

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VI.37.682/2016/3.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet előadó bíró, Dr. Sugár Tamás bíró

A felperes: ... Kft.

A felperes képviselője: Dr. ... ügyvéd (fél címe 1)

Az alperes: Budapest Főváros XX. Kerület Pesterzsébet Önkormányzat Jegyzője (alperes címe)

Az alperes képviselője: Dr. ... jogtanácsos

A per tárgya: kereskedelmi igazgatási ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizsgálati kérelem száma: 4.

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. április 29-én kelt 9.K.31.304/2016/3. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.31.304/2016/3. számú ítéletét hatályában fenntartja.
A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a Budapest IX. kerület Határ út - Üllői út metrófelszín számú pavilonban a sorszámú, élelmiszer jellegű vegyes üzletkörű „Vegyeskereskedés” elnevezésű üzletben kiskereskedelmi tevékenységet folytatott. A kijelölés folytán eljáró alperes 2014. május 29-én az üzletben kereskedelmi hatósági ellenőrzést végzett.

A 2014. július 21-én kelt KÜ-14309/7/2014. számú határozatával az üzletben folytatott kereskedelmi tevékenységet a határozat közlésétől az érvényes közterület használati engedély bemutatásáig - de legfeljebb 90 napra - megtiltotta, és az üzletet bezáratta. Felhívta a felperes figyelmét, amennyiben a megadott határidőn belül a határozatban foglaltaknak nem tesz eleget, a tevékenység végzését megtiltja és elrendeli a kereskedő, illetve a tevékenysége kereskedelmi hatóságnál vezetett nyilvántartásból való törlését. Ha az üzletben folytatott kereskedelmi tevékenység végzésének tiltására vonatkozó rendelkezés teljesítésének elmaradása a kötelezettnek felróható, vele szemben ismételhetően eljárási bírság kiszabására kerülhet sor.

- [2] A hatósági ellenőrzés adataira, a felperes nyilatkozatára, beadványaira, valamint Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Polgármesteri Hivatala Vagyonkezelési, Városüzemeltetési és Felújítási Irodájának tájékoztatására alapozottan az alperes megállapította, hogy az önkormányzat a Határ út - Üllői út metrófelszín, számú pavilon által elfoglalt, „gyalogjárda” megnevezésű, 44 négyzetméter nagyságú közterületet vegyeskereskedés működtetésére 2013. november 27-étől 2013. december 31-ig terjedő időszakra a felperes használatába adta. 2013. december 31. napját követően azonban a közterület-használati megállapodás nem került meghosszabbításra és a közterületet az önkormányzat továbbiakban nem is kívánta használatba adni, mivel a pavilonokat a felperesnek el kell bontania a tervezett közlekedési csomópont építése miatt. Az önkormányzat 2014. március 5-én levélben felszólította felperest, hogy a közterület- használati megállapodásban rögzített kötelezettségvállalási nyilatkozatban foglaltaknak megfelelően a pavilont saját költségére haladéktalanul, de legkésőbb március 28. napig bontsa el, mely felhívásnak azonban a felperes nem tett eleget. Az alperes rögzítette, hogy a felperes nem rendelkezik érvényes közterület-használati hozzájárulással, kereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírásoknak, nem felel meg.
- [3] A határozati döntést az alperes a Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzata tulajdonát képező közterületek használatáról és rendjéről szóló 16/2012. (V.22.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. § (1) bekezdésére, valamint 2. § (2) bekezdés c) pontjára alapozta. Utalt még a határozat egyéb megállapításaival összefüggésben, illetve általános eljárási szabályként a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Ker. tv.) 9. § (1) bekezdésére, (4) bekezdés d) pontjára, a kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 27. § (1) bekezdésére, 2. § b) pontjára, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) és (4)-(6) bekezdéseire, 88. §-ára, 126. § (1) bekezdés b)

pontjára, 134. § d) pontjára, 61. § (1)-(3) bekezdésére.

A kereseti kérelem

- [4] A felperes keresetében kérte a határozat hatályon kívül helyezését. Érvelése szerint téves, hogy a jogszerű működéshez közterület-használati engedély bemutatására lenne szükség, hiszen Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzata a tulajdonosi jogkör gyakorlása során polgári jogi megállapodást köt a közterület használatára vonatkozóan, nem pedig hatósági engedélyt ad. A határozat olyan jogkérdésben foglalt állást, melynek elbírálására csak polgári bíróság jogosult.
- [5] Az elsőfokú bíróság felperesi indítványra kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. törvényességi vizsgálatát. A Kúria 2015. december 3. napján kelt és 2016. január 26. napján 6. sorszám alatt kijavított Köf.5044/2015/3. számú határozatával megállapította, hogy az Ör. teljes egészében törvénysértő, ezért azt megsemmisítette azzal, hogy az Ör. jelen perben nem alkalmazható.

Az elsőfokú ítélet

- [6] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperesi határozatot hatályon kívül helyezte új eljárás elrendelése nélkül. A bíróság megállapította, hogy az alperes a határozatában annak jogkövetkezményét vonta le, hogy a felperes nem rendelkezett az Ör. 2. § (1) és (2) c) pontjában előírt közterület-használati hozzájárulással, így nem tett eleget a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírásoknak. A helyszíni szemle tapasztalatainak eredményeként nem csak az érvényes közterület-használati megállapodás, hanem a alkalmazottak szakképesítését igazoló dokumentumok bemutatására, valamint a „Vegyeskereskedés” cégfelirat üzleten történő feltüntetésére is kötelezte felperest. A határozat indokolásából kitűnően azonban ezen utóbbi két hiányosság tekintetében elfogadta a felperes eljárás során előterjesztett nyilatkozatait, bizonyítékait, e körben a felperes terhére jogsértést nem állapított meg.
- [7] Az ítélet részletesen ismertette a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5044/2015/3. számú határozatának tartalmát, amely szerint az Ör. bevezető része ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (4) bekezdésével, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rendelet) 54. § (1), (2) bekezdésével, 55. § (4) bekezdésével. Ennek és a következményeit a rendelet egészére alkalmazni kell.
- [8] Az alperes az Ör.-ben előírt közterület-használati hozzájárulás hiányára hivatkozással a Ker. tv., a Ket., valamint a Kr., rendelkezéseit alkalmazva jogszabálysértő módon rendelte el a felperes kereskedelmi tevékenységének megtiltását, illetőleg az

üzlet bezárását.

- [9] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a határozatot hatályon kívül helyezte. A perben támadott döntés meghozatalát megelőző közigazgatási eljárás hivatalból indult, ezért a bíróság az alperes új eljárásra kötelezését mellőzte.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [10] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Elsődlegesen kérte az ítélet hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását, másodlagosan az ítéletet hatályon kívül helyezése mellett a bíróság új eljárásra, új határozat hozatalára utasítására tett indítványt.
- [11] Utalt a Ket. 50. § (4) bekezdésére, mely szerint a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázására, valamint a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességében értékeli, az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. A hatóságnak a 16/2012. (V.22.) Ök. számú rendelet alkalmazhatóságától függetlenül is kötelessége volt a használat jogcímének vizsgálata és e körben a tényállás felderítése érdekében a terület tulajdonosa nyilatkozatának beszerzése. Az önkormányzat nyilatkozatából kitűnően, a felperes a területet az Ör.-től függetlenül is jogcím nélkül használja, ott szabályszerű kereskedelmi tevékenység végzésére nem jogosult. Az önkormányzat tulajdonosi nyilatkozatát pedig akkor is bizonyítékként kell értékelni, ha az Ör. rendelkezései nem alkalmazhatók. Az üzlethasználat a jogcímének vizsgálatát a Ker. tv. alapján megalkotott Kr. is előírja. Az Ör. megsemmisítése és a perben történő alkalmazhatóságának kizárása nem alapozza meg a határozat jogsértő voltát. Az ítélet ellentétes a Ket. 88. §-ával, a Ker. tv. 9. § (1) bekezdésével, (4) bekezdés d) pontjával, a Kr. 27. § (1) bekezdésével, valamint az 1. számú melléklet I.6.4. pontjával és a II.1. pontjával. A határozat meghozatalakor kizárólag a hatályos és vonatkozó szabályok alapján járt el. Nem fogadható el a bíróság ítéletének indokolásában foglalt azon érvelés, miszerint az alperes megalapozatlanul, jogszabálysértő módon rendelte el a felperes kereskedelmi tevékenységének megtiltását.
- [12] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [13] A felülvizsgálati kérelem nem alapos.
- [14] A Pp. 275. § (1) és (2) bekezdése szerint a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye. A Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során, a felülvizsgálati kérelem keretei között, a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A felülvizsgálat tárgya az elsőfokú jogerős ítélet.

- [15] A Ker. tv. 9. § (1) bekezdése szerint a kereskedelmi tevékenységekre, a kereskedelmet kiszolgáló szolgáltató tevékenységekre, valamint a kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását a kereskedelmi hatóság ellenőrzi és - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel, továbbá törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - eljár ezek megsértése esetén.
- [16] A (4) bekezdés d) pontja értelmében a tevékenységekre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén - a külön jogszabályban foglaltak szerint - a kereskedelmi hatóság megtiltja az engedély nélkül folytatott, előírásokba ütköző tevékenység végzését, termékkör értékesítését.
- [17] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelemben foglalt okokból az elsőfokú jogerős ítélet nem jogszabálysértő. Az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes a közterület-használattal kapcsolatos, a felülvizsgálati kérelemmel érintett döntését kizárólag az Ör.-re alapította, amelyet a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5044/2015/3. számú határozatával megsemmisítette azzal, hogy valamennyi a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható, figyelemmel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi) 56. § (5) bekezdésére.
- [18] A Kúria rögzíti, a felperes tényszerűen nem rendelkezett a közterület-használat jogcímét igazoló dokumentummal (megállapodással), melynek oka az önkormányzat részéről a felépítmény elbontására vonatkozó igény, a közterület felújítása miatt. A felperessel 2013. december 31. után a használatra vonatkozóan megállapodás nem jött létre, ellenkezőleg, a közjegyzői okiratban a felperes kötelezettségvállalást tett a bontásra.
- [19] A Kúria ugyanakkor hangsúlyozza, hogy jelen ügy nem építéshatósági eljárásban született határozat felülvizsgálata, hanem kereskedelmi ellenőrzést követő, ideiglenes üzletbezárást elrendelő határozaté. Építéshatósági eljárásra tartozó jogkövetkezmények ebben az eljárásban nem vonhatóak le.
- [20] Alappal hivatkozott arra az alperes, hogy a határozat meghozatalakor még az Ör.-t nem sérthette meg. A per tárgya azonban az ideiglenes bezárást elrendelő határozat jogszerűségének vizsgálata, szem előtt tartva a Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésében foglaltakat. Nem helytálló az alperes azon állítása, hogy a közterület- használat kérdésében az Ör.-en kívül más jogszabályokra is hivatkozott. Ezzel szemben az alperes az Ör. előírásaira alapozottan mondta ki a közterület-használattal összefüggő jogszabálysértést, a határozati döntésének ez volt a határozat 4. és 5. oldalán megjelenő meghatározó, kizárólagos hivatkozása. A Ker. tv.-re, a Ket.-re, a Kr.-re csak egyéb kérdésekben (amely kapcsán végül jogszabálysértést nem tárt fel) és eljárási szabályként hivatkozott. A felülvizsgálati kérelemben felhozott közvetett, áttételes hivatkozásra utalás nem elegendő, az ítéletet jogsértővé nem teszi.

- [21] A Kúria hangsúlyozza, hogy a feltárt tényállás mellett, az Ör.-nek az elsőfokú bírósági eljárásban történt megsemmisítésére tekintettel, az elsőfokú bíróság helyesen döntött a határozat hatályon kívül helyezéséről. Nem sértett jogszabályt az új eljárás mellőzősével, hiszen az eljárás hivatalból indult, így nem maradt elbírálatlan kérelem. Kiemelendő, nincs elzárva a kereskedelmi hatóság által, hogy bármikor hivatalból újabb ellenőrzést folytasson le, majd levonja annak a következményeit az alapul szolgáló jogszabályi előírások betartása mellett.
- [22] A Kúria végezetül utal arra, hogy perbeli ügyben felmerült vagy azzal összefüggő és abban az eljárásban megjelölt jogkérdéseket a Kúria több tanácsa különböző aspektusból, az abban az eljárásban hivatkozott jogszabályok tükrében vizsgálta. A Kfv.35.350/2013/3. számú ítélet kimondta, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható. A Kfv.II.37.327/2015/9. számú ügyben kifejtette, hogy a kereskedelmi tevékenység feltételeinek meglétét a hatóság folyamatosan vizsgálhatja és ha hiányokat észlel, annak megszüntetéséig az üzletet ideiglenesen jogszerűen bezárhatja. A Kfv.IV.37.056/2016/5. számú ítéletben pedig úgy foglalt állás, hogy a „véges közjóságnak” minősülő közterület rendeltetésétől eltérő - például kereskedelmi jellegű - használatát az önkormányzat közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. A közterület-használat önkormányzati hatósági ügynek minősül.
- [23] Fentiekre tekintettel a Kúria az elsőfokú jogerős határozatot a Pp. 275. § (3) bekezdése szerint hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

Ha a közigazgatási határozat olyan önkormányzati rendeleten, alapul, melyet a peres eljárás során a Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisített, megtiltva annak alkalmazását a folyamatban lévő bírósági eljárásokban is, akkor az szükségszerűen a határozat hatályon kívül helyezését eredményezi.

Záró rész

- [24] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (1) bekezdése alkalmazásával tárgyaláson kívül bírálta el.
- [25] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő, felülvizsgálati költsége nem merült fel, ezért a Kúria arról nem határozott.
- [26] A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az Itv. 5. § (1) c) pontja és a költségmentességről szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-a szerint az állam viseli.
- [27] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2017. március 14.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng
Erzsébet s.k. előadó bíró, Dr. Sugár Tamás s.k. bíró

A kiadmány hiteléül:
tisztviselő