

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Betű szerint olvasott jogszabály,
avagy meddig terjedhet egy közigazgatási hatóság
obedenciája**

Szerző: Dr. Pincze Tamás

Balassagyarmat, 2017. május

I.) Bevezetés

A hatóság egy, a jogszabályt „betű szerint olvasva” meghozott és jogszerűnek tűnő döntése ellenére vajon megállapítható-e az eljárásának jogszerűtlensége azért, mert eljárása során az adatok helyességét, realitását, illetve valóságtartalmát is vizsgálnia kellett volna? Éppen erre próbál választ adni a jogeset-elemzés egy a kereskedelmi igazgatás tárgykörében született első- és másodfokú közigazgatási, illetve elsőfokú bírósági döntés elemzésével, amelyre végül felülvizsgálati eljárás keretében a Kúria tett pontot.

II.) A Kereskedelmi engedélyezésről általában.

A kereskedelmi tevékenység engedélyezése, a korábbi jóval szigorúbb szabályozáshoz képest 2009. október 1. napjától a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK (2006. december 12.) európai parlamenti és tanácsi irányelvnek „*az eljárások egyszerűsítése*” címet viselő 5. cikkének és az „*engedélyezési rendszerek*” című 9. cikkének való megfelelés érdekében jelentős módosításon esett át¹. Az Irányelvet az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-én fogadta el, rendelkezéseit a tagállamoknak 2009. december 28-ig kell átültetniük nemzeti jogukba. Magyarország e kötelezettségének egyrészt a 2009. október 1. napján hatályba lépő, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (Szolgtv.) megalkotásával, másrészt pedig a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) módosításával kívánt eleget tenni. Ezen felül pedig az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendeletet felváltotta egy új, az irányelvnek, illetve az annak alapján megalkotott törvények rendelkezéseinek megfelelő, azt végrehajtó, a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.), amely már nem minden esetben tette kötelezővé az addig minden üzlet falán díszelgő működési engedély kiadását.

Az Irányelv alapvető célja, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződésben (a továbbiakban: EK Sz.) meghatározott négy gazdasági szabadság egyikének, a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülését közösségi szintű másodlagos jogforrás útján segítse elő. Az EK Sz. alapvető

¹ 2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól 58. § a) pont

célkitűzése ugyanis egy olyan egységes belső piac létrehozása, melyben megvalósul az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását gátló akadályok eltörlése. A szolgáltatások nyújtása az EK Sz. alapján kétféle módon történhet: letelepedés útján, illetve határon átnyúló szolgáltatásként. Ennek megfelelően a magyar szabályozás szerint is garanciális jelleggel rögzíti, garanciális jelleggel írja elő, hogy a szolgáltatók tevékenységének megkezdését, illetve folytatását engedélyezéshez vagy bejelentéshez kötni csak törvényben vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendeletben, meghatározott közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján lehet. Ellenkező esetben a tevékenység szabadon megkezdhető és folytatható.

A Szolgtv. és Kertv. alapján jelenleg kereskedelmi egység vagy bejelentési köteles² formában vagy működési engedély birtokában³ folytatható. Az új bejelentési eljárás lényege, hogy - szemben az engedélyezési rendszerrel - ha a szolgáltató teljesíti a tevékenység gyakorlásához szükséges feltételeket, a tevékenység folytatását megkezdheti, azonban köteles ezt bejelenteni az érintett hatóságnak. A bejelentés alapján a hatóság nyomban ellenőrizni tudja, hogy a szolgáltató megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, és ha ellenőrzése során a megfelelés hiányát állapítja meg a szolgáltatási tevékenység jogszerűtlen folytatást szankcionálhatja, végső esetben megtilthatja a szolgáltatási tevékenység folytatását.

