

II. rész

Az önkormányzati eljárások

1. Az önkormányzati eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei¹

Az önkormányzati eljárások szabályrendszerének kialakulásában jelentős szerepet játszott az 1848–49-es szabadságharcot követő időszak. Az 1870. évi XLII. törvénycikk kifejezetten tartalmaz önkormányzati eljárásokra vonatkozó szabályokat, úgymint a közgyűlés eljárásait, a bizottságok jogállását, illetve részletes eljárásrendet találunk a választások, tisztviselők választási és felelősségi szabályairól, eljárásairól. Már ez a törvénycikk is felruházta a közgyűlést saját ügyrend megalkotására, ami már akkor is a saját eljárási jogi norma kialakítását jelentette. Vagyis az önkormányzati eljárások jelenkori rendszerének jelentősebb történeti gyökereit innen származtathatjuk. Miért volt jelentősége annak, hogy az önkormányzatok eljárásainak külön szabályai legyenek?

Nos, a válasz magából az önkormányzatiságból adódik: saját hatáskörökhöz, saját eljárási szabályok szükségesek, hiszen az állam – még akkor is, ha az önkormányzat már ekkor is ellátta az állami közigazgatás közvetítését a törvénycikk alapján – már csak a helyi ügyektől való távolsága miatt sem szabályozhatta kellő hatékonysággal és részletességgel az önálló testületű rendszer eljárásait. A Tanácsköztársaságot követően megvalósult konszolidáció lényeges kontroll alá helyezte a helyi eljárásjogi szabályokat is. A későbbi tanácsrendszer pedig erősen centralizálta a helyi ügyeket, ezzel együtt a helyi eljárásrendeket is központilag határozta meg, így a klasszikus önkormányzati eljárásokról ezekben az időszakokban nem beszélhetünk.

A mai helyi önkormányzati rendszer alapjait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) bevezetett 1990-es önkormányzati rendszer modellje képezi. Verebéli Imre kifejtette, hogy tulajdonképpen visszatértünk a tanácsrendszert megelőző saját önkormányzati hagyományainkhoz.²

Ahhoz, hogy meghatározzuk a helyi önkormányzati eljárások jellegét, a helyi önkormányzatok tudományos fogalom meghatározásából kell kiindulnunk.

Az önkormányzatok fogalmának egységesen elfogadott szövegezése sem a magyar, sem a nemzetközi irodalomban nem található. Leginkább a *Helyi Önkormányzatok Európai*

¹ Az alfejezet Laza Margit írása.

² VEREBÉLYI Imre (1993): Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 4. sz. 193.

*Chartájában*³ (a továbbiakban: Charta) meghatározottakból tudunk kiindulni a tekintetben, hogy meghatározhassuk a helyi önkormányzatok szerepét az államigazgatási szervezet-rendrendszerben.

A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.⁴

A Charta jól körülírja, és megfelelően mutatja, hogy az önkormányzati rendszer középpontja, origója a *helyi közügy*, amelynek megfelelő ellátása érdekében történt meg az önkormányzati típusok közötti különbségtétel és eltérő feladatmeghatározás, ezzel biztosítva a differenciált eljárást.

A legfontosabb önkormányzáshoz való jogot, az autonómiát, illetve annak alkotmányos részterületeit hivatott biztosítani az 1990-es Ötv. Az önkormányzati autonómia jelentette inentől a szervezetalakítási, gazdálkodási és a helyi közügyek önálló igazgatási önállóságát. Az Ötv. több mint húszéves gyakorlati alkalmazása során azonban számos olyan probléma merült fel az autonómia területeit tekintve, amelyek újraszabályozása – azaz a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) megalkotása – az önkormányzati rendszer észszerű és hatékony működése szempontjából elengedhetlenné vált.

„Az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez természetes volt, melynek következményeként a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. A lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, így – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek ezen lehetőséggel.

Így egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (például az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

A kialakított nagyfokú önállóság ellenére az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb

³ „Az Európa Tanács 122. számú egyezménye, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. E Charta meghatározta a helyi önkormányzás alapvető elveit, jogi tételeit, amelyeket általánosan alkalmaznak, és alkalmazni kell az Európai Tanács tagállamaiban. A Chartában foglaltak megfelelnek az önkormányzatiság általánosan elfogadott jogelveinek.” BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel. 311.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményt.

⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, 3. Cikk: A helyi önkormányzás fogalma.

erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására.”⁵

Kutatómunkánk érinti az önkormányzati eljárások szempontjából lényeges két autonóm területet: a szervezetalakítási szabadságot és a helyi közügyek fogalmát. Tekintettel arra, hogy e két terület vizsgálata nélkülözhetetlen az önkormányzati eljárások szempontjából, hiszen a szervezetalakítás adja a feladat- és hatáskörök gyakorlásának „szereplőit” (például átruházott hatáskörök esetén a képviselő-testület szervei is), a helyi közügyek szabályai pedig az eljárások anyagi jogi alapjait képezik.

Ahhoz, hogy az önkormányzati eljárásokat megvizsgáljuk, elengedhetetlen, hogy tisztázzuk az önkormányzati eljárások alapját képező ügyeket is. *Az önkormányzati ügyek, vagyis a helyi közügyek*, tulajdonképpen jogszabályban, az önkormányzatokra ráruházott meghatározott feladatcsoportok, amelyekkel együtt azok szabályozási kereteit és formáit, illetve az eljárások lefolytatásában részt vevő szervek feladat- és hatásköreit is áttekintjük.

A helyi önkormányzatoknál tipikusan és elsődlegesen települési érdekekkel függ össze a helyi közügy, amely természetesen mást jelent egy 2000 fő alatti településen és mást egy megye polgári közösségében. Ez is azt mutatja, hogy a helyi közügy differenciált megközelítést igényel és követel meg. A helyi közügy és a helyi közérdek fogalmai tehát összekapcsolandó fogalmak, amelyeket mindig – az általános megfogalmazások keretein belül – a helyi közösség értelmezi, határozza, formálja és állapítja meg. Tehát egy adott önkormányzat mindenkor helyi közügyének alapját képező közérdek definiálásában részt vehetnek a helyi közösség tagjai: lakosok, a helyi civil- vagy politikai szervezetek is.

A bajor alkotmánybíróság megállapítása szerint a helyi közügyekhez tartozik „minden olyan igény, amely a helyi közösségben gyökerezik, vagy azzal specifikus viszonyban áll, amelyek tehát a közösség polgárait együttesen érintik”.⁶

A helyi közügyek alkotják az önkormányzatok feladat- és hatáskörét. Az Mötv. funkcionális megközelítést alkalmaz a helyi közügy fogalmát illetően: a helyi közügyek legfontosabb részét az úgynevezett helyi közszolgáltatások adják, ami azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének jelentős részét nem a hatósági jellegű ügyek, hanem meghatározott közszolgáltatások képezik.

Kutatási területünk esetében először tehát azt szükséges tisztázni, hogy milyen eljárás-típusok jellennek meg a helyi önkormányzatok gyakorlatában.

Az eljárástípusok ágazati/közszolgáltatási feladatok szerinti megközelítésénél az Mötv. önkormányzati feladatok meghatározásából indulhatunk ki, amelyek szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;

⁵ Részlet az Mötv. általános indoklásából.

⁶ Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BVerfG) határozata alapján. Vö.: BVerfG 79, 127.

- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, film-színház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme, a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.⁷

Ahogy az fentebb is kifejtettük, az, hogy mi tartozik a helyi közügyek közé, sokféleképp alakítható, azonban az egyértelmű, hogy a kérdést elsősorban az *Országgyűlés* jogalkotási eljárása rendezi, méghozzá úgy, hogy arról *törvényt alkot*, azaz megállapítja az önkormányzat feladat- és hatáskörét, ezzel megállapítja azt is, hogy mi a közügy. Mondhatjuk egyszerűen úgy is, hogy a törvényalkotás megállapítja a kötelező önkormányzati feladat- és hatásköröket. Persze egy adott helyi közügy felmerülhet a helyi önkormányzat részéről is. Ez utóbbi esetből alakulnak és létesülnek az önként vállalt feladatok.⁸ Az önként vállalt feladatnak a helyi közügy fogalma alá tartozás kérdését a képviselő-testület dönti el.

⁷ Az Mőtv. 8. § (1) bekezdése.

⁸ Mőtv. 10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

(2) A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

(3) A helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.

„A Kúria kifejtette, hogy [...] az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. A törvényi felhatalmazás adta körben a helyi önkormányzat önként vállalhat feladatot. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 10. § (2) bekezdés első két mondata szerint: »A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.« A Szocvtv.⁹ 45. §-a szerint a helyi önkormányzat a rendkívüli települési támogatás feltételeit a törvény adta keretek között maga határozza meg. E rendelkezés tartalma kialakításával, az adott körben maga alakítja vállalt kötelezettségei mértékét. Szabadon vállalhat többet vagy kevesebbet forrásai terhére. Hogy többet vagy kevesebbet vállal, az ezen túlmenően a képviselő-testület akaratán, belátásán, helyi politikai preferenciáin múlik. Döntése nyomán ennek maradandó kifejezése az ennek megfelelő normatív szabályozás. A mérlegelési jog ebben a folyamatban az önkormányzás lényegéhez tartozik. Ennek pusztá gyakorlása önmagáért nem lehet jogellenes. A helyi mérlegelés tartalmának az egyébként jogszerű feltételek adta felhatalmazás keretei között való gyakorlása nem kifogásolható célszerűségi alapon, hiszen az a törvényi felhatalmazással ellentétes lenne.

Jelen esetben az Ör. szabályozása a törvényi felhatalmazás adta körön belül szűkebb, de ettől még az teljességgel jogszerű marad. A szabályozás célszerűsége iránt a felelősséget csakis a választott szerv viselheti. Normakontrollnak ilyen alapon nem lehet helye.”¹⁰

Az önkormányzati autonómia megjelenésének legkézenfekvőbb és egyben legtermészetesebb megjelenési helye tehát a helyi közügyekben van. Ezért is volt fontos, hogy immáron az Mötv. – az Ötv.-hez képest sokkal adekvátabban – meghatározza a helyi közügy alapvető fogalmi elemeit. Amikor az önkormányzati önállóságot érintjük, azonnal érezzük a függetlenséget korlátozó törvényeket is, hiszen az önkormányzati autonómia nem feltétlenül jelenti a helyi önkormányzat teljes függetlenségét. Az Országgyűlés által megalkotott törvények meghatározzák a helyi önkormányzat mozgásterét, az önállóság feletti felügyeletet biztosító rendelkezéseket. Az állam törvényességi felügyeletet gyakorol a helyi önkormányzatok felett.

A Kúria a Köm.5.009/2013. számú ügyben is hivatkozta az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdését, amely szerint: „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”

Bár nem tekinthető kifejezetten helyi közügynek, de mindenképpen a témába vág, ezért néhány mondatban itt is megemlítenő az önkormányzati hatósági ügyek köre.

A hatósági ügyek között – az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezései alapján is – különbség tehető önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyek között.

⁹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény.

¹⁰ Köf.5001/2017/5. számú ügyben.

Az önkormányzati hatósági ügyekben a képviselő-testület (amennyiben hatáskörét nem ruházta át), törvény rendelkezése alapján a polgármester jár el, és az önkormányzati hatósági ügyek esetén is ez a követendő szabály.

Tehát a hatáskör gyakorlója szempontjából nincs lényegi különbség önkormányzati és önkormányzati hatósági ügy között, ugyanakkor az ügyre vonatkozó *eljárási szabályok tekintetében lényeges és éles elhatárolást kell alkalmazni*.

Míg a klasszikus önkormányzati ügyek esetén az Alaptörvénynek, az Mötv.-nek és kiemelten a helyi normáknak, azaz a szervezeti és működési szabályzatnak (lásd később) van jelentős szerepe a döntéshozatali eljárásban, addig az önkormányzati hatósági ügyek esetében a hatósági jogalkalmazás általános szabályait az Ákr. tartalmazza. Az Ákr. pedig nem tesz különbséget államigazgatási és önkormányzati hatósági ügy között, hiszen kizárólag a hatósági ügy fogalmát határozza meg, egységesen közigazgatási hatósági ügyként. Eszerint közigazgatási hatósági ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

A helyi közügyek intézése történhet közvetlen vagy közvetett módon. A helyi népszavazás a helyi demokrácia egyik lehetséges közvetlen fóruma, amelyet az Alaptörvény biztosít a helyi közösség számára.¹¹ A közvetlen demokrácia nem csupán a helyi népszavazás során érvényesül, hanem a helyi választások során is, hiszen a képviselő-testület tagjait közvetlenül a választópolgárok választják meg. Ugyancsak idesorolhatjuk az olyan atipikus módokat, mint a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint a közmeghallgatás, illetve a falugyűlés.

Ezen atipikus vagy közvetlen hatalomgyakorlási eljárásokat a közvetett, a képviselő-testületi eljárásoktól elkülönült jogszabályok rendezik.

Ad a) Az Alaptörvény értelmében a képviselői demokrácia a képviselő-testület működésében testesül meg. A képviselő-testület a működését tekintve törvényi szabályokat követ, illetve ezen túlmenően szervezeti és működési szabályzatot alkot, és egyéb rendeletalkotási jogosítvánnyal is felruházott.

Az Alaptörvény 32. cikkében nevesíti, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;

¹¹ Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése értelmében: A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzataival, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.¹²

A helyi közügy körébe tartozó feladat- és hatásköröket az Alaptörvény határozza meg, míg a helyi közügy fogalmát – ahogyan ezt már említettük – az Mötv. *A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat az Mötv. mint sarkalatos törvény határozza meg.* A Charta azt írja elő, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb szabályokat törvényben kell rögzíteni. Ezt a követelményt már az Ötv. is teljesítette, összhangban az 1989 utáni Alkotmánnyal, és természetesen a jelenlegi Alaptörvény is tartalmazza.

Az Alaptörvény és az Mötv. biztosítja az önkormányzati jogok között az önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát is. Mit is jelent ez? Először is az Mötv. felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatáról alkotott *rendeletben* határozza meg.¹³

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az önkormányzati jogokat foglalja össze. Ennek értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között *a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; stb.* Az Alaptörvény a rendeletet és a határozatot nevesíti, amely döntési formákban jelennek meg az önkormányzatok további jogosultságai, így például az önkormányzat szervezeti működési kérdésekről rendeletet alkot vagy a tulajdonosi jogok körében határozatot hoz stb. Az Ötv. 12. § (6) bekezdése értelmében „[a] képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza”. Az Mötv. már hatályos 132. § (3) bekezdése értelmében a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:

- szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
- törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzati döntések között mind az Alaptörvény, mind az Ötv., mind pedig a már hatályos Mötv.-beli szabályok a rendeletet és a határozatot nevesítik. Az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi (önkormányzati rendeletben történő) rögzítését jelenti, és nem új döntési formát. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alap-törvényi és törvényi meghatározottsága) garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet

¹² Az Alaptörvény 32. cikke.

¹³ Az Mötv. 53. §-a.

és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt. Az Mötv. 132. § (1) bekezdés *c)* pontja az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatának Alkotmánybíróság előtti kezdeményezéséről, a 136. § (2) bekezdése az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatának a Kúria előtti kezdeményezéséről szól, míg a 132. § (1) bekezdés *d)* pontja az önkormányzati határozat törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről. Látható tehát, hogy a döntési formák meghatározók azok felülvizsgálhatóságát illetően is. Mindebből következik, hogy a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, erre az önkormányzat úgynevezett eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki.¹⁴

Az önkormányzati eljárások az önkormányzati hatáskörök gyakorlásának szabályozott tevékenysége. Éppen ezért a témánk vizsgálatakor elengedhetetlenül szükséges az eljárás fő alanyainak, az önkormányzati hatáskörök gyakorlására feljogosított szerveknek a meghatározása.

Az önkormányzati feladatok címzettje a képviselő-testület. E feladatellátást segítheti, illetve átruházott hatáskörben elláthatja a képviselő-testület szerve is. Az Mötv. a képviselő-testület szerveként jelöli meg: a polgármestert (a megyei közgyűlés elnökét), a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt, a megyei, illetve a közös önkormányzati hivatalt, a jegyzőt, továbbá a társulást. *A képviselő-testület dönthet arról, hogy átruházza-e hatáskörét, mely hatáskörét mely szervére ruházza át.* Az Mötv.¹⁵ azonban garanciális korlátokat is felállít azzal, hogy rögzíti azokat az önkormányzati ügyeket, amelyekben kizárólagosan a képviselő-testület dönthet, vagyis azokat

¹⁴ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5055/2012 határozata.

¹⁵ Az Mötv. 42. §-a szerint át nem ruházható hatáskörök:

1. a rendeletalkotás;
 2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
 3. a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;
 4. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása;
 5. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
 6. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
 7. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
 8. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
 9. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
 10. a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
 11. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
 12. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi ügyében való döntés;
 13. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
 14. a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása;
 15. területszervezési kezdeményezés;
 16. a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjogának az állam vagy más helyi önkormányzat javára történő ingyenes átruházására, ilyen vagyon ingyenes átvételére vonatkozó döntés;
- Amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

az ügyeket is meghatározza, amelyeknek elintézését a címzett nem ruházhatja át. Ez önálló szabályozási jogkörre vonatkozó komoly korlát felállítását jelenti.

A képviselő-testület szervei közül külön említést érdemelnek a *bizottságok*, amelyek – szintén a testületi formában való működésük miatt – ügyrend alapján („kis szervezeti és működési szabályzat szerint”) működnek, azaz eljárásuk saját maguk vagy a testület által szabályozott. E saját szabályozás azonban már nem rendeleti formában történik.

Fontos szabály, hogy *az átruházott hatáskör tovább már nem ruházható*. Ezt a tilalmat nevezzük a szubdelegáció tilalmának, ami azt jelenti, hogy csak az a szerv járhat el, amely erre felhatalmazást kapott a képviselő-testülettől.

A képviselő-testület működése ciklikus. A működés szempontjából itt elsősorban nem a választási ciklikusságra utalok, hanem az adott, tárgyévi (vagy adott esetben költségvetési évi) ciklikusságra. A képviselő-testület ugyanis évente elfogadott munkaterv alapján dolgozik, amely munkaterv tartalmazza az egy évre előre tervezhető (rendes) ülések idejét, témáját. A munkaterv tehát a kiindulópontja egy adott ülés megtervezésének.

1.1. Az önkormányzati eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei¹⁶

Ahogy az előzőekben láttuk, a helyi önkormányzatok sajátos alkotmányjogi beágyazottsággal, szervezettel, jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek. A Bevezetőben említettek szerint a jogalkotási eljárásokkal nem foglalkozunk, és vizsgálataink elsődlegesen annak megállapítására irányulnak, vajon léteznek-e olyan eljárások az önkormányzati igazgatásban, amelyek az állampolgárok széles körét érintik, azonban hatósági vagy nem hatósági jellegük nem egyértelmű.

„Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja. Az állami és önkormányzati szervek együttműködnek, sőt a legtöbb ügyben az önkormányzati és állami fokozatok kombinálódnak” – írja Magyar Zoltán klasszikus művében.¹⁷

A nemrégiben hatályba lépett kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint e törvény hatálya a kormányzati igazgatás jogállására és szervezésére, továbbá a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek szolgálati jogviszonyára terjed ki. Emellett a központi igazgatás tekintetében a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény rendelkezései és még számtalan, az ágazati igazgatás tekintetében releváns jogszabály rendelkezései lesznek irányadók. A helyi önkormányzatok – mint a közigazgatás másik ága – esetében a szabályozás jellege hasonló, hiszen az Mötv. mellett számos ágazati jogszabály határoz meg valamilyen önkormányzatok által ellátandó feladatot.

Az önkormányzatok, ahogyan a központi közigazgatási szervek is, a nagy közigazgatás egészének részei és részesei – ahogyan Magyar is fogalmaz. Ebből következően eljárásaik is külső, valamint belső eljárástípusokra tagolódnak. Ahogy az előzőekben láttuk, ezeket az eljárásokat meghatározza, hogy pontosan milyen típusú önkormányzati feladat ellátásához kapcsolódnak. Ezek a feladatok lehetnek tisztán hatósági természetűek

¹⁶ Az alfejezet Boros Anita írása.

¹⁷ MAGYARY 1942, 113.

(önkormányzati vagy államigazgatási szempontból is elkülöníthető hatáskör-telepítési szabályokkal és az előbbi esetében néhol sajátos önkormányzati normatív szabályozással), lehetnek közigazgatási, de nem hatósági természetűek és lehetnek vegyes természetűek (például a vagyongazdálkodáshoz, az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezés körébe sorolhatók vagy éppen az önkormányzati jogállásból eredeztethető eljárások, mint például a területszervezési eljárások).

Szintén Magyary írta az említett művében: „Az önkormányzat az emberektől indult ki abban az időben, amikor még a lóháton való közlekedés és hírszolgálat volt a leggyorsabb. Az embereknek, akik elismerték az államhatalom, a király tekintélyét, és magukat annak alávetették, településük helyén számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak (pl. rendbontás, tűz, árvíz, közmunka) és amelyeket a központi hatalom nem volt képes ellátni, nemcsak a távolság és az érintkezés nehézsége miatt, hanem azért sem, mert nem voltak a helyszínén alkalmas és elegendő számú közegei. Ezek a szükségletek és érdekek azonkívül településenként eltérők voltak, és azért csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Pl., hogy hol kell hidat építeni? Ezért azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, amelyeknek kielégítését másról, a központi hatalomtól nem várhatták, szervezkedtek avégből, hogy magukon segítsenek.”

Vagyis az önkormányzati eljárások mindegyike a *helyi közügy* köré csoportosul. A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, szól az Mötv. 10. § (2) bekezdése.

Ahogy arra a fentiekben már utaltunk, az Mötv. *példálózó jelleggel* azt is meghatározza, hogy mit kell a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátniuk a helyi önkormányzatoknak, illetve felhatalmazást ad az ágazati törvényeknek a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladat megállapítására.¹⁸ Ezeknek az Mötv.-ben nevesített feladatoknak a *részletszabályait szintén ágazati jogszabályok határozzák meg*, kivéve, ha az Mötv. másként nem rendelkezik.

E tanulmány keretei között az Mötv.-ben konkrétan is nevesített 21 feladattípus mindegyikével nem tudunk eljárásjogi szempontból foglalkozni, ezért elsődlegesen azokra koncentrálunk, amelyek valamilyen szempontból kapcsolatba hozhatók a hatósági szabályozással, vagy épp határterületet képeznek a hatósági és az annak nem minősülő eljárások között.

Kétségtelen, hogy a legtöbb eljárási kérdés összefüggésbe hozható az önkormányzati rendeletalkotással, amellyel lényegében az önkormányzatok sajátos eljárási szabályokat is megállapíthatnak.

Ilyen például a közbeszerzések területén egy sajátos szabályzat elfogadása, amely a helyi önkormányzatok esetében szintén rendelettel történik, és bár jellegét tekintve inkább belső, az önkormányzati szervek által kijelölt személyek eljárását határozza meg, hatását tekintve mindenképpen meghatározható lehet a tágabb közösségre. Ez a szabályzat a *közbeszerzési szabályzat*. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerint az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve

¹⁸ Lásd az Mötv. 13. § (2) és a 14. § (1) bekezdését.

az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, vagy testületeket.¹⁹ Az úgynevezett uniós értékhatar alatti eljárásokban az ajánlatkérőnek lehetősége van szabadon kialakított, nem kötött, önálló eljárási szabályok szerinti eljárás lefolytatására.

Ez a gyakorlatban azt is jelenti, hogy ahány önkormányzat, annyi féle eljárásrend kialakítása lehetséges. Ezek az eljárások nem hatósági eljárások, hiszen a közbeszerzési törvény szabályaira figyelemmel a közbeszerzési eljárásban született döntések közbeszerzési jogi döntések. A közbeszerzési eljárás vegyes jogterületnek minősül, amelyben keverednek a közjogi és a magánjogi elemek, sőt a jogorvoslati szakaszban a Közbeszerzési Döntőbizottság az Ákr. szerinti hatósági eljárásnak minősülő eljárást folytat le. Mindenesetre az önkormányzatok szempontjából a közbeszerzési eljárás során született döntések közigazgatási, de nem hatósági döntéseknek minősülnek, hiszen a helyi rendelet alapján keletkező közokiratok keletkeznek, sőt az eljárás végén a rendeletben (szabályzatban) meghatározott személy a bírálóbizottság javaslata alapján döntést is hoz, amelynek a megjelenési formája már a Kbt.-ben meghatározott szabályok alapján meghatározott.²⁰

Elsőként „a szociális szolgáltatások és ellátások feladatkört érintően, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg” feladattípushoz kapcsolódóan foglalkoznánk a *közfoglalkoztatáshoz* kapcsolódó egyes közigazgatási eljárásokkal. Ebben a körben egy érdekes Alkotmánybírósági határozatra szeretnénk felhívni a figyelmet, amely a szóban forgó közfoglalkoztatási jogviszonyhoz kapcsolódó eljárások gyakorlati megítélésének elmentmondásait oldja fel. Itt ugyanis önkormányzati, államigazgatási hatósági és munkajogi kérdések párhuzamos felmerüléséről van szó:

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének b) pontja, illetve az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 30/2017. (XI. 14.) AB határozat alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének b) pontja, valamint 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az eljárást az alapvető jogok biztosa kezdeményezte a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.), valamint a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) egyes pontjainak alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt, a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésével összefüggésben készített (AJB-4162/2012. és AJB-3025/2012. számú) jelentéseiben a vizsgálatok alapján megfogalmazott alkotmányos aggályaira figyelemmel. A Szocvtv.-t érintő kérdéskörök témánk szempontjából kevésbé relevánsak, ezért a Kftv. kapcsán felhozott aggályokat és alkotmánybírósági választ vizsgáljuk.

A törvény az indítvány benyújtásakor hatályos tartalma értelmében a közfoglalkoztatottat három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles

¹⁹ Lásd a hivatkozott törvény 27. § (1) bekezdését.

²⁰ Lásd a Kbt. 79. §-át.

gyermekének mulasztása miatt vele szemben szabálysértési eljárás van folyamatban, vagy e szabálysértés miatt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, továbbá amennyiben az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar stb.) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.

„Az alapjogi biztos a közfoglalkoztatási jogviszony jellegének részletes elemzését követően kifejtette, hogy – az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – a közfoglalkoztatásban való részvétel állami biztosítása az állam foglalkoztatáspolitikai feladataival mint államcélal függ össze; bár kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez, nem minősül az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló, a szociális biztonság körébe tartozó intézkedésnek.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint: „A közfoglalkoztatás az államilag támogatott közmunkaprogramok keretében a regisztrált munkanélküliek – az álláskereső foglalkoztatásának elősegítését, a munkavállalási hátrányok leküzdését szolgáló – határozott idejű, átmeneti foglalkoztatását jelenti. A közfoglalkoztatási jogviszony célját a Kftv. 1. § (2) bekezdés a)–e) pontja tartalmazza, amely szerint az az ott meghatározott – jellemzően törvényben előírt vagy közösségi szükségletek kielégítését szolgáló – feladat ellátására, illetőleg a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányuló munkára létesíthető, kivéve az olyan munkát, amely kizárólag közalkalmazotti, közszolgálati, kormányzati szolgálati vagy állami szolgálati jogviszonyban látható el. A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai egyrészt a közfoglalkoztató, döntően állami, önkormányzati vagy közhasznú foglalkoztatók, másrészt a foglalkoztatottak. [...] A közfoglalkoztatási jogviszony tartalmát a Kftv. 2. §-a szabályozza. Eszerint az Mt. munkaviszonyra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók, kivéve a Kftv. 2. § (2)–(5) bekezdéseiben meghatározott rendelkezéseket [Kftv. 2. § (1) bekezdés]. [...] Az indítványozó a Kftv.-nek az álláskereső kizárására vonatkozó rendelkezései alaptörvény-ellenességét állította, amelyre vonatkozó szabályozás a Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdésének rendelkezéseiben kerültek rögzítésre. [...] A kizárás eljárási szabályait az 1. § (4b)–(4i) bekezdésének rendelkezései tartalmazzák. Eszerint a lakókörnyezet rendezetlenségére alapított kizárási eljárás hivatalból folytatott közigazgatási eljárás, amely során az álláskereső lakóhelye szerinti jegyzőnek 3 napon belüli adatszolgáltatási kötelezettsége van az állami foglalkoztatási szerv járási (fővárosi kerületi) hivatala részére [1. § (4b) bekezdés]. Az 1. § (4f) bekezdése alapján megkeresésre nincs szükség, amennyiben az önkormányzatnak nincs az 1. § (4a) bekezdés b) pontja szerinti hatályos rendelete, illetve ha a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg. Mindazonáltal ez utóbbi esetben a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását az önkormányzati közfoglalkoztató megtagadhatja, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a (4a) bekezdés b) pontja szerinti kizárási ok fennállásáról van tudomása [1. § (4g) bekezdés].

A kizárás kérdésében első fokon a járási hivatal, másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal hatósági határozatot hoz [1. § (4d) bekezdés]. Amennyiben a kizárási okról a járási hivatal a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül, úgy hatósági döntését közli a közfoglalkoztatóval, aki a közfoglalkoztatási jogviszonyt – a jogerős döntés alapján azonnali hatállyal köteles megszüntetni [1. § (4e) bekezdés]. A közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetésére vonatkozóan az Mt. munkaviszony megszüntetésére vonatkozó [64. § (1) bekezdés] rendelkezéseit azzal az elteréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatottnak a közfoglalkoztatásból való jogerős

hatósági határozattal történő kizárása esetén a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni [Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pont].

[...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közfoglalkoztatás intézménye eltérően ítéltető meg az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, és az a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő köztes területként jellemezhető. [M]aga a jogalkotó is egy speciális munkaviszonyként tekint a közfoglalkoztatási jogviszonyra, amelyre ennek megfelelően főszabályként az Mt.-t kell alkalmazni, és ezt a jelleget domborítja ki az is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal is beleszámolja a közfoglalkoztatott személyeket a foglalkoztatási mutatóba.

[...] Mindazonáltal az is megállapítható, hogy bár az Mt. háttérszabályként történő alkalmazása a közfoglalkoztatási jogviszony magánjogi jellegét emeli ki, ugyanakkor a segély helyébe lépő munkavégzés a közfoglalkoztatási jogviszony közjogi jellegét hangsúlyozza. A közfoglalkoztatás – a törvény indokolása szerint – az aktív korú, munkaképes, ám a munkaerőpiacról kizorult munkavállalók átmeneti foglalkoztatását teremti meg, célul tűzve ki ezen munkavállalók munkaerőpiacra való visszavezetésének elősegítését. A közfoglalkoztatás azonban eltér a tipikus munkaviszonytól a jogviszony alanyai, tárgya és a munkabér tekintetében is, amely a minimálbérnél kisebb összegű. A közfoglalkoztatás kizárólag közfeladatra szervezhető foglalkoztatási forma, amely a foglalkoztató és foglalkoztatott között, munkavégzésre, próbaidő kikötése nélkül, határozott időre létesíthető [Kftv. 1. § (2) bekezdés], az Mt. szerinti munkaszerződés megkötésével. Bár a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. meghatározott rendelkezései alkalmazandók (így például annak a munkáltatói és munkavállalói kötelezettségeket előíró rendelkezései), azonban a Kftv. 2. § (2)–(5) bekezdései az Mt. szabályaitól való eltérést rögzítve, annak a munkaviszonytól eltérő specialitását rögzítik. Ennek megfelelően meghatározott többletkövetelményeket állapít meg a jogszabály mind a foglalkoztatottakra [személyi hatály, Kftv. 1. § (4) bekezdés], mind pedig a foglalkoztatókra [például térítésmentes szállítás, Kftv. 3. § (1) bekezdés] nézve. A közfoglalkoztatottak kiválasztására kiközvetítéssel kerül sor, így a közfoglalkoztatottnak nincs választási lehetősége abban a tekintetben, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül, a magánjogi szerződéskötéssel szemben tehát a közfoglalkoztatott szerződési pozíciója hátrányosabb.

[...] Az indítványozó szerint a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseiben foglalt kizárási szabályok valójában egy automatikus döntéshozatali eljárásnak minősülnek, amelyek sértik a közfoglalkoztatottak Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogát. Az indítvány szerint a kifogásolt szabályok kiüresítik a jogorvoslathoz való jogot.

[...] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk (lásd 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]). »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktsaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktsára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.)

AB határozat, ABH 2011, 49, 79.] Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b)* pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladatákként határozza meg.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog általános értelemben azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége (22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26], megerősítve: 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25]). Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevétele nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága (Indokolás [35], [37]).

[A]z Alkotmánybíróság megkeresésére a miniszteri válasz kifejtette, hogy a »kizárásra vezető eljárásban hozott döntésekkel szemben a közfoglalkoztatott három külön fórumon is élhet jogorvoslati jogával.« Elsőként »[a] közfoglalkoztatott a kizárás alapjául szolgáló szabálysértési vagy közigazgatási eljárásban hozott döntés ellen fellebbezést nyújthat be.« Ezt követően »[a] járási foglalkoztatási szerv [járási hivatal] által hozott, a kizárásról szóló közigazgatási döntéssel szemben is lehetősége van a közfoglalkoztatottnak jogorvoslatra.« Végül, »[a]mennyiben a járási foglalkoztatási szerv [járási hivatal] döntése jogerőssé válik, mely által a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatásból kizárásra kerül, a közfoglalkoztató a döntés alapján mérlegelés nélkül köteles a jogviszony megszüntetésére. [...] A közfoglalkoztatott az azonnali hatályú felmondást a munkaügyi bíróságon megtámadhatja.«

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen eljárás nem automatikus, a Kftv. kifogásolt rendelkezései a kizárási ok ellenőrzését lehetővé teszik [Kftv. 1. § (4c) bekezdés]. A kizárás kérdésében biztosított, a jogorvoslathoz való alapjog gyakorlása: a járási hivatal döntését másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal bírálja el [Kftv. 1. § (4d) bekezdés]. A kizárásra vonatkozó jogerős döntést követően kerül sor a közfoglalkoztatási jogviszony azonnali felmondással történő megszüntetésére [Kftv. 1. § (4e) bekezdés], amely miatt a közfoglalkoztatásból kizárt személy bírósághoz fordulhat: a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja alapján munkaügyi jogvitát kezdeményezhet.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseinek és a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjának a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét állító részében elutasította.”²¹

²¹ Lásd a hivatkozott Alkotmánybírósági határozat V. pontját.

A településfejlesztés, településrendezés témakörében szintén találkozhatunk olyan érdekes eljárásokkal, amelyek lényegüket tekintve nem hatósági természetűek, de valamilyen más, az önkormányzatok rendelkezésére álló jogi eszközre figyelemmel jelentős jogalakító hatással bírnak.

Az Alkotmánybíróság a 3232/2016. (XI. 18.) AB határozatában elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyben az indítványozó egy önkormányzati rendelet alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az indítványozó felszámolás alatt álló gazdasági társaság jogi képviselője (felszámolóbiztos) több alkalommal pályázatot írt ki az indítványozó ingatlanjai feletti tulajdonjog megszerzésére. A pályázaton meghirdetett 300 000 000 Ft összértékű ingatlanokra a Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat 2015. március 23-án, pályázaton kívül, egy ingatlan kivételével vételi ajánlatot tett, amelyben 130 000 000 Ft összegű vételárat jelölt meg. A felszámoló tájékoztatta az önkormányzatot, hogy az ingatlanok értékesítésére kizárólag nyilvános pályázat útján kerülhet sor. Ezt követően a felszámoló arról értesült, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az ismételten közzétett pályázat időtartama alatt a 23/2015. (VII. 30.) önkormányzati rendeletével a szóban forgó ingatlanok természetbeni területére változtatási tilalom elrendeléséről határozott.

Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a rendelet elfogadásakor hatályban lévő helyi építési szabályzat – 6/2005. (II. 21.) önkormányzati rendelet – hatályon kívül helyezéséről vagy kifejezetten új szabályozási terv létesítésének tervéről nincs rendelkezés. Az indítványozó tulajdonát képező ingatlanok minősítése építési terület volt, azokat az indítványozó építési tevékenységével összefüggésben, kifejezetten beruházási célra vásárolta, és az önkormányzati rendelet a változtatási tilalom bevezetésével az indítványozó tulajdonhoz és építéshez való jogát korlátozza, megfelelő indokolás nélkül. Az önkormányzat a változtatási tilalmat elrendelő rendeletében nem határozta meg egyértelműen, mi az a nyomos közérdek, illetve alkotmányos érték, ami indokolná, hogy a szóban forgó ingatlanok tulajdonosának, az indítványozónak a tulajdona feletti rendelkezési jogát ekkora mértékben korlátozzák. Mindez sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot és az alapjog-korlátozással szemben támasztható követelményeket. Kiemelte azt is, hogy a rendelet által bevezetett változtatási tilalom nagy részben az indítványozó tulajdonát képező ingatlanokat érinti, az azzal határos, szintén beépítetlen területet vagy a másik oldalon lévő lakott területet pedig már nem, emiatt a rendelet a diszkrimináció tilalmába is ütközik.

Az indítványozó Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezve, ennek időtartamára az Alkotmánybíróság az eljárást felfüggesztette. A kormányhivatal megállapította, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) követelményei teljesültek a rendelet megalkotásakor. A kormányhivatal azt is vizsgálta, hogy az önkormányzat tudja-e igazolni, hogy a változtatási tilalom szerinti tulajdonosi korlátozás az Étv. 20. §-a – és ebből következően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság teszt – alapján indokolható, azaz közérdekű célt szolgál, azzal arányos, és nem önkényes. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a helyi önkormányzatok a településfejlesztési, településrendezési tevékenységük során az Alaptörvény általános felhatalmazása alapján, törvényben konkretizált feladatkörben járnak el. Alkotmányos érdek fűződik tehát ahhoz,

hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák (3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [36]).

A településfejlesztési, településrendezési feladatok az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme célját szolgálják, ezen belül a változtatási tilalom a helyi építési szabályzat készítésének időszakára, vagyis legfeljebb három évre rendelhető el. A helyi építési szabályzat felülvizsgálatát az önkormányzat az eljárásban felmerült adatok alapján azzal indokolta, hogy a korábbi, 2005-ben elfogadott építési szabályzat óta – amely szintén az érintett terület beépítését célozta, sikertelenül – eltelt idő miatt indokolt a beépítési paraméterek felülvizsgálata. Az ehhez kapcsolódó változtatási tilalom a lakódomináns területre terjed ki, célja az új helyi építési szabályzat révén a lakásépítési igények kielégítése. A szabályozási terv elkészítése a helyi önkormányzatoknál ugyanakkor nem jár szükségképpen együtt a változtatási tilalom elrendelésével. Az Étv. 22. §-a alapján a változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. A változtatási tilalom elrendelése tehát komoly beavatkozás a tulajdonos rendelkezési jogába, célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság a fentieket figyelembe véve megállapította, hogy a szabályozás megalkotásánál nem eleve indokolatlan a közérdekre hivatkozás, az az érintett terület beépítésének és azon keresztül a lakosság lakhatási igényének mint helyi közügynek a kielégítéséhez kapcsolódik, mely kapcsán a változtatási tilalom elrendelése nem tekinthető kényszerítő ok nélküli intézkedésnek, tekintettel arra, hogy annak célja a visszafordíthatatlan változások, a terület olyan módon történő beépítésének megelőzése, amely elviekben akár ellentétes is lehetne a megalkotandó építési szabályzattal.

A korlátozás arányosságát tekintve az építési szabályzat megalkotásának időtartamát jogszabály határozza meg három évben, ez egyben a változtatási tilalom fennállásának időtartama is. [...] E körben azt kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia, hogy az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik-e az indítványozóra és ha igen, ez alkotmányosan indokolható-e. [...] E körben nincs különbség az indítványozó, illetve más személyek tulajdonában álló ingatlanok felett, mindegyiket egyaránt érinti a korlátozás, az indítványozó hozzájuk képest nem kerül hátrányosabb helyzetbe. [...] E körülményeket is figyelembe véve megállapítható, hogy nem áll fent a diszkrimináció-tilalommal összefüggő alaptörvény-ellenesség a támadott önkormányzati rendelettel összefüggésben.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.”

Az egészségügyi alapellátás feladatkörét érintően szintén találkozhatunk érdekes eljárásokkal. Ezek közül a háziorvosi ellátórendszer vonatkozásában emelnénk ki a 3197/2018. (VI. 21.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a]z egészségügyi alapellátás biztosítása a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladat teljesítése körében a helyi önkormányzatok feladata. [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.), 13. § (1) bekezdés 4. pontja]. A törvény indokolása szerint a törvény »felsorolja a települési önkormányzat feladatait. A felsorolás nem kimerítő, tételes feladat- és hatáskör-telepítés. Ez az ágazati szakmai törvények feladata, amelyek az adott társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként határozzák meg többek között az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztást a törvényben rögzített elvek szerint (például kötelező differenciálás).«”

Az egészségügyi ellátás vonatkozásában az egyik ilyen szaktörvény az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.), amely definiálja az egészségügyi alapellátás Mötv.-ben használt fogalmát, így rögzíti a települési önkormányzatok ezzel kapcsolatos feladatait, és megállapítja a háziorvosi ellátás alapvető szakmai szabályait.

„Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy – szemben az önkormányzattal nem szerződött háziorvosokkal – az önkormányzattal szerződött háziorvosok nem pusztán gyógyító tevékenységet folytatnak, hanem részben az állam Alaptörvényben rögzített ellátás szervezési feladata teljesítésének közreműködői, részben a települési önkormányzatok törvényben rögzített kötelező feladatának végrehajtásában vesznek részt biztosítva azt, hogy a település valamennyi lakosa a lakóhelyén, illetve annak közelében folyamatos, azaz a rendelési időn kívüli időtartamra is kiterjedő egészségügyi ellátásban részesüljön, így – még ha csak közvetve is közjogi szereplőkké váltak. A településen élő lakosok szempontjából nézve, az önkormányzattal szerződött háziorvosok jelentik számukra azt a kiszámíthatóságot és biztonságot, hogy megbetegedésük esetére van kihez fordulniuk és amennyiben az önkormányzattal szerződött háziorvosukhoz fordulnak, ellátásuk bármilyen további feltételhez kötés nélkül meg fog történni.”

A települési közterület-használat sokáig ellentmondásos volt a joggyakorlatban: egyes önkormányzatok közigazgatási, mások közigazgatási hatósági jogviszonyként kezelték a kérdéskört, de olyan is előfordult, hogy a közterület tulajdonosa és a használója között polgári jogi jogviszony jött létre.

A kutatásunk első szegmensében már foglalkoztunk a kérdéssel, ezért itt csak visszatalnánk az akkori megállapításainkra: a 13/2003. (IV. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen típusú szervek eljárására is az Áe. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Hasonló megállapításra jutott a Kúria is, amely a Kfv.II.37.480/2015. számú ítéletében kimondta, hogy a közterülethasználati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy. Hasonló megállapításra jutott az alapjogi biztos AJB-1492/2018. számú jelentésében, amelyben kiemelte, hogy „az engedélyezés során az önkormányzat nem polgári jogi értelemben vett tulajdonosként, hanem a »helyi közügyek intézése« keretében járt el”. Az ombudsman álláspontja szerint a sérelmezett önkormányzati rendelet szabályait a közigazgatási jog sajátosságai szerint kell megítélni. A polgári jog általános elveivel ellentétben a közigazgatási jogban jellemzően nincs diszkrecionális mérlegelési jog a jogviszony létrehozására, így az önkormányzat nem dönthet parttalan mérlegelés alapján, hanem a döntés meghozatalakor a rendeletben meghatározott taxatív feltételek szerint kell eljárnia, és döntését ezekre figyelemmel indokolnia. Köteles továbbá alakszerű döntés meghozatalára, amellyel kapcsolatban olyan jogorvoslatot kell biztosítani, ami az érdemi jogorvoslás lehetőségét is magában foglalja. A közterület-használat rendjének szabályozása során a biztos álláspontja szerint a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáit biztosítani kell.²²

Szintén érdekes az utóbbi időben jelentős változásokon átesett alapfokú oktatás kérdése. A korábban önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó alapfokú oktatásról történő gondoskodás nemrégiben ugyanis állami feladattá vált. Ezzel kapcsolatban felmerülnek

²² Lásd ehhez: PATYI András – BOROS Anita szerk. (2019): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus.

ugyanakkor olyan *átadás-átvételi eljárások, amelyek megítélése szintén problematikusnak bizonyult a gyakorlatban.*

Az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) eljárás idején hatályos 74. § (4) bekezdése, 99/G. §-a és 99/H. §-a alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az Nkt. 2016. július 1. napjától hatályos 99/G. § (1) bekezdése értelmében a tankerületi központ által fenntartott, települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek 2017. január 1. napjától a tankerületi központot illetik meg, illetőleg terhelik. Az Nkt. 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (3) bekezdése értelmében az átadás-átvételt a működtető települési önkormányzat képviselőjére jogosult személy és a tankerületi központ képviselőjében eljáró, az intézmény székhelye szerint illetékes tankerületi igazgató megállapodásának legkésőbb 2016. december 15. napjáig történő megkötésével kellett végrehajtani. Ha a felek között eddig az időpontig nem jött létre a megállapodás, akkor az Nkt. 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (4) bekezdése értelmében az oktatásért felelős miniszter azt 2016. december 20. napjáig határozattal létrehozta, amely határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye. Az alapügy szerinti *önkormányzat esetében ezzel, a miniszter által eszközölt közigazgatási döntéssel került sor a megállapodás létrehozására.* Az önkormányzat 2017. január 23. napján kelt keresetében elsődlegesen a határozat hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte akként, hogy a határozat a megállapodást a felek között ne hozza létre. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]míg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.

A korábban hatályos, helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az alapfokú oktatásról. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdése nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat, mely feladatok között az alap- és középfokú nevelés és oktatás immáron nem szerepel. Ezzel egyezően, az Nkt. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

[...] Az önkormányzatok vagyonának feladathoz kötöttségéből következően nem jelenti éppen ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az a jogszabályi rendelkezés, amely az adott köznevelési feladat ellátásához mint közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben az állam javára korlátozza az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a jogalkotó szakmai szempontok alapján úgy ítéli meg, hogy a köznevelési feladatok állam általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat jobban érvényesítő rendszert eredményez, mint ha ezen feladatok ellátását az önkormányzatok végzik. Az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokoltta tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az; ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és az Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően.

[...] Az Nkt. 99/H. § (1) bekezdése értelmében a köznevelési intézmények állami működtetésével összefüggésben azon települési önkormányzati vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok kerülhetnek a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyonkezelésébe, amelyek célja a köznevelési feladat ellátása. Ezen vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok meghatározását a törvény elsődlegesen a felek megállapodására bízta, mely esetben az ingyenes vagyonkezelői jog alapítása fogalmilag is feltételezi az érintett települési önkormányzat kifejezett beleegyezését a tulajdonjog korlátozásába. A tulajdonhoz való jog tulajdonos által önkéntesen és kifejezetten elfogadott korlátozása sem általában, sem pedig az önkormányzati tulajdon vonatkozásában nem vetheti fel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.”

Hasonlóképpen érdekes eljárás kapcsolódik az úgynevezett *településképi vélemény* beszerzéséhez. A 3148/2018. (V. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az alábbi tényállást vizsgálta:

„A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó), az előtte folyamatban lévő közigazgatási peres eljárásban a 14.K.33.714/2016/9. számú végzésével indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 18. § (4) bekezdés c) pontjának alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és semmisítse meg, vagy rendelje el a jogszabályi rendelkezés általános, vagy a hivatkozott számú egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az alapügy felperese építési engedély iránti kérelmet nyújtott be Budapest Főváros II. Kerület Önkormányzat Jegyzőjéhez (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a tulajdonában álló ingatlanon új lakóépület megépítése iránt. Az elsőfokú hatóság végzésben hiánypótlási felhívást adott ki, melynek keretében többek között kérte településképi vélemény benyújtását.

A polgármestere *településképi véleményezési jogkörében eljárva* településképi véleményben a tervezett építési tevékenységet nem javasolta engedélyezésre, mivel a helyi építészeti-műszaki tervtanács nem támogatta, engedélyezésre nem ajánlotta a tervezett építési tevékenységet. A végzés rögzítette, hogy a településképi vélemény ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak, az a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 22. § (8) bekezdése alapján

az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható. Mindezeket követően az elsőfokú hatóság az építési engedély iránti kérelmet a Rendelet1 18. § (4) bekezdés c) pontjára alapítottnak – hivatkozva a nemleges településképi véleményre – elutasította. [...]

A bírói kezdeményezés szerint a Rendelet1 támadott rendelkezése azért alaptörvényellenes, mert ellentétes a törvényi rendelkezésekkel, továbbá azért is, mert az építettének valójában nincs lehetősége a fellebbezési eljárásban és a közigazgatási perben érdemben vitatni a településképi véleményben foglaltakat. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályokból nem következett, hogy a polgármester által kiadott településképi véleménynek az építésügyi engedélyezési eljárásban kötelező ereje lenne. Erre szerinte a törvényi szabályok még csak nem is utalnak, sőt, magából az elnevezésekből (»vélemény«, »javasolja«) is pontosan ennek ellenkezője következik.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „az építésügyi hatósági engedély felől (az az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés értelmében a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjének államigazgatási feladatai közé tartozik), ezért azt kell biztosítani, hogy szakmai álláspontja megjelenjen a döntéshozatali folyamatban. Erre szolgál a településképi vélemény. Önmagában az a körülmény, hogy ezt a jogszabályok »véleménynek« nevezik, csak arra utal, hogy nem a polgármester hozza meg az engedéllyel kapcsolatos döntést, de a döntésre jogosult hatóságot befolyásolni jogosult. Ha erre nem lenne lehetősége, akkor az a sarkalatos Mötv.-ben rögzített önkormányzati feladat kiüresítéséhez vezetne.

Nyilvánvaló azonban az is, hogy egyrészt – éppen az önkormányzati feladatok jellegéből következően – törvény keretei között településről településre eltérnek a helyi szabályok, másrészt a polgármester véleményének késlekedése vagy elmaradása sem lehet a döntés akadálya. Ez indokolja azt a fordulatot, miszerint a polgármester véleményt »adhat«.

[...] Bár az indítványozó arra utalt, hogy a településképi vélemény szubjektív értéket is magában hordoz, ezt szintén csak a »vélemény« kifejezés nyelvtani jelentésével igyekszik igazolni, konkrét érvet ennek alátámasztására nem hozott fel. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy amennyiben a polgármester diszkrecionális joga lenne dönteni a vélemény tartalmáról (ami nem egyenlő a jogszabályok biztosította mérlegelési jogkörrel), az valóban felvethetné az érdemi felülvizsgálat kizártságát. Valójában azonban a településképi véleménnyel kapcsolatos összes feltétel jogszabályban van rögzítve, a polgármesternek pedig éppen arról kell véleményt adnia, hogy a tervezett építkezés megfelel-e a helyi szabályoknak.

A településképi vélemény tartalma az építésügyi hatóságot valóban köti, azonban ez nem jelenti azt, hogy a jogorvoslati eljárás során az abban foglaltakat ne lehetne vitatni. Bár önálló jogorvoslatnak nincs ellene helye (mivel nem dönt az ügy érdemében), azonban a Rendelet2 21. § (8) bekezdése [jelenleg pedig a 26/A. § (8) bekezdése] egyértelműen rögzíti, hogy az az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható (ahogyan az jelen eljárás során is megtörtént). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben tehát nem az a kérdés, hogy felül lehet-e vizsgálni a településképi véleményt, hanem az, hogy az eljárás melyik szakaszában. Mivel a településképi véleményezési eljárás az önkormányzati hatósági ügyek közé tartozik, ezért jellegénél fogva a hatékony jogorvoslat nem a közigazgatás szervezetrendszerén belül valósul meg. A nem támogató

vélemény az államigazgatás körében eljáró hatóságokat köti (ellenkező esetben nem lehetne önkormányzati hatáskörnek tekinteni), azonban a bíróság előtt már eredményesen vitatható. A bírónak van lehetősége arra, hogy jogszabálysértés esetén a polgármester véleményét érdemben felülvizsgálja, ugyanis a bírósági felülvizsgálat nem csak az ügy érdemében hozott döntésre terjed ki, hanem az azt megalapozó településképi véleményre is.”

Az eljárási szabályok vonatkozásában érdekes az alábbi Kúriai döntés:²³ „Önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben biztosított jogkörükben, vagy az adott tárgyban rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás *alapján is jogosultak az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.*” A vizsgált ügyben az önkormányzat a környezet védelme érdekében az általános szabályokon túlmenően szigorúbb rendelkezéseket alkothatott az illetékességi területükre. A Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a vonatkozó Korm. rendelet nem zárja ki, hogy lőterekkel kapcsolatos, lakosságot zavaró zajhatás miatt az önkormányzat a lögyakorlatok tartását észszerű módon, időben korlátozza. A vizsgált ügyben az önkormányzat ugyanis úgy foglalt állást, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az, aki lakóövezetben vagy lakóövezet határaitól mért 200 méteres távolságon belüli – nem lakóövezetben fekvő – területