



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata

Az ügy száma: Köf.5011/2016/4.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke, dr. Balogh Zsolt előadó bíró,
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízott
(1139 Budapest, Teve utca 1/a-c.)

Az indítványozó képviselője: dr. Horváth Zsuzsanna jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete (1043 Budapest, István út 14.)

Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Balla Zoltán ügyvéd

Az ügy tárgya: piacon lévő üzletek nyitvatartási rendje

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a piacok és a vásárcsarnokok létesítéséről és működésük rendjéről szóló 27/2008. (X.006.) számú rendelet 8. § (3) bekezdése törvénysértő, ezért azt megsemmisíti.
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Budapest Főváros Kormányhivatal kormány megbízottja a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (3) bekezdés b) pontja alapján eljárva törvényességi felhívást bocsátott ki Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a piacok és a vásárcsarnokok létesítéséről és működésük rendjéről szóló 27/2008. (X. 06.) számú rendeletével (a továbbiakban Ör.) kapcsolatosan.

[2] Az érintett önkormányzat a törvényességi felhívást megtárgyalta, de azzal a 182/2015. (IX.24.) számú határozatában nem értett egyet. E határozat szerint a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban Ltv.) 36. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat felhatalmazást kapott rendeleti szabályozásra, a törvény nem zárja ki, hogy önkormányzati rendelet a bérbeadás feltételei között az üzletek nyitvatartási rendjére kereteket határozzon meg. A Budapest Főváros Kormányhivatala által támadott Ör. 8. § (3) bekezdése az érintett önkormányzat szerint nem az üzletek nyitva tartásának idejét határozza meg, hanem csak azokat a kereteket, amelyek között a kereskedők maguk állapítják meg a bérleményük konkrét nyitvatartási idejét. A képviselő-testület ezen okfejtését a kormányhivatal nem

fogadta el. Álláspontja szerint az Ltv. 36. § (2) bekezdése nem ad felhatalmazást az Ör. 8. § (3) bekezdésében foglaltak szabályozására.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[3] A fenti előzmények után Budapest Főváros Kormányhivatala a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (1) bekezdése, valamint a Mötv. 136. § (2) bekezdése alapján indítványt nyújtott be a Kúria Önkormányzati Tanácsához az Ör. 8. § (3) bekezdésének törvényességi vizsgálatára és megsemmisítésére. Álláspontja szerint az Ör. 8. § (3) bekezdése rendeletalkotási jogkör hiányában ellentétes a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Ker.tv.) 6. §-ában foglalt rendelkezésekkel. Az indítványozó szerint a Ker.tv. 6. § (4) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzat rendeletben csak az éjszakai nyitva tartást korlátozhatja, a kereskedelmi hatóság, illetve a jegyző a nyitva tartás korlátozását a Ker.tv. 6. § (5) és (10) bekezdésében foglaltak fennállása esetén rendelheti el.

[4] Az indítványozó szerint a vonatkozó jogi szabályozásból az következik, hogy a nyitvatartási idő meghatározására, valamint ennek a kereskedelmi hatóság felé történő bejelentésére csak az üzlethelyiséggel rendelkező kereskedő köteles, az Ör. 49. § b) pontja szerinti árusítóhely használójának, mint helyfoglalási engedéllyel rendelkező kereskedőnek nincs ilyen irányú kötelezettsége. A vásárokról, piacokról és bevásárló központokról szóló 55/2009. (III.13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.) 8. § (1) bekezdése értelmében a vásár, piac nyitva-tartásának idejét az üzemeltető – jelen esetben az Ör. 3. §-a alapján a Szent István téri Piac és Vásárcsarnok Felügyelőség – 05 és 20.00 óra között határozza meg, amelyről köteles a vásárlókat tájékoztatni, valamint a Korm. rend. 8. § (2) bekezdése szerint a vásár, piac nyitvatartási ideje alatt az ott működő üzletek nyitvatartási idejét a külön jogszabályban foglaltak szerint fel kell tüntetni. E külön jogszabály a Ker.tv., amelynek a 6. § (2) bekezdés b) pontja előírja a kereskedőnek, hogy az üzlet nyitvatartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztassák. Ezen jogszabályhelyek egyértelművé teszik, hogy a piac nyitvatartási ideje –, amelynek meghatározására az üzemeltető jogosult – nem azonos a piacon működő egyes üzletek nyitvatartási idejével. Ezek alapján a Ker.tv. határozza meg részletesen az üzletek nyitva tartására vonatkozó szabályokat, a Ker.tv. kizárólag arra ad felhatalmazást az önkormányzat számára, hogy az éjszakai nyitva tartást korlátozza, így rendeletalkotási jogkör hiányában az Ör. 8. § (3) bekezdése jogszabályellenes.

[5] A Kúria a Bszi. 52. §-a alapján megküldte az indítványt az érintett önkormányzatnak állásfoglalása kifejtése végett. Az érintett önkormányzat szerint az Ör. 8. § (3) bekezdése nem törvényt sértő, kérte az indítvány elutasítását.

[6] Az érintett önkormányzat szerint az indítványozó összekeveri a „nyitvatartási idő” és a „nyitvatartási rend” fogalmakat. Az Ör. támadott szabálya a „nyitvatartási rend” alcím alatt található. Az Ör. alapján olyan következtetésre nem lehet jutni, hogy az Ör. a nyitva tartás idejét kívánta volna szabályozni. Az Ör. a nyitva tartás rendjének a körében ír elő különféle kötelezettségeket a piac működésére. Ezen működési rendhez tartozóan az Ör. 8. § (3) bekezdése előírja azt is, hogy a napi nyitvatartási idő legalább 80%-ában nyitva kell tartani a piaci bérlőnek, tehát nyilvánvaló, hogy az Ör. nem a nyitvatartási időt határozta meg.

[7] Az érintett önkormányzat véleménye szerint az Ör. összhangban van az Ltv. 36. § (1) bekezdésével, illetve 2. sz. melléklet m) pontjával. Ezen feltételek meghatározása keretében az önkormányzat szabályozhatja a piac működési- és nyitvatartási általános rendjét. A napi nyitva tartás 80%-os feltételeinek meghatározása nem lépte túl a felhatalmazás kereteit, hiszen a kereskedő, illetve a piaci bérlő szabadon állapíthatja meg ezen 80%-os feltételre figyelemmel a napi konkrét nyitva tartását.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[8] Az Ör. indítványozó által támadott 8. § (3) bekezdése értelmében „[a] piacon lévő üzlethelyiségek bérlői, valamint a legalább hat hónapra szóló tartós helyfoglalási engedéllyel rendelkező kereskedők kötelesek a hét legalább hat napján, naponta a napi nyitvatartási idő legalább 80%-ában nyitva tartani. Amennyiben a héten munkaszüneti nap is van, úgy a bérlő az adott héten lévő nyitvatartási napok közül egy nap lehet zárva.” Megállapítható, hogy az Ör. ezen szabálya a piacon lévő bérlők, illetve a kereskedők számára ír elő nyitvatartási kötelezettséget quasi keretfeltételek meghatározásával. Ha a bérlő, vagy a kereskedő a hét hat napján a piaci nyitvatartási idő 80%-ában nem tart nyitva, akkor megsérti e szabályt.

[9] A Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése szerint a piac vagy vásár nyitvatartási idejét 5 és 20 óra között határozhatja meg az üzemeltető. Az Ör. 3. §-a szerint üzemeltető a Szent István téri Piac- és Vásárcsarnok Felügyelőség, tehát az általa meghatározott nyitvatartási időn belül az Ör. 8. §-a alapján a bérlőnek vagy kereskedőnek nyitvatartási kötelezettsége keletkezik. Az Ör. 8. § (2) bekezdése értelmében a napi nyitvatartási időt úgy kell meghatározni, hogy az igazodjon a vásárlók igényeihez. Az Ör. e szabályai alapján az üzemeltető nincs elzárva attól, hogy a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésben meghatározott 15 órás időszak (5 órától 20 óráig) egészét meghatározza nyitvatartási időként, ez esetben az Ör. 8. § (3) bekezdése alapján a bérlőnek, illetve a kereskedőnek 11 órás nyitvatartási kötelezettsége keletkezik.

