



1000273198043

ikt. szám: FPH070 /48 - 41 /2024

tárgy: Törvényességi felhívás az Fkr. 33/C. §-a és 33/P. §-a kapcsán

előkészítő: Főjegyzői Iroda

Előterjesztés

a Közgyűlés részére

Tisztelt Közgyűlés!

Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdésének a) pontjában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdésének b) pontja alapján vizsgálta Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Fkr.) 33/C. §-ának és 33/P. §-ának jogszerűségét. A vizsgálat alapján BP/2800/00445-1/2024. számon törvényességi felhívással fordult a Fővárosi Közgyűléshez (1. sz. melléklet).

Az Fkr. 2024. május 3. napjától hatályos 33/C. §-a szerint: „2024. december 31-éig kikötői létesítmény létesítéséhez, fennmaradásához hozzájárulás nem adható, és az ezen időpontot megelőzően benyújtott, kikötői létesítmény létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”

E jogszabályhelyhez fűzött, annak célját meghatározó jogalkotói indokolás szerint: „A Duna-parti építési szabályzatoknak a parthasználatra vonatkozó, 2025. január 1-jén hatályba lépő új szabályaira tekintettel az FKR. vonatkozó szabályainak felülvizsgálata szükséges, amire legkorábban 2024 őszén tud sor kerülni. A javaslat ezért 2025. január 1-jéig az új közterülethasználati hozzájárulások kiadását megtiltja annak érdekében, hogy az új engedélyek már teljes mértékben összhangban legyenek az új szabályokkal. Értelmszerűen ez a jelenlegi közterület-használatokat nem érinti.”

Az Fkr. szintén 2024. május 3. napjától hatályos 33/P. §-a szerint: „2025. szeptember 30-ig digitális reklámberendezés létesítéséhez, fennmaradásához hozzájárulás nem adható, és az ezen időpontot megelőzően benyújtott, digitális reklámberendezés létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”

E szakasz jogalkotói indokolása szerint: „A javaslat 2025 októberéig megtiltja a hozzájárulások kiadását figyelemmel mindenekelőtt arra, hogy a 2024. október 1-jén hatályba lépő magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény végrehajtási rendeletei teljes körűen még nem ismertek, és a törvény eleve 2025. június 30-ig állapít meg reklámeszközök elhelyezésére vonatkozóan. Ebben a helyzetben fontos, hogy a „reklámelhelyezések jelentette vizuális környezetterhelés”-re is tekintettel kellő idő álljon az új testület számára rendelkezésre a szükséges döntések előkészítésére ezen eszközök vonatkozásában.”

I. A Kormányhivatal levelében az Fkr. 33/C. §- a és 33/P. §-a kapcsán az alábbiakra hívta fel a figyelmet:

1. A tisztességes, jóhiszemű, ésszerű időn belül lefolytatott, az ügyféllel való együttműködésre épülő hatósági eljárás elvének sérelme

A Kormányhivatal álláspontja szerint az Fkr. 33/C. §-a és 33/P. §-a hatályba léptetésével a Fővárosi Önkormányzat a rendeletben meghatározott időtartam alatt (több hónapig) kizárólag az e tárgyban beérkező kérelmek érdemi vizsgálatának mellőzését és elutasítását írja elő. Ezáltal az eljárásban érintett és az ügyek kimenetelére semmilyen befolyással nem bíró ügyfeleket hátrányos helyzetbe hozza. A Fővárosi Önkormányzat azáltal, hogy önkormányzati hatósági ügyek egy csoportjára – a kikötői létesítmények, valamint a digitális reklámberendezések létesítéséhez, fennmaradásához való hozzájárulás megadásának elbírálására nézve – a kikötői létesítmények kapcsán több, mint fél évig, a digitális reklámberendezések vonatkozásában több, mint egy évig – kizárja érdemi eljárását, és ezzel lényegében eljárási kötelezettségzegést rögzít az Fkr. 33/C. §-ában illetve 33/P. §-ában, megsérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését¹, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2. § (1) bekezdését, (2) bekezdés a) és c) pontját, továbbá 6. § (1) bekezdését², ezáltal pedig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontját és (3) bekezdését³, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (4) bekezdése a-b) és d) pontjaiban⁴ szabályozott, alapvető jogalkotási követelményeket.

¹ Alaptörvény XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

² Ákr. 2. § [A jogszerűség elve]

(1) A közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

(2) A hatóság a hatásköre gyakorlása során

a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,

...

c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el.

...

6. § [A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv]

(1) Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.

³ Alaptörvény 32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot;

...

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

⁴ Jat. 2. § (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,

b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,

...

d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A Kormányhivatal szerint a Fővárosi Önkormányzat a parthasználatra vonatkozó jogszabályi rendelkezések megalkotásában való mulasztásából, illetve a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvényhez és annak végrehajtására kiadott kormányrendeletekhez való alkalmazkodás késedelméből adódó hátrányt nem háríthatja át a kikötői létesítmények, illetve digitális reklámberendezések létesítését, fennmaradását engedélyező döntés iránt kérelmet előterjesztő ügyfelekre, hiszen ők azért semmilyen formában felelőssé nem tehetőek.

2. A vállalkozás szabadságának korlátozása

A Kormányhivatal álláspontja szerint a Fővárosi Önkormányzat az Fkr. 33/C. §-ával és 33/P. §-ával a kikötői létesítményt, illetve digitális reklámberendezést létesíteni, illetve azt fenntartani kívánó ügyfelek vállalkozáshoz való jogát is szükségtelenül és aránytalanul, nagy mértékben korlátozza saját – jogalkotói indokolásban jelzett – rendeletalkotási, illetve a központi jogszabályok változásaihoz való alkalmazkodási késedelme miatt. A Kormányhivatal szerint ezért jelen esetben megállapítható tehát, hogy a Fővárosi Önkormányzat a kikötői létesítményt, illetve digitális reklámberendezést létesíteni, fenntartani kívánók vállalkozásuk szabadságához való jogát szükségtelenül – a magasabb szintű, módosuló jogszabályhoz igazodó szabályok megalkotására vonatkozó jogalkotási szándéka miatt, amely ésszerű indokként nem fogadható el – és aránytalanul, lényeges tartalmának tiszteletben tartása nélkül – ezen dolgok létesítését, használatát hosszú időre lehetetlenné téve – korlátozza az Fkr. 33/C. §-ában és 33/P. §-ában, amely ellentétes az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdésével, továbbá I. cikk (3) bekezdésével és ezáltal az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) pontjával és (3) bekezdésével⁵, valamint a Jat. 2. § (4) bekezdésének a-b) és d) pontjaival⁶.

3. A tisztességes gazdasági verseny sérelmének lehetősége

A Kormányhivatal szerint említést érdemel, hogy Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése⁷ első mondata szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Az önkormányzatok az

⁵ Alaptörvény M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

...
XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

...
I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

...
32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között
a) rendeletet alkot;

...
(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

⁶ Jat. 2. § (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály
a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
...
d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

⁷ Alaptörvény M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

államszervezet szerves részét képezik, jogállam törvényes keretei között működhetnek. Ehhez kapcsolódóan a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 2. §-a⁸ általános jelleggel tiltja a gazdasági tevékenység tisztességtelen módon való folytatását. Rögzíti, hogy tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a megrendelők, a vevők, az igénybevevők és felhasználók, illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon, vagy az üzleti tevékenység követelményeibe ütközően – folytatni.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a közterület-használat komplex, részben közjogi, részben magánjogi jellegéből adódóan azok a kikötőt, illetve digitális reklámberendezést létesíteni, fenntartani kívánó jogalanyok, akik az előbbi esetében több, mint fél éves, az utóbbi esetében több, mint egy éves moratórium folytán nem kapnak a Fővárosi Önkormányzattól, mint tulajdonostól közterület-használati hozzájárulást, versenyhátrányba kerülnek azon közterületet e célokra használó jogalanyokkal szemben, akiknek a közterület-használati hozzájárulása a moratórium letelte után jár csak le, így tevékenységük végzésében nem ütköznek korlátokba. E körülmény a Kormányhivatal megítélése szerint egyértelműen versenytorzító hatású, amely sérti az érintett piacokon működő versenytársak, vállalkozók, gazdasági társaságok törvényes érdekeit. A Kormányhivatal véleménye szerint az Fkr. 33/C. §-a és 33/P. §-a, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésébe ütköző módon, közhatalmi eszközökkel a tisztességes gazdasági verseny követelményének sérelmét idézheti elő.

Mindezekre tekintettel a Kormányhivatal felkérte a Tisztelt Fővárosi Közgyűlést, hogy a felhívást, annak kézbesítésétől számított 15 napon belül vizsgálja meg, és a felhívásban részletezett megállapításokra tekintettel a fennálló jogszabálysértő helyzetet – az Fkr. 33/C. §-ának és 33/P. §-ának hatályon kívül helyezésével – szüntesse meg.

- II. Az Mötv. 134. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a törvényességi felhívásban foglaltakat megvizsgáltuk, melynek alapján a Kormányhivatal felvetéseivel kapcsolatban az alábbiak állapíthatók meg:

A Fővárosi Önkormányzat az Mötv. 23. § (4) bekezdés 19. pontjában⁹ foglalt feladatkörében eljárva szabályozza a tulajdonában álló közterületek használatát az Fkr-ben.

⁸ Tpv. 2. § Tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a megrendelők, vevők, igénybevevők és felhasználók (a továbbiakban együtt: üzletfelek), illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően – folytatni.

⁹ Mötv. (4) A fővárosi önkormányzat feladata különösen:

..
19. a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása.

A Kormányhivatal véleményével szemben az Fkr. 33/C. §-a és 33/P. §-a nem az e tárgyban beérkező kérelmek érdemi vizsgálatának mellőzését írja elő, hanem azt, hogy milyen közterületi tevékenységekhez *nem adható közterület-használati hozzájárulás*. Ilyen rendelkezéseket (ezzel a szóhasználattal) az Fkr. 6. § (1) bekezdése kezdetektől fogva tartalmaz. Ezek azok a tevékenységek, amelyek végzése a Fővárosi Közgyűlés megítélése szerint – közlekedés- és közbiztonsági, környezetvédelmi, városképi vagy egyéb kiemelten fontos okból – nem kívánatosak a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületeken, így ezekhez nem adható közterület-használati hozzájárulás. Ezek a rendelkezések nem eljárási szabályok, nem az eljárás vitelére vonatkozóan határoznak meg előírásokat, hanem a közterülethasználat megengedett módjára, az e körben elfogadható, illetve nem elfogadható magatartási szabályokat határozzák meg. Az Fkr. kifogásolt 33/C. §-a és 33/P. §-a ugyanilyen megfogalmazással szabályoz azzal, hogy nem állandó jelleggel, hanem csak átmenetileg nem engedi az adott tevékenység (kikötői létesítmény létesítése, fennmaradása, illetve digitális reklámberendezés létesítése, fennmaradása) végzését a közterületen. A Kormányhivatal megállapításával szemben ráadásul ez a szabályozás a kikötői létesítmények, illetve digitális berendezések létesítését, elhelyezését nem lehetetlenítette el hosszú időre, csupán az erre vonatkozó közterület-használati hozzájárulások kiadását korlátozza átmeneti időre (2024. december 31-ig, illetve 2025. szeptember 30-ig) a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületen. A szabályozás átmeneti jellege miatt ez – a kodifikációs előírásoknak megfelelően – nem a 6. § általános előírásai között, hanem 13/A., illetve 13/F. alcímeken belül, különös szabályként jelenik meg.

Az átmeneti szabályozás oka mindkét esetben az volt, hogy előkészítés alatt áll az adott tevékenységeket is érintő fővárosi építési szabályzatok módosítása. Mivel ezek elkészítése a vonatkozó törvényi előírások, illetve az új törvényi szabályozáshoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek hiánya miatt várhatóan hosszabb időt igényel, ezért azok elkészültéig a Fővárosi Közgyűlés átmeneti moratóriumot rendelt el annak érdekében, hogy a moratórium lejártát követően kiadott hozzájárulások már teljes mértékben összhangban legyenek az új fővárosi építési szabályokkal. A moratórium értelemszerűen a már kiadott hozzájárulások birtokában végzett jogszerű közterület-használatokat nem érinti.

Az Fkr. 33/C. §-ában és 33/P. §-ában foglalt szabályozás jogi természetét tekintve az építési jogból ismert un. változtatási tilalommal, illetve telekalakítási, építési tilalommal analóg, hiszen az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997.évi LXXVIII. törvény (Étv.) 20. § (1)-(2) bekezdésében¹⁰ foglaltakhoz hasonlóan ezekben az esetekben is a fővárosi településrendezési feladatok megvalósítása érdekében és a feltétlenül szükséges mértékben, illetve időtartamra,

¹⁰ Étv. 20. § (1) Az érintett területre

a) változtatási tilalom rendelhető el a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig,

b) telekalakítási, illetve építési tilalom rendelhető el

ba) a településrendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése,

bb) a természet-, illetve a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása érdekében.

(2) A tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalom felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.

ideiglenesen rendelte el a Fővárosi Közgyűlés a közterülethasználati hozzájárulás megadásának tilalmát.

Az Fkr. mindkét kifogásolt rendelkezése tartalmaz továbbá olyan rendelkezést, amely a moratórium által érintett közterület-használati ügyek intézésére vonatkozik (*...”az ezen időpontot megelőzően benyújtott, kikötői létesítmény létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”*). Az Mötv. 142/B. §-a szerint¹¹ önkormányzati rendelet az önkormányzati hatósági ügy intézésére további szabályokat állapíthat meg. Mivel az Fkr. 5. § (1) bekezdés második mondata értelmében¹² a közterület-használatról önkormányzati hatósági hatáskörben születik döntés, ezért a Fővárosi Közgyűlés az Mötv. 142/B. § alapján jogosult az Fkr-ben a közterület-használati ügyek intézésére vonatkozóan további szabályokat megállapítani. Ez a szabályozás jelenik meg az Fkr. 33/C. §, illetve 33/P. § második tagmondatában.

Mindezek alapján a Kormányhivatal konkrét felvetéseivel kapcsolatban – azok sorrendjében – az alábbiak állapíthatók meg:

1. Ahogy azt fentiekben kifejtettük, a Fővárosi Közgyűlés a vonatkozó törvényi előírások (Mötv. 23. § (4) bekezdés 19. pontja, illetve 142/B. §-a) alapján jogosult az Fkr. 33/C. §, illetve 33/P. § szerinti szabályozásra, az ezekben előírt átmeneti moratórium, illetve az azzal összefüggő további ügyintézési szabályozás pedig álláspontunk szerint nem sérti a tisztességes, jóhiszemű, ésszerű időn belül lefolytatott, az ügyféllel való együttműködésre épülő hatósági eljárás elvét.

Az önkormányzati hatósági ügyben eljáró hatóság az Fkr. 33/C. §-ának, illetve 33/P. §-ának alkalmazásakor ugyanúgy jár el, mint az Fkr. 6. § (1) bekezdés szerinti szabályozás esetén. Azaz az önkormányzati hatóság a tárgyban érkezett kérelmeket érdemben vizsgálja, és ha az a 33/C. §, illetve 33/P. § szerinti szabályozás hatálya alá tartozik, akkor az ügyintézési határidőn belül döntést hoz a vonatkozó jogszabályi előírásnak megfelelően. Az Fkr. 6. § (1) bekezdés szerinti szabályozáshoz hasonlóan az Fkr. 33/C. §-ának, illetve 33/P. §-ának rendelkezései sem zárják ki az érdemi eljárást, és eljárási kötelezettség-szegést sem rögzítenének. Jelezni szükséges azt is, hogy a Kormányhivatal megállapításával szemben a tárgyi ügyekben a közterület-használati hozzájárulások meghosszabbítására vonatkozó eljárások nincsenek, mivel minden hozzájárulás határozott időre szó, azok lejártával lezárul a jogviszony és az új hozzájárulással új jogviszony létesül.

Az Alkotmánybíróság több döntésében hangsúlyozta, hogy következetes értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a

¹¹ Mötv. 142/B. § Törvény vagy önkormányzati rendelet az önkormányzati hatósági ügy intézésére további szabályokat állapíthat meg.

¹² Fkr. 5. § (1) A közterület rendeltetésszerű használatától eltérő, így különösen a (2) bekezdés szerinti használata (a továbbiakban: közterület-használat) – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a Fővárosi Önkormányzat hozzájárulásával megengedett (a továbbiakban: közterület-használati hozzájárulás). A közterület-használatról a -Fővárosi Önkormányzat önkormányzati hatósági hatáskörben dönt hatósági határozatban vagy – ha az ügynek a közérdek és az ügyfél számára is előnyös rendezése céljából az célszerű – hatósági szerződéssel.

bírószági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti {például: 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ebből következően az alapjogvédelem az eljárásban részt vett személyek eljárási jogait védi, és azt biztosítja, hogy ne elszenvedői, hanem felei legyenek a hatósági eljárásnak. A tisztességes hatósági eljárás körében tehát annak van relevanciája, hogy a szabályozás körében megfosztották-e az ügyfelet ügyféli pozíciójától, az ahhoz kapcsolódó jogaitól vagy azok egy részéről. Ilyen azonban az Fkr. 33/C. §, illetve 33/P. § esetében nem történt. Az ügyfél szabályszerűen lefolytatott eljárás során, hatósági határozatban érdemi – a hatályos jogszabályoknak megfelelő – döntést kap.

A tisztességes eljáráshoz való jogból se alaptörvényi, se törvényi szinten nem következik egy bizonyos típusú döntés meghozatalára való jogosultság. Az ilyen típusú döntés meghozatalához való "joghoz" arra volna szükség, hogy az alapul szolgáló anyagi jogi jogviszonyban legyen olyan joga az ügyfélnek, amely a hatósággal szemben kikényszeríthető. Ilyen ügy jelen esetben fel sem merül, illetve fel sem merülhet. A Kormányhivatal állításával szemben a fővárosi szabályozás az érintett körben nem zárja ki az érdemi eljárást, az eljárás ugyanis érdemben lefolyik, de a döntés tartalma a megalkotott szabályozás körében az előírásoknak megfelelően negatív lesz.

2. Az Fkr. 6. § (1) bekezdéséhez hasonlóan a 33/C. §-ban, illetve 33/P. §-ban foglalt szabályozás is korlátozza a közterület-használatot. Ez a korlátozás a közterület *rendeltetéstől eltérő* használatára vonatkozik, amely – a közterület rendeltetésszerű használatával szemben – nem mindenkit megillető jogosultság, hanem csupán kivételes lehetőség, és csak akkor megengedett, ha az a rendeltetésszerű közterület-használatot egyébként nem zavarja és nem is akadályozza. A rendeltetéstől eltérő közterület-használat helyi szabályozásának egyik legfontosabb célja éppen a közterület mindenkit megillető rendeltetésszerű használatának megfelelő biztosítása. E cél eléréséhez pedig éppen azok a korlátozó vagy tiltó rendelkezések a legfontosabb eszközök, amelyek a nem kívánatos közterület-használatot eleve megakadályozzák, így elősegítve a rendeltetésszerű közterület-használat szabad érvényesülését.

Az Fkr. 33/C. §-a, illetve 33/P. §-a szerinti ideiglenes korlátozással az érintett ügyfelek azokhoz az ügyfelekhez képest valóban hátrányosabb helyzetbe kerülnek, akik már a korlátozás bevezetése előtt megszerezték a közterület-használati hozzájárulást. Jelezni szeretnénk azonban, hogy a közterület rendeltetéstől eltérő használata nem egy mindenkit alanyi jogon megillető jogosultság, hanem olyan kivételes lehetőség, amellyel csak akkor lehet élni, ha az egyébként az adott közterület rendeltetésszerű használatát nem zavarja és nem is akadályozza. Szeretnénk felhívni a figyelmet arra is, hogy a helyi önkormányzatoknak nem kötelessége, hogy a tulajdonukban álló közterületeket rendeltetéstől eltérő használatra bárki számára rendelkezésre bocsássa. A nemzeti vagyonnak (és azon belül forgalomképtelen önkormányzati vagyonnak) minősülő közterületek hasznosítása során ráadásul a tulajdonos helyi önkormányzatnak fokozott felelősséggel kell eljárniuk (lsd. az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését, illetve a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi

CXCVI. törvény 7. § (1)-(2) bekezdését¹³). Az Fkr. 33/C. §-a, illetve 33/P. §-a olyan piaci tevékenységekhez (kikötői létesítmény létesítéséhez, fennmaradásához, illetve digitális rekláamberendezések létesítéséhez, fennmaradásához) kapcsolódó közterület-használatot szabályoz, amelyek végzésével a vállalkozó a Fővárosi Önkormányzat tulajdonának igénybevételeével, annak felhasználásával saját anyagi haszonszerzésre törekszik.

Az Fkr. 33/C. §-a, illetve 33/P. §-a egyes – a közterület rendeltetésszerű használatának körén nyilvánvalóan kívül eső – vállalkozási tevékenységek végzésére átmentileg nem ad közterületi hozzájárulást, ezzel azonban a vállalkozás szabadságának alkotmányos alapelve álláspontunk szerint még nem sérül. A moratóriummal az érintett ügyfelek vállalkozási lehetősége valóban korlátozódik azokhoz az ügyfelekhez képest, akik már a korlátozás bevezetése előtt megszerezték a közterület-használati hozzájárulást. Ez az ideiglenes korlátozás azonban egyrészt csak rövid idejű, másrészt a moratóriummal elérni kívánt cél (az új jogszabályi környezetnek való teljeskörű megfelelés, azaz a moratórium lejártá után az új hozzájárulások teljes mértékben összhangban legyenek az új fővárosi építési szabályokkal) érdekében álláspontunk szerint szükséges és kellően arányos is.

A vállalkozáshoz való jogot az Alkotmánybíróság mindig egyfajta kettősség szerint értelmezte, amelyen az Alaptörvény hatálybalépése és az azóta kialakult gyakorlat sem változtatott. Egyrészt elismerte azt, mint a piacgazdaság egy része, azonban utalt arra is, hogy ez ebben a formában nem alapjog és nem is részesül alapjogi védelemben [21/1994. (IV. 16.) AB határozat IV. 2.]. Meghatározta azonban az alapjogvédelem körét is és azt a munkához való joghoz kötötte, annak egy részének tekintette. Így tehát alapjogi védelemben a vállalkozóvá válás, mint lehetőség minősül, az, hogy a munkához való jogát az ember vállalkozóként teljesíthesse, amely az AB gyakorlatában az általános személyiségi jog nevesített része. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat IV. 2.].

Bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában valóban felfedezhető olyan követelmény, amely a vállalkozási tevékenységek körében a bekerülés (adott tevékenység végzésére jogosult vállalkozóvá válás) feltételei körében megállapíthatónak tartja a vállalkozáshoz való alapjog megsértését [erre utal maga a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat is], azonban ebben a körben vizsgálta az Alkotmánybíróság a jogi környezet változását is, amelyben kifejtette, hogy „a

¹³ Alaptörvény 38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 7. § (1) A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

(2) A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon megőrzése, értékének és állagának védelme, rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkor teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkor társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése, azzal, hogy a nemzeti vagyon megőrzése érdekében végzett bontás vagy átalakítás nem minősül az állam védelmi kötelezettség megszegésének. A kiemelt kulturális örökségvédelmi és természetvédelmi szempontok – kulturális és természeti értékek jövő nemzedékek számára való megőrzése érdekében történő – érvényesítésének nem akadálya a vagyon értékvaltozása.

vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]}. Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatában is megerősítette [3323/2024. (VII. 29.) AB határozat indokolás [142]. Kiemelendő az is, hogy a jogsértés megállapítására is kizárólag a vállalkozóvá válás körében volt alkotmányosan lehetőség, amelyet a Kormányhivatal által támadott rendelkezések egyébként nem korlátoznak.

Az Alkotmánybíróság egyik legkorábbi határozatában [54/1993. (X. 13.) AB határozat II. 1.] akként fogalmaz, hogy *“a vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent — de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül —, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”* Az Alkotmánybíróság gyakorlatában látható az is, hogy a vállalkozás szabadsága nem jelentheti azt, hogy ha egy adott foglalkozást, vállalkozási tevékenységet meghatározott területen korlátozott ideig nem lehet végezni, akkor ennek sérelme megvalósulna. Jelen esetben a Kormányhivatal a vállalkozáshoz való jog sérelmét arra tekintettel állítja, hogy az Fkr. nem teszi lehetővé a hatóságnak, hogy Budapest Főváros Önkormányzata tulajdonában álló közterületeken kikötői létesítményre vagy digitális reklámtáblára közterület-használati hozzájárulást adjon. Ennek a rendelkezésnek az a következménye, hogy ezeken a közterületeken kikötői létesítmény vagy digitális reklámtáblák nem helyezhető el, mert a közterület ilyen célú használata nem rendeltetésszerű használatnak minősül és mint ilyen, ahhoz, hogy a használat jogszerű legyen, a hatóság hozzájárulást megadó döntése szükséges. Az Fkr. ezen rendelkezése nem akadályozza meg a vállalkozásokat, hogy a kérdéses gazdasági tevékenységet egyébként az Fkr. hatálya alá nem tartozó körben végezzenek, és általában sem lehetetleníti el a hajózással kapcsolatos szolgáltatások és reklámcélú szolgáltatások nyújtását.

3. A Kormányhivatal a versenytorzítás lehetőségének felvetésekor a Tptv. 2. §-ára hivatkozik, amely azonban olyan mögöttes, joghézagkitöltő, kiegészítő jellegű generálklauszula, amely általános jelleggel tiltja a gazdasági tevékenység tisztességtelen folytatását, s olyan általánosan megfogalmazott tényállást tartalmaz, amely lehetőséget ad a típustényállások (Tptv. 3-7.§-ai) alá nem sorolható vagy előre nem is látható tisztességtelen versenycelemekenyekkel szembeni fellépésre, általa a külön nevesített tényállások alá nem tartozó esetek is megvizsgálhatóvá válnak, és ilyen esetekben is el lehet marasztalni a tisztességtelennek minősülő magatartást tanúsító személyeket. A Tptv. 2. §-ának értelmezése és alkalmazása tehát *gazdasági tevékenységekkel kapcsolatban* merülhet fel egyáltalán. A Fővárosi Önkormányzat azonban az Fkr. 33/C. §-a, illetve 33/P. §-a szerinti szabályozással nem gazdasági tevékenységet végez, hanem közhatalmi szervként törvényi felhatalmazás alapján és feladatkörében eljárva jogszabályt (önkormányzati rendeletet) alkot. Piaci szereplőként végzett gazdasági tevékenységről helyi önkormányzatok esetében egyébként is csak akkor beszélhetnénk, ha a helyi önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk

(1) bekezdés g) pontja szerint az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytat. A tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapításával a Fővárosi Önkormányzat nem gazdasági (vállalkozási) tevékenységet folytat, hanem az Mötv. 23. § (4) bekezdés 19. pontjában foglalt törvényi feladatát látja el. A Tptv. 2. §-a tehát nyilvánvalóan nem alkalmazható egy helyi önkormányzat jogalkotási, illetve közhatalom gyakorlásával összefüggő tevékenységére. Általában is a Tptv. hatálya a vállalkozások piaci magatartására vonatkozik, a kérdéses szabályozás pedig nyilvánvalóan nem esik ebbe a körbe.

Szükséges felhívni a figyelmet továbbá arra is, hogy a Fővárosi Önkormányzat az Fkr. 33/C. §-ban, illetve 33/P. §-ban nem a kikötői létesítmények, illetve digitális reklámberendezések működtetését végző vállalkozások gazdasági tevékenységét engedélyezi, hanem az ilyen gazdasági tevékenység végzésére már jogosult vállalkozásoknak ad a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek rendeltetéstől eltérő ideiglenes igénybevételéhez hozzájárulást akkor, ha az adott tevékenység az igényelt közterület rendeltetésszerű használatát nem zavarja vagy akadályozza, illetve ha az igénybevétel egyébként a Fővárosi Önkormányzat érdekeit nem sérti vagy veszélyezteti.

Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése által deklarált követelménnyel az Alaptörvény az államra ró kötelezettséget a tisztességes gazdasági versenyhez szükséges jogi környezet megteremtésére. A versenyt sértő magatartásokkal, illetve cselekményekkel szembeni fellépés kapcsán egyetlen tényezőt említ külön is az Alaptörvény, nevezetesen az erőfölénnyel való visszaélést, amellyel szemben feltétlenül fellép Magyarország.

Ezeknek a követelményeknek az Fkr. szabályozása megfelel, a vállalkozások tisztességes eszközökkel folytatott versenyző piaci magatartása tekintetében semmilyen releváns korlátozást nem állapít meg és a versenysértő magatartásokkal szembeni állami fellépést sem akadályozza, így az – megítélésünk szerint – nem sérti a tisztességes gazdasági versenyt.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint egyébiránt az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében tételezett versenyszabadság nem önálló alkotmányos jog, így a vállalkozás szabadságát nem érintő körben az elméleti tökéletes versenyt befolyásoló szabályozás során az alapjogkorlátozásra nem kell figyelemmel lenni és nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza (16/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [88]). Ehhez kapcsolódóan a gazdasági verseny általános értelemben vett értékének vagy az abból levezetni vélt egyenlő-bánásmód követelményének állított sérelme kizárólag akkor állhat fenn, ha e beavatkozás összefüggésbe hozható egy alapjoggal (14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]). Ez a helyzet a fentiek alapján nem áll fenn, hiszen a vállalkozás szabadságát vagy más alapjogot a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes módon nem korlátoz.

Fentiekre tekintettel a Kormányhivatal tárgyi törvényességi felhívásában foglalt kifogások – álláspontunk szerint – nem megalapozottak. Ezért javaslom, hogy a Fővárosi Közgyűlés az előterjesztés II. részében kifejtettek alapján a Kormányhivatal tárgyi törvényességi felhívásában foglaltakkal ne értsen egyet.

Kérem a Tisztelt Közgyűlést az előterjesztés megtárgyalására és az alábbi döntés meghozatalára:

Határozati javaslat

A Fővárosi Közgyűlés úgy dönt, hogy:

1.

Budapest Főváros Kormányhivatala BP/2800/00445-1/2024. sz. törvényességi felhívásában foglaltakkal nem ért egyet. Felkéri a főpolgármestert, hogy erről tájékoztassa Budapest Főváros Kormányhivatalát.

határidő: 15 nap.

felelős: főpolgármester

Határozathozatal módja: az 1. pont elfogadásához egyszerű szavazattöbbség szükséges.

Kelt Budapesten, a minősített elektronikus aláírásba foglalt időbélyegző szerinti időpontban.

Karácsony Gergely

Főpolgármester

Láttam:

dr. Számadó Tamás

főjegyző

melléklet:

1. Budapest Főváros Kormányhivatalának BP/2800/00445-1/2024 sz. törvényességi felhívása



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése
részére

Iktatószám: BP/2800/00445-1/2024
Ügyintéző: dr. Székely Tímea
Telefonszám: (1) 235-1758
E-mail: szekely.timea2@bfkh.gov.hu
Tárgy: Törvényességi felhívás az Fkr. 33/C. §-a és
33/P. §-a kapcsán

Ez a levél kizárólag a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre!

Tisztelt Fővárosi Közgyűlés!

Budapest Főváros Kormányhivatala a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdésének b) pontja alapján vizsgálta Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Fkr.) 33/C. §-ának és 33/P. §-ának jogszerűségét. A vizsgálat alapján az alábbi

törvényességi felhívással

élek.

I. A törvényességi felhívást megalapozó tényállás

Az Fkr. 2024. május 3. napjától hatályos 33/C. §-a szerint: *„2024. december 31-éig kikötői létesítmény létesítéséhez, fennmaradásához hozzájárulás nem adható, és az ezen időpontot megelőzően benyújtott, kikötői létesítmény létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”*

E jogszabályhelyhez fűzött, annak célját meghatározó jogalkotói indokolás alapján: *„A Duna-parti építési szabályzatoknak a parthasználatra vonatkozó, 2025. január 1-jén hatályba lépő új szabályaira tekintettel az FKR. vonatkozó szabályainak felülvizsgálata szükséges, amire legkorábban 2024 őszén tud sor kerülni. A javaslat ezért 2025. január 1-jéig az új közterülethasználati hozzájárulások kiadását megtiltja annak érdekében, hogy az új engedélyek már teljes mértékben összhangban legyenek az új szabályokkal. Értelemszerűen ez a jelenlegi közterület-használatokat nem érinti.”*

Az Fkr. szintén 2024. május 3. napjától hatályos 33/P. §-a szerint: *„2025. szeptember 30-ig digitális reklámberendezés létesítéséhez, fennmaradásához hozzájárulás nem adható, és az ezen időpontot megelőzően benyújtott, digitális reklámberendezés létesítéséhez vagy fennmaradásához való hozzájárulás iránti kérelmet el kell utasítani.”*

E szakaszhoz is kapcsolódott, részben értelmezhetetlen jogalkotói indokolás, amelyben a következő rögzült: „A javaslat 2025 októberéig megtiltja a hozzájárulások kiadását figyelemmel mindenekelőtt arra, hogy a 2024. október 1-jén hatályba lépő magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény végrehajtási rendeletei teljes körűen még nem ismertek, és a törvény eleve 2025. június 30-ig állapít meg reklámeszközök elhelyezésére vonatkozóan. Ebben a helyzetben fontos, hogy a „reklámelhelyezések jelentette vizuális környezetterhelés”-re is tekintettel kellő idő álljon az új testület számára rendelkezésre a szükséges döntések előkészítésére ezen eszközök vonatkozásában.”

Főpolgármester úr fenti jogszabályváltozásokhoz kapcsolódóan a Fővárosi Közgyűlés 2024. április 24-ei ülésére készített, FPH059/536-48/2024 iktatószámú előterjesztésében jelezte azon véleményét, miszerint a Duna-parti építési szabályzatok felülvizsgálatával összefüggésben, valamint az építési jogi szabályok 2024-ben hatályba lépő új rendszerére figyelemmel az Fkr. módosítása szükséges. Álláspontja szerint a javaslat ezért az e körben legszükségesebb módosításokat tartalmazta. Utalt továbbá arra is, hogy a részletesebb és hosszabb előkészítést igénylő új szabályok – az időközben is változó törvényi és kormányrendeleti szabályokra is figyelemmel – egy az érintett kerületek, hajózási társaságok, állami szervek bevonásával folytatott további egyeztetési folyamat eredményeként születnek majd meg.

II. Feltárt jogsértések:

1. A tisztességes, jóhiszemű, ésszerű időn belül lefolytatott, az ügyféllel való együttműködésre épülő hatósági eljárás elvének sérelme

A Fővárosi Önkormányzat eredeti jogalkotási jogkörében, Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. § (2) bekezdése alapján, az Mötv. 23. § (4) bekezdése 19. pontjában foglalt feladatkörében eljárva köteles önkormányzati rendeletben rögzíteni a tulajdonában álló, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 13. pontjában meghatározott közterületek használatára vonatkozó szabályokat és az Étv. 54. § (4) és (5) bekezdéséből következően megállapítani az azok rendeltetésellenes használata esetén járó díjat is.

Az Mötv. ezen, 23. § (4) bekezdésének 19. pontja mérlegelést nem engedő szabály, amely alapján a Fővárosi Önkormányzat nem csak jogosult, hanem egyben köteles is a közterület-használati szabályok és díjak normatív módon való rendezését teljeskörűen elvégezni, az általa megalkotott szabályozást megfelelően alkalmazni. Az Fkr. 33/C. §-a és 33/P. §-a hatályba léptetésével a Fővárosi Önkormányzat a rendeletben meghatározott időtartam alatt (több hónapig) kizárólag az e tárgyban beérkező kérelmek érdemi vizsgálatának mellőzését és elutasítását írja elő. Ezáltal az eljárásban érintett és az ügyek kimenetelére semmilyen befolyással nem bíró ügyfeleket hátrányos helyzetbe hozza.

A jogszabályalkotás során a Fővárosi Önkormányzatnak figyelemmel kell lennie a Kúria Önkormányzati Tanácsa által kimunkált – és a Köf. 5033/2017/4 számú, illetve a Köf. 5017/2021/6 számú határozataiban részletesen bemutatott – gyakorlatra is. Abból kell kiindulnia, hogy miután a közterületek véges közjóságnak tekinthetők, a közterületet rendeltetésellenesen használni kívánók jogait csak közjogi eszközökkel, az ügyféli pozíció megadásával lehet biztosítani, így rendeletében a közterület-használatát önkormányzati hatósági ügyként kell kezelnie, amellyel kapcsolatban mögöttesen alkalmazandó jogszabálynak az Mötv.-ben foglalt eltérésekkel, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) tekintendő. Az Ákr. 15. §-a és az Mötv. 142/A. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzati hatósági ügyben eljáró önkormányzati szervet a beérkező kérelmet illetően az ügy érdemében történő vizsgálati, intézkedési és döntéshozatali kötelezettség terheli.

Az Fkr.-nek tehát szinkronban kell lennie az Alaptörvény, az Mötv., valamint az Ákr., mint magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseivel, azaz azoktól – tekintettel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)

pontjában és (3) bekezdésében, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdése a-b) és d) pontjaiban foglalt jogalkotási elvekre, követelményekre – nem térhet el.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése első mondata leszögezi – a jó közigazgatás és a fair eljárás elvének érvényesítése, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveinek való megfelelés érdekében – a következőket:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

Ezen túlmenően az Ákr-nek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogszerűség elvét kibontó 2. §-ának (1) bekezdésében, valamint (2) bekezdésének a) és c) pontjában rögzül, hogy a közigazgatási hatóság hatáskörét rendeltetésszerűen gyakorolja és annak során az ügyféllel való együttműködés és jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, ésszerű időben jár el. E megfogalmazásban a kijelentő módú egyes szám harmadik személyű megfogalmazás („gyakorolja” és „jár el”) a hatóságra vonatkozó kötelezést fejez ki, összhangban a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az Ákr. 6. § (1) bekezdése szintén tartalmazza, hogy a közigazgatási eljárásokban az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye és a joggal való visszaélés tilalma a polgári jogból ered, de – jogállami keretek között – az egész jogrendszert, így a közigazgatási hatósági eljárásjogot is áthatja.

A bírói gyakorlat az Ákr. 2. §-ához kapcsolódóan kimunkálta továbbá a hatóság humanizmusának alapelvét is, amely a Kommentár szerint a szolgáltató közigazgatás jegyében *„azt jelenti, hogy a hatóság alapállása az, hogy ő van az ügyfélért és nem fordítva”*.

Az együttműködés elve – a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata szerint [Kfv.III.37.023/2005/6] – különös súllyal jelenik meg az engedélyek meghosszabbítására, így a közterület-használati engedélyek meghosszabbítására irányuló eljárásokban. A hatóságot ugyanis ezekben az ügyekben még fokozottabb kooperációs kötelezettség terheli annak érdekében, hogy az ügyfél üzemeltetési tevékenységét folyamatosan végezhesse.

A Fővárosi Önkormányzat azáltal, hogy önkormányzati hatósági ügyek egy csoportjára – a kikötői létesítmények, valamint a digitális reklámberendezések létesítéséhez, fennmaradásához való hozzájárulás megadásának elbírálására nézve – a kikötői létesítmények kapcsán több, mint fél évig, a digitális reklámberendezések vonatkozásában több, mint egy évig – kizárja érdemi eljárását, és ezzel lényegében eljárási kötelezettségszegést rögzít az Fkr. 33/C. §-ában illetve 33/P. §-ában, megsérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, az Ákr. 2. § (1) bekezdését, (2) bekezdés a) és c) pontját, továbbá 6. § (1) bekezdését, ezáltal pedig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontját és (3) bekezdését, valamint a Jat. 2. § (4) bekezdése a-b) és d) pontjaiban szabályozott, alapvető jogalkotási követelményeket.

A Fővárosi Önkormányzat a parthasználatra vonatkozó jogszabályi rendelkezések megalkotásában való mulasztásából, illetve a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvényhez és annak végrehajtására kiadott kormányrendeletekhez való alkalmazkodás késedelméből adódó hátrányt nem háríthatja át a kikötői létesítmények, illetve digitális reklámberendezések létesítését, fennmaradását engedélyező döntés iránt kérelmet előterjesztő ügyfelekre, hiszen ők azért semmilyen formában felelőssé nem tehetőek.

2. A vállalkozás szabadságának szükségtelen és aránytalan korlátozása

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése hazánk gazdasági berendezkedése meghatározásaként deklarálja, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

E rendelkezést kiegészíti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése első mondata, amely követelményként határozza meg a vállalkozás szabadságának biztosítását.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. Az alapjogi védelem pedig, mind a vállalkozás megkezdésére, mind annak folytatására kiterjed.

Az Alkotmánybíróság 21/1994. AB határozatában a vállalkozáshoz való jogot valódi alapjognak tekintette, amely a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesítendő az állami beavatkozások és korlátozások ellen.

Mindezekből következően a vállalkozás szabadsága jogának korlátozásai meg kell, hogy feleljenek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következő szükségességi-arányossági tesztnek. E jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A Fővárosi Önkormányzat az Fkr. 33/C. §-ával és 33/P. §-ával a kikötői létesítményt, illetve digitális reklámberendezést létesíteni, illetve azt fenntartani kívánó ügyfelek vállalkozáshoz való jogát is szükségtelenül és aránytalanul, nagy mértékben korlátozza saját – jogalkotói indokolásban jelzett – rendeletalkotási, illetve a központi jogszabályok változásaihoz való alkalmazkodási késedelme miatt.

Jelen esetben megállapítható tehát, hogy **a Fővárosi Önkormányzat a kikötői létesítményt, illetve digitális reklámberendezést létesíteni, fenntartani kívánók vállalkozásuk szabadságához való jogát szükségtelenül – a magasabb szintű, módosuló jogszabályhoz igazodó szabályok megalkotására vonatkozó jogalkotási szándéka miatt, amely ésszerű indokként nem fogadható el – és aránytalanul, lényeges tartalmának tiszteletben tartása nélkül – ezen dolgok létesítését, használatát hosszú időre lehetetlenné téve – korlátozza az Fkr. 33/C. §-ában és 33/P. §-ában, amely ellentétes az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdésével, továbbá I. cikk (3) bekezdésével és ezáltal az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) pontjával és (3) bekezdésével, valamint a Jat. 2. § (4) bekezdésének a-b) és d) pontjaival.**

III. Egyéb észrevételek: A tisztességes gazdasági verseny sérelmének lehetősége

Említést érdemel, hogy Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése első mondata szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Az önkormányzatok az államszervezet szerves részét képezik, jogállam törvényes keretei között működhetnek. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése szerint az önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik (a vizsgált esetben például a Fővárosi Önkormányzatnak az Mötv. 23. § (4) bekezdésének 10. és 15. pontjában meghatározott helyi közösségi közlekedés biztosításával és működtetésével, illetve turizmussal kapcsolatos feladatai) ellátását szolgálják.

Ehhez kapcsolódóan a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 2. §-a általános jelleggel tiltja a gazdasági tevékenység tisztességtelen módon való folytatását. Rögzíti, hogy tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a megrendelők, a vevők, az igénybevevők és felhasználók, illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon, vagy az üzleti tevékenység követelményeibe ütközően – folytatni.

A Tptv. 2. §-a magának a tisztességtelenségének a mércéjét nem határozza meg. A Legfelsőbb Bíróság Kf. I. 25258/1992. számú ítélete szerint a gazdasági tevékenység tisztességtelen voltának megítélésében a társadalmi elvárások és a gazdasági életben kialakult szokások az irányadók.

A közterület-használat komplex, részben közjogi, részben magánjogi jellegéből adódóan azok a kikötőt, illetve digitális reklámberendezést létesíteni, fenntartani kívánó jogalanyok, akik az előbbi esetében több, mint fél éves, az utóbbi esetében több, mint egy éves moratórium folytán nem kapnak a Fővárosi Önkormányzattól, mint tulajdonostól közterület-használati hozzájárulást, versenyhátrányba kerülnek azon közterületet e célokra használó jogalanyokkal szemben, akiknek a közterület-használati hozzájárulása a moratórium letelte után jár csak le, így tevékenységük végzésében nem ütköznek korlátokba.

E körülmény egyértelműen versenytorzító hatású, amely sérti az érintett piacokon működő versenytársak, vállalkozók, gazdasági társaságok törvényes érdekeit.

Az Fkr. 33/C. §-a és 33/P. §-a, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésébe ütköző módon, közhatalmi eszközökkel a tisztességes gazdasági verseny követelményének sérelmét idézheti elő.

Az Mötv. 134. § (1) bekezdése első mondatában foglaltak alapján felkérem a Tisztelt Fővárosi Közgyűlést, hogy a felhívást, annak kézbesítésétől – azaz a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tfvhr.) 5.§ (1) bekezdése alapján, a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: TFIK) informatikai rendszerbe történő feltöltésétől – számított

15 napon belül

vizsgálja meg, és a felhívásban részletezett megállapításokra tekintettel a fennálló jogszabálysértő helyzetet – az Fkr. 33/C. §-ának és 33/P. §-ának hatályon kívül helyezésével – szüntesse meg.

Kérem továbbá, hogy az Mötv. 134. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségnek eleget téve a törvényességi felhívás alapján tett intézkedésükről, vagy egyet nem értésükről a Kormányhivatalt – a fent megadott határidőn belül – szintén a TFIK informatikai rendszeren keresztül, tájékoztatni szíveskedjenek.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközök alkalmazásáról a Kormányhivatal mérlegelési jogkörében hoz döntést.

A Tfvhr. 2. § (5) bekezdése alapján a Kormányhivatal a felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond