximalizálása. Ez az utóbbi intézkedés ugyanis

---

<sup>23</sup> A teljesség igénye nélkül felmerül akár a Kormányhivatal által javasolt megoldás, akár a máshol is szolgáltatást nyújtók részére észszerűen teljesíthető többletkövetelmények előírása (pl. észszerű mértékű rendelkezésre állás biztosítása a településen vagy a beosztási rendben való kötelező részvétel).

<sup>24</sup> Vö. jelen jelentés 1.2.1. pontja

nyilvánvalóan a kínálat szűkítésének irányába hat, tehát a szabályozás indokaként felhozott fogyasztói érdekekkel éppen ellentétesen.

Ezen szempontból *a két rendelkezés között immanens ellentmondás áll fenn.*

Ez az inkonzisztencia bizonyos mértékig még akkor is jelentkezik, ha az Ör. 16. § (3) bekezdését nem belépési korlátként kell tekinteni. A szolgáltatás nyújtásából, de minimálisan a taxiállomás használatából kizárt szolgáltatók értelemszerűen nem tudnak a beosztásban részt venni, a fuvar felvevő kollégák helyét átvenni és szolgáltatást kínálni a különösen forgalmas időszakokban sem.

3.4.2. A két rendelkezés együttes hatásában további alkotmányossági megfontolásokat is felvet. A rendelkezések közös vonása, hogy nyilvánvaló módon érintik a gazdasági versenyt, különösen, ha a szabályozásnak a település területén túlmutató hatásait is figyelembe vesszük.

A két rendelkezés (belépési korlátként értelmezve) a fogyasztók szempontjából a kínálatot nyújtó szolgáltatók körét szűkíti; a szolgáltatók szempontjából ugyanakkor tevékenységük kifejtése, vállalkozásuk folytatása elé földrajzi korlátokat állít. Ez a szabályozás a szolgáltatókat a településhez köti, amely megoldás egyben kérdéses következményekhez is vezet.

Az Ör. legutóbbi módosítása alkalmas a szabályozási megoldással kapcsolatban felmerülő kétségek megvilágítására. A jogalkotó szembesült azzal, hogy az általánosan érvényesülő piaci tendenciáktól az önkormányzati szabályozás nem tudja megóvni a szolgáltatókat<sup>25</sup>, ugyanakkor szűkíti a vállalkozások előtt a piaci viszonyokhoz történő alkalmazkodás céljából rendelkezésre álló eszközök körét (más településen történő szolgáltatásnyújtás kizárása). Az önkormányzati jogalkotó, érzékelve a feszültséget, erre a helyzetre további piaci beavatkozással, adminisztratív kínálat-szűkítéssel reagált (a kibocsátható engedélyek számának 20-ról 16-ra történő csökkentése).

A fentiek figyelembevételével megállapítható a közvetlen veszélye annak, hogy a – deklarált céljai alapján fogyasztóvédelmi érdekeket szolgálni hivatott – mechanizmus ténylegesen már most is helyi piac-szabályozásként és védelemként, a szükségletek adminisztratív megtervezésének eszközeként szolgál, és jövőben is arra használható. *Ilyen típusú versenyszabályozásra ugyanakkor a települési önkormányzat nem kapott törvényi felhatalmazást, egyben az a verseny szabadsága, mint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerinti államcél, illetve alkotmányos érték érvényesülése szempontjából is aggályos.*

Ezzel kapcsolatban indokolt felidézni, hogy az Alkotmánybíróság a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatában rámutatott arra, hogy bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, az alkotmánybírósági gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a vállalkozás és a verseny szabadságát azonban tartalmazza. A 8/2014. (III. 20.) AB határozat ezen megfontolás alapulvételével mondta ki: *„A vállalkozás szabadsága, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása, továbbá a tulajdon alapvető jogként való szabályozása – a piacgazdaság deklarációja nélkül is – azt jelenti, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság.”*

Kiegészítő jelleggel érdemes még felhívni a figyelmet egy ritkán elemzett megfontolásra. A magyar alkotmányosságban (a kapcsolódó joggyakorlatban, jogirodalomban) viszonylag kevés figyelem esett eddig annak elemzésére, hogy mennyiben lehetséges, illetve elfogadható valamely, *Magyarország, mint egységes piac* működése tekintetében korlátokat felállító szabályozási megoldások alkalmazása. Nem gyakran jelentkező problémáról van szó, mindazonáltal indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy – egyrészt Magyarország területi egységének, másrészt a fogyasztóvédelemre és versenyszabadságra vonatkozó alkotmányos rendelkezések figyelembevételével – az önkormányzati jogalkotók szabályozási szabadsága e téren semmiképpen nem tekinthető korlátlanul. *A konkrét szabályozást e szempontból elemezve kérdésként merülhet fel, egyebek mellett, hogy mennyiben tekinthető tisztán helyi közügynek egy, az Ör. szerinti kizárólagossági klauzula, amikor az nyilvánvalóan áttételes módon más települések személytaxi-*

---

<sup>25</sup> Vö. az Ör. módosítását elrendelő 2/2024. (II. 21.) önkormányzati rendelet indokolása: „a fuvarok száma visszaesett a közismert gazdasági okokból”; ld. jelen jelentés 1.6. pontja



*piacát is adminisztratív módon befolyásolja* (adott esetben egyes szolgáltatóknak más települések piacáról történő kilépésének kikényszerítésével).

3.4.3. A fentiekben említett, egymással ellentétes hatások mellett, a két rendelkezés viszonyában, más tekintetben, a *redundancia* fennállásának vizsgálata is felmerül.

Utalni indokolt itt arra, hogy az Önkormányzat a két kikötést egyaránt a taxiállomás rendjének biztosítására vonatkozó szabályozás körébe tartozónak tekinti (e körben felhozva a konkrét szabályozási megoldások indokaként a zsúfoltság, torlódások lehetőségének kizárását, az ezekből eredő problémák elkerülését, és így tovább).<sup>26</sup>

Ezen értelmezés mellett ugyanakkor komolyan felmerül, hogy mennyiben járul hozzá a kizárólagossági kikötés a taxiállomás rendjével összefüggő bármely esetleges legitim cél eléréséhez egy létszámkorlát egyidejű érvényesítése mellett, mint azt a jelenlegi szabályozás előírja. Nem egyértelmű, sőt messzemenően kétséges, hogy mi az a *taxiállomás rendjével összefüggő* érdek, amit a létszámkorlát nem biztosít, de a kizárólagossági kikötés igen.

#### IV. Összefoglaló megállapítások

**4.1.** Jelen eljárás specifikumaként rögzíthető, hogy a kifogásolt önkormányzati jogszabályi rendelkezés vizsgálata szokatlanul komplex jogi megítélésű problémák feltárásához vezetett. Mindez visszavezethető különösen (de nem kizárólagosan) a szabályozás egyedi, szokatlan jellegére, amely egyben szükségessé tette a szabályozás háttérének, valamint az Alkotmánybíróság (illetve a Kúria) rendelkezésre álló joggyakorlatának mélységi elemzését is.

A vizsgálat alapján egyaránt felmerülnek jogértelmezési-jogalkalmazási jellegű problémák, valamint a jogi szabályozás törvényi megfelelésségével kapcsolatos, illetve az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényesülésével kapcsolatos kérdések is – mindezek ráadásul egymástól sem függetleníthetők, hanem kifejezetten szoros kapcsolatban állnak egymással.

Mindezek indokoltá teszik a szabályozással kapcsolatos megállapítások összefoglaló jellegű, a felmerülő alkotmányossági megfontolások belső összefüggéseit kiemelő áttekintését. Ezt az áttekintést az alábbi 4.2. pont tartalmazza.

Ugyancsak indokolt jelen esetben az alapvető jogok biztosaként az adott, összetett jogi helyzetben az általam választott ombudsmani intézkedéssel kapcsolatos egyes megfontolások rögzítése. A releváns megfontolásokat az alábbi 4.3. pont tartalmazza.

**4.2.** A jelen eljárás közvetlen tárgyát a taxiállomás használatára vonatkozó közterület-használati engedélyek kibocsátásának az Ör. 16. § (3) bekezdése szerinti feltételei (a létszámkorlátozás, illetve a kizárólagossági klauzula) képezték.

Az eljárás keretében folytatott vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy ezen feltételek elfogadhatóságának megállapítása egy nagy jelentőségű előkérdés tisztázásától függ. Az előkérdés, hogy a drosztengedélyek hiánya tekinthető-e olyan körülménynek, amelyre tekintettel a személytaxi-szolgáltatás nyújtása az Önkormányzat illetékességi területén eleve kizárt, így – egyebek mellett – a tevékenységi engedély szerinti működési terület a településre nem terjedhet ki. Amennyiben igen (tehát, ha drosztengedély hiányában szolgáltatás nem nyújtható), úgy az Ör. 16. § (3) bekezdésében rögzített feltételek belépési korlátként, ellenkező esetben a foglalkozás gyakorlásának korlátjaiként értelmezendők és értékelendők.

*Fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy az Ör. 16. § (3) bekezdésében rögzített feltételek belépési korlátként érvényesülnek, és ily módon az Ör. 16. § (3) bekezdésének rendelkezései az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz fűződő jog aránytalan korlátozását valósítják meg. A fentiek értelmében a szabályozás hiányosságára visszavezethető, alapvető jog érvényesülésével*

<sup>26</sup> Vö. jelen jelentés 1.2.4., 3.2.4., 3.3.2. pontja

*összefüggésben felmerülő visszásság a visszásság megszüntetésére, illetve – különösen – jövőbeni bekövetkezésének megelőzésére irányuló megfelelő intézkedések foganatosítása indokolt.*

A jelen ügy sajátossága, hogy a visszásság bekövetkezése elsősorban megfelelő jogalkalmazás, jogértelmezés kialakításával, másodsorban – szükség esetén – normaalkotással, illetve törvényességi felügyeleti intézkedések foganatosításával előzhető meg.

*Amennyiben továbbá az Ör. 16. § (3) bekezdésében rögzített feltételek belépési korlátként értelmezendők, felmerül, hogy az önkormányzati jogalkotó a szabályozás megalkotására vonatkozó az Szsztv. 49. § (3) b) pontjában foglalt jogalkotási felhatalmazás sérelmével (annak túllépésével) járt el, tehát az Ör. magasabb szintű jogszabállyal – az Szsztv.-vel – ellentétes, így a törvényellenes állapot megszüntetésére irányuló megfelelő intézkedések foganatosítása válhat szükségessé.*

Az előző megállapítások részeként kiemelhető, hogy az Ör. 16. § (3) bekezdésében rögzített feltételek együttes hatásukban fokozottan aggályosnak tekinthetők.

Arra az esetre nézve, ha az Ör. 16. § (3) bekezdésében rögzített feltételek a foglalkozás gyakorlásának korlátjaiként érvényesülnek, elsősorban a Kormányhivatal, mint közlekedési hatóság tevékenységének felülvizsgálata válhat szükségessé.

Az előzőektől független problémaként indokolt felülvizsgálni, hogy az Ör. minden rendelkezése tekintetében utal-e a megfelelő törvényi felhatalmazást tartalmazó szabályra.<sup>27</sup>

**4.3.** Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e.

A jelen esetben az ügy speciális jellegzetességét képezi, hogy a szabály alkotmányellenességének, illetve más jogszabályba ütközésének megállapíthatósága a jelentésben részletezett, a 4.2. pontban is kiemelt jogértelmezési dilemma feloldásának mikéntjétől függ. Ennek fényében alkotmánybíróági, illetve kúriai indítvány benyújtását jelenleg idő előttinek tartom.

A jogértelmezési kérdés feloldása tekintetében indokolt azonban lépéseket tenni. Észszerűen levezethető az az értelmezés, hogy a jelenlegi szövegezés mellett a szabályozás a nem belépési korlátot, hanem a foglalkozás gyakorlásának korlátjait rögzíti, ugyanakkor fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a jelenlegi gyakorlatban az ezzel ellentétes értelmezés érvényesül, vagy a jövőben érvényesülhet.<sup>28</sup> Már csak a jogbiztonság alapvető alkotmányos értékének biztosítása szempontjából is indokolt ezért annak egyértelműsítése, hogy a jelenlegi szabályozás alapján – a jelen jelentés értelmében vett – belépési korlátként vagy a foglalkozás gyakorlásának korlátjaként kezelendő a drosztengedély hiánya. Erre vonatkozóan indokolt, hogy a Kormányhivatal az Önkormányzat bevonásával, törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlása keretében vizsgálatot folytasson. Az Önkormányzat, amennyiben ilyen egyeztetések alapján azt szükségesnek találja, az Ör. szövegében végrehajthatja a normavilágosság szempontjából indokoltnak bizonyuló módosításokat.

A vizsgálat, az egyeztetések eredményét az alapvető jogok biztosának jelentése nyilvánvalóan nem előlegezheti meg. Ezzel kapcsolatban indokolt csupán utalni arra, hogy az Alkotmánybíróság több döntésében is kiemelte: az Alaptörvény 28. cikke alapján a jogszabály Alaptörvénynek megfelelő értelmezése nem csupán jog, hanem magából az Alaptörvényből fakadó kifejezett kötelezettség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, akkor ennek megfelelően köteles eljárni [3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, 33/2014. (XI. 7.) AB határozat]. Noha az Alaptörvény 28. cikke a bíróságoknak címzett jogértelmezési szabály [3176/2013. (X. 9.) AB határozat], kiemelhető, hogy a Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításának 8. cikkéhez fűzött Indokolás rögzítette, hogy az Alaptörvény 28. cikke nem csak bíróságok, hanem egyben „közvetlenül más közhatalmi szervek jogértelmezésére irányadó” szabálynak is tekintendő.

A fenti vizsgálat eredményétől függően indokolt, hogy a Kormányhivatal vagy a közlekedési hatóságként folytatott joggyakorlatát vizsgálja felül, vagy – amennyiben akár a

<sup>27</sup> Vö. jelen jelentés 3.1.1. pontja

<sup>28</sup> Vö. jelen jelentés 3.2.3. pontja

jelenlegi szabályozás, akár későbbi szövegmódosítás alapján belépési korlátként érvényesülő feltételek támasztását észleli – további törvényességi felügyeleti intézkedés indokoltságát vizsgálja meg. Az Önkormányzat esetében szintén indokolt a közlekedési ügyekben folytatott joggyakorlat felülvizsgálata, illetve az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos kérdések áttekintése.

Hangsúlyozandó, hogy elsősorban az önkormányzati jogalkotó feladata és felelőssége, hogy az önkormányzati szabályozás törvényi és alkotmányossági megfelelőségét biztosítsa, az ehhez esetlegesen szükséges módosításokat hajtsa vége. Értelemszerűen annak megállapítása során, hogy az adott esetben szükségesek-e ilyen módosítások, az Önkormányzat is támaszkodhat a rendelkezések jogi jellegével kapcsolatban a Kormányhivatal által lefolytatásra kerülő vizsgálat megállapításaira, a szakmai egyeztetések eredményeire.

## V. Intézkedés

A jelentésben a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében a felkérem

1. az Ajbt. 31. §-a alapján a Baranya Vármegyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy
  - törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, Komló Város Önkormányzatának bevonásával, vizsgálja felül és mérje fel az Ör. 16. § (3) bekezdése szerinti korlátozások jogkövetkezményeit és joghatásait a jelen jelentésben kifejtett szempontokra figyelemmel;
  - vizsgálatának eredményétől függően vizsgálja felül közlekedési hatóság minőségében a személytaxi-szolgáltatók tevékenységi engedélyezésével kapcsolatos gyakorlatát, vagy
  - mérlegelje további törvényességi felügyeleti intézkedések szükségességét;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján Komló Város Önkormányzatát, hogy a Kormányhivatallal folytatott egyeztetések eredményeként vizsgálja felül a Kormányrendelet 4. § (1) bekezdése szerinti igazolások kibocsátásával kapcsolatos gyakorlatát;
3. az Ajbt. 37. §-a alapján Komló Város Önkormányzatát, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel vizsgálja felül
  - az Ör. 16. § (3) bekezdés rendelkezését, valamint az Ör. szövegében az azzal összefüggő további rendelkezéseket egyrészt a normavilágosság, másrészt a törvényességi, illetve az alkotmányossági megfelelőség teljes körű biztosítása, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének elkerülése érdekében, továbbá
  - vizsgálja felül az Ör. szövegét a tekintetben, hogy minden rendelkezés esetében a megfelelő törvényi felhatalmazás kerüljön feltüntetésre az Ör. bevezetésében.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos