



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma: Kfv.VI.37.239/2022/5.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke
Dr. Horváth Tamás előadó bíró
Dr. Vitál-Eigner Beáta bíró

A felperes: Budapest Főváros Önkormányzata
(cím1)

A felperes képviselője: Dr. Gombos Andrea kamarai jogtanácsos

Az alperes: Budapest Főváros Kormányhivatala III. Kerületi Hivatala
(cím2)

Az alperes képviselője: Dr. Bordás Ügyvédi Iroda
(eljáró ügyvéd: Dr. Bordás Vilmos
cím3)

A per tárgya: településkép védelemmel összefüggő közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Törvényszék 2021. november 4. napján kelt 12.K.704.882/2021/7. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 12.K.704.882/2021/7. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 15.000 (tizenötezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperes – településkép-védelmi hatáskörében eljárva – hivatalból eljárást indított reklámok közzétételére, reklámhordozó és reklámhordozót tartó berendezések elhelyezésére vonatkozó jogszabályok megsértése miatt.

[2] Az alperes a 2021. június 29-én kelt BP-03/102/00009-73/2021. számú határozatában (a továbbiakban: alperesi határozat) megállapította, hogy Budapest III. kerület (szám1) hrsz-ú közterületén, az hely1 által határolt területen, az cég1 bejáratánál, északi rálátással 1 db reklámhordozót tartó berendezés elhelyezése jogszabálysértő.

[3] Az ingatlan, mely az ingatlan-nyilvántartásban kivett iroda, raktár és étterem és üzemanyag-töltő-állomásként van nyilvántartva, Budapest Főváros III. kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) 1/1 arányú tulajdonát képezi azzal, hogy az ingatlan vagyonkezelője az ügy felperese. A reklámhordozót tartó berendezés elhelyezésre szolgáló földrészlet védett régészeti lelőhelyen helyezkedik el.

[4] Az alperes a jogszabálysértés megállapításával egyidejűleg határozatában egyetemlegesen kötelezte az ingatlan tulajdonosának vagyonkezelőjét, azaz a felperest és a reklámhordozót tartó berendezés tulajdonosának teljes körű üzemeltetési szerződéssel rendelkező képviselőjét (a továbbiakban: üzemeltető), hogy a hivatkozott reklámtartó berendezést a határozat véglegessé válását követő 8 napon belül távolítsa el.

[5] Az alperes az Országos Építésügyi Nyilvántartás adataira, valamint a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (továbbiakban Tvtv.) 1. melléklet 6. pontjára, valamint a Tvtv. 11/B. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozással megállapította, hogy – a jogszabályban meghatározott kivétellel – a földrészleten nem helyezhető el reklámhordozót tartó berendezés és reklám csak „az adott terület fokozott védelmi besorolása szerinti jelleget nem befolyásoló funkcionális célokat szolgáló utcabútor”. Megállapította

továbbá, hogy az óriásplakát és a reklámhordozót tartó berendezés nem utcabútor, egyebekben Óbuda-Békásmegyer településképeinek védelméről szóló, Budapest Főváros III. kerület Óbuda- Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 36/2017. (IX.29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) sem ad lehetőséget óriásplakátok kihelyezésére.

A kereseti kérelem és a védírat

[6] A felperes kereseti kérelmében a határozat megváltoztatását kérte úgy, hogy a bíróság a reklámhordozót tartó berendezés eltávolítására az üzemeltetőt kötelezze, másodlagosan az alperesi határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte.

[7] Álláspontja szerint a határozat elsődlegesen azért jogszabálysértő, mivel a jogsértés megállapítása – ami Tvtv. 11/B. § (1) bekezdésében foglaltak, mind az Ör. alapján megvalósul – nem vonhatja maga után a településképe védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) bekezdése szerinti egyetemleges kötelezést. E körben arra is hivatkozott, hogy a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Szankciótv.) 2. § (1) bekezdése alapján azzal szemben lehet szankciót alkalmazni, akinek a felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította. Nézete szerint a határozat a Szankció tv. indokolásában foglalt fokozatos szankcionálás elvébe ütközik. Az alperesi hatóságnak továbbá, miután megállapította a reklámozó és a reklámot közzétevő személyét, elsődlegesen velük, mint felelősökkel szemben kellett volna a jogszabály szerinti szankciót alkalmaznia.

[8] Az alperes védíratában a kereset elutasítását kérte, mivel a felperes felelőssége fennáll, hiszen az egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásáról, valamint önkormányzatokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXC. törvény rendelkezései szerint ő van a kérdéses területen vagyonkezelői joggal felruházva. A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése előírja az egyetemleges kötelezést. Az alperes hatáskörét a 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésére és a (3) bekezdés a) és b) pontjára alapította, mely szerint mérlegelési lehetősége van.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[9] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította. A felperessel szemben alkalmazott jogkövetkezmény kapcsán rögzítette, hogy a közigazgatás számos esetben alkalmaz hátrányos intézkedéseket, amelyek nem minősülnek szankciónak. A reklámhordozó eltávolítására kötelezés, mint hatósági aktus, hátrányos ugyan a felperesre nézve, de nem a felperesi magatartást szankcionálja, mivel felelősségét, az alperesi határozat nem állapította meg.

[10] Az ítélet indokolása szerint nem a felperes helyezte el a régészeti lelőhelynek minősülő földrészleten a reklámhordozót tartó berendezést, illetőleg annak elhelyezéséhez nem járult hozzá, azonban mindezekről függetlenül, figyelemmel a Korm. rendelet 7. § (1)

bekezdésének második mondatára, egyetemlegesen kötelezésre került. A vagyonkezelő a korlátlan ideig átengedett használati jog okán egy tekintet alá esik a földrészlet tulajdonosával. A felperessel szemben tehát nem közigazgatási szankció került alkalmazásra a Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésének második mondata alapján, minek következtében a felperes a Szankciótv. 2. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmére alappal nem hivatkozhatott, mert a hivatkozott rendelkezés a kifejtettekre tekintettel a felperes vonatkozásában nem értelmezhető.

[11] A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésének második mondata a reklámhordozót tartó berendezés eltávolítására vonatkozik. Az alperes jelen perben vitatott határozatában rendelkezett erről, a jogszabálynak megfelelően állapítva meg az egyetemleges felelősséget. Az elsőfokú bíróság rögzítette, hogy az alperes arra alapítottnan kötelezte a felperest, hogy mint vagyonkezelő, kvázi tulajdonosi jogosítványokkal rendelkezik, illetőleg a korlátlan ideig átengedett használati jog okán. Mindezek alapján megállapította, hogy az alperes határozata a kereseti kérelem által vitatott körben nem jogszabálysértő.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[12] A felperes felülvizsgálati kérelmében kérte a Kúriát, hogy az ítéletet helyezze hatályon kívül és utasítsa az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára.

[13] A kérelem szerint a jogerős ítélet jogszabálysértő, tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésének rendelkezése egyértelmű abban a kérdésben, hogy a jogalkotó az ingatlan tulajdonosát nevesíti az egyetemleges felelősség megállapításának jogszabályi lehetőségeként. Ő viszont nem tulajdonosa, hanem törvény által kijelölt vagyonkezelője az ingatlannak. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 11. § (8) bekezdésére hivatkozva állította, hogy vagyonkezelőként nem adhat polgári jogi igényt megalapozó tulajdonosi hozzájárulást, ezt csak a tulajdonos teheti meg.

[14] Hivatkozása szerint a Szankciótv. 2. § (1) bekezdése alapján azzal szemben lehet szankciót alkalmazni, akinek a felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította. Az ő felelősségét a közigazgatási hatóság azonban nem állapította meg, így vele szemben a szankció alkalmazása nem jogszerű. Mint vagyonkezelőt sem a Korm. rendeletben, sem az Ör.-ben meghatározott tilalmak megszegése és kötelezettségek elmulasztása kapcsán felelősség nem terheli.

[15] Álláspontja szerint a bíróság ítéletében jogszabálysértő módon, tévesen értelmezte, hogy egy a vagyonkezelésében álló ingatlan tekintetében nem minősül szankciónak az, amikor általa semmilyen módon el nem ismert és nem támogatott jogsértő magatartás megszüntetésére őt kötelezik. A perbeli eseten túlmenően a hivatkozott törvényi vagyonkezelési jogosultság folytán a felperes a Duna minkét oldalán rendkívül jelentős számú ingatlan esetében köteles – elsősorban árvízvédelmi feladatai ellátására tekintettel – a vagyonkezelési feladatot ellátni.

[16] Érvelése szerint továbbá a Tvtv. nem ad felhatalmazást arra, hogy a Korm. rendelet a reklám közzétevőjén túl a tulajdonos tekintetében bármilyen szankciót alkalmazzon. A Korm. rendelet 7. §-ának szabályozása túlterjeszkedik a törvényi felhatalmazás keretében biztosított szabályozási lehetőségeken azzal, hogy a Tvtv. a vagyonkezelővel szemben még elméleti lehetőséget sem ad a Korm. rendelet szerinti marasztalásra.

[17] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a perbeli nyilatkozataiban foglaltakat fenntartva az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte.

A Kúria döntése és jogi indokai

[18] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

[19] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között bírálja el. A Kp. 85. § (1)–(2) bekezdése alapján a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a közigazgatási tevékenység megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.

[20] A Tvtv. 11/B. §-a (1) bekezdése szerint a település közigazgatási területéhez tartozó – a törvény mellékletében meghatározott – fokozott védelem alatt álló területen lévő közterületen és magánterületen reklámhordozó és reklám – jogszabályban meghatározott kivétellel – nem helyezhető el. Az 1. melléklet 1. és 6. pontjában meghatározott közterületen és magánterületen a jogszabályban meghatározott, az adott terület fokozott védelmi besorolása szerinti jellegzet nem befolyásoló funkcionális célokat szolgáló utcabútor elhelyezhető.

[21] A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerint a reklám közzétételének megszüntetéseért és a reklámhordozó eltávolításáért a reklámozó és a reklám közzétevője egyetemlegesen felel. A reklámhordozót tartó berendezés eltávolításáért ugyanakkor a reklámhordozót tartó berendezés tulajdonosa és az ingatlan tulajdonosa tartozik egyetemleges felelősséggel.

[22] A Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a reklámok közzétételére, reklámhordozó és reklámhordozót tartó berendezések elhelyezésére vonatkozó szabályok betartását az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala ellenőrzi. A (3) bekezdés kimondja, hogy a járási hivatal a Tvtv. szerinti közigazgatási bírság kiszabása során a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvényben meghatározott szempontok mellett mérlegeli, hogy

a) a jogsértés milyen mértékben sérti vagy akadályozza a Tvtv. 11/A. § (1) bekezdésében meghatározott értékek megőrzését vagy kialakítását, és

b) a szabálytalanul kihelyezett reklámhordozó, reklámtartó berendezés veszélyezteti-e az emberi élet- és vagyónbiztonságot.

[23] A Szankciótv. 2. §-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási szabályszegésért való felelősség megállapítása esetén a közigazgatási hatóság közigazgatási szankciót alkalmaz.

[24] A perbeli esetben a jogkérdés az, hogy a reklámhordozó eltávolítását illetően a szankció, illetve joghátrány alkalmazásának jog szerint mely jogalany a címzettje; az ingatlantulajdonos esetén helyébe lép-e a vagyongazdálkodó.

[25] Az Nvtv. 11 § (8) bekezdése alapján a vagyongazdálkodót – ha jogszabály vagy a vagyongazdálkodási szerződés másként nem rendelkezik – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei azzal, hogy

a) a vagyont nem idegenítheti el, valamint - jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével - nem terhelheti meg,

b) a vagyont biztosítékként nem adhatja,

c) a vagynon osztott tulajdont nem létesíthet, a vagyongazdálkodási jogot harmadik személyre a törvényben foglalt kivétellel nem ruházhatja át, és nem terhelheti meg, valamint polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásában lévő nemzeti vagyona vonatkozásban hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.

[26] A Kúria a felperes értelmezésével szemben megállapította, hogy ezek a jogszabályi korlátok nem általában érintik a vagyongazdálkodó tulajdonos nevében gyakorolt hozzájárulását, hanem csak a felsorolt kivételekkel. Egyébiránt a főszabály szerint a vagyongazdálkodót minden kétséget kizáróan megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei. Csúpan a tulajdonjog alapvető státuskérdéseiben nem száll át a tulajdonos joga.

[27] Jelen ügyben nem az ingatlantulajdont érintő rendelkezésről vagy a vagyongazdálkodásáról van szó. Sokkal inkább a használati jogok gyakorlásáról, aminek tekintetében a vagyongazdálkodó jogosult és kötelezett eljárni. A reklámhordozót tartó berendezés eltávolításának elrendelésére részben azért került sor, mert az ingatlan védett régészeti lelőhelyen helyezkedik el, részben pedig azért, mert a reklámhordozót tartó berendezés tulajdonosa nem igazolta, hogy a reklámhordozót tartó berendezés mikor került kihelyezésre, továbbá az elhelyezést nem tudta alátámasztani használati szerződéssel, illetőleg építési engedély bemutatásával. Az ingatlant érintő használati jogok Nvtv. 11. § (8) bekezdése szerinti teljeskörű gyakorlójaként azonban önkormányzati tulajdon esetén a vagyongazdálkodót terheli a Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség.

[28] A Tvtv. szabályozási logikája sem ellentétes ezzel a jogértelmezéssel, mire is analógiaként adódik a 11/E. § (1) bekezdése, miszerint aki idegen vagyontárgyon a tulajdonos, a bérlő, illetve állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgy esetén a vagyongazdálkodási jog gyakorlójának hozzájárulása nélkül plakátot helyez el (tartósan rögzít), közigazgatási bírsággal sújtható. A vagyongazdálkodási jog gyakorlója itt is az állami vagy önkormányzati tulajdonos helyébe lép.

[29] A felperes felvetette – határozott indítvány nélkül – a Korm. rendelet szabályozása alkotmányosságának kérdését. Figyelemmel a Tvtv.-re, a Kúria nem tartotta indokoltnak az Alkotmánybírósághoz való fordulást.

[30] A Kúria szerint a vagyongazdálkodási jogokat gyakorló felperest tehát terhelik a tulajdonos kötelezettségei a teljes körűen átengedett használati jog gyakorlása körében. Az ítélet indokolásával ellentétben megállapítható, hogy a felperes ezt a jogértelmezést kezdettől támadta. Hivatkozása a jogok Nvtv.-n túli korlátozottságára azonban nem megalapozott.

[31] Mindezek folytán a Kúria az érdemben helyes ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése szerint hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[32] *Az önkormányzati tulajdonra vonatkozóan a vagyonkezelő gyakorolja a tulajdonhoz fűződő részjogosítványokat és terhelik a tulajdonos kötelezettségei. A tulajdon külön törvény szerint meghatározott, a tulajdonos személyéhez kapcsolódó státuszkérdéseiről azonban nem rendelkezhet.*

Záró rész

[33] A Kúria a pervesztes felperest kötelezte az alperes perköltségének viselésére, a felülvizsgálati eljárásban a Kp. 35. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése alapján. A Kúria az előterjesztett költségigényre figyelemmel a 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3. §-át alkalmazva állapította meg a perköltség összegét.

[34] A felperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján személyes illetékmentességben részesül, ezért a felülvizsgálati eljárási illeték a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.

[35] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése és 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 77. § (1) bekezdése szerint, a felek erre irányuló kérelme hiányában, és mert az ellenkezőjét maga sem tartotta szükségesnek, tárgyalás mellőzésével bírálta el.

[36] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2022. április 13.

Dr. Kalas Tibor sk.
a tanács elnöke

Dr. Horváth Tamás sk.
előadó bíró

Dr. Vitál-Eigner Beáta sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő