

A közterület-használati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy. A közterület-használati díj kivetésére csak tisztázott tényállás alapján kerülhet sor.

[2004. évi CXL. Tv. 41. § (2) bek., 59/1995. (X.20.) Főv.Kgy.rendelet 15. § (4) bek., 47/2004. (VII.29.) Önkormányzati rendelet 5. § (3) bek.

[1] A felperesi jogelőd, mint vállalkozó és az alperesi jogelőd, mint megrendelő 1990. évben megállapodást kötöttek, mely szerint a felperesi jogelőd 10 darab hirdeteshordozóval ellátott utasvárót helyezhet ki a XX. kerület közterületén a megrendelő által javasolt pontokra. A megállapodás szerint alperesi jogelőd az abban foglaltak teljesítéséhez szükséges közterületet 15 éves időtartamra bocsátotta felperesi jogelőd rendelkezésére, így az általa vállalt szolgáltatás időtartamát ugyancsak 15 évben jelölték meg. A szerződésben azt is kifejezetten rögzítették, hogy alperesi jogelőd hozzájárul a felperesi jogelőd által gyártandó várótermek kihelyezéséhez, azok fennmaradását 15 éves időtartamon belül engedélyezi. Mindezek alapján megállapítható, hogy a felek közötti megállapodás határozott időre, 15 évre jött létre, amely meghatározott idő 2005. május 31. napjával bezárólag letelt.

[2] Az alperes és a felperesi jogelőd között 1998. évben ismételt megállapodás született újabb 20 darab utasváró kihelyezésére. Az utóbbi szerződés is határozott időre, 1998. április 15. és 2000. december 31. közötti időtartamra szólt. A közterület használati megállapodás 6. pontjában rögzítették, hogy amennyiben a használó felperesi jogelőd a szerződéssel érintett közterületet a határozott idő lejárta után is használni kívánja, úgy erre nézve kérelmet kell benyújtania.

[3] Az alperes 2007. november 27-én levélben kérte a felperest újabb 2 utasváró felállítására, a már korábban megjelölt helyszínekre. Az utólag felállított 2 darab pavilonra nézve a felek között megállapodás nem jött létre, a fenti levél tanúsága szerint az utasvárók telepítése térítésmentesen történt, megállapodás egyéb részletei nem ismertek. 1 darab további utasváróval kapcsolatos megállapodásról, ennek megtörténte vonatkozó féli elismerésen kívül egyéb adat nem áll rendelkezésre.

[4] 2012. március 26-án kelt levelében a felperes az alpereshez fordult azzal, hogy az utasvárók vonatkozásában határozott időtartamú közterület használati megállapodást kíván kötni.

[5] A Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzatának Gazdasági és Városfejlesztési Bizottsága (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) – fenti kérelemre reagálva - 2013. február 6. napján kelt határozatában megállapította, hogy a felperes által telepített 33 reklámvitrinnel felszerelt utasváró pavilonból 20 pavilonra nézve 2001. január 1. napjától, további 13 pavilonra nézve pedig 2005. június 1. napjától jogellenes közterület használatra került sor.

[6] A fentiekre tekintettel az elsőfokú hatóság négyszeres, azaz 166.918.960 forint használati díj fizetési kötelezettséget írt elő a felperes terhére a 2013. január 31. napjáig terjedő időszakra, emellett a felperest a közterület eredeti állapotának helyreállítására kötelezte. Az indokolásban az elsőfokú hatóság hivatkozott a közterületek használatáról és használatának rendjéről szóló 59/1995.(X.20.) Főv.Kgy. rendelet (a továbbiakban: R.1.) 15.§ (4) bekezdésére, valamint saját kerületi önkormányzatának a közterületek használatáról és használatának rendjéről szóló 47/2004.(VII.29.) ÖK rendelet (a továbbiakban: R.2.) 5.§ (3) bekezdésére.

[7] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2013. július 11. napján kelt VA-5007/10/2013. számú határozattal módosított 2013. április 18. napján kelt VA-5007/7/2013. számú határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta. A módosított alperesi határozat indokolása szerint 20 pavilon

tekintetében 2001. január 1-től, 1 pavilon tekintetében 2003. március 1-től, 10 pavilon tekintetében 2005. június 1-től, 2 pavilon tekintetében pedig 2007. december 1. napjától állapította meg a négyszeres használati díjfizetési kötelezettséget, ezúttal 202.150.880 forint összegben.

[8] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott, és az alperes módosított határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte. Ítéletének indokolása szerint a felek nem vitatták, hogy köztük a közterület használatának kérdésében eredetileg polgári jogi megállapodások jöttek létre. A 33 pavilonból 2 esetében ez ugyan nem került írásba foglalásra, azonban az eset körülményei és a megismert adatok alapján megállapította, hogy ezen pavilonok is osztották a többi pavilon sorsát. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a polgári jogi jogviszony megállapíthatóságát az is alátámasztja, hogy a felek nem a közjogi értelemben vett klasszikus közterület használati díj fizetését, mint ellenértéket választották, hanem a felperes az utasvárók karbantartását vállalta a közterület használat ellenértékeként. A felek között tehát visszerhes megállapodások jöttek létre, melyek megkötése során az alperes részéről a tulajdonosi jogok gyakorlása dominált, nem pedig a hatósági jogkör.

[9] Az alperes felülvizsgálati kérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és elsődlegesen új, elutasító döntés meghozatalát, lényegében a kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra, új határozat hozatalára utasítását kérte.

[10] Az alperes álláspontja szerint az ítélet több vonatkozásban is jogszabálysértő. Sérti a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 4.§ (4) bekezdését, 200.§ (1) bekezdését, 205.§-át, 216-218.§-ait, továbbá az R.1. 4.§ (1) és (2) bekezdéseit, 6.§ (1) és (5) bekezdéseit, 9.§ (1) bekezdését, 10.§ a) pontját, 12.§ (1)-(2) bekezdéseit és 15.§ (4) bekezdését, valamint a Ket. 12.§-át és 18.§-át. Az alperes szerint sérült az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 60/A.§ g) pontja, és a Magyarország önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 23.§ (4) bekezdés 10) pontja, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 206.§ (1) bekezdése és 221.§ (1) bekezdése is.

[11] Az alperes felülvizsgálati kérelme érdemben nem alapos.

[12] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból részben téves következtetésre jutott a közigazgatási határozatok jogszerűségével kapcsolatban, a jogerős ítélet érdemével a felülvizsgálati bíróság - mindezek ellenére - teljesen, indokaival azonban csak részben ért egyet.

[13] A Kúria egyetért az elsőfokú bírósággal abban, hogy a hatóság eljárása és döntése olyan jogi hibákban szenved, amelyek a határozatok hatályon kívül helyezését indokolják.

[14] A Kúria azonban e hibák tekintetében más fontossági sorrendet állított fel.

[15] A jogerős ítélet helyesen rögzíti, hogy az alperes súlyos eljárási hibát vétett, megsértette a Ket. 41.§ (2) bekezdését, a kizárás szabályait, amikor a képviselő-testület döntésének előkészítésében ugyanaz az ügyintéző vett részt, aki az elsőfokú érdemi határozatot is megfogalmazta. A relatív kizárási ok fennállása kimeríti a súlyos, az ügy érdemére kiható eljárási hiba fogalmát, amely miatt a Pp. 339.§ (1) bekezdésében foglaltak alapján az alperesi határozat hatályon kívül helyezése már önmagában is indokolt.

[16] Ezen eljárási hibán túl azonban a Kúria más lényeges eljárási hibákat is talált, amelyek miatt nemcsak a másodfokú, de az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezése is szükséges:

[17] Az elsőfokú bíróság véleményétől eltérően és az irányadó kúriai gyakorlattal (Kfv.IV.37.537/2013/9., Kfv.IV.37.470/2013/8., Kfv.IV.37.197/2015/5., Kfv.IV.37.940/2015/3.) egyezően megállapította a Kúria, hogy a perben felülvizsgálni kért ügy nem vitásan önkormányzati hatósági ügy, mivel az az alperesi önkormányzat közterületének rendeltetéstől eltérő célú felperes általi használatát érinti a hirdetőberendezések közterületen való elhelyezésével, így a használattal együtt járó egyéb kötelezettségekre (buszmegálló telepítése, fenntartása) vonatkozó megállapodás polgári jogi vonatkozásai a jelen eljárásban másodlagosnak tekinthetők. Utóbbiak tartalmát, érvényességét, illetőleg érvénytelenségét a felülvizsgálati bíróság hatáskör hiányában nem vizsgálta, az elsőfokú bíróság erre vonatkozó megállapításait mellőzte.

[18] A Kúria az ügy eldöntése szempontjából lényegesnek tekinti, hogy a per tárgyát képező döntés jogalapját az R.2. adja, amelynek a 31/2007.(X.9.) Ök. rendelettel beiktatott 7/A.§-a közterület-használati hozzájárulással kapcsolatos ügyeket – 2007. november 1-i hatállyal és a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazandóan - önkormányzati hatósági ügynek nyilvánítja, megadva ezzel az alperesnek az önkormányzati hatósági fellépés jogosultságát. Az elsőfokú bíróságnak tehát elsődlegesen az önkormányzati hatósági ügyben hozott döntés jogszerűségéről kellett volna állást foglalnia.

[19] Figyelemmel arra, hogy 2007. november 1-től kezdődően minősíti a kerületi szabályozás önkormányzati hatósági ügynek a közterület használat kérdését, ezért a Kúria álláspontja szerint csak ezen időponttól merülhet fel annak a vizsgálata, hogy a felperes a hirdetőberendezései által használt közterülethez rendelkezett-e hozzájárulással, ennek hiányában jogellenes-e a közterület használat.

[20] A feltett kérdésre adandó válasznál a Kúria vizsgálta a rendelkezésre álló adatokat, amelyek alapján azt tudta megállapítani, hogy a 33 utasvárót – a tényállás szempontjából - három különböző csoportra kell osztani.

[21] Az első csoportba tartozó három esetre (a 2007 novemberi kérelemre és a 2003-ban felállított utasváró melletti hirdetőberendezésre) nincs elégséges adat annak kétséget kizáró megállapításához, hogy miben állapodtak meg a felek, az önkormányzat, mint megrendelő által elvárt teljesítés ellentételezéseként a felperes kapott-e, s ha igen, milyen határidőig a közterület használatához hozzájárulást, így ez a hozzájárulás lejárt vagy sem. E körbe tartozóan tehát közterület jogellenes használatának megállapítása megalapozatlan.

[22] A perben felülvizsgált határozatok tekintetében megállapítható, hogy a tényállás tisztázása, a megállapított tények bizonyítása és az abból levont következtetések jogi indokolása több vonatkozásban is hiányos, és ezt részben észlelte az alperes is, amikor az elsőfokú hatóságtól eltérően döntött. Az elsőfokú határozat tényfeltárási és indokolási hiányosság okán súlyosan jogsértő volt, melyet az alperesi hatóság csak részben korrigált, mivel a három esetet nem tényszerű adatok birtokában, hanem analógia alapján értékelte.

[23] A fennmaradó 10, illetve 20 db utasváró tekintetében az az eltérés, hogy míg az előbbi esetben ismertek a megállapodás részletei, az utóbbiak vonatkozásában csak a közterület használati hozzájárulás áll rendelkezésre, illetőleg a tulajdonosi hozzájárulás eltérő időszakot érint. Mindkét csoportba tartozó várókban elhelyezett hirdetőberendezések kapcsán kétséget kizáróan

megállapítható, hogy az önkormányzat által adott hozzájárulás lejárt (előbbi esetben 2005. május 31. napjával, az utóbbi esetben 2000. december 31-én), de a felperes (jogelődje) új kérelmet egyik csoportot érintően sem nyújtott be. Ez okból szükségtelen annak elemzése, hogy a hozzájárulás kifejezett vagy hallgatóságos formában megvalósult-e, mivel kérelem e tárgyban az önkormányzathoz felperes által igazoltan nem érkezett 2012. március 26-át megelőzően. Történt ez mindannak ellenére, hogy a fővárosi szabályozás [R.1. 3.§ (4) bekezdése] előírta a kérelmezés szükségességét, és azt is, hogy a hozzájárulás csak ideiglenes jelleggel – meghatározott időtartamra vagy meghatározott feltételek bekövetkeztéig – adható (R.1. 6.§), tehát fel sem merülhet a határozatlan időre szóló hozzájárulás esete.

[24] Tekintettel arra, hogy a felperes nem tudta bizonyítani, hogy kérelmet nyújtott be, és arra akár hallgatóságosan is, de kapott volna hozzájárulást, a kihelyezett összesen 30 db hirdetőberendezésével jogellenesen használta a közterületet.

[25] Az alperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott arra, hogy a közösségi közlekedés biztosítása, működtetése, szervezése Budapesten fővárosi és nem kerületi feladat, mely feladat fővárosi önkormányzati jellegét a felperes elismerő nyilatkozata is megerősítette, hangsúlyozva, hogy közte és a Fővárosi Önkormányzat között 25 évre szóló szerződés jött létre az utasvárók tekintetében.

[26] A Kúria álláspontja szerint a hirdetőberendezések közterület használata miatti önkormányzati hatósági ügy és az utasvárók kihelyezése folytán létrejött polgári jogviszony szoros kapcsolata miatt jelentősége van annak, hogy a felperes nemcsak a saját érdekében, hanem a helyi közösség érdekében is eljár, és ezzel nyilvánvalóan kerületi önkormányzati feladatot vállalt, amikor az utasvárók telepítését, karbantartását, felújítását vállalta, azt folyamatosan teljesítette is a hirdetőtevékenység folytatása mellett. Az önkormányzat pedig – a korábbi álláspontját egyoldalúan megváltoztatta, és a vizsgált hatósági fellépése tükrében - nem kívánt ezért a közösségi szolgáltatásért ellentételezést adni, az utóbbi események tükrében lényegében ingyen várta el azt. Lényeges az is, hogy a felperes 2012 márciusi kérelmére az elsőfokú hatósági döntés 2013 februárjában, azaz majdnem egy év elteltével került meghozatalra, ráadásul 2013. január 31. napjáig kiszabva a közterületi használati díj négyszeresének összegét, amely azt jelenti, hogy a hatósági késedelem majdnem egy évre a felperesnek az éves díj négyszeresével azonos összegű többletköltséget okozhatna.

[27] Mindezen tényekre azért hívja fel a Kúria a figyelmet, mert az önkormányzati hatósági ügyek sajátossága, hogy abban a tulajdonosi és hatósági elemek keverednek, a hatóság saját ügyének elbírálásából elfogultsága okán ki nem zárható, mivel nincs más hatáskörrel rendelkező szerv a közterület használati ügyekben való eljárásra, így különös hangsúlyt kapnak az eljárási garanciák, a Ket., amely alapelvi szinten írja elő, hogy a hatóság köteles megtartani és megtartatni a jogszabályokat [1.§ (1) bekezdése], közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni; a hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el [1.§ (2) bekezdése], továbbá a hatóságot eljárási kötelezettség terheli [20.§ (1) bekezdése]. Ehhez képest nem vitatható, hogy a jelen ügyben a hatóság nemcsak a kérelem egy éves késedelemmel történő elbírálása során, hanem a közterület használathoz kapcsolódó rendezetlen állapot eltűrése folytán is éveken át mulasztott, melynek következményeit kizárólag a felperesre terhelte.

[28] A Kúria hangsúlyozza, hogy az R.2. 2007. évi módosítása után keletkezett az alperes számára hatáskör, a 2007. november 1. napját megelőző időszakra megállapított kötelezés jogszabályi alapját a határozat indokolása nem támasztja alá, a hivatkozott jogszabályi rendelkezés pedig azt egyértelműen cáfolja. Az a körülmény, hogy az alperes által nem tisztázott tényállási elemek a perben részben, a kijelentés szintjén megválaszolásra kerültek a határozat jogellenes voltát nem szüntette meg, mivel a bíróság a felülvizsgálni kért határozat jogszerűségét vizsgálja, amely utólagosan magyarázatokkal nem egészíthető ki.

[29] Az elsőfokú bíróság rögzítette, hogy új eljárás elrendelésére – az általa elsődlegesen polgári jogi jogviszonyként kezelt jogi helyzetre tekintettel – nem volt szükség. A Kúria ezzel szemben azért nem látott okot az új eljárás elrendelésére, mert az önkormányzati hatóságnak mindenekelőtt arról kell döntenie, hogy – saját mulasztására is tekintettel – indokoltnak látja-e az új eljárás kezdeményezését. Amennyiben igen, úgy a hivatalból indítható eljárásra tekintettel ezt bármikor megteheti a bíróság kötelezése nélkül is.

[30] Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (3) bekezdése alapján – az indokolás módosítása mellett - hatályában fenntartotta.

(Kúria, Kfv.II.37.480/2015.)