[10] A Ker.tv. 6. § (1) bekezdése értelmében „[a]z üzlet nyitvatartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakóköznyezet érdekeinek figyelembevételével a kereskedő állapítja meg.” A Kúria megítélése szerint a Ker.tv. e szabálya egyértelműen a kereskedő döntési szabadságába utalja, hogy meghatározhatja a napi nyitvatartási idejének tartamát is (azt, hogy egy nap hány órát tart nyitva). A kereskedő – és nem az önkormányzat – döntésének szempontjait a törvény a helyi szokások és sajátosságok figyelembevételével határozza meg. Ezt erősíti a Ker.tv. 6. § (2) bekezdése, amely a kereskedő kötelezettségei között sorolja fel, hogy az általa meghatározott nyitvatartási időt, annak változását bejelentse, erről a vásárlókat tájékoztassa. A közhatalommal rendelkező önkormányzat számára a Ker.tv. nem ad arra felhatalmazást, hogy az üzemeltető által meghatározott nyitvatartási időn belül kötelező időtartamot írjon elő. A Kúria megítélése szerint a „nyitvatartási rend” és a „nyitvatartási idő” nem választható el olyan fogalomrendszer alapján, mint amit az érintett önkormányzat állásfoglalásában kifejtett, hiszen a piac napi nyitvatartási idejének legalább 80%-ában előírt nyitvatartási kötelezettség a kereskedő számára kötelező nyitvatartási időt jelent attól függetlenül, hogy az Ör. a „től-ig” időtartamot konkrétan nem határozza meg.

[11] A Kúria egyetért az indítványozóval abban, hogy a Ker.tv. az üzletek nyitvatartási idejét illetően az önkormányzatok számára az éjszakai nyitvatartási rend szabályozására ad felhatalmazást a 6. § (4) bekezdés a) pontjában, illetve a 6. § (5) illetve (10) bekezdése a kereskedelmi hatóság és a jegyző részére ad felhatalmazást egyedi korlátozásra az éjszakai nyitva tartást illetően. Ebből is következik, hogy az Ör. 8. § (3) bekezdésében foglaltak szabályozására az önkormányzat nincs felhatalmazása. Megjegyzendő, hogy a vásárok és piacok működését szabályozó – törvényi felhatalmazáson nyugvó – Korm. rendelet a kereskedelmi és a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságként a jegyzőt jelölte ki, a jegyző számára ad jogosítványokat. A Ker.tv. és a Korm. rendelet szabályait figyelembe véve az Ör. 8. § (3) bekezdésében szabályozottak nem tekinthetők más jogszabály által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak sem.

[12] Az érintett önkormányzat hivatkozott továbbá az Ltv. egyes szabályaira. Az Ltv. 36. § – állásfoglalásban hivatkozott – (1) bekezdése szerint: „[a] nem lakás céljára szolgáló helyiség (a továbbiakban: helyiség) bérletének létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, valamint a bérlet megszűnésére a lakásbérlet szabályait – e törvény Második részében foglalt

eltérésekkel – megfelelően kell alkalmazni.” Az ügyben releváns Ltv. 36. § (2) bekezdése értelmében „[a]z önkormányzat tulajdonában lévő helyiség bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának a feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg; a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja.” Az Ltv. 2. számú melléklet m) pontja szerint „[a]z önkormányzat – e törvény keretei között – rendeletben határozza meg: a lakásokra vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazásával, a helyiség bérbeadásának és a bérbeadói hozzájárulásnak a feltételeit [36. § (2) bekezdés].”

[13] Az Ltv. fenti rendelkezései az önkormányzatok tulajdonosi jogosítványairól szólnak, amibe nem érthető bele, hogy az önkormányzat egyben felhatalmazást is kapott a piacok, vásárok területén lévő kereskedelmi egységek nyitvatartási idejére vonatkozó szabályok közhatalmi eszközzel történő megalkotására. Az Ör. 8. § (3) bekezdésben foglaltak szabályozására sem az Ltv. 36. § (2) bekezdése sem a 2. számú melléklet m) pontja nem ad felhatalmazást. Kereskedelmi vállalkozás korlátozásának (szabályozásának) lehetőségéről az Ltv. e szabályai nem szólnak.

[14] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Jelen ügyben megállapítható, hogy az Ör. 8. § (3) bekezdésében foglalt szabály megalkotására az érintett önkormányzat nem kapott felhatalmazást, s az nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak sem, ezért azt a Kúria a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

A döntés elvi tartalma

[15] *Felhatalmazás hiányában a helyi önkormányzatoknak nincs lehetőségük a piacok és vásárok területén lévő különböző kereskedelmi egységek kötelező nyitvatartási idejének meghatározására.*

Alkalmazott jogszabályok

[16] 1993. évi LXXVIII. törvény 36. § (2) bekezdése

2005. évi CLXIV. törvény 6. §-a

55/2009. (III.13.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése

Záró rész

[17] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[18] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2016. június 28.

dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó sk. bíró