

T-340/2021.

**Előterjesztés
a Képviselő-testület részére**

Tárgy: a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II.01.) önkormányzati rendelet módosítása

Tisztelt Képviselő-testület!

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5015/2021/3. számú határozatával megsemmisítette a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II. 01.) önkormányzati rendelete (Ör.) 3. § (1) bekezdése c) pontjának ca) alpontját, melyben az elektromos eszközöknek a közterületen történő bérbe vagy kölcsönbe adását szankcionálta a rendelet.

A Kúria álláspontja szerint az Ör. által meghatározott közterületen tiltott bérbeadási tevékenység a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény szerinti közterületi értékesítésnek minősül, melyet a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv) szankcionál, ezért az Ör. szabályozása a párhuzamos jogalkotás tilalmába ütközik, törvénysértő, így megsemmisítésre került.

A megsemmisített alpont miatt rendeletünkben az azt következő alpont szövegének módosítása szükséges, annak értelmezhetősége végett.

A Kúria határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye.

1. A döntés indokolásával azonban nem értünk egyet, mert a Szabs.tv. jogosulatlan közterületi értékesítés tényállása azt a természetes személyt rendeli büntetni, aki a közterületen a közterület tulajdonosának hozzájárulása nélkül *árusít*. A megsemmisített önkormányzati rendeleti szabály alapján azokat a jogi személyeket vontuk felelősségre, akiknek elektromos eszközeit az önkormányzat közigazgatási területén belül – vagyis nemcsak a tulajdonunkban álló közterületeken, hanem az egész V. kerület területén – a bérlet után széthagyták, mellyel a kerületi lakosok és az itt közlekedő személyek közterülethasználatát zavarták, azaz a jogi személyek a közterületet a rendeltetéstől eltérő célra vették igénybe.

A szabálysértési jog nem alkalmas arra, hogy az államigazgatás egyedüli szankciós joga legyen, többek között azért, mert a jogi személyek és egyéb szervezetek körében elkövetett jogsértésekkel nem tud mit kezdeni. A Kúria által javasolt jogosulatlan közterületi értékesítés miatti szankciót az elektromos eszközöket bérbeadó jogi személyekre a szabálysértési hatóság nem tudja alkalmazni.

Jelenleg ezen jogi személyekkel szemben jogosulatlan közterület-használat miatt tud a jegyző eljárni, mivel az *önkormányzat tulajdonában álló területek* használatára nem rendelkeznek megállapodással, azonban a kerület fővárosi tulajdonú területei – pl. forgalmas körutak járdái – kiesnek a rendelet hatálya alól.

A megállapodások megkötésére a tárgyalások folyamatban vannak.

2. A Kúria megjegyezte, hogy nem tisztázott az Ör. szerinti közigazgatási bírság és a Szabs. tv.-i szabálysértés tényállásainak egymáshoz való viszonya sem. Bizonyára elkerülte a figyelmét az Ör. 1.§ (1) bekezdése, mely szerint: „*A rendelet hatálya kiterjed minden természetes és jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre (továbbiakban: aki), aki Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület közigazgatási területén az e rendeletbe ütköző cselekmények valamelyikét követi el, amennyiben az szabálysértést nem valósít meg.*”
3. A Kúria megjegyezte továbbá, hogy az Ör. belső ellentmondással terhelt, álláspontja szerint a 3. § „Aki” bevezető fordulat, melyet az Ör. 1. §-a definiál: *minden természetes és jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre (továbbiakban: aki)*, a szó nyelvtani vonatkozó névmás jelentése a rendelet alkalmazásában kiürül, az ilyen szót tartalmazó rendelkezések az Ör-ben ezért jogilag értelmezhetetlenek. Álláspontunk szerint az „aki” szó a nyelvtani vonatkozó névmás jelentésén túl kapott értelmet akkor, amikor az 1. §-ban meghatározásra került, hogy a rendelet alkalmazásában mit kell érteni az „aki” szó használatakor: „*A rendelet hatálya kiterjed minden természetes és jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre (továbbiakban: aki).*”
4. A Kúria megjegyezte, hogy a Nemzeti Jogszabálytárban talált Ör. rendeletszöveg számozása és alcíme rendezetlen, melynek kiküszöbölése szükséges. Ezzel kapcsolatban tájékoztatom a T. Képviselő-testületet, hogy a helyi rendelet ez év nyarán kerültek feltöltésre a Nemzeti Jogszabálytárba, az általuk meghatározott és elvárt formában, melynek következtében az Ör. feltöltésekor a rendelet szövege az átkonfigurálás miatt szétesett és a Kúria ezt az állapotot észlelte. Azóta ezt a technikai jellegű problémát sikerült elhárítani.


Jogharmonizációs okból került ki a rendeletről a gépkocsival vagy más járművel a zöldterületekre behajtás, beállítás tiltása, mivel a gépjárművel közlekedés és várakozás, parkolás szabályait a KRESZ szabályozza.

A Kúria – az egyik budapesti kerületi önkormányzat rendeletének törvényességi vizsgálata során - a gépjárművel elkövetett zöldterület rendeltetéstől eltérő használatával megvalósuló közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése miatti szabályozást, annak más jogszabályba ütközése miatt, megsemmisítette.


Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a rendeletet tárgyalja meg és fogadja el.

Budapest, 2021. szeptember 2.


Készítette:


Buzásné dr. Kakas Zsuzsanna
osztályvezető

Látta:


Morvai Éva
Pénzügyi Osztály vezetője

Jogilag ellenőrizte: dr. Sélley Zoltán
jegyző


Szentgyörgyvölgyi Péter
polgarmester

Határozati javaslat

Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadja a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II.01.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló önkormányzati rendeletet 1-3. §-ig a mellékelt tartalommal.

**Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat
Képviselő-testületének /2021. (.....) önkormányzati rendelete
a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának
jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II.01.) önkormányzati rendelet
módosításáról**

Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatának Képviselő-testülete a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés d.) pontjában kapott felhatalmazás alapján az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II.01.) önkormányzati rendelet módosításáról a következőket rendeli el:

1. §

(1) A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II. 01.) önkormányzati rendelet (továbbiakban: ER) 3. § (1) bekezdés c) pontjának cb) alpontjában az „ezen eszközök” szövegrész helyébe a „közterületen a 4. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott eszközök” szövegrész lép.

2. §

(1) Az ER. 5. § (1) bekezdés e) pont „gépkocsival vagy más járművel, valamint” szövegrész hatályát veszti.

3. §

Ez a rendelet a kihirdetést követő napon lép hatályba.

dr. Sélley Zoltán
jegyző

Szentgyörgyvölgyi Péter
polgármester

A rendelet kihirdetése a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján 2021. napján történő kifüggesztéssel megtörtént. A kifüggesztés időtartama 30 nap.

dr. Sélley Zoltán
jegyző

INDOKOLÁS

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5015/2021./3. számú határozatával megsemmisítette a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II. 01.) önkormányzati rendelete (Ör) 3. § (1) bekezdése c) pontjának ca) alpontját, melyben az elektromos eszközöknek a közterületen történő bérbe vagy kölcsönbe adását szankcionálta a rendelet.

1. § A megsemmisített alpont miatt az azt következő alpont szövegének módosítása szükséges, annak értelmezhetősége végett.

2. A gépjárművek parkolásával kapcsolatos helyi szabály megszüntetése jogharmonizáció miatt.

3. § Hatályba léptető rendelkezés.

ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT

Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II.02.) önkormányzati rendelet módosításához

A tervezett jogszabálymódosítás hatásai:

1.) A jogszabály megalkotásának szükségessége, a jogalkotás elmaradásának várható következményei:

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5015/2021./3. számú határozatával megsemmisítette a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II. 01.) önkormányzati rendelete (Ör) 3. § (1) bekezdése c) pontjának ca) alpontját, melyben az elektromos eszközöknek a közterületen történő bérbe vagy kölcsönbe adását szankcionálta a rendelet. A módosításra jogharmonizációs okból van szükség.

2.) A tervezett jogszabálymódosítás társadalmi, környezeti és egészségi következményei:

Nem tervezhető a rendeletmódosítás ilyen hatása.

3.) Költségvetési hatás: Nem mérhető.

4.) Adminisztratív terheket befolyásoló hatásai:

Nem jellemző.

5.) A jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti feltételek a meglévő keretek között biztosítottak.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5015/2021/3. határozata

Önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az azonos vagy hasonló életviszonyokra vonatkozó szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A szabályozás horizontális széttagolása ugyancsak ellentétes a Jat. 3. §-ával. A normavilágosság követelményébe beletartozik továbbá, hogy a rendelet szabályozástechnikailag se legyen hibás.¹

Az ügy száma: Köf.5015/2021/3.

A tanács tagja: Dr. Balogh Zsolt, a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró, Dr. Patyi András bíró, Dr. Varga Eszter bíró, Dr. Varga Zs. András bíró

Az indítványozó: Fővárosi Törvényszék

Az érintett önkormányzat: Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat (1051 Budapest, Erzsébet tér 4.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II. 1.) önkormányzati rendelete 3. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontja a törvénysértő, ezért azt e határozat közzétételével megsemmisíti, és

- ezért e rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt folyó 15.K.701.779/2021. számú perben, valamint valamennyi, a jelen határozat 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 PQD-DSQ azonosító számmal rendelkező elektromos rollere 2020. augusztus 21-én a Budapest, V. kerület Vigadó tér 1. szám alatti - a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) alperes tulajdonában álló - közterületen volt kihelyezve. Az első fokon eljáró Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzata Polgármesteri Hivatal jegyzője (elsőfokú hatóság) a 2020. október 13. napján kelt VIII/K-17565/2/2020. számú határozatával a felperest közterület rendeltetéstől eltérő használata miatt 350 000 (háromszázötvenezer) forint közigazgatási bírsággal sújtotta, ezzel egyidejűleg a PQD-DSQ azonosító számmal rendelkező elektromos roller visszaadását elrendelte. Határozatát az önkormányzatnak a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 3/2019. (II. 1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 3. § (1) bekezdés c) pont *ca)* alpontjára alapította, míg a bíróság összegét a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény 3. § (1) bekezdésében meghatározott körülmények mérlegelésével állapította meg. A felperes fellebbezése folytán eljáró önkormányzat a 2020. december 18. napján kelt 730/2020. (XII. 11.) számú határozatával a felperes fellebbezését elutasította, és az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta.

[2] A felperes az önkormányzat ellen keresetet terjesztett elő, melyben elsődlegesen az első- és másodfokú határozatok megsemmisítését, másodlagosan a másodfokú határozat megváltoztatását és az abban foglalt 350 000 forintos bírság összegének 20 000 forintra leszállítását kérte. Indítványozta továbbá a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a alapján az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezését, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett. Kifejtette, hogy az Ör. a párhuzamos jogalkotás tilalmába és a normavilágosság követelményébe ütközik, ezért indokolt az ide vonatkozó rendelkezések visszamenőleges (ex tunc) hatállyal történő megsemmisítése.

[3] Az önkormányzat perbeli védiratában a kereset elutasítását kérte, minden vonatkozásban fenntartotta a határozatában foglaltakat. A szabályozásra eszerint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 143. § (4) bekezdés *d)* pontjában rögzített törvényi felhatalmazás alapján kerül sor. Állította, hogy az Mötv. 23. § (5) bekezdés 4. pontjában foglalt feladatának tesz eleget, miszerint a kerületi önkormányzat feladata különösen az általános-közterület felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül, melynek végrehajtása érdekében alkotta meg az Ör.-t.

Az indítvány és az önkormányzat álláspontja

[4] A Kp. 144. §-a értelmében a bíróság az eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál indítványozta az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. A keresettel támadott határozat az Ör. 3. § (1) bekezdés *c)* pont *ca)* alpontjába ütköző jogsértés elkövetése, azaz elektromos roller bérbeadása miatt szankcionálta a felperest, így a bírósági felülvizsgálat ezen jogszabályhelyre irányul.

[5] Az Ör. 3. §-a a közterület használatával kapcsolatos szabályokat tartalmaz, melyek a bíróság megítélése szerint nem tartoznak a közösségi együttélés tárgykörébe. Ezt támasztja alá az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használati rendjéről szóló 22/2018. (XII. 19.) önkormányzati rendelet. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése alapján a normavilágosság sérül azáltal, hogy az Ör. közösségi együttélés szabályozására felhatalmazó rendelkezések alapján Budapest Főváros közigazgatási területére és a tulajdonában álló közterületre is szabályokat tartalmaz. Az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglalt megsértésének a közösségi együttélés általános szabályaival ellentétes magatartássá nyilvánítására és az ehhez kapcsolódó szankció szabályozására az önkormányzat nem kapott felhatalmazást sem az Mötv. 8. § (2) bekezdése, sem a 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján.

[6] A bíróság álláspontja szerint helytállóan hivatkozott a felperes arra is, hogy az Ör. és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) szabályozása között szoros összefüggés mutatható ki, miszerint az Ör. által meghatározott közterületen tiltott bérbeadási tevékenység a Kertv. fenti értelmezése szerinti közterületi értékesítésnek minősül. Az Ör. a Kertv. felhatalmazó rendelkezéseinek a megkerülésével alkotott rendelkezést tartalmaz, mely a Kertv.-vel párhuzamosan szabályozza a közterületi bérbeadási tevékenységet. Egyben a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) rendelkezéseivel párhuzamosan szankcionálja annak megsértését, ezért az a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos jogalkotás tilalmába ütközik. Az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pont ca) alpontjának jogosulatlan közterületi értékesítés szabálysértési tényállással való egyezősége okán az Ör. önmagával is ellentétes, figyelemmel az Ör. 1. § (1) bekezdésének második fordulatára.

[7] A bíróság a fentiekre figyelemmel a Kp. 144. §-a értelmében az önkormányzattal szemben a Kúriának az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárását kezdeményezte az előtte folyó per tárgyalásának felfüggesztése mellett.

[8] A Kúria a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése szerint felhívta az önkormányzatot az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére. Az önkormányzat védíratot nem nyújtott be.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[9] Az indítvány megalapozott. Az indítványt a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. A Kp. 139. §-a és 141. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 85. § (1) bekezdése szerint az Ör. törvényességének elbírálása az indítvány keretei között történt.

I.

[10] Az indítvánnyal célzott önkormányzati rendeleti rendelkezés a következő.

[11] Az Ör. 3. § (1) bekezdésének címe: Közterület rendeltetéstől eltérő használata. Ennek c) pontja szerint „[Aki] közterületen zaklató, másokat zavaró módon árusít, osztogat vagy szolgáltatást nyújt”, „ca) közterületen az [Ör.] 4. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott eszközöket bérbe vagy kölcsönbe adja”, közigazgatási bírsággal sújtható.

[12] Az indítvánnyal érintett, a közigazgatási cselekmény idején alkalmazandó további önkormányzati rendeleti rendelkezések a következők.

[13] Az Ör. 1. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében: „A rendelet hatálya kiterjed minden természetes és jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre (a továbbiakban: aki), aki Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület közigazgatási területén az e rendeletbe ütköző cselekmények valamelyikét követi el,”

[14] Az Ör. 4. § (1) bekezdése szerint, „aki a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat közigazgatási területén, a közterületeken lévő gyalogutakon és gyalogos övezetekben (zónákban) - táblával jelzett területen - elektromos vagy más gépi meghajtású közlekedési-, sport-, szabadidős vagy turisztikai eszközzel (pl. segway, elektromos kerékpár, elektromos roller, hoverboard, elektromos gördeszka, stb.), illetve meghajtásának módjától függetlenül személyszállítási szolgáltatást végző három- vagy több kerekű eszközzel (pl. riksa, stb.) közlekedik,” [...] „természetes személyek esetén kétszázezer forintig, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.”

[15] Az Ör. 4. § (2) bekezdése szerint: „Az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt a közterület-felügyelő a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény 3. § (5)-(8) bekezdésének alkalmazásával ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságot szabhat ki.”

[16] A Kúria előzetesen megállapította, hogy az indítvánnyal érintett rendelkezések hatályban vannak az indítvány elbírálásakor is.

II.

[17] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat [a) pontjában] rendeletalkotásra. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint

„[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”.

[18] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[19] Az Ör. bevezető része szerint a rendelet megalkotására az Möt. 8. § (2) bekezdése szerinti feladatkörben a 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a közösségi együttélés alapvető szabályainak és ezek elmulasztása jogkövetkezményeinek szabályozása céljából került sor.

[20] A Kertv. 1. §-ában foglaltak szerint e törvény hatálya [...] a kereskedelmi tevékenység, a kereskedelmet kiszolgáló szolgáltató, valamint a kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltató tevékenységek folytatásának, továbbá a termékek forgalmazásának alapvető követelményeire és ellenőrzésére terjed ki.

[21] A Kertv. 2. § 5. pontja határozza meg a forgalmazás fogalmát, mely kereskedelmi tevékenység keretében valamely termék értékesítése, fogyasztás vagy használat, illetve igénybevétele céljára ellenérték fejében történő rendelkezésre bocsátása. Ugyanezen jogszabályhely 13. pontja határozza meg a kiskereskedelmi tevékenység fogalmát, mely üzletszerű gazdasági tevékenység keretében termékek forgalmazása, vagyoni értékű jog értékesítése és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtása a végső felhasználó részére, ideértve a vendéglátást. A 14. pont értelmében közterületi értékesítés a közterületen, illetve közforgalom számára nyitva álló helyen végzett kiskereskedelmi tevékenység.

[22] A Kertv. 3. § (4) bekezdése szerint külön törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy - a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvénytől eltérően - az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében előírhatja, hogy az abban meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag a következő kereskedési formák valamelyikében folytatható, vagy az ilyen tevékenység meghatározott kereskedési formában való folytatását korlátozhatja vagy megtilthatja: [...] e) közterületi értékesítés, [...].

[23] Megállapítható tehát, hogy az Ör. által szabályozott viszony a Kertv. alapján kereskedelmi tevékenység körébe tartozó közterületi értékesítés. Az Ör. szabályozási tárgya azonban a közösségi együttélés. Az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pont *ca)* alpontja a Kertv.-vel ellentétesen vonja kereskedelmi tevékenység korlátozását a közösségi együttélés szabályozási tárgya körébe.

[24] A Kertv. alapján továbbá a kereskedelmi tevékenységek korlátozását vagy tilalmát külön törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy a Kertv. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet szabályozhatja. Önkormányzati rendeletre vonatkozó felhatalmazás nincsen. Az Ör. szabályozása eredeti jogkörben alkotott szabályozásnak nem minősülhet a magasabb szintű, ugyanazon tárgyra vonatkozó jogi rendezés folytán. Felhatalmazást a Kertv. pedig nem az önkormányzatoknak ad.

[25] A Kertv. 3. § (4) bekezdés e) pontja szerint az alperesnek tehát nem volt jogszabály általi felhatalmazása arra, hogy a keresettel támadott határozatban szankcionált tevékenység szabályozására önkormányzati rendeletet alkosson, mivel a bérbeadási tevékenység szabályozását a Kertv. törvényi vagy kormányrendeleti hatáskörbe utalja. A Kertv. tartalmaz kifejezett szankciós szabályokat a kereskedelmi törvényben foglalt jogszabályi előírások esetére, a közterületi értékesítés szankciója azonban a Szabs.tv. 200/A. §-ában [jogosulatlan közterületi értékesítés] került meghatározásra.

[26] A Szabs.tv. 200/A. § (1) bekezdése alapján, aki közterületen a közterület tulajdonosának hozzájárulása nélkül árusít, szabálysértést követ el. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a közigazgatási cselekmény idején alkalmazandó Ör. támadott rendelkezése ezért a Szabs.tv. rendelkezésével is ellentétes. Másfelől, az Ör. hatályos állapota szerint is fennáll a kollízió a Szabs.tv.-vel, mivel nem tisztázott az Ör. szerinti közigazgatási bírság, illetve a vonatkozó Szabs.tv.-i szabálysértés tényállásainak egymáshoz való viszonya sem a jogviszony alanyai, sem pontos tárgya, sem felelősségi alakzata tekintetében. Márpedig teljesen azonos, illetve világosan el nem határolható felelősségi alakzatra azonos szankció megállapítása, továbbá a Szabs.tv.-ben meghatározott jogviszony alkalmazási körének eshetőleges bővítése a jogviszonyhoz fűződő felelősségi alakzat világos megkülönböztetése nélkül, nem minősülhet jogszerűnek.

[27] A Jat. 2. § (1) bekezdése alapján a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető tartalommal kell rendelkeznie. A normavilágosság követelményét legutóbb a Köf.5.036/2020. számú ügyben hozott döntésében foglalta össze a Kúria.

[28] A Jat. 3. §-ában foglaltak értelmében továbbá az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Az Ör. jogellenesen alkalmaz egyazon tárgyra megkettőzött szabályozást.

[29] Jelen ügyet illetően a normavilágosságot eleve sérti a szabályozás fentiek szerinti kettőzése. Az önkormányzat továbbá maga is rendelkezik külön közterületi szabályozással. A szabályozás horizontális széttagolása ugyancsak indokolatlan, valamint ellentétes a Jat. 3. §-ával.

[30] A Kúria a Kertv., a Szabs.tv. és a Jat. jelzett szabályaiba ütközés miatt az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pont *ca)* alpontjának jogszabály-ellenességét megállapította.

[31] Mivel az önkormányzati rendelet indítvánnyal támadott rendelkezésének megsemmisítésére bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített önkormányzati rendeleti rendelkezés a Kp. 147. § (1) bekezdése folytán nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

III.

[32] A Kúria a támadott Ör. rendelkezés vizsgálata kapcsán megjegyzi, hogy az Ör. számos további belső ellentmondással terhelt. A 3. § „Aki” bevezető fordulatát jelesül az Ör. 1. §-a „definiálja” a fent idézettek szerint ekként: „minden természetes és jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre (a továbbiakban: aki)”, csakhogy ezzel az „aki” szó nyelvtani, azaz vonatkozó névmás jelentése a rendelet alkalmazásában kiürül. A vonatkozó névmásként való alkalmazást azonban nem mellőzték a jogszabály szerkesztői. Az ilyen szót tartalmazó rendelkezések az Ör.-ben ezért jogilag értelmezhetetlenek.

[33] Bár a Kúria az Ör. törvényességét alapvetően az indítvány keretei között vizsgálta, figyelemmel a szabályozás belső ellentmondására, valamint arra is, hogy az Ör. szövegszerűen a Nemzeti Jogszabálytár (Njt.) alapján nehezen állapítható meg (különösen számozása és alcímezése rendezetlensége okán), rámutat e hiányosságok kiküszöbölésének szükségességére. A Kúria a Kp. 143. § (3) bekezdése alapján ugyan vizsgálhatja az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezések más jogszabályba ütközését, jelen esetben és az adott ügy vizsgálatának keretei között, elegendőnek tartotta a hiányosságok jelzését.

A döntés elvi tartalma

[34] Önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az azonos vagy hasonló életviszonyokra vonatkozó szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A szabályozás horizontális széttagolása ugyancsak ellentétes a Jat. 3. §-ával. A normavilágosság követelményébe beletartozik továbbá, hogy a rendelet szabályozástechnikailag se legyen hibás.

Záró rész

[35] A Kúria az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[36] A Kúria a törvényellenesség jogkövetkezményeit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján állapította meg. A megsemmisített rendelkezés hatályvesztésének időpontja a Kp. 146. § (3) bekezdésén alapul. Eszerint a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése jelen határozatnak a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.

[37] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[38] Adott jogszabály-ellenesnek minősített, illetve megsemmisített rendelkezések vonatkozásában a folyamatban lévő ügyben való és az általános alkalmazás tilalmát a Kp. 147. § (1) bekezdése mondja ki.

[39] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és saját költségeiket maguk viselik.

[40] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. július 6.

Dr. Balogh Zsolt s. k.,
a tanács elnöke,

Dr. Horváth Tamás s. k.,
előadó bíró

Dr. Patyi András s. k.,
bíró

Dr. Varga Eszter s. k.,
bíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
bíró