



BÁCS-KISKUN MEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Ügyiratszám: K01/1949-7/2011	Tárgy: üzleten kívüli kereskedelmi tevékenység tiltása, korlátozása
	Melléklet : AJB-219/2011. jelentés

Bács-Kiskun Megye Valamennyi Települési Önkormányzata Jegyzőjének

Székhelyén

Tisztelt Jegyző/ Főjegyző/ Körjegyző/Címzetes Főjegyző Asszony/Úr !

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa széles körű vizsgálatot folytatott az üzleten kívüli kereskedelmi tevékenység, a köznyelvben „házaló kereskedelemnek” nevezett tevékenység helyi önkormányzati szabályozása tárgyában. A vizsgálat eredményére figyelemmel felkérte a belügyminisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a helyi önkormányzati jogalkotás jogszerűségének előmozdítása érdekében a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék elő, hogy a tárgyban született AJB-219/2011. számú ügyben jelentés tartalmát megismerhessék mind a kormányhivatalok, mind az önkormányzatok.

Dr Szabó Erika területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkár asszony levele alapján a jelentést tájékoztatás és a jövőbeni törvénysértés megelőzése céljából jelen levelemmel együtt elektronikusan megküldöm.

Kecskemét, 2011. július 29.

Tisztelettel:

Dr. Kerényi János kormány megbízott
nevében és megbízásából:

Dr. Penczné dr. Zoltán Zsuzsanna
főosztályvezető

**Ügyintézés
helye:**

☒ 6000 Kecskemét, Deák Ferenc tér 3. Pf.: 226

✉ torvenyesseg@bkmkh.hu

☎ 76/513-706

☎ 76/513-707

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az AJB-219/2011. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a kifogással fordult Hivatalomhoz, hogy Gádoros Nagyközség határában egy táblát helyeztek el, amelyen a „HÁZALÓ KERESKEDELEM TILOS!” felirat szerepel. A beadványozó szerint a tábla kihelyezése, valamint – ennek nyomán – az üzleten kívüli, „házaló” kereskedelem helyi szinten történő megtiltása magasabb szintű jogszabályba ütközhet, továbbá egyes alkotmányos alapjogokat is sérthet.

A panasz nyomán a tudomásomra jutott, hogy egyes települési önkormányzatok az ún. házaló, pontosabban üzleten kívüli kereskedelmet tiltó intézkedéseket vezettek be, illetve ilyen intézkedések meghozatalának látszatát keltik. A jelzett probléma nem számít egyedinek: az ország különböző megyéiben, különböző típusú, nagyságú települések körében egyaránt előforduló jelenség. Egyes településeken önkormányzati rendelet tiltja a város területén a házaló tevékenység folytatását. Más önkormányzatok a hivatalos honlapjukon arról tájékoztatnak, hogy a képviselő-testület által hozott rendelet alapján „tilos a házaló kereskedelem és a házaló gyűjtés, e rendelkezések megszegése szabálysértésnek minősül és pénzbírsággal sújtható”. Néhány községben a házaló kereskedelmet tiltó táblát helyeztek el.

Tekintettel arra, hogy a konkrét önkormányzati intézkedés kapcsán, valamint – azon túlmutató módon – az üzleten kívüli kereskedelem önkormányzati tiltásával és korlátozásával összefüggésben kialakult jogi helyzet miatt a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdésében biztosított hatásköröm alapján átfogó vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során az Obtv. 18. § (4) és (11) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Gádoros Község polgármesterétől az üzleten kívüli kereskedelem megtiltásának okairól, valamint a táblán jelzett tilalommal összefüggésben tett intézkedésekről. Az üzleten kívüli kereskedelem önkormányzati tiltásával, mint jelenséggel összefüggésben – ugyancsak az Obtv. 18. § (4) és (11) bekezdése alapján – megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, akitől a kérdéskörrel kapcsolatos jogi álláspontjáról, valamint arról kértem tájékoztatást, hogy az irányítása alá tartozó fővárosi és megyei kormányhivatalok észlelték-e a fent említett jelenséget, és ha igen, akkor milyen egyedi vagy átfogó jellegű intézkedéseket tettek a törvénsértőnek minősülő helyzet kezelésével kapcsolatban.

A megállapított tényállás

1. Gádoros Község polgármestere az ügyvel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott:

A Békés megyei, a román-magyar határhoz viszonylag közel elhelyezkedő Gádoros Községben gyakran megjelentek olyan, engedéllyel nem rendelkező, Romániából érkező házaló árusok, akik bizonytalan eredetű és minőségű termékeket kínáltak nem egyszer zaklató módon a helyi, főként a könnyebben befolyásolható idős lakosoknak. Az árukat autóval hozták, azokat a település különböző pontjain lerakták, és megkezdték a lakosság számára zaklatást jelentő tevékenységüket, amellyel kapcsolatban a lakosok megkeresték a rendőrséget, és az önkormányzatot, mert gyorsan rájöttek, hogy nagyon gyenge minőségű az a termék, amiknek megvásárlására rábeszéltek őket. A „batyus kereskedők” megálltak a házak előtt, csengettek, percekig kiabáltak, míg ki nem nézett valaki, és utána próbálták meg különböző praktikákkal, erőszakosan rábeszélni a velük szóba állót a vásárlásra.

Az önkormányzat ezek után – képviselői javaslatra – táblákat készíttetett és helyezett ki a község határában, hogy a messziről jött, jogosulatlanul kereskedő személyek a tilalom hatására ne álljanak meg a településen, hanem folytassák az útjukat más települések irányába. A polgármester

tájékoztattott, hogy a képviselő-testülete e tárgykörben nem alkotott rendeletet, határozatot nem hozott, mivel a cél csak annyi volt, hogy az eleve engedély nélküli, „batyus” kereskedelmet visszaszorítsa, és megakadályozza a lakosság zaklatását. A polgármester szerint nem követtek el jogszabálysértést, mivel nem került sor az engedéllyel végzett üzleten kívüli (házaló) kereskedelem megtiltására vagy korlátozásra, a tábla elhelyezése a zaklató módon, engedély nélkül történő „kereskedők” ellen irányult. Válaszában megjegyezte, hogy sem az önkormányzatnak, sem a rendőrségnek nincs tudomása arról, hogy engedéllyel rendelkező üzleten kívüli kereskedelmi tevékenység folytatását bárkitől is szánon kérték volna, vagy e miatt bárkit is hátrány érhetett volna. A polgármester álláspontja szerint csak a helyi közbiztonság és a lakosság védelme érdekében – egyébként eredményesen – cselekedtek, ugyanakkor azt is elismerte válaszában, hogy a felirat „okozhatott félreértést”.

2. Az üzleten kívüli, házaló kereskedelem önkormányzati szintű korlátozásával, tiltásával kapcsolatban a *közgazgatási és igazságügyi miniszter* a következőkről tájékoztattott:

A miniszter az ombudsmani megkeresés alapján tájékoztatást kért a kormány megbízottaktól a vezetésük alatt álló kormányhivatal által a témakörben lefolytatott törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól, eredményeiről, ennek alapján pedig két táblázatot állítottak össze (ezek a települések ABC sorrendjében, illetve megyék szerinti bontásban tartalmazzák a jogszerűtlen önkormányzati döntéseket). A miniszter szerint ugyanakkor lényeges hangsúlyozni, hogy a képviselő-testületek nemcsak rendeletalkotással, hanem határozati formában is hoztak házaló kereskedelmet tiltó vagy korlátozó rendelkezéseket.

A miniszter válaszában rámutatott, hogy a felmérés alapján kijelenthető, hogy az ország egyes területei között jelentős eltérések mutatkoznak, vannak olyan megyék, amelyekben egyetlen házaló kereskedelmet tiltó vagy korlátozó rendelkezést sem alkottak a képviselő-testületek. Összesen három határozat és harminchat rendelet esetében tártak fel a kormányhivatalok törvénysértő előírásokat a házaló kereskedelem tiltásával, korlátozásával kapcsolatban. A miniszter arra is felhívta a figyelmet, hogy 2009. január 1-jétől 2010. szeptember 1-jéig *alkotmányellenes módon szünetelt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése*, a házaló kereskedelem tiltásával, korlátozásával kapcsolatos jogszerűtlen döntéseket pedig szinte kivétel nélkül ebben az időszakban hozták meg. A minisztert több kormányhivatal is arról tájékoztatta, hogy a jogelőd szervezeteiknek számos képviselő-testület, jegyző jelezte, hogy a közbiztonság érdekében a házaló kereskedést korlátozni kívánja, azonban a jegyzőkkel folytatott szakmai egyeztetésekkel és a jegyzői értekezleteken elhangzott felhívásokkal sikerült ezeket a törekvéseket visszaszorítani.

A miniszter szerint a kormányhivataloktól érkezett válaszlevelek alapján egyértelmű, hogy a képviselő-testületek a helyi szabályok megalkotásával *nem a jogszerűen folytatott kereskedelmi tevékenységet kívánták korlátozni vagy tiltani*, mert a falusi, kisvárosi lakosság számára kedvező, ha a vásárlási igényeik helyben megoldhatók. A házaló kereskedelmet tiltó vagy korlátozó önkormányzati rendelkezések megalkotásának célja *az időskorú, napközben otthonában egyedül tartózkodó helyi lakosok védelme*, amelynek érdekében a testületek szükségesnek tartják a határon túlról vagy más településről érkező személyek által néha erőszak és megtévesztés alkalmazásával kínált *silány minőségű áruk* kereskedelmének korlátozását, tiltását. Az önkormányzati szabályozás mellett tehát két fontos érvet hangoztatnak a képviselő-testületek: egyrészt a fogyasztók védelme a rossz minőségű áruktól, másrészt a *lakosság biztonságérzetének* növelése, amelyhez jelentősen hozzájárul az utazó bűnözők által elkövetett tulajdon elleni cselekmények, az ún. trükkös lopások megelőzése.

Az egyik kormányhivatal arról is beszámolt a miniszternek, hogy a 2009. évben a települési önkormányzatok *bűnmegelőzési tevékenységének* felmérése során több önkormányzat jelölte meg a bűnmegelőzés területén legfontosabbnak ítélt helyi feladatok között a lakosság minél szélesebb körben való tájékoztatásának szükségességét a *házaló kereskedelem veszélyeiről*. Ennek megfelelően néhány településen a bejövő utak mentén – a helységnévtábla alatt – a képviselő-testület döntése (rendelete vagy határozata) nélkül helyeztek el a település egész területére érvényes, házaló kereskedelem tiltásáról szóló táblát. A településeken ugyanakkor az üzleten kívüli kereskedés jogszerű folytatása önmagában sem szabálysértést, sem pedig bűncselekményt nem valósít meg.

A miniszter szerint az országos szintű jogszabályok áttanulmányozását követően kijelenthető, hogy a házaló kereskedelem önkormányzati szintű korlátozásával, tiltásával kapcsolatos jogi helyzet világos, egyszerűen értelmezhető. A helyzet jogi háttérének elemzéséhez ugyanakkor a miniszter ismertette a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat, valamint a 2009. október 1-jét megelőző országos szintű jogszabályok rendelkezéseit is.

A miniszter arról tájékoztatót, hogy a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2009. október 1-jéig nem rendelkezett arról, hogy milyen típusú jogszabállyal korlátozható vagy tiltható meg a házaló kereskedelem. Az egyes képviselő-testületek így az – Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított – eredeti rendeletalkotói jogkörükre hivatkozva alkottak helyi szintű jogszabályokat. A miniszter jogi álláspontja szerint a képviselő-testületek – figyelemmel a kapcsolódó töretlen alkotmánybírói gyakorlatra – eredeti jogalkotói hatáskörükben eljárva bizonyos keretek között jogszerűen alkották meg a rendeleteiket. Nem minősül törvénytörésnek ugyanis, ha a képviselő-testület külön törvényi felhatalmazás hiányában az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi szabályt alkot. *2009. szeptember 30-ig a képviselő-testületek a település egyes földrajzilag pontosan körülhatárolt területein jogszerűen korlátozhatták vagy meg is tilthatták a házaló kereskedelmet. Az alkotmánybírói gyakorlat fényében ugyanis törvénytörésnek csak olyan tartalmú önkormányzati döntés minősült volna, amelyik a házaló kereskedelmet a település egész területén megtiltotta vagy korlátozta.*

A miniszter tájékoztatása szerint azonban a *jogi környezet* 2009. október elsejétől, a kereskedelemről szóló törvény módosításával *alapvetően megváltozott*, amikor az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlásának, mozgásának megvalósításával összefüggésben a kereskedelemről szóló magyar jogszabályokat harmonizálták az Európai Unió irányelvvel. A 2006/123/EK irányelv rendelkezéseivel összhangban a Kertv. 3. § (3)-(4) bekezdéseinek módosításával – egyebek mellett – a házaló kereskedelem korlátozásának vagy tiltásának jogát az Országgyűlés immár saját magának, illetve a Kormánynak tartja fenn. A törvény említett bekezdéseiből következik, hogy csak az ott szereplő jogszabályi fajtákkal (törvény, kormányrendelet) köthető hatósági engedélyhez, vagy korlátozható, tiltható meg – többek között – a házaló kereskedelem. A miniszter álláspontja szerint egyértelmű az a törvényi szabályozás, amely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a házaló kereskedést megtiltsa, vagy akár csak korlátozza, sem a település egész területén, sem annak földrajzilag meghatározott részein.

A miniszter válaszában utalt arra, hogy a házaló kereskedelem feltételeinek szabályozása jelenleg – a törvényi felhatalmazás alapján – *kormányrendeleti szinten* történt meg, ezen belül a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet szabályozza részletesen az üzleten kívüli kereskedelem folytatását. A kormányrendelet 18. §-a állapítja meg a házaló kereskedelemre vonatkozó előírásokat, így – többek között – azoknak a termékeknek a körét, amelyeket nem lehet forgalmazni üzleten kívüli kereskedelem útján (pl. gyógyszerek, jövedéki termékek stb.). Az elvégzett felmérés tapasztalatai alapján a képviselő-testületek a döntéseik meghozatalakor szinte minden esetben a Kertv. rendelkezéseire vagy az eredeti jogalkotói hatáskörükre hivatkoztak.

A miniszter részletesen tájékoztatót arról is, hogy a törvénytörések megszüntetése érdekében a kormányhivatalok milyen *intézkedéseket* tettek meg eddig:

- A kapott tájékoztatás szerint a leggyakrabban alkalmazott jogi eszköz a *törvényességi észrevétel kibocsátása* volt, amelyben felhívták a döntést hozó képviselő-testületet a törvénytörés megszüntetésére.
- Néhány kormányhivatal (illetve jogelőd szervezetei) a jegyzőknek tartott *értekezlet* keretében hívta fel a figyelmet a témakörben kialakult jogszerűtlen gyakorlatra.
- Korábban, a törvényességi ellenőrzés szünetelésének időszaka alatt a hivatalok *állásfoglalásokkal*, szóbeli jelzésekkel, telefonon adott szakmai véleményekkel segítettek elő a jogsértések megelőzését.
- A dél-alföldi régióban az államigazgatási hivatal havonta megjelenő, *Hivatali Tájékoztató* elnevezésű kiadvány 2009. évi 6. számában hívta fel a jegyzők figyelmét, hogy a témakörben helyi szabály megalkotására nincsen lehetőség.

- Az egyik kormányhivatal észlelte, hogy a megye területén a települések egy részén a bevezető utakon házaló kereskedést tiltó táblákat helyeztek el, ezért *körlevélben* hívják fel a jegyzők figyelmét, hogy ilyen korlátozást nem alkalmazhatnak a településen.

A miniszter válaszában utalt arra is, hogy az országos felmérés során kiderült, hogy vannak olyan képviselő-testületek, amelyek most tervezik ilyen jellegű előírások megalkotását, ezeknek a testületeknek az érintett kormányhivatalok a törvénysértést megelőzendő *tájékoztató leveket* írnak a házaló kereskedelem önkormányzati szintű korlátozásával, tiltásával kapcsolatos jogi álláspontjukról. A miniszter arról is tájékoztatót, hogy a törvényességi ellenőrzés gyakorlatának egységesítése érdekében a kormányhivatalok részére a tárca – irányítói feladatkörében – egy *módszertani útmutatót* készít a házaló kereskedelem önkormányzati szabályozásával kapcsolatban.

A miniszter végül megjegyezte, hogy a kormányhivatalok a törvénysértő önkormányzati döntésekkel szemben eddig is megtették, és a jövőben megteszik a szükséges intézkedéseket. Ha a képviselő-testületek az észrevételben megállapított határidőn belül nem szüntetik meg a törvénysértéseket, akkor a kormányhivatalok az Alkotmánybíróságtól, illetve a bíróságtól fogják kérni a jogsértő rendelkezések megsemmisítését, illetve hatályon kívül helyezését, ezáltal elősegítve a jogszerű állapot helyreállítását.

A miniszter által megküldött összehasonlító táblázatokból kiderült, hogy összesen 12 megyében az egyes településeken (főként kistételepeken) rendeletben – néhány esetben határozat formájában – tiltották a házaló kereskedést és árusítást: volt, ahol külön jogkövetkezményt nem is fogalmaztak meg, máshol azonban külön szabálysértésként szankcionálták, szankcióként pedig pénzbírságot és elkobzást írtak elő. A legtöbb érintett kistételepülés Zala megyében (7), valamint Pest és Fejér megyében (5-5) található.

Az érintett alkotmányos jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.)
- *A vállalkozás szabadsága* (Alkotmány 9. § (2) bekezdés: A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.)

Alkalmazott jogszabályok

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
2. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.);
3. A kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét az Obtv. határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy a hatásköröm kiterjed-e az ügyben érintett szervekre. A vizsgálattal érintett Gádoros Község Önkormányzata az Obtv. 29. § (1) bekezdés g) pontja alapján hatóságnak tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Obtv. 16. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az országgyűlési biztos – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári

jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét.¹

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára². A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen³. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki⁴. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket⁵. Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – *önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek*.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, emellett törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat.⁶ Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A 17/1998. (V. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 3. § (2) bekezdése értelmében a kereskedelmi tevékenység formáját a kereskedő az e törvényben meghatározott szabályok szerint maga választhatja meg. A Kertv. 3. § (4) bekezdése értelmében külön törvény, valamint kormányrendelet – többek mellett – a közrend és a közbiztonság érdekében az ilyen tevékenység meghatározott kereskedési formában való folytatását korlátozhatja vagy megtilthatja. A Kertv. 3. § (4) bekezdésének g) pontja e kereskedelmi tevékenységek körébe sorolja az üzleten kívüli kereskedelmet is. A „házaló”, üzleten kívüli kereskedelem folytatásának rendeleti szinten történő helyi szabályozására, korlátozására tehát az egyes önkormányzatoknak rendeleti szinten jelen pillanatban nincsen jogi lehetőségük. Egyetértve a közigazgatási és igazságügyi miniszter jogi álláspontjával, egyértelműen megállapítható, hogy a *törvényalkotó nem ad felhatalmazást az önkormányzatok számára rendeleti szintű szabályok megalkotására az üzleten kívüli, házaló kereskedelmi tevékenységgel összefüggésben, következésképpen valamennyi ilyen tartalmú önkormányzati előírás törvénytörtő*.

Jelen esetben a kapott tájékoztatás alapján Gádoros Község önkormányzata nem alkotott rendeletet vagy határozatot az üzleten kívüli, házaló jellegű kereskedelmi tevékenység helyi szintű korlátozásával, tiltásával összefüggésben, ugyanakkor a „házaló kereskedelem tilos” feliratú tábla kihelyezésével egyértelműen ennek a látszatát keltette. A jogállamiság elvét és a belőle következő

jogbiztonság követelményét sérti minden olyan hatósági megoldás vagy intézkedés, amely alkalmas arra, hogy az adott településen tartózkodó személyeket a jogi szabályozást, különösen a jogkorlátozásokat tekintve megtéveszse vagy félrevezesse.

Az állampolgári bizalom fenntartása szempontjából különösen aggályos „üres jogi fenyegetéssel” kapcsolatos jogsértés megállapítását nem érinti sem az, hogy milyen, egyébként akár támogatandó törekvéssel (pl. idős, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogainak védelme, a helyi közbiztonság növelése) függ össze, sem pedig az, hogy az önkormányzathoz nem érkezett panasz vagy bejelentés az adott intézkedéssel összefüggésben. A felirat nem egyszerűen félreérthető volt, a településen tartózkodó, sőt még az ott élő személyek sem tudhatnak ugyanis arról feltétlenül, hogy a házaló jellegű kereskedelmet az önkormányzat valójában nem tiltja, sőt eleve nem is tilthatja meg.

Mindezek alapján Gádoros Község önkormányzata által kihelyezett félrevezető, törvénysértő jellegű jogkorlátozási lehetőséget tartalmazó tábla kihelyezése miatt kialakult jogi helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

2. Az üzleten kívüli, házaló kereskedelem korlátozásával és tiltással kapcsolatos önkormányzati intézkedések országos helyzetével, valamint annak okaival kapcsolatban a közigazgatási miniszter – az egyes kormányhivatalok tapasztalatait összegezve – minden részletre kiterjedő tájékoztatást és áttekintést adott. A törvénysértő jogi megoldások „elszaporodásával” kapcsolatban megjegyzem, hogy az említett, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének közel másfél évig fennálló szünetelésével kapcsolatos következményekre több jelentésben és az éves beszámolómban is felhívtam a figyelmet.⁷

A megkeresésre adott miniszteri válasz fényében a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak által eddig a törvényesség helyreállítása érdekében megtett intézkedésekkel (törvényességi észrevételek kibocsátása, értekezletek tartása, körlevelek küldése) egyetértek. Az egységes gyakorlat kialakításával kapcsolatban a jelzett módszertani útmutató mielőbbi kiadását kifejezetten előremutató lépésnek tartom. Megjegyzem, hogy ebben a módszertani útmutatóban – közvetve – az önkormányzatok számára akár a házaló kereskedéssel és árusítással kapcsolatban fennálló, akut helyi problémák megoldása érdekében egyébként jogszerűen alkalmazható eszközökről is tájékoztatást lehetne adni.

Meglátásom szerint ugyanis az egyes önkormányzatok a fennálló valós problémára, az engedély nélkül folytatott házaló kereskedéssel és árusítással összefüggő veszélyek, bekövetkezett lakossági jogsérelmek (zaklatás, megtévesztés, egészségre veszélyes áruk forgalma) megelőzésére jogszerűtlen, törvénysértő jogi megoldást választottak. A helyzet kezelése érdekében a településeknek *más jogi eszközök* és – részben – *nem jogi eszközök* (pl. a lakosság minél alaposabb tájékoztatása hivatalos közlemények, tájékoztató anyagok formájában vagy az ellenőrzésére jogosult hatóságok értesítése, a hatóságok közötti együttműködés koordinálása) alkalmazására is lett volna lehetőségük.⁸

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés g) pontja alapján a helyi képviselőtestület a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Az önkormányzatoknak az ún. *felterjesztési jog* keretében tehát lehetőségük van arra, hogy kezdeményezzék a Kormánytól vagy az Országgyűléstől az elemzett probléma áttekintését. Ha pedig igazolható, hogy a településeken a helyi lakosság jogainak védelme érdekében (közbiztonság, fogyasztóvédelem) szükségesek bizonyos korlátozások az üzleten kívüli, házaló kereskedelem folytatásával kapcsolatban, akkor ezek megalkotására – a közösségi joggal is konform módon – országos szintű szabályozás formájában van jogi lehetőség.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

1. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Gádoros Község Önkormányzatának polgármesterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvénysértő helyzet mielőbbi felszámolásával, a félrevezető tartalmú felirat (tábla) eltávolításával kapcsolatban;
2. Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a belügyminisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a helyi önkormányzati jogalkotás

jogszerűségének előmozdítása érdekében – a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék elő, hogy jelentésem tartalmát mind a kormányhivatalok, mind pedig az egyes települési önkormányzatok megismerhessék

Budapest, 2011. június 6.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

² Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

⁴ Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁵ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁶ Ötv. 1. § (3) és (5) bekezdés.

⁷ Lásd Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, 130. o.

⁸ A nem jogi eszközök hatékony alkalmazásával kapcsolatban jó példa lehet Mezőberény Város Önkormányzata, amely egy külön közleményben tájékoztatta a helyi lakosokat a „trükkös lopások” megelőzésével kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról, valamint a házaló kereskedelemre vonatkozó részletszabályokról.