



FŐVÁROSI KÖZLÖNY

BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK HIVATALOS LAPJA

2018. február 15.

LXVIII. évfolyam

3. szám

TARTALOMJEGYZÉK

– A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK Kéf.5.033/2017/4. SZÁMÚ HATÁROZATA	514
---	-----



A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK Köf.5.033/2017/4. SZÁMÚ HATÁROZATA

Az ügy száma: Köf.5033/2017/4.

A tanács tagja: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke; Dr. Horváth Tamás előadó bíró, Dr. Dobó Viola bíró

Az indítványozó: Kúria Pfv.I. tanácsa (1055 Budapest, Markó u. 16.)

Az érintett önkormányzat: Budapest Főváros Önkormányzata (1052 Budapest, Városház u. 9–11.)

Az ügy tárgya: közterület-használat rendjének szabályozása

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

– megállapítja, hogy Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Föv. Kgy. rendeletének 5. § (1) bekezdése törvénysértő, ezért azt 2018. április 30-ai hatállyal megsemmisíti;

– megállapítja, hogy Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlésének 3/2013. (III. 8.) Föv. Kgy. rendelet 5. § (1) bekezdése nem alkalmazható a Kúria Polgári Kollégiuma előtt folyamatban lévő Pfv.I.22.145/2016. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;

– elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;

– elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

INDOKOLÁS

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes keresetében – egyebek mellett – annak megállapítását kérte, hogy jogellenes az alperes önkormányzat tulajdonosi bizottságának a közterület használati ügyében hozott határozata. Az alperes Fővárosi Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) a 3/2013. (III. 8.) Föv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Ör.) alapján kialakított gyakorlata szerint a közterületi használati kérelmeket nem közigazgatási eljárásban, nem a közigaz-

gatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai alapján bírálják el, hanem a rendeletet követve magánjogi keretek között eljárva. Ezáltal elvonják a döntéssel szemben a közigazgatási jogorvoslat lehetőségét.

[2] Az alperes Önkormányzat érdemi ellenkérelme a kereset elutasítására irányult. Az alperes szerint a területek a tulajdonában állnak, ezért a használat polgári jogi megközelítése figyelembevételével alakította ki a szabályozás rendszerét. Ez azt jelenti, hogy a közterület-használat a tulajdonosi hozzájárulás megadásával és szerződés megkötésével jön létre. Az alperes hivatkozott a 434/B/2015. AB határozatra, valamint a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal B–6254-3-2009. számú levelére, amely szerint egyaránt jogszerűek a tárgykört önkormányzati hatósági jogviszonyként, illetve tulajdonosi jogkörben rendező önkormányzati rendeletek.

[3] Az elsőfokú bíróság ítéletével elutasította a keresetet, a felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság pedig helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A jogerős ítélet indokolása szerint a másodfokú bíróság osztotta az alperes érveit és rámutatott, hogy az alperes az Ör. 10. § (1) bekezdése alapján tulajdonosként határozhatott akként, hogy a közterület-hasznosítási megállapodás meghosszabbításához nem járul hozzá.

[4] A felperes a keresetet elutasító jogerős ítélet ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelme alapján a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/C. § (1) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése alapján indítványozta az alperes említett számú rendeletének a felülvizsgálatát és ennek eredményeként a rendelet egészének a megsemmisítését.

[5] Okfejtése szerint a rendelet sérti az Alaptörvény XVIII. cikkének [helyesen: XXVIII. cikkének] (7) bekezdését az Alaptörvény 32. §-ának [helyesen: 32. cik-

kének] (3) és (6) bekezdéseit, valamint a Ket. 12. § (1) bekezdését. Kérelmében utalt a felülvizsgálat tárgyát képező, szerinte jogszabálysértő ítéleti döntésre, melyből kitűnően az alperes úgy szüntette meg a hosszabb idő óta fennálló közterület-használati jogát, hogy döntésével szemben nem biztosított jogorvoslati lehetőséget, azaz nem hatóságként, hanem magánjogi alapokon, tulajdonosi minőségben járt el.

[6] A felperes szerint az alperes a közterületek használatával kapcsolatban hatóságként jár el, ebben a jogviszonyban ugyanis a közjogi elemek túlsúlya jellemző. Az alperes Önkormányzat rendelete szerinte ezzel ellentétesen magánjogi szerződéses keretet követ, ennek folytán jogorvoslati lehetőséget jogszabálysértő módon nem biztosít. A felperes szerint ez a típusú jogalkotási technika a Ket. 12. § (1) bekezdésének kijátszására irányul és ezért a rendelet egészének a megsemmisítése indokolt.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[7] A Kúria eljáró tanácsa a felperes kérelme alapján a Pp. 155/C. § (1) bekezdése értelmében kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának a Bszi. IV. fejezetének 15. pontjában szabályozott nemperes eljárását, egyidejűleg a felülvizsgálati eljárást a Pp. 155/C. § (4) bekezdése alapján felfüggesztette. Az eljáró tanács az alperesi önkormányzat közterület használatáról alkotott Ör. rendeletének felülvizsgálatát kezdeményezte.

[8] A Kúria eljáró tanácsa a kezdeményezéskor figyelemmel volt arra, hogy a felperes által felvetett jogkérdés megítélése nem egységes, ugyanakkor az ennek kapcsán kialakult vita eldöntése nem polgári pereket tárgyaló bíróság elé tartozik. A kérdés tehát az, hogy az önkormányzatok a közterület-használat vonatkozásában hatóságként, közigazgatási eljárásban, vagy tulajdonosként magánjogi alapokon járhatnak-e el.

[9] Figyelembe vette az eljáró tanács azt is, hogy az Alkotmánybíróság, valamint a Kúria hasonló ténybeli alapok mellett meghozott határozatai alapján kialakult gyakorlat szerint a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy, melyben az önkormányzat megfelelő fórumának közigazgatási határozatot kell hoznia, és az így meghozott határozattal szemben a közigazgatási fórumrendszerén a jogorvoslati lehetőséget is biztosítania kell. A közigazgatási fórum által meghozott jogerős határozat az, ami az erre irányadó, különös eljárási szabályok szerint bíróság által felülvizsgálható.

[10] Az Önkormányzat állásfoglalásában a közterület-használati megállapodásban szabályozott jogviszony természetét polgári jogi jogviszonynak tekinti, amelyik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) hatálya alatt áll.

[11] Tekintettel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényre (a továbbiakban: Möt.v.) az állásfoglalás a Fővárosi Önkormányzat és a kerületek között a közterületekkel kapcsolatos feladatok ellátását tulajdonukban állás szerint határolja el, ennek alapján az Önkormányzat szabályozása csak saját tulajdonára vonatkozhat. Az érvelést követve ezért a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.v.) szabályai irányadók a használat átengedése tekintetében.

[12] Az Önkormányzat hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára: a 46/B/1966. AB, a 434/B/2005. AB, az 1358/H/2008. AB, valamint az 1359/H/2008. AB határozatokra, melyekből a közterület-használatra vonatkozóan a polgári jogi jogviszonyként való felfogás elemei rajzolódhatnak ki. Az állásfoglalás a közterületi parkolás analógiájával él.

[13] Az állásfoglalásban foglaltak szerint a helyi önkormányzatok jogosultak eldönteni, hogy a közterületekkel kapcsolatos viszonyokat hatósági ügyként vagy polgári jogviszonyként fogják föl. „Budapest Főváros Önkormányzata az utóbbi megközelítést választotta.” Eszerint az önkormányzati autonómia korlátozása jogértelmezéssel sem lehetséges.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[14] Az indítvány részben megalapozott.

[15] Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 55. § (2) bekezdésének alkalmazásával megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti.

[16] Az Önkormányzati Tanácsnak azon kérdést illetően, hogy elvonták-e az ügyben felperes jogorvoslatihoz való jogát, abban a mögöttes kérdésben kellett állást foglalnia, vajon a közterület-használati hozzájárulás polgári vagy közigazgatási jogintézmény-e, illetve annak polgári viszonyra minősítése az Önkormányzat rendelete által jogszerű-e.

[17] A Kúria ezzel összefüggésben először a kérdéses jogviszony jellegét tette elemzés (I.) és elhatárolás (II.) tárgyává, majd ennek eredményeként vizsgálta, hogy az Önkormányzat rendelete miképpen felel meg a megállapításra került jogviszony tartalmi követelményeinek (III.).

I.

[18] Az indítvány hivatkozta a Kúria hasonló tárgyú ítéleteit, így a Kfv.IV.37.470/2013; Kfv.IV.37.573/2013; Kfv.IV.37.197/2015; Kfv.IV.37.940/2015 számú határo-

zatait. Ezek elvi kiindulópontja, hogy a közterületet „véges közjóságnak” tekintik, amiből a helyi önkormányzat közhatalomként való eljárása következik. E fogalom értelmezése kulcsfontosságú közbevetőlegesen ahhoz, hogy a hatályos jog idevágó alapvető szabályozási megoldásait értelmezni lehessen.

[19] 1. A közjóság a közpénzügyek fogalmai közé tartozik. Piacgazdaságban azokat a javakat tekintik ilyennek, amelyekhez mindenki szabadon hozzáfér, azaz fogyasztásuk közös, illetve senkit sem lehet azok élvezetéből kizárni. A tipikus áruviszony ennek éppen az ellenkezője: az adásvételi szerződés a vevőt a vételár ellenében egyénre szabott jog gyakorlásával ruhazza fel, míg éppen e kizárólagosság miatt mások az adott jószág-ra vonatkozó jogok gyakorlásából természetesen ki vannak zárva. Közjóságokra azonban piacgazdaságban is szükség van, és mivel előállításuk a vállalkozásoknak nem lenne gazdaságos, a kormányzat vállal szerepet biztosításukban.

[20] Közjavak körébe tartozik például a tiszta levegő, aminek szennyezését, „elhasználását” közös érdekből korlátozni kell, vagy a közvilágítás fénye, amire egyaránt szükség van, és mindenki él vele, noha közvetlenül nem fizet érte használatának mértékével arányosan. Mind-egyikre igaz, hogy a fogyasztásukért az egyéneket nem lehet vagy igen nehéz az ellenérték megfizetésére kötelezni, tehát biztosításuk módját, a rendelkezésre állást másképpen kell elérni – ami pedig közösségi (kormányzati) feladat.

[21] A közjóság végessége a javak további csoportjánál kerül előtérbe, ahol is a közjavakról kiderült, hogy túlhasználat vagy legalábbis annak kockázata merül föl. Akkor történik ez, amikor senki sem zárható ki a fogyasztás élvezetéből, de a használat egyéni és azt ön-érdekből főszabályként mindenki korlátlanul növelné, ezzel veszélyeztetve a „közös készlet” megőrzését. Az ilyen, úgynevezett közös készletű javak esetében nagy szerepe van az igénybevétel érdekeltségalapú szabályozásának. Mindenki szabadon hozzáfér ugyan a fogyasztáshoz, azonban annak egyéniesítésével korlátokat lehet állítani. Sőt, közösségi érdekből erre feltétlenül szükség is van. A kormányzat különböző szintjeinek feladata, hogy ezt a szabályozást elvégezzék, egyebek mellett éppen a piacgazdasági általános működés védelme érdekében. Mondhatjuk, ebben az esetkörben a közjavak rendelkezésre állása korlátos.

[22] A közterület ilyen véges közjóságot testesít meg. Bárki szabadon használhatja, azonban a tartós egyéni igénybevétel csak szabályozott módon történhet. Határa kell, hogy legyen, továbbá e határokon belül a többlet- vagy meghatározott keretek között kizárólagos jogosultság gyakorlása fizetési kötelezettséggel járhat. Az egyéni többlethaszn korlátozza mások haszonmaximalizálását.

Ha valaki tartósan elfoglal egy területet, azt más már nem foglalhatja el, sőt másokat zavarhat. Másrészt a többlet- használat többlethasznot eredményezhet, a területen folytatott tevékenységek függvényében.

[23] Amikor a többlethasználatnak nincs haszonvonzata, azaz a fogyasztás nem egyéniesíthető, akkor a kizárás lehetőségének megteremtésével lehet közösségi határokat szabni. Jellemzően ilyen a városi parkolás, ha parkolási rendszert vezetnek be. Ekkor beszélünk az ún. díjfizetéses javak fogalmi köréről. Az Önkormányzat állásfoglalásában élt is a parkolás analógiájával, annyiban jogosan, hogy ott is fölmerül a közjóság (szabad parkolóhely) igénybevételének korlátozása és szabályozása. A közterület esetében azonban a díjfizetés jellege más. Nem általában a használatához van kötve, hanem a többlet-igénybevételhez.

[24] A szóban forgó javak rendelkezésre állásának biztosításában a kormányzatnak különböző szinteken szerepe van. Helyi szinten ez a helyi önkormányzatokat jelenti, feladatellátási felhatalmazásuk függvényében. A közigazgatási feladat teljesítése közbevetőlegesen polgári jogi szerződési viszonyokon keresztül is megvalósulhat. Például a parkolás díjtételeit önkormányzati rendelet állapítja meg; a díjfizetés a közterületi parkolóhely igénybe vételéért viszont már magánjogi szerződés alapján történik. A kormányzati felhatalmazás alapja ebben a komplex jogviszonyban a közérdek, azaz a közös használatú terek használatához való bárki számára fenntartandó hozzáférés feltételeinek biztosítása.

[25] 2. A közterület eddigiekben leírt fogalmának jogi sajátosságai a következő tételes alapokon nyugszanak.

[26] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 13. pontja szerint a közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Az 54. § (4) bekezdése szerint a közterület rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.

[27] E meghatározás alapján már látható, hogy a közterülettel kapcsolatos használati viszonyok egyik alanya a központi vagy a helyi kormányzat. Az előbbi a szabályozás „államinak” nevezi, rendszertanilag természetesen mindkettő (a helyi önkormányzat is) az állam része. A jogviszony egyik sajátossága tehát az, hogy nem magántulajdonos, illetve magánszemély az egyik fél benne. Azt is jelenti ez, hogy az állam maga sem magántulajdonosi minőségében jelenik meg ebben a viszonyban, hanem mint köztulajdonnal való rendelkezésre felhatalmazással bíró jogalany.

[28] A közterület-használati jogviszony másik sajátossága pedig az, hogy alapesetben „bárkinek” lehet használati joga, ellenérték nyújtása nélkül is. Tehát a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyensúlya jelen esetben korlátozottan érvényesül, pontosabban nem magánjogi keretek között valósul meg.

[29] Az állami, önkormányzati jogalany helyzete meghatározása szempontjából a következő szabályoknak van jelentőségük.

[30] Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

[31] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdés 2. pontja szerint helyi önkormányzati feladat a településüzemeltetés körében a helyi közutak és tartozékainak fenntartása, közparkok és egyéb közterületek fenntartása. A 23. § (4) bekezdés 19. pontja szerint a fővárosban a fővárosi önkormányzat feladata a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása.

[32] Az önkormányzatok feladata tehát jellemzően a közterületek fenntartása, ezért a feladatellátáshoz szükséges közterületnek minősülő ingatlanvagyonnak köztulajdonként tulajdonosai.

[33] Az Nvtv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja.

[34] Forgalmképtelen törzsvagyon, amit az Nvtv. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, illetve törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít. Törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalmképes vagyonelemeket állapíthat meg.

[35] A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak, azaz forgalmképtelen törzsvagyonba tartoznak az Nvtv. 5. § (3) bekezdés a–b) pontjai szerint a helyi közutak és műtárgyaik, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok. Ez a fogalmi kör a közterületek fenti funkcionális meghatározásának megfeleltethető.

[36] Megállapítható, hogy a közterületek tulajdoni szempontból az önkormányzatok forgalmképtelen törzsvagyonának tárgyait képezik. Ez a körülmény a létesíthető polgári jogviszonyok tekintetében jelentős korlátot jelent, melyek fő tartalma az Alaptörvényen és a Möt.-n kívül az Nvtv. szabályozásán alapul.

[37] A véges közjóság sajátosságai jogi szabályozási értelemben a közfeladat-ellátásra rendelt vagyon fölötti tulajdonosi rendelkezés meghatározásában, továbbá az ennek tartalmát adó jogosítványokkal való élés korlátozott voltában jutnak kifejezésre. A forgalmképtelen törzsvagyon tulajdonosaként ezért a helyi önkormányzat természetesen nem ugyanolyan tulajdonosi jogok gyakorlója, mint üzleti vagyona tekintetében.

[38] 3. A fentiek szerint meghatározott és szabályozott jogviszonyok a közterület-használat tekintetében, mikor is a tulajdonos önkormányzat meghatározott időtartamra kizárólagos jogot ad a használatra jogosultnak, a következőképpen írhatók le.

[39] Abból kell kiindulni, hogy komplex jogviszonyról van szó. A helyi szabályozás elsősorban a közösségi érdeket védi, mindenki használati esélyének lehetőség szerint egyenlő biztosítása érdekében. Ehhez képest kerülhet sor, például kereskedelmi célból, bizonyos kizárólagos igénybevételt lehetővé tevő jog gyakorlására, vagyis a közterület időleges vagy rendszeres módon megengedett elfoglalására. Ha ez a használati viszony szerződésen alapul, arra más relációk közvetlen hatással vannak, két értelemben is.

[40] Egyrészt az önkormányzat nem szokványos magánjogi szerződő fél, hiszen a másik féllel való akaratgyezes elérését részéről jelentősen megtámogatja az a körülmény, hogy egyben szabályozója is az önmagát érintő viszonyoknak. A közterület-használatra vonatkozó rendelet megalkotásával, a közhatalom jogán meghatározhatja mindenkire kötelező norma alkotásával azt az alapvető viszonylatot, amelyben aztán „mellérendeltség” keretei között a szerződő magánféllel tárgyalhat. Világos lehet ebből már, hogy a szerződés másik alanyának garanciális jogait csak közjogi eszközökkel lehet biztosítani, hiszen a felek egyenjogúsága, akaratgyezés-e ebben az egyenlőtlen alaphelyzetben másképp aligha biztosítható. Ezt a helyzetet általában az ügyfél pozíciójával határozzák meg a jogszabályok, mégpedig közigazgatási jogviszony keretében.

[41] Másrészt a jogviszony komplexitását úgy kell fölfogni, hogy a közjogi és a magánjogi viszonyok egymáshoz kapcsolódhatnak. A rendeleti szabályozásnak ugyanis nem egyetlen célja a kizárólagos használat feltételeinek rögzítése. A jogforrás rendeltetése elsősorban az egyéni közterület-használók számára a közjóság élvezete zavartalanságának a biztosítása, különös tekintettel arra, hogy „zsúfoltság”, azaz túlhasználat viszonyai közepette kell fenntartani a hozzáférés jogát, figyelemmel a bárki által való igénybevételre.

[42] A rendeleti szabályozás jogosultsága éppen az, hogy a közterületek mindenki által való használhatósága ne sérüljön. Ehhez képest kerül sor a vállalkozói igénybevétel, azaz a meghatározott feltételek közötti kizáróla-

gos használat, körülményeinek előírására, aminek része a kizárólagossággal elérhető hasznok ellenében díjfizetés megállapítása is.

[43] A szabályozás és a szerződés tehát közjogi és magánjogi eszközök útján valójában három alanyi kört: az önkormányzatot, a használók közösségét és a kizárólagos használatra jogosítottakat egyaránt, egymással összefüggésben álló módon érint. A közjogi alakzat átfogó jellegét, ha úgy tetszik, túlsúlyát a közhatalmi szerep gyakorlása, továbbá az érintett felek mindegyike számára a garanciális intézmények kialakításának és működésének szükségessége indokolja. A jogviszonyok tárgya is többsikű: a kizárólagos használati jog szerződéses jellegű vagy engedély típusú, más jogalanyok a közös hozzáférés jogán részesülnek az igénybevétel szabad lehetőségéből, normatív szabályozás által. A szabályozásra a rendelkezésre álló közjóság (szabad közterület) végesége miatt van szükség. Ez a viszony a rendeleti jogforrás alapján közjogi természetű.

[44] 4. A közterület-használati jogviszony megítélését illetően a bírói gyakorlatot az előzőekkel összefüggésben lehet értelmezni az alábbiak szerint.

[45] Az indítvány és a felperes önkormányzati rendelet felülvizsgálata iránti eljárás kezdeményezésére irányuló kérelme hivatkozva, hogy a Kúria hasonló tárgyú ítéleteiben közjogi-közigazgatási jogviszonyként tekintett a közterület-használat kapcsán az önkormányzat és a használó közötti jogviszonyra. A Kfv.IV.37.470/2013., Kfv.IV.37.573/2013., Kfv.IV.37.197/2015., Kfv.IV.37.940/2015, Kfv.IV.37.056/2016. stb. ügyekben hozott határozatok értelmében a közterület-használat önkormányzati hatósági ügy.

[46] Az önkormányzat rendeletalkotási feljogosítottságánál fogva közhatalomként jár el. Nem lehet tehát mellérendeltségi viszonyban a használatot igénylővel. A véges közjóságnak minősülő közterület rendeltetéstől eltérő – például kereskedelmi jellegű – használatát ezért az önkormányzat csakis közhatalomként és nem tulajdonosként dönti el. Ezért ebben a kérdésben az önkormányzat – ideértve a Fővárosi Önkormányzatot is – megfelelő fórumának közigazgatási határozatot kell hoznia, amelyvel szemben fellebbezési jogot biztosítandó. A perbeli tárgyan ezért önkormányzati hatósági ügynek kell kezeltetnie. Az ebben meghozott jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata pedig közigazgatási bíróságtól kérhető.

[47] Az Alkotmánybíróság gyakorlata ehhez képest többretegű. A 41/2000. (XI. 8.) AB határozat (ABH 2000, 318.), valamint 19/2010. (II. 18.) AB határozat (ABH 2010 II, 1027.) alapján kialakult gyakorlat hasonló az idézett kúriai esetekhez. Ugyanakkor van az ügyeknek egy másik vonulata, amire az Önkormányzat

észrevételeiben hivatkozik, ahová a 434/B/2005. AB határozat, az 1358/H/2008. AB határozat, az 1359/H/2008. AB határozat tartozik. Ezekben a döntésekben a polgári jogi jogviszony léte határozottabban megjelenik azzal, hogy a közigazgatási jellegű elemeket tőle különállóan, azaz az önkormányzat tulajdonosi érdekeitől megkülönböztetve értelmezik, például oly módon, hogy a polgári jogviszony megkerülésének megelőzése érdekében közigazgatási kötelezést vagy szabálysértési szankció alkalmazását teszik lehetővé.

[48] Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanakkor a normakontrollra vonatkozó hatásköri szabályok változása folytán az Alaptörvény elfogadása előtti. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013) nyomán a záró és vegyes rendelkezések 5. pontja szerint az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, nem érintve az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint a korábbi érvek fölhasználhatók az újabb ügyekben is, de azokat a megfelelő adott kontextusban kell vizsgálni és kellőképpen indokolni kell.

[49] Meg kell jegyezni, hogy a hatályos jogi környezet az ügy tárgyát illetően jelentősen változott az Alaptörvény elfogadása utáni időben. Jelen esetben különösen a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény helyébe lépő Möt., valamint a hatályba lépő Nvt. jelentőségét szükséges kiemelni. Mindazonáltal, a konkrét ügy sajátosságaihoz mérten, a Kúria figyelembe veszi a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat jelen jogi helyzetben alkalmazható következtetéseit.

[50] Mindezek alapján a bírói esetekből az alábbiak következnek. A Kúria felülvizsgálatra alapuló gyakorlata szerint a közterület-használat alapvetően közjogi-közigazgatási viszonynak minősül, aminek alapját a fentieknek megfelelően az Alaptörvény, a Möt., az Étv. és az Nvt. határozza meg. Az Önkormányzat érvelését ezzel szemben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára alapítja kiemelve, hogy az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják. A Kúria ennek kapcsán megállapítja, hogy az ennek az állításnak alapjául szolgáló határozatok, így az 1358/H/2008. AB határozat, az 1359/H/2008. AB határozat nem a jogviszony egészének megítélésére irányultak. A szóban forgó ügyek a komplex kapcsolat egy-egy elemére vonatkoztak, azok megengedhetőségét illetően. Ebből következően semmiképpen sem lehet olyan értelmezést adni, hogy az önkormányzatnak korlátlan szabadsága lenne az alkalmazandó jogviszony kiválasztása terén. Közjogi vagy polgári jogi viszonyelemeket alkalmazhat ugyan, de – értelemszerűen – mindegyiket a maga helyén és összefüggéseiben felfogva, azaz az alapul fekvő közigazgatási jogviszonyba ágyazottan. A magánjogi szabá-

lyoknak elsősorban a közigazgatási szerződési kapcsolat háttérjogaként van jelentőségük.

[51] A Kúria tehát a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot is úgy értelmezi, hogy nem lehet „hintázni” a köz- és a magánjogi jogviszonyok között, azaz mindig onnan kölcsönvenni egy-egy elemet, ahonnan célszerűbbnek látszik. Ezzel szemben választási lehetőség csakis a koherencia követelményeinek érvényesítése mellett adott. Így például, ha a közhatalmi szereplő diktálni tudja a szerződési feltételeket, akkor a másik megállapodó fél számára közjogi garanciákat kell biztosítani, mindenekelőtt jogorvoslati formában. A helyi rendeletalkotás fakultatív volta a szabályozás lehetőségének mozgásterét biztosítja, de ez nem lehet egyenlő a korlátlan felhatalmazással. A magasabb szintű jogforrások kötik az önkormányzati jogalkotást, és ez a korábban is meglévő kötöttség a jelen jogi környezetben még kidolgozottabbnak tekinthető.

[52] 5. A közterület-használati komplex jogviszonyban lehet szerződési elem. A többlethasználatot normatív úton, illetve így meghatározott eljárások révén szabályozzák. Rendszerint az ebből elérhető hasznok terhére, adott esetben arányosan díjat állapítanak meg. Ilyen tekintetben értelmezhető az egyenértékűség és a felek egybehangzó akarata. Szerződési szabadságról azonban klaszszikus értelemben nem lehet beszélni, hiszen az egyik félnek jobbára csak a feltételek elfogadására vagy el nem fogadására van lehetősége, azok alakítására jóval kevésbé. Feltéve természetesen, hogy normatív szabályozásra valóban szükség van, és a használat nem egy vagy nagyon kevés számú jogosultat kedvezményez – mikor is a közérdeket biztosító garanciális feltételek megteremtésének más modellje indokolt.

[53] A polgári jogi hazai szakirodalom használja az atipikus szerződések kategóriáját a nem kizárólag magánjogi megállapodások leírására. A Kúria Kfv. II.37.480/2015/8. számú ítélete maga is kitér a felek kérelmei alapján erre az értelmezési lehetőségre. A döntés indoklása azonban mind az atipikus, mind a polgári jogi szerződésnek minősítést elutasítja azzal, hogy a közterület-használati díj fizetésének előírása „nem vitásan önkormányzati hatósági ügy”. Jelen tárgyban ehhez azt tehetjük hozzá, hogy az összességében közjogi viszonyoknak is lehetnek szerződéses elemei. Példa erre egyebek mellett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 92–93. §-ai által szabályozott hatósági szerződés, ami a 92. § (1) bekezdése szerint már egyértelműen közigazgatási szerződés. Megelőzően a Ket. 76–77. §-ai hasonlóképpen szabályoztak, azonban még ez utóbbi minősítés nélkül.

[54] Amennyiben szerződéses kapcsolatokról lehet szó, a közigazgatási szerződések mögötteseként a polgári jogi szabályozás is jelen van. Az Ákr. 93. § (5) be-

kezdése szerint e törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a polgári törvénykönyv szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni. Hasonlóképpen rendelkezett már a Ket. 77. § (4) bekezdése is.

II.

[55] Az Önkormányzati Tanács szükségesnek tartja megjegyezni, hogy nem általában zárja ki a köz- és magánjogi jogviszonyok egymáshoz kapcsolódásának lehetőségét. Legutóbb Köf. 5014/2017/4. számú határozatában a Kúria hasonló, a jelen ügyben átfedő hivatkozású esetkörére (Kúria Kfv.IV.37.056/2016/5, Kfv. IV.37.940/2015., Kfv.IV.37.470/2013.) nézve került kifejtésre a következő.

[56] Nincs ellentmondás, ha az önkormányzat közterület besorolású tulajdona használati kérdéseit illetően közhatalomként jár el, majd utána területátsorolással és funkcióváltással akár magánjogi érdekeltként, például beruházóként lép föl. Maga az a folyamat egyébként, amikor az önkormányzati törzsvagyomból meghatározott tulajdoni tárgy meghatározott eljárás keretei között kikerül, az önkormányzat üzleti vagyona lesz, ezzel az önkormányzati pozíció változik, teljesen természetes.

[57] Ebből nem következik a jogi státuszok összekeveredése. Éppen ellenkezőleg, a különböző közjogi és magánjogi megoldásoknak, adott esetben azok rendezett kapcsolódásainak, éppen a határok pontos meghúzását és az alkalmazott jogintézmények típusához igazodó garanciák meglétét kell biztosítaniuk.

[58] Jelen ügyben az Önkormányzat állásfoglalása a polgári jogi jogviszonyként való szabályozás szabad választásának lehetősége mellett érvel, ami viszont éppen ellentétes azzal, hogy a jogalkotási jogági környezet nem választható vagy váltogatható tetszés szerint, mivel adottak a jogi környezeti feltételek. Ezek betartásával azonban kerülhet át másik tartományba egy jogviszony. Ha például a közterületet kivonják a törzsvagyon köréből, akkor – továbbra is az önkormányzat tulajdonaként – már tisztán vagy döntően magánjogi viszonyok tárgya lesz.

III.

[59] A közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszonnyal szemben a fentiek alapján összefoglalva, alapvetően a következő követelmények támaszthatók. Először is komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati hatósági ügyről van szó. Másodszor, kifejezetten a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak többféle megoldása lehet. Harmadszor, a szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illesz-

kedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.

[60] Mindezen dogmatikai következtetések alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa elvégezte az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelet egész szabályozásának rendszeres és tételes elemzését.

[61] 1. A fenti okfejtés alapján megállapítható volt, hogy a közterület-használati hozzájárulás tulajdonosi hozzájárulásként való meghatározása az Ör. 5. § (1) bekezdése szerint a fenti követelményekkel különösen nem összeegyeztethető.

[62] Az Ör. 5. § (1) bekezdése így szól: „*A közterület rendeltetésétől eltérő használatához (továbbiakban: közterület-használat) – kivéve a (4) bekezdésben írt eseteket – a tulajdonos hozzájárulása és a tulajdonosi hozzájárulást is tartalmazó írásbeli szerződés megkötése (továbbiakban együtt: közterület-használati hozzájárulás) szükséges.*”

[63] Az Önkormányzat rendeletalkotási joga közterülethasználat tárgyában a Mötv.-n alapul, márpedig annak 23. § (4) bekezdés 19. pontján. Eszerint a szabályok és díjak megállapítása a törvényben meghatározott kötelező feladat. Ebből következően ez a jog nem a tulajdonosi mivoltból származik. A tulajdonos közhatalmi jog gyakorlására tulajdona tekintetében nincs följogosítva. Közhatalmi jogosítvány mellérendeltségi alapon nem szabályozható.

[64] A hivatkozott jogszabályhely rendelkezése a Mötv. 23. §-ába ütközően törvénysértő. A jogorvoslatához való jog ugyancsak sérül, ami az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésébe ütközik. Sérül továbbá a Ket. 12. § (1) bekezdése, mert az Ör. rendelkezése végeredményben arra irányul, hogy kizárja a Ket. alkalmazását.

[65] Az Önkormányzat nincs följogosítva arra, hogy korlátlanul szabadon válassza meg milyen jogviszonyt épít föl az adott szabályozási tárgyra nézve. Az Önkormányzati Tanács a fentiek szerint, a felhívott törvényi rendelkezések alapján vitatja az álláspontot, mely ezzel ellentétesen szabad kezdet adna a helyi jogalkotásnak ebben a kérdésben. Mindez nem érinti a közigazgatási jogi kereteken belül vagy azokra tekintettel különböző jogintézményi megoldások alkalmazása közötti választás lehetőségét, a magasabb szintű jogszabályok szabta keretek között.

[66] A hivatkozott szabály egyébként továbbá abban a tekintetben is hibás, hogy az Ör. 5. §-ának nincs (4) bekezdése, amire pedig rendelkezésében utal.

[67] 2. Az Ör. 5. § (1) bekezdése továbbá inkonzisztens a jogszabály más részeivel az alábbiak szerint. Az Ör. 4–11. fejezete szabályozza a közterületi hozzájárulás megadásának rendjét. Részletesen meghatározza pozitív és negatív taxációval az alkalmazás körét, a kérelmezés módját (5. fejezet), az elbírálás módját, beleértve a hatáskör gyakorlását (6. fejezet), az esetlegesen alkalmazható pályázati eljárás rendjét (7. fejezet), a hozzájárulás megszűnését (8. fejezet), a díjmegállapítást (9. fejezet), a mentesség eseteit (10. fejezet), a jogellenes közterülethasználat szankcióit (11. fejezet). Az eljárás egész menete hatósági ügyekre jellemző, különösen a mentesség felteteleinek meghatározása, a szankcióalkalmazás stb.

[68] Megállapítható ebből, hogy az 5. § (1) bekezdése szerinti tulajdonosi jogkörben való rendelkezés, valamint a szerződési forma előírása az eljárás ilyen menetéhez képest idegen megoldás. Valójában szerződési szabadság ekkor egyáltalán nem érvényesülhet. A hatósági jellegű eljárás egész folyamata még inkább kiemeli a szabályozás jellege folytán a garanciák hiányát, különösen a jogorvoslat tekintetében. A hivatkozott rendelkezés tehát nem illeszkedik az Önkormányzat Ör. szerinti szabályozásának rendszerébe.

[69] Az Önkormányzati Tanács ezt annak ellenére megállapítja, hogy az Önkormányzat észrevétele szerint szabályozása kifejezetten a most kiemelt bekezdésben meghatározottak koncepcionális kifejezése.

[70] 3. A konzisztencia hiánya különösen alkalmas adott az Önkormányzati Tanácsnak abban a kérdésben való mérlegelésre, hogy miként tudja a jogbiztonság elvére figyelemmel a szabályozás szükséges korrekcióját a fennálló jogviszonyok minél kisebb sérelme mellett ösztönözni.

[71] Megállapítható, hogy az Ör. részletszabályai – eltekintve a már rögzített körülményektől – egyértelműen önkormányzati hatósági eljárást modelleznek. Ezért jogellenes rendelkezés korrekciója jogszabály-szerkesztési szempontból önmagában is elvégezhető. Figyelemmel természetesen arra, hogy ezzel a jogi rendezés koncepcionális változáson megy át.

[72] Nem szükséges azonban emiatt az Ör. egészének megsemmisítése. Az Ör. 5. § (1) bekezdésén túl tehát az Önkormányzati Tanács az indítványnak nem adott helyt.

[73] Az Ör. 5. § (1) bekezdése olyan módosítására van szükség, amelyik a közterület-használatához való hozzájárulás önkormányzati hatósági ügy mivoltát kifejezi, ezáltal a hatályos szabályozás szerinti Ákr. (az ügy idején a Ket.) szabályai alkalmazását lehetővé teszi.

[74] 4. Az Önkormányzati Tanács tekintettel volt a fővárosban a közterület-használat engedélyezésének szükséges folyamatosságára és ezzel összefüggésben a jogbiztonságra. Ezért a megsemmisítést jövőbeli, 2018. április 30-ai hatállyal mondta ki, kellő időt biztosítva a kérdéses jogszabályhely módosítására a Fővárosi Közgyűlés számára. Elrendelte ugyanakkor az alapügyben és a folyamatban lévő bírósági ügyekben az Ör. 5. § (1) bekezdése alkalmazásának tilalmát.

[75] Összességében a fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványnak a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján részben helyt adott és az Ör. 5. § (1) bekezdését jövőbeli hatállyal megsemmisítette, továbbá a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazás tilalmát a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján kimondta.

A döntés elvi tartalma

[76] *A közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony tárgyát komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati ható-*

sági ügy képezi. Kifejezetten ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak ugyanakkor többféle megoldása lehet. A szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon, mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett.

Záró rész

[77] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[78] A határozat elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2018. január 23.

Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke,
Dr. Horváth Tamás s. k. előadó bíró,
Dr. Dobó Viola s. k. bíró





FŐVÁROSI KÖZLÖNY

Terjeszti a Magyar Posta Zrt.

Előfizethető:

közvetlenül a postai kézbesítőknél, az ország bármely postáján,
a [www.posta.hu](https://eshop.posta.hu/storefront/) WEBSHOP-ban (<https://eshop.posta.hu/storefront/>)
(Budapest VIII., Orczy tér 1. – Telefon: 06-1/767-8262; postacím: Bp., 1900)
További információ: hirlapelofizetes@posta.hu

A Fővárosi Közlöny felelős szerkesztője: dr. Schrödel Norbert
Kiadja: BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATA
Szerkesztőség: 1052 Budapest V., Városház u. 9–11. F ép. 128. – Telefon: 06-1/327-1224
Indexszám: 22305 • ISSN 0 139-1399

Egyes példányok beszerezhetők
a Fővárosi Közlöny Kiadóhivatalánál (1052 Budapest V., Városház u. 9–11. fszt. 14.)
és a Főpolgármesteri Hivatal Ügyfélszolgálati Irodájában (Budapest V., Bárczy István u. 1–3.).
Előfizetési díj: Fél évre: 9990 Ft • 1 évre: 19 980 Ft (áfával)
Példányonkénti eladási ára: 1150 Ft (áfával)
F. k.: Sárádi Kálmánné dr.

Szedés, tördelés, nyomtatás: ANY Biztonsági Nyomda Nyrt.
Felelős vezető a nyomda vezérigazgatója