

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VI.37.875/2018/6.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás előadó bíró, Dr. Vitál-Eigner Beáta bíró

A felperes: ... Kft.

A felperes képviselője: Dr. ... Ügyvédi Iroda

Az alperes: ...

Az alperes képviselője: Dr. ... kamarai jogtanácsos

A per tárgya: kereskedelmi igazgatási ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. május 18-án kelt 8.K.32.512/2017/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.512/2017/15. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 50.000.- (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak felhívásra 70.000.- (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat), mint tulajdonos 2013. szeptember 17-én 2013. december 31-ig érvényes használati megállapodás megnevezésű szerződéseket kötött a felperessel. A felperes a szerződések alapján a Budapest IX. kerület ... kereszteződésében lévő közterületen „...” nevű üzletet üzemeltetett. Az Önkormányzat 2014. márciusában írásban felhívta a felperest a pavilon kiürítésére és elbontására, amelynek a felperes nem tett eleget. 2014. június 16-án az Önkormányzat helyszíni szemlét tartott, ennek eredményeként megállapította, hogy a felperesi üzlet nyitva tart.

- [2] A kijelölés folytán eljáró alperes a 2014. július 16-án kelt XXI/22247-10/2014. számú határozatában a kereskedő tevékenységének folytatását az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra megtiltotta.
- [3] A felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az 5.K.32.867/2015/13. számú ítéletében az alperes fenti határozatát hatályon kívül helyezte.
- [4] Az alperes felülvizsgálati kérelemmel támadta a jogerős ítéletet, a Kúria a Kfv.III.37.871/2016/5. számú ítéletében az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította.

Hangsúlyozta, azon körülmény, hogy a felperes polgári (gazdasági) pert indított a közterület tulajdonosa ellen a vizsgált időszakban a közterület-használat jogszerűségének megállapítása szempontjából nem minősült előkérdésnek. Az érvényes közterület-használati hozzájárulás hiánya a felperes tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírás megsértését, a felperes hatályos jogszabályi feltételeknek meg nem felelését jelenti. Így az alperes jogszerűen alkalmazta a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 9. § (4) bekezdését, és a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 27. § (1) bekezdése szerinti jogkövetkezményt.

- [5] Az alperes a 2017. július 31-én hozott XXI/21975-10/2017. iktatószámú határozatában a IX. kerületi kereskedelmi hatóságnál 8260/2013. számú nyilvántartásba vett, a határozatban megjelölt bejelentésköteles termékek forgalmazását, a kereskedelmi tevékenységének folytatását a határozata jogerőre emelkedésének napjától megtiltotta, egyben elrendelte a IX. kerületi nyilvántartásból a kereskedő, illetve az üzlet törlését és az üzletet bezáratta.

Az indokolásban a Kúria fenti ítéletére alapítottnan rögzítette, hogy a felperes az üzlete által használt közterületre érvényes közterület-használati megállapodással nem rendelkezett. Az alperes 2017. július 24-én az üzletnél helyszíni szemlét folytatott le, az üzletet nyitva találta. Tájékoztatva a felperest, hogy a Kúria jogerős döntés alapján az üzletet a nyilvántartásból törölni fogja. A felperes a XXI/22247-10/2017. számú határozatban meghatározott időtartam alatt nem tett eleget az ott írtaknak, az üzlet működéséhez közterület-használati hozzájárulással nem rendelkezik, ezért kellett a rendelkező részben foglaltak szerint dönteni a Rendelet 27. § (2) bekezdés b) pontja alapján.

A kereseti kérelem

- [6] A felperes eljárási- és anyagi jogi jogszabálysértésre hivatkozással keresettel támadta az alperes határozatát kérve annak bírósági felülvizsgálatát.

Az elsőfokú ítélet

- [7] A közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős ítéletében a keresetet elutasította. Az indokolásban felhívta a Kertv. 9. § (1), (4), 27. § (1), (2) bekezdéseit; a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2. § (3), 3. § (2), 19. § (3), (4), 50. § (1) és 72. § (1) bekezdéseit; a Rendelet 27. § (1), (2) bekezdéseit, Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2012. (V.22.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.1.) 2. § (2) bekezdését és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 206. § (1) bekezdését.
- [8] Kiemelte, hogy a támadott határozatot az annak meghozatalára jogosult jegyző hozta, aki annak kiadmányozási jogát átengedte a Hatósági Iroda vezetőjének. Az átengedés megfelelt a Ket. irányadó rendelkezéseinek, a határozat a Ket. 72. § (1) bekezdés g) pontjában meghatározottak szerint a hatóság bélyegzőlenyomatát is tartalmazza. A jegyző eljárása megfelelt a jegyző hatáskörébe tartozó ügyiratok kiadmányozásáról szóló jegyzői intézkedés 4. pontjának. Az alperesi határozat nem vitásan téves jogorvoslati kioktatást tartalmazott, ez azonban az ügy érdemére nem hatott ki, a határozat hatályon kívül helyezését nem eredményezhette. A téves kioktatás miatt a felperest tényleges joghátrány nem érte.
- [9] A bíróság szerint nem sérült a Ket. 2. § (3) bekezdése és 3. § (2) bekezdés g) pontja. A hivatkozott kúriai ítéletben írtakra figyelemmel az a körülmény, hogy a felperes pert indított a közterület tulajdonosa ellen, nem minősül a közterület-használat jogszerűségnek megállapítása szempontjából előkérdésnek.
- [10] A felek által nem vitatottan a felperes az Önkormányzattól érvényes, írásbeli közterület-használati hozzájárulással nem rendelkezett. Ez a tény már önmagában megalapozta az alperesi határozat meghozatalának jogszerűségét.
- [11] A bíróság nem osztotta a felperes azok okfejtését sem, mely szerint az ügy megítélése szempontjából jelentős ténykérdésnek minősül, hogy felperes tulajdonában álló felülepítmény ingatlannak vagy ingónak minősül. A pavilon által elfoglalt terület vonatkozásában esetlegesen a felperest megillető ingyenes földhasználati jog körében a döntés polgári bíróság hatáskörébe tartozik, ilyen perre a felperes nem hivatkozott.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [12] A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet elsődlegesen annak az alperesi határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezése, másodlagosan a hatályon kívül helyezés mellett az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítása iránt. Véleménye szerint az ítélet sérti a Rendelet 2. § b) pontját, 27. § (2) bekezdés b) pontját; a Ket. 2. § (3), 3. § (2), 12. § (1) bekezdéseit, 121. § (1) bekezdés b) pontját, továbbá

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 23. § (5) bekezdés 2. pontját.

- [13] Elsődlegesen kifejtette, az ügyben nem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Budapest Főváros XIX. kerület Kispesti Önkormányzat Jegyzője, hanem alperes nevea járt el és hozott határozatot. A támadott határozatból nem tűnik ki kétséget kizáróan, hogy azt a jegyző hozta volna, ezzel szemben az a polgármesteri hivatal döntése. A jegyző a határozat szerint nem a saját nevében adta a határozat aláírásáról szóló megbízást, hanem a polgármesteri hivatal vezetőjeként. Ezt meghaladóan határozatban mindenhol konzekvensen a polgármesteri hivatal van feltüntetve, míg a jogorvoslatról szóló tájékoztatásnál is. A fentiekre figyelemmel a határozat semmissége megállapítható, ezért azt a bíróságnak azt hatályon kívül kellett volna helyeznie.
- [14] A felperes okfejtése szerint a határozat és az ítélet alapjául szolgáló Ör.1. jogellenes, sérti a Ket. 12. § (1) bekezdését, az Mötv. 23. §-át és az Alaptörvény XXVII. cikk (7), valamint 32. cikk (3) és (6) bekezdéseit. Ebben a körben hivatkozott több kúriai döntésre, valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5033/2017/4. számú határozatára. Előadta, hogy az Önkormányzati Tanács által törvénysértőnek minősített Fővárosi Önkormányzat-i rendelet és az Ör.1. ugyanazon okból törvénysértőek.
- [15] A felperes indítványozta, hogy a Kúria eljáró tanácsa kezdeményezze a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör.1., valamint Budapest Főváros IX. kerület Ferencvárosi Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2016. (I.29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) felülvizsgálatát.
- [16] A felperes szerint azért is jogszabálysértő a jogerős ítélet és az alperesi határozat, mert sem az alperes, sem a bíróság nem minősítette előkérdésnek a közterület-használat tárgyában folyó polgári peres eljárásokat.
- A felperes felülvizsgálati kérelméhez csatolta a felperes és az Önkormányzat között folyt polgári perben hozott ítéleteket. A Fővárosi Törvényszék a 2018. április 24-én kelt 4.Gf.75.071/2018/5-I. számú ítéletében helybenhagyta a Pesti Központi Kerületi Bíróság 28.G.300.211/2016/40. számú ítéletét, amelyben az elsőfokú bíróság elutasította a felperes keresetét, amely többek között arra irányult, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a felek között 2013. december 31-ig létrejött szerződés határozatlan időtartamúvá alakult át.
- [17] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében az ítélet hatályában fenntartását indítványozta.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [18] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [19] A Pp. 275. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs. A Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló

iratok alapján dönt. A jogerős ítélet csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálható felül.

- [20] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan és törvényesen megállapított tényállásból az ügy érdemében helytálló jogi következtetésekre jutott. A felülvizsgálati bíróság a jogerős ítéletben írtakkal – egy tényállásbeli kiegészítéssel és az ehhez kapcsolódó pontosítással – egyetért, a felülvizsgálati kérelmet elbírálva az alábbiakat fejti ki.
- [21] A Rendelet 2. § b) pontja többek között kimondja, a kormány kereskedelmi hatóságként és a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény szerinti szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságként – a nemesfém-ből készült ékszerek, díszműárak és egyéb tárgyak forgalmazása kivételével, továbbá a 26. § (1) bekezdésében foglalt kivétellel – az a) pontban nem említett kereskedelmi tevékenységek esetében e rendelet, ... a Kertv. 9. § (1), (4) és (5) bekezdése tekintetében a kereskedelmi tevékenység helye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzőjét, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a Fővárosi Főjegyzőt jelöli ki.
- [22] A felek által nem vitatottan az alperesi határozat többek között a Kertv. 9. § (4) bekezdés b) és d) pontján alapul, ezért az eljárásra a Rendelet 2. § b) pontja szerint a kerületi önkormányzat jegyzője rendelkezik hatáskörrel. Az ügyben a Budapest Főváros Kormányhivatala a 2014. május 22-én hozott BPB/007/03516-2/2014. számú végzésében eljárásra a Budapest Főváros XIX. kerület Kispest Önkormányzat Jegyzőjét, az alperest jelölte ki.
- [23] Az Mötv. 81. § (3) bekezdés j) pontja értelmében a jegyző a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét. A fenti jogszabályhely alapján adta ki az alperes a XV-1673-5/2017. számú Jegyzői Intézkedését a Polgármesteri Hivatal jegyzői hatáskörbe tartozó ügyiratainak kiadmányozásáról. Ennek 4. pontja többek között rögzíti, hogy az üzletek hatósági zárásával és nyitásával kapcsolatos határozatokat a Hatósági Iroda vezetője, távollétében helyettese kiadmányozza.
- [24] A Ket. 19. § (3) bekezdése kimondja, a hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra nem ruházhatja át, kivéve, ha törvény a hatáskör törvényben meghatározott esetben, az ott meghatározott másik hatóságra való átruházását kivételesen lehetővé teszi. Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte. A Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontja többek között rögzíti, hogy a határozatnak tartalmaznia kell a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával.
- [25] A bírósági felülvizsgálat alapjául szolgáló közigazgatási határozat záró részéből egyértelműen kitűnik, hogy azt Dr. ..., az alperesi jegyző hozta és a megbízásából ... hatósági irodavezető írta alá. A

kiadmányozás jogalapja az Mötv. 81. § (3) bekezdés j) pontja és a hivatkozott Jegyzői Intézkedés 4. pontja alapján fennáll, az nem minősül a hatáskör átruházásának, a kiadmányozás technikája nem sérti a Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontját.

- [26] A fentiekből megállapíthatóan a támadott hatósági határozatot az alperes hozta hatáskörében eljárva a kijelölő végzésre alapítottnan. Az a tény, hogy a jogorvoslati tájékoztatásban helytelenül került rögzítésre, hogy a döntéssel szembeni keresetet alperes neve ellen kell előterjeszteni, nem változtat a jogszerű alperesi hatáskörgyakorláson.
- [27] A fentiekre figyelemmel a felperesnek a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontján alapuló semmisségi kifogása nem foghat helyt.
- [28] A Rendelet 27. § (1) bekezdése alapján, ha a kereskedő a tevékenységére, a forgalmazott termékekre, illetve annak árusítására vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy a hatályos jogszabályi feltételeknek nem felel meg és a jogsértés másként nem orvosolható, illetve a jogszabályi feltételeknek való megfelelés más módon nem biztosítható, a jegyző - a (2) bekezdés a) és a (3) bekezdés szerinti eset kivételével - az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra a tevékenységet megtilthatja, vagy az üzletet ideiglenesen bezárathatja. A 27. § (2) bekezdés b) pontja kimondja, a jegyző a működési engedélyt visszavonja, illetve tevékenység folytatását megtiltja és a kereskedőt, illetve az üzletet a nyilvántartásból törli és az üzletet bezáratja, ha a kereskedő az (1) bekezdés szerinti jegyzői határozatban meghatározott időtartam alatt nem tesz eleget a határozatban foglaltaknak.
- [29] A Kúria rámutat, a felperes vendéglátó egységével kapcsolatban két külön, de egymáson alapuló hatósági eljárást folytatott le az alperes. A 2014. július 16-án kelt határozatában a Rendelet 27. § (1) bekezdését alkalmazva döntött a felperes tevékenységének a hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napig történő megtiltásáról, míg a jelen ügy alapjául szolgáló 2017. július 31-én kelt határozatában a Rendelet 27. § (2) bekezdés b) pontjára alapítottnan alkalmazott szankciókat, így többek között az üzlet bezárását rendelte el.
- A döntések alapja az volt, hogy a felperes az üzlete által használt közterületre érvényes közterület-használati megállapodással nem rendelkezett.
- [30] A közterület-használati hozzájárulás szükségességét az Ör.1. 2. § (1) és (2) bekezdései írták elő.
- [31] A Kúria kiegészítve az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást rögzíti, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5044/2015/6. számú végzésével kiegészített Köf.5044/2015/3. számú határozatában megállapította, hogy az Ör.1. törvénysértő, mert annak bevezető része jogszabályellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Ör.2.-t a helyi rendeletalkotó az Ör.1. megsemmisítése miatt hozta meg, annak 2. § (1) és (2) bekezdései nagyrészt megegyeznek az Ör.1. (1) és (2) bekezdéseivel a

közterület-használati hozzájárulás körében.

- [32] A 2017. július 31-én kelt alperesi határozat önkormányzati rendeleti alapja kizárólag az Ör.2. 2. § (1) és (2) bekezdése lehetett, hiszen a fent írtaknak megfelelően az Ör.1. 2015-ben megsemmisítésre került.
- [33] Fogalmilag kizárt, hogy a Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa a már megsemmisített Ör.1. ismételt megsemmisítésére terjesszen elő indítványt a Kúria Önkormányzati Tanácsa felé.
- [34] A korábban írtaknak megfelelően a felperes az érintett közterület-használatára 2013. december 31-ig rendelkezett közterület-használati szerződéssel, a polgári bíróság a jelen ítélet 15. pontjában foglaltak szerint jogerősen elutasította a felperes azok keresetét, amely többek között arra irányult, a bíróság állapítsa meg, hogy a felek között 2013. december 31-ig létrejött szerződés határozatlan időtartamúvá alakult át.
- [35] A Kúria hangsúlyozza, a felperes nem rendelkezett érvényes jogcímmel az érintett közterület használatára, így az alperes a Rendelet 27. § (2) bekezdés b) pontját alkalmazva jogszerűen döntött a szankciók elrendeléséről.
- [36] A Kúria nem kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását az Ör.2. teljes vagy részbeni megsemmisítése iránt. Ennek oka az, hogy a felperes nem tudott olyan érvényes jogcímet igazolni, amely bizonyítaná az alperesi határozat jogszerűtlenségét.
- A Kúria Önkormányzati Tanácsának a felperes által hivatkozott Köf.5033/2017/4. számú határozata azt tartalmazza, hogy szükséges az azon üggyel érintett Fővárosi Önkormányzat-i rendelet olyan módosítása, amelyik a közterület-használatához való hozzájárulás önkormányzati hatósági ügy mivoltát fejezi ki, ezáltal a hatályos szabályozás szerinti Ket. szabályainak alkalmazását teszi lehetővé. A korábban már hivatkozott érvényes közterület-használati jogcím hiányában nem hatna ki a perbeli jogviszonyra, ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5033/2017/4. számú határozatban írtaknak megfelelő módon döntene az Ör.2. 2. § (1) és (2) bekezdése jogszabályokba ütközése vonatkozásában.
- [37] A Kúria a Rendelet 27. § (1) bekezdésének sérelméhez kapcsolódó Kfv.III.37.870/2016/5. számú ítélete 12. pontjában kimondta, hogy a polgári (gazdasági) per kimenetele a perben vizsgált időszakra vonatkozóan visszamenőlegesen nem teszi a felperes tevékenységét jogszerűvé, és a határozat jogszabálysértő voltának megállapítására sem adhat alapot. A felperes által indított polgári per az eljárásra nem hatott ki, annak előkérdéseként nem értékelhető.
- [38] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa osztja a másik tanács érvelését kiegészítve azzal, hogy a korábban írtaknak megfelelően a polgári bíróság jogerősen elutasította a felperesnek a közterület-használatára vonatkozó szerződés határozatlan idejűvé történő nyilvánítása iránt előterjesztett keresetét.
- [39] A Kúria véleménye szerint az alperes nem sértette meg a Ket. 2. § (3) bekezdését és 3. § (2) bekezdés b) pontját, a tényállás-

tisztázási kötelezettségének ugyanis a hatóság eleget tett, eljárását szükségtelen lett volna felfüggesztenie a polgári peres eljárásra tekintettel, mert az nem minősül előkérdésnek.

- [40] A Kúria a Pp. 275. § (3) bekezdését alkalmazva a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [41] *Érvényes közterület-használati jogcím hiányában a jegyző az üzletet bezárathatja. Nem minősül az üzlet bezárását elrendelő határozathoz vezető eljárás előkérdésének a közterület-használati szerződéshez kapcsolódó polgári per.*

Záró rész

- [42] A felülvizsgálati kérelmet a Kúria a Pp. 274. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.
- [43] A pervesztes felperes köteles az alperes részére felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére a Pp. 78. § (1) bekezdése szerint.
- [44] A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket szintén a felperesnek kell megfizetnie a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdésére figyelemmel.
- [45] Az ítélettel szembeni felülvizsgálatot a Pp. 271. § (1) bekezdésének e) pontja zárja ki.

Budapest, 2019. november 13.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Sugár Tamás s.k.
előadó bíró, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. bíró

A kiadmány hitelével:

tisztviselő