

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.37.743/2015/6.

A tanács tagjai: Dr. Kozma György, a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó előadó bíró,
Dr. Tóth Kincső bíró

A felperes: felperes neve
(felperes címe)

A felperes képviselője: Dr. Papp Jánosügyvéd

Az alperes: Budapest Főváros X. Kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testülete
(alperes címe)

Az alperes képviselője : Dr. Egervári Éva jogtanácsos

Az ügy tárgya: közterület-használat

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: 5.K.33.903/2014/10.

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: 5.K.33.903/2014/10.

Rendelkező rész

A Kúria

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.33.903/2014/10. számú ítéletét hatályában fenntartja;
- kötelezi a felperest, hogy külön felhívásra fizessen meg a magyar államnak 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Budapest X. kerület .../6 helyrajzi számú, természetben a B. utcában található, 1866 m² alapterületű, közterület besorolású ingatlan a Budapest Főváros X. Kerület Kőbányai Önkormányzat tulajdonát képezi, amelyet vagyonrendezés jogcímén 2001-ben szerzett meg. A szomszédos, Budapest, X. kerület.../20 helyrajzi számú ingatlan tulajdonosa 1998 októberétől a felperes. Az alperes ingatlanán kerítés húzódik, a felperes saját tulajdonú ingatlanát a közterületi részt is beleértve, a kerítésig használta, azaz a közterületből 1734 m² alapterületet is birtokba vett.
- [2] Az alperes elsőfokú hatósága, a polgármester 2014. július 5-én meghozott K/29470/2014/XXIV. számú határozatával megállapította, hogy a felperes a fenti közterület-részt közterület-használati hozzájárulás nélkül használta. Kötelezte a közterület-használat 60 napon belüli megszüntetésére, a közterület eredeti, rendeltetésének megfelelő állapot helyreállítására, ideértve a tényállásban rögzített kerítés elbontását is. Kötelezte továbbá 2009. augusztus 1. és 2014. július 31. közötti időre - 2009. augusztus 1. és 2012. január 31. között 140 forint/m²/hó, 2012. február 1. és 2012. december 31. között 168 forint/m²/hó, 2013. január 1. és 2014. július 31. között 200 forint/m²/ hó figyelembe vétele mellett, összesen - 17.076.432 forint területhasználati díj megfizetésére. Az elsőfokú hatóság határozatát helyszíni szemlékről készült jegyzőkönyvek, bemérési vázrajz, az ügyfél nyilatkozatai alapján megállapított tényállásra, valamint a közterület-használatról szóló 12/2013. (III. 25.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 2. § 8. pontjára, 18. § (2) bekezdésére, 25. § (1) - (4) bekezdéseire alapozta.
- [3] A kerítéssel kapcsolatosan az elsőfokú hatóság az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 1. számú melléklet 60. pontja, valamint 44. §-a alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a kerítést a felperes sajátjának tudta, annak állagmegóvását el is végeztette, ezért a felperesnek kellett volna meggyőződnie arról, hogy meddig terjed megvásárolt tulajdona és annak alapján megfelelő helyen van-e a kerítés. A közterület-használati díj megfizetésének kötelezettségét nem befolyásolta az, hogy a felperes ténylegesen nem használta az önkormányzati tulajdonú területrészt, azt a birtokban tartás önmagában megalapozta.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [4] A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság, a képviselő-testület 2014. augusztus 29-én kelt K/29470/3/2014/XXIV. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az Ör. és az OTÉK rendelkezéseire alapozott döntését azzal indokolta, hogy a felperes az aggálytalan és felperes által sem vitatott méretű közterületi részt sajátjaként birtokolta, megakadályozva ezzel mások rendeltetésszerű használatát. Hivatkozott arra is, hogy a kerítés létesítése az OTÉK szerint nem a közterület, hanem a telek tulajdonosának joga és egyben kötelezettsége, ezért az önkormányzat semmiképpen sem tekinthető a kerítés tulajdonosának.

Az elsőfokú ítélet

- [5] A felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a felperes keresetét elutasította. Indokai szerint az alperes eleget tett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti és az Ör. 4. § (1) bekezdéséhez, 19. § (1) és (5) bekezdéséhez, 25. § (1) bekezdéséhez igazodó tényállás-tisztázási, valamint indokolási kötelezettségének. Ugyanígy a határozatból egyértelműen kiderült, hogy „milyen területhez milyen közterület került hozzákerítésre (...), hogy e hozzákerítésre pontosan mikor és ki által került sor, a jogalkalmazás szempontjából indifferens (...)”.
- [6] A Bíróság nem látott iratellenességet abban, hogy a kérdéses közterület a Bányató utcában, de attól eltérő, önálló helyrajzi számmal tünt ki az ingatlannyilvántartásban és az alperes határozataiban az utóbbi jelölést alkalmazta.
- [7] A felperes által hivatkozott garanciális ügyféli jogok sérelmét sem látta megalapozottnak, mivel indokai szerint a felperes helyszíni szemlére történt értesítésének elmaradását megfelelően pótolta az a tény, hogy a felperes észrevételeket tehetett az alperes által elkészített bemérési vázrajzra. A felperes a közterületből használt területméretet, a közterület eredeti méreténél számára kedvezőbb, 1734 m² értéket nem vitatta.
- [8] A Bíróság nem látott visszamenőleges hatályú jogalkalmazást a Ör. és az abban meghatározott közterület-használati díj megállapításában tekintettel arra, hogy a hatóság a perrel érintett időszakban hatályos jogszabályok alapján döntött a díjmértékek tekintetében.
- [9] Mivel a jelen eljárás hivatalból indult, ezért az Ör. 8. § - felperes által hivatkozott - (3) bekezdése a perbeli esetben nem volt alkalmazható, így azonban a Bíróság nem fogadta el megalapozottként a hatásköri szabályok megsértésére vonatkozó kereseti kérelmet sem.
- [10] Végül a Bíróság tévesnek minősítette azt a felperesi álláspontot, amely szerint a kerítés az önkormányzat tulajdona. Indokai értelmében „(...) a kerítés a magánterületet védő felépítmény, annak semmi köze az önkormányzathoz. Ha pedig a felperes kerítése nem a telekhatáron, hanem közterületen áll, ennek a keresettel támadott határozat szerinti közigazgatási jogi jogkövetkezményei a lekerített közterület-részt rendeltetésellenesen használó felperest terhelik”.

A Bíróság a közterület-használati díj mértékét is jogszerűnek ítélte.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [11] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúria előtt, amelyben az ítélet, valamint az alperes határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperes költségeiben történő marasztalását kérte.
- [12] Felülvizsgálati kérelmét azzal indokolta, hogy
- az Ör. az elfogadását megelőző időszakra állapított meg kötelezettséget, amely az alperesi határozatok a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseibe ütköző törvényt sértését eredményezte;

- az alperesi határozatok az Ör. 8. § (2) és (3) bekezdését sértették azzal, hogy a három évet meghaladó közterület-használati ügyben nem a képviselő-testület, hanem az alpolgármester döntött első fokon. A hatásköri szabály megsértése pedig elvonta a felperes jogorvoslathoz való jogát, egyben a szubdelegálás révén a Jat. 5. § (2) bekezdésébe is ütközött;
- a kerítés kapcsán a felperes arra hivatkozott, hogy az az alperesi önkormányzat tulajdonát képezi, ezért annak lebontását nem lehet felperesre terhelni. Mivel a Bíróság nem tulajdonított relevanciát ennek a ténynek, ezért a bizonyítandó tényekre vonatkozó kioktatási kötelezettségét elmulasztotta, indokolási kötelezettségének nem tett eleget. Mindazonáltal tekintettel arra a tényre, hogy az önkormányzat „*ipso iure*” lett a kérdéses közterület tulajdonosa, ezért neki kellett volna biztosítania azt, hogy a közterület mindenki számára használható legyen, alkalmassá váljon az ingatlannyilvántartás szerinti „közút” funkció betöltésére. Ezeket a kérdéseket a Bíróság nem tisztázta, és figyelmen kívül hagyta azt, hogy a felülvizsgálat közigazgatási határozatok a Ket. 50. §-ába és 72. §-ába ütköznek;
- a felperes megismételte azt a kereseti kérelmét is, amely szerint a közigazgatási határozatok iratellenesek, mivel az Ör. melléklete helyrajzi számonként tartalmazza azokat a közterületeket, amelyekre hatálya kiterjed, azonban a vitatott 42444/6 helyrajzi számú ingatlan abban nem tűnik ki.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [13] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [14] Akár közterület-használati hozzájárulással, akár anélkül, a közterület rendeltetésétől eltérő használata a közvagyon tulajdonosa, az önkormányzat és a közterület-használó között a közigazgatási jog által szabályozott jogviszonyt hoz létre. E jogviszonyban a felek jogai és kötelezettségei - lévén a közterület rendeltetésétől eltérő használatának kérdése helyi közügy - elsődlegesen az önkormányzati jogalkotó által elfogadott helyi rendeleti szabályok függvénye.
- [15] Az önkormányzat tehát a közterület rendeltetésétől eltérő használatával összefüggő jogvita kapcsán részben szabályalkotóként, részben pedig e szabályok hatósági alkalmazójaként is fellép. Különös érdek fűződik tehát ahhoz, hogy az önkormányzati hatósági ügyben az ügyfél érdekeit is szem előtt tartva járjon el, és az ügyféli kötelezettségek számon kérése nem teheti semmissé az önkormányzatot a közvagyon felelős tulajdonosaként terhelő kötelezettségeit.
- [16] Az Ör. 1. §-a értelmében az Ör. hatálya kiterjed valamennyi, az önkormányzat illetékességi területén az önkormányzat tulajdonában álló közterületre, amely fogalmat a perbeli esetre kiterjedő hatállyal a 2. § 1. pont-ja szerinti közterületi fogalom meghatározás pontosít. Figyelemmel arra, hogy az Ör. 2. melléklet H/16. pontja szerint a perbeli Bányató utcai közút melletti telek a „kiemelt közterület”-hez csatlakozik, ezért annak rendeltetésétől eltérő használata - szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal - a közvagyonnal gazdálkodó önkormányzat hozzájárulását igényelte volna. A Kúria nem tartotta megalapozottnak a felperes azon hivatkozását, hogy a perbeli közterület a helyrajzi szám megjelölése hiányában nem tartozott az Ör. tárgyi hatálya alá, ezért annak használata nem vont maga után díjfizetési kötelezettséget.

- [17] Az Ör. 8. § (1) bekezdésében foglalt megállapítás értelmében „[a] közterület-használattal kapcsolatos eljárás hatósági ügy”. Az Ör. az önkormányzati hatósági ügy fórumrendszerét részben a közterület-használat időtartamához, részben pedig ahhoz igazítja, hogy az eljárás kérelemre, avagy hivatalból indul. A 8. § (3) bekezdése értelmében „[a]z Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) dönt első fokon a három évet meghaladó időtartamú, valamint a feltétel bekövetkeztéig tartó közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem ügyében”. Ehhez képest az ennél rövidebb időtartamú jogviszonyok, illetve a hivatalból induló eljárások esetében az Ör. 8. § (2) bekezdése értelmében „(...) első fokon átruházott hatáskörben a polgármester dönt”.
- [18] A perbeli esetben - a támadott határozatokban megállapított tényállás szerint - a felek közötti közterület-használati jogviszony meghaladta ugyan a három évet, azonban az eljárás hivatalból indult, ezért az önkormányzati hatósági ügyben első fokon helyesen járt el a polgármester.
- [19] Figyelemmel kellett lenni azonban arra a körülményre, hogy az Ör. 8. § (2) bekezdése szerint a polgármester a képviselő-testület által átruházott hatáskörében járt el a hatósági ügyben első fokon. Ilyen esetben pedig - a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási szerv hatásköreinek delegálhatóságáról szóló 1/2003. Közigazgatási és polgári jogegységi határozata (a továbbiakban: KPJE) és egyéb döntések mellett a Kúria erre alapozott Kfv.IV.37.155/2013. számú eseti döntése értelmében - a határozatból a hatáskör címzettjének, a hatáskör-átruházás tényének, adott esetben pedig a kiadmányozásra jogosultnak egyértelműen ki kell derülnie.
- [20] Megjegyzendő, hogy a hatósági jogkör további átruházását nem a felperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott és a jogalkotói jogkörre szabott Jat. 5. § (2) bekezdése, hanem a Magyarország önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (5) bekezdése tilalmazza. Ebből következőleg, ha az Ör. a polgármester elsőfokú hatósági hatáskörét delegált jogkörnek minősíti, úgy a polgármester azt törvényesen tovább már nem delegálhatta.
- [21] A KPJE a kiadmányozási jog belső szabályzatban való átengedésére akkor lát lehetőséget, amennyiben a határozatból kitűnik, hogy a kiadmányozó a hatáskör gyakorlására feljogosított személy nevében és megbízásából, azaz a kiadmányozó a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv által delegált jogkörben járt el. A kiadmányozási jogkörben eljáró személy aláírása - az egyéb formai kellékek fennállta esetén - azt igazolja, hogy a külső szervnek vagy személynek továbbított dokumentum hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A KPJE értelmében az perben csak akkor fogadható el, amennyiben abból egyértelműen kiderül, hogy ki a hatáskör gyakorlója, illetve hogy a kiadmányozó eredeti vagy delegált jogkörben járt-e el.
- [22] A konkrét esetben az elsőfokú határozat aláírásként „K. R. polgármester megbízásából: Dr. P. S. alpolgármester” fordulatot tartalmazza, amelyből kiderül, hogy az alpolgármester a polgármester által meghozott határozat kiadmányozását végezte el. Mivel ebből következőleg a hatáskör gyakorlója az elsőfokú határozatból egyértelműen kiderül („...a polgármester megbízásából”), valamint az is, hogy az alpolgármester nem a hatáskör gyakorlására, hanem a határozat kiadmányozására kapott megbízást.

- [23] A Kúria nem osztotta a felülvizsgálati kérelembe foglalt azon felperesi álláspontot, hogy az alperes az Ör. 8. § (2)-(3) bekezdéseinek téves alkalmazásával elvonta az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való jogát. Ezzel éppen ellentétesen: azzal, hogy az első fokú határozatot az Ör. 8. § (2) bekezdése - valamint a Ket. 107. § (1) bekezdése - alapján a polgármester hozta meg, a felperes a képviselő-testülethez fordulhatott, amely ezért kiteljesítette jogorvoslathoz való jogát. Míg ezzel szemben ha az elsőfokú határozatot az Ör. 8. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület hozta volna meg, úgy a felperes számára csak a bírósági aktus-felülvizsgálat lehetősége állt volna rendelkezésére.
- [24] A felülvizsgálati kérelem értelmében a jogerős ítélet a Jat. 2. § (2) bekezdésének sérelmével minősítette jogszerűnek az alperes határozatát, amellyel a felperest 2013. március 25-ét megelőző időre is közterület-használati díj megfizetésére kötelezte olyan önkormányzati rendeletek alapján, amelyek a közigazgatási határozatok meghozatalakor már nem voltak hatályban.
- [25] A Jat. 2. § (2) bekezdése a jogalkotás egyik alapvetését fogalmazza meg. Eszerint „[j]ogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Az Ör. azonban nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a 2013. március 25-ét megelőző időre nézve írna elő közterület-használati díj megfizetésére irányuló kötelezettséget.
- [26] A Jat. 15. § (2) bekezdése értelmében ugyanakkor „[a] jogszabályi rendelkezést - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a hatálya alatt a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra (...) a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell”. A jelen határozat ... pontja értelmében a felek közötti közterület-használati jogviszony 2001-ben jött létre. A Jat. törvényi szabálya pedig megteremti az elsőfokú határozat 4. oldalán megjelölt [5/2007. (II. 16.) önkormányzati rendelet, a 21/2011. (VI. 20.) önkormányzati rendelet, és a 45/2011. (XII. 19.) önkormányzati rendelet], 2014. július 15-én már nem hatályos önkormányzati rendeletek díjmegállapító rendelkezései alkalmazásának lehetőségét a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás veszélye nélkül. Ezért a Kúria megállapította, hogy a Bíróság ítéletében (indokolás 7. oldal) helyesen fogadta el törvényesnek az alperesi határozatokat azok díjmegállapító részében.
- [27] Végül a felperes vitatta a jogerős ítélet jogszerűségét azon az alapon, hogy a Bíróság nem tárt fel a tényállást abban a tekintetben, hogy a közterületen található - és felperes által használt - kerítést ki és mikor létesítette.
- [28] A Kúria a Pp. 270. § (2) bekezdésével összefüggő, töretlen gyakorlata értelmében a jogerős ítéletet az abban megállapított tényállás jogszerűtlenségével kapcsolatosan akkor helyezi hatályon kívül a tényállás iratellenességére hivatkozással, ha a bíróság a bizonyítékokat - azok egybevetése során - nem a maguk összességében értékelte, és ennél fogva a megállapított tényállás okszerűtlen, vagy ellentmondást tartalmaz. Nem állapítható meg jogszabálysértés akkor, ha a felülvizsgálati kérelem a bizonyítékok okszerű mérlegelését támadja.
- [29] A Bíróság az iratok tanúsága szerint (lásd pl. a felperes által 8. sorszám alatt csatolt helyszíni

jegyzőkönyvet, vagy az alperes által 9. sorszám alatt csatolt fotófelvételeket) a felek által tett nyilatkozatok, csatolt dokumentumok helyes, logikus értékelése mellett állapította meg a releváns tényállást és arról ítélete 6. oldalán részletesen, mindenre kiterjedően számot adott. A felperes az iratokból kitűnően tisztában volt bizonyítási kötelezettségével, a bizonyítási teher miben létével, azonban bejelentett bizonyítási indítványait a per folyamán nem tartotta fenn. Ezért ebben a tekintetben a Kúria a felülvizsgálati kérelmet megalapozatlannak ítélte.

- [30] A kifejtettek értelmében a Kúria a Bíróság ítéletét jogszerűnek ítélte, ezért azt a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal szemben a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [31] *A jogalkotásról szóló törvény rendelkezései a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalma nélkül teremtik meg annak a lehetőségét, hogy a hatósági határozat meghozatalát megelőzően létrejött jogszerűtlen közterület-használati jogviszony esetében már nem hatályos önkormányzati rendeletek díjmegállapító rendelkezéseit érvényesítse az önkormányzati hatóság.*

Alkalmazott jogszabályok

- [32] Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés; 2004. évi CXL. törvény 107. § (1) bekezdés; 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdés; 15. § (2) bekezdés a) pont; Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület-használatról szóló 12/2013. (III. 25.) önkormányzati rendelete 2. § 8. pont, 18. § (2) bekezdése, 25. § (1) - (4) bekezdései.

Záró rész

- [33] A pernyertes alperesnek a felülvizsgálati eljárásban költsége nem merült fel, így arról a Kúriának határoznia nem kellett. A felülvizsgálati eljárás illetékét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése és a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alapján a felperes köteles viselni.

- [34] Az ítélet elleni jogorvoslatot a Pp. zárta ki.

Budapest, 2016. május 17.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Tóth Kincső sk. bíró