Külön érdekessége ezen eljárásoknak, hogy a Szolgtv. 21. §-a alapján, a törvényben szabályozott bejelentéssel összefüggő eljárás ennek megfelelően nem minősül a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatósági ügynek, ugyanakkor a törvény megfelelően alkalmazni rendeli a Ket.-nek a nyelvhasználatra és a tolmács igénybevételére, az adatkezelésre, a joghatóságra, hatáskörre, illetékességre, a kapcsolattartás általános szabályaira, valamint az elektronikus kapcsolattartásra és az elektronikus tájékoztatásra, a képviselőre, az iratra, a határidő számítására, a kérelemre, az igazolási kérelemre, a költségmentességre vonatkozó rendelkezéseit. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a bejelentés alapján történő nyilvántartásba vétel, illetve a bejelentés alapján lefolytatott hatósági ellenőrzési eljárás már egyértelműen a Ket. szerinti eljárások, így azok tekintetében a törvény II. fejezetében foglaltak szerint a Ket. szabályai továbbra is alkalmazandók.

² 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről (a továbbiakban: Kertv.) 3. § (6) bekezdés a) pont

³ Kertv. 3. § (6) bekezdés b) pont

Az eset elemzés szempontjából még egy fontos dolog amelyre ki kell térni, mégpedig arra, hogy a Kr. 2. § b) pontja a bejelentés köteles kereskedelmi tevékenységet folytató kereskedők nyilvántartását vezető kereskedelmi hatóságként a kereskedelmi tevékenység helye szerinti települési jegyzőt, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzőjét jelöli ki.

Mind a bejelentés, mind pedig az engedélyezés esetén az Kr. előírja a kereskedőnek azon adatok körét amelyeket a be kell nyújtania a jegyző felé és rendelkezik egyúttal a kereskedő nyilvántartásba vételéről is: „A kereskedő a Kertv. 3. § (1) bekezdése szerinti bejelentésének az 1. melléklet A) pontjában meghatározott adatokat kell tartalmaznia. A bejelentésről a 2. § a) és b) pontjában meghatározott hatóság (a továbbiakban: jegyző) a 2. melléklet A) pontjában meghatározott adattartalommal nyilvántartást vezet. A nyilvántartás a 2. melléklet A) pontjában meghatározott adatok tekintetében - a természetes személyazonosító, valamint a lakcím-azonosító adatok kivételével - közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. A jegyző által vezetett nyilvántartás nyilvános, a jegyző a nyilvántartást az önkormányzat honlapján közzéteszi.”⁴

A működési engedélyhez kötött tevékenység - a pontos jogszabályi elnevezés szerint: kizárólag üzletben folytatható kereskedelmi tevékenység - esetében pedig a Kr. a következőket írja elő „A kereskedőnek a kizárólag üzletben forgalmazható termék (a továbbiakban: üzletköteles termék) forgalmazására szolgáló üzlet üzemeltetésére jogosító működési engedély (a továbbiakban: működési engedély) iránti kérelmet az 1. melléklet B.) pontjában meghatározott adattartalommal az üzlet helye szerint illetékes jegyzőnél kell benyújtania.”⁵

Ha megnézzük a hivatkozott 1. számú melléklet A) és B) pontjait láthatjuk, hogy amennyiben a bejelentés köteles kereskedelmi tevékenység üzletben történik akkor az A) melléklet /6.4. pontja a bejelentéssel érintett adatok körébe sorolja a kereskedő által a tevékenység végzésére szolgáló üzlet használatának jogcímét. A működési engedélyhez kötött tevékenység esetében ugyanezt a B)./4.4. pontja írja elő.

⁴ 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről (a továbbiakban: Kr.) 6. § (1) bekezdés

⁵ Kr. 7. § (2) bekezdés

A rendelet 1. számú melléklet ezen felül előírja a kereskedők részére azt is, hogy a 6. számú melléklet alapján forgalmazni kívánt termékkört az egyes kereskedelmi formák és helyek szerinti bontásban kötelezően megjelöljék⁶.

Vegyük azt az egyszerű esetet, ha a kereskedő által tett bejelentés és annak is a használni kívánt ingatlan jogcímére vonatkozóan csak a legalapvetőbb adatokat, kizárólag a feleket, az ingatlanadatait, illetve a használat jogcímét tartalmazza. Ebben az esetben adatok vizsgálatán felül tovább nincs is mit ellenőriznie a hatóságnak, és a bejelentés e vonatkozásban megtettnek tekinthető. De mi van akkor ha az ingatlan tulajdonosa meghatározza a kereskedő részére, hogy milyen tevékenység folytatásához járul hozzá, de a kereskedő ezeken felül vagy ezek mellett más tevékenység folytatását is bejelenti, illetve kérelmezi az eljárás során. A jogcímen felül vizsgálhatja-e a jegyző ebben az esetben a dokumentumban foglaltakat és adott esetben megtagadhatja-e nyilvántartásba vételt vagy éppen már működő egység esetében törölheti-e a nyilvántartásból az üzemeltetőt, ha azt tapasztalja, hogy az adott tevékenység és a használatra adott engedélyben foglaltak között eltérés van?

Ezzel kapcsolatosan született a Kúria KGD2014. 7. számú eseti döntése, amely a pusztán a használat jogcímének bejelentésén és annak tudomásul vételén túl kimondta, hogy a hatóságnak a nyilvántartásba vételkor a nyilvántartási adatok helyességét, realitását, illetve valóságtartalmát a nyilvántartásba vétel előtt vizsgálnia kell.

Nézzük meg a jogesetet közelebbről.

III.) A konkrét jogeset

1.) Az első fokú eljárás:

A kereskedő (a továbbiakban: felperes) bejelentés köteles kereskedelmi tevékenységet kívánt folytatni a településen. A Kertv. 3. § -a alapján az ezirányú bejelentési kötelezettségének az Kr. 1. számú mellékletének A) pontja szerinti tartalommal eleget is tett. A bejelentés alapján az első fokon eljáró jegyző, a bejelentés tartalmára tekintettel, a 2011. április 13-án kelt 1956/2011. számú igazolásában a bejelentést tudomásul vette és a felperest, illetve az általa folytatni kívánt

⁶ Kr. 1. számú mellékelt A)/7. és B)/5.) pontjai

tevékenységet a bejelentéssel megegyező tartalommal nyilvántartásba is vette, „Ékszer- Zálogház” néven. Felperes tevékenységi körei között az Kr. 6. számú melléklete alapján megjelölt 25-ös termékköri jelzőszámú óra-ékszer és 58-as termékköri jelzőszámú zálogház által a tevékenység keretén belül felvett és ki nem váltott zálogtárgy értékesítés szerepelt.

2.) A másodfokú eljárás:

Az ingatlan tulajdonosának fellebbezése alapján eljáró másodfokú kereskedelmi hatóság (a továbbiakban: alperes) ugyanakkor a Kertv. 9. § (1) bekezdése, (4) bekezdés d) pontja, valamint a Kr. 1. számú mellékletének II. pontjára alapítva megváltoztatta az elsőfokú kereskedelmi hatóság döntését és ezzel egyidejűleg az üzemeltető (a továbbiakban: felperes) kereskedelmi egység tevékenységének folytatását megtiltotta, és elrendelte a jegyző által nyilvántartásba vett bejelentés törlését.

A másodfokú határozatban hivatkozott - és eddig nem ismertetett - jogszabályok szerint „A kereskedelmi tevékenységre, a kereskedelmet kiszolgáló szolgáltató tevékenységekre, valamint a kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását a kereskedelmi hatóság ellenőrzi, és - a (2) és a (3) bekezdésben foglalt kivétellel, továbbá törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - eljár ezek megsértése esetén.⁷”

„A tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén - a külön jogszabályban foglaltak szerint - a kereskedelmi hatóság megtiltja az engedély nélkül folytatott, előírásokba ütköző tevékenység végzését, termékkör értékesítését.⁸”

A határozatba foglalt döntés jogi indokolás szerint felperes bejelentési kötelezettségének nem tett eleget a Kr. 1. számú mellékletének B) pontjába foglaltaknak az alábbiak miatt: felperes és az üzlethelyiséget bérbeadó között 2011. március 9. napján kötött bérleti szerződést. A szerződésben, amely ingatlanhasználati jogcímet igazol, ugyanakkor a bérbeadó kikötötte, hogy az ingatlan használatához kizárólag a 6. számú mellékelt 43. pontjában megjelölt termékköri jelzőszámú: emlék- és ajándéktárgy árusítás céljából járul hozzá. Felperes bejelentése ugyanakkor a 25-ös termékköri jelzőszámú: óra-ékszer és az 58-as termékköri jelzőszámú: zálogház által a tevékenység keretén belül felvett és ki nem váltott zálogtárgy értékesítése termékkört tartalmazta.

⁷ Kertv. 9. § (1) bekezdés

⁸ Kertv. 9. § (4) bekezdés d) pont

Alperesi álláspont szerint így azonban a felperes bejelentett tevékenység folytatására nem vált jogosulttá mivel a bérleti szerződés nem tartalmazza azt a kereskedelmi tevékenység részt, amelyet a felperes ebben a bérelt helyiségben folytatni kíván. Döntésében kihangsúlyozta, hogy az első fokú hatóságnak a Kertv. vonatkozó rendelkezése értelmében a jogcímet biztosító szerződés hatályának vizsgálatán felül értékelnie kellett volna azt is, hogy a bérleti szerződése milyen tevékenység végzésére biztosít ingatlanhasználatot a felperesnek. Mivel az eljárás során becsatolt megállapodás szerint a bérbeadó ingatlan használatához kizárólag emlék- és ajándéktárgy kereskedéshez járult hozzá, a felperes óra, ékszer és zálogtárgy termékkörrel kereskedelmi tevékenységet ebben az ingatlanban nem végezhet.

3.) Bírósági felülvizsgálat:

A jogerős határozat ellen a felperes nyújtott be keresetet, amelyben annak hatályon kívül helyezését és az első fokú határozat helybenhagyását kérte. A felperesi oldal a bírósági felülvizsgálat alapját jelentő jogsértést arra alapozta, hogy a másodfokú hatóság túlterjeszkedett a hatáskörén, mivel a felhívott jogszabályhelyek kizárólag a bejelentést és az ingatlanhasználat jogcímének igazolását teszik számára kötelezővé. Álláspontja szerint a kereskedelmi hatóság nem vizsgálhatja, illetve a hatóság eljárás számára irreleváns az, hogy a jogcímszerző bérleti szerződés milyen tevékenység folytatására biztosít használatot a bejelentést tevő részére. Hivatkozott továbbá arra is, hogy bár a bérbeadó nem tudott eredeti szándékáról, a bérleti szerződés azonban lehetőséget adott volna az azonnali hatályú felmondásra, a bérbeadó a bérleti díjat továbbra is elfogadta, így e tevékenységre is biztosított az ingatlanhasználat.

Az elsőfokú bíróság osztotta a felperesi álláspontot és az ítéletének indokolásában kifejtette, hogy a hatóság a bejelentett és nyilvántartásba venni kért kereskedelmi tevékenység feltételei során, ha a kereskedő saját ingatlanal nem rendelkezik, kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a kérelmező a tevékenységet valamilyen jogcímmel biztosított ingatlan használatával végzi. A nyilvántartásba vételen kívül a kereskedelmi hatóság a jogcímet biztosító bérleti szerződésnek kizárólag a felekre tartozó jogvitáját és annak polgári jogi jogkövetkezményeit saját eljárásában nem jogosult vizsgálni. Mindezek alapján megállapította, hogy törvénysértően járt el az alperes, ezért az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és egyúttal az alperest új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezte.

4.) Felülvizsgálati kérelem:

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását kérte. Álláspontja szerint egyrészt a jogerős ítélet sérti a Kertv. 9. § (1) bekezdését, illetőleg (4) bekezdésének d) pontját, másrészt az ítélet tévesen értelmezi a Kr. 1. számú mellékletének B) pontját. Az alperes szerint a kereskedelmi hatóság feladata a kereskedelmi tevékenység végzésével kapcsolatos feltételek vizsgálata is, amely az üzlethelyiség használatára vonatkozó jogcím vonatkozásában nem szorítkozhat csupán formálisan jelen esetben a szerződés hatályának a vizsgálatára. Álláspontja szerint nem kizárólag a szerződő felek polgári jogi jogvitája a bérleti szerződésben foglalt tevékenységi körön túl más tevékenység folytatása, illetőleg a profilváltás, hanem annak alapján a nyilvántartásba vétel során is vizsgálandó, hogy a kérelmező arra az ingatlanra vonatkozóan, amelyen a bejelentett és megnevezett tevékenységét gyakorolni kívánja, ténylegesen rendelkezik-e jogcímes használati joggal.

A felperes ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult. Az alperesi beavatkozó a felülvizsgálati eljárás során nyilatkozatot nem tett.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp) 274. § (1) bekezdése és a 275. § (2) bekezdése alapján lefolytatott felülvizsgálat során a Kúria az alperes jogi érveit osztotta és ezzel együtt megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint alapos:

Az elsőfokú bíróság megsértette a felülvizsgálati kérelemben megjelölt mindkét jogszabályt, mert azokat tévesen értelmezte. Elvi éllel mondta ki határozatában, hogy a hatóságnak a nyilvántartásba vételkor a nyilvántartási adatok helyességét, realitását, illetve valóságtartalmát a nyilvántartásba vétel előtt vizsgálnia kell. Megállapította, hogy az alperes megalapozottan helyezkedett azon jogi álláspontra, hogy miután a bejelentéssel érintett tevékenységek vonatkozásában ingatlanhasználati jogcímet a felperes nem igazolt a kérelmező az adott tevékenységre nem rendelkezik jogcímes ingatlan használattal. Ezen felül pedig téves az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy csak a bejelentő vállalkozó és a bérbe adó polgári jogi jogvitája az a körülmény, hogy a bérleti szerződés nem tartalmazza mindazt az adott ingatlanban gyakorolható tevékenységet, amelyet a kérelmező kereskedelmi tevékenységi körként bejelentett.

Mivel az elsőfokú bíróság a felülvizsgálati kérelemben foglalt jogszabályhelyek téves értelmezésével azokat megsértette, ezért a Kúria a Pp. 275. § (4) bekezdése alapján a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az alaptalan felperesi keresetet a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján elutasította.

IV.) Következtetés

Az eset kapcsán hozott Kúriai döntésben foglaltakat a hatósági munkavégzés egészére levetítve úgy vélem teljesen világosan állást foglalhatunk amellett, hogy önmagában egy eljárás egyszerűsítése és gyorsítása minden esetben üdvözlendő dolog mind a jogalkalmazó, mind pedig az ügyfelek részéről. Ugyanakkor be kell látni azt is, hogy ez az egyszerűsítés nem járhat azzal a következménnyel, hogy a jogalkalmazónak a pusztán ténymegállapításon túl ne lenne feladata ténymegállapítás érdekében becsatolt - jelen esetben - okiratban foglaltak realitásának, illetve valóságtartalmának értékelése. Enélkül ugyanis valójában ki is üresedne a jogalkalmazó szervek létjogosultsága és a hatósági munka pusztán egy gépies folyamattá válna.

Ezért igenis fontos a jogalkalmazó szervek oldaláról külön is kihangsúlyozni és a gyakorlati oktatásának is részévé tenni, hogy nem lehet minden egyes ügyet rutinszerűen elbírálni, hanem igenis az egyszerűbb megítélésű ügyek esetében is fontos az egyediesítés és az eljárás valamennyi érintettjének érdekeit szem előtt tartó eljárás, hiszen az egyes jogszabályok egymásra épülve, egymást kiegészítve alkotnak - jó esetben logikusnak is tűnő - rendszert. Ahogy Ludwig Wittgenstein fogalmazott *„A nyelvből olykor ki kell vonni egy-egy kifejezést, beadni, hogy kitisztítsák - és azután újra visszakerülhet a forgalomba.”*⁹

⁹ Ludwig Wittgenstein: Észrevételek. Atlantisz, Budapest 1995. 59.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke:

1. A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK (2006. december 12.) európai parlamenti és tanácsi irányelv
2. A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény
3. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény
4. Az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet
5. A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
6. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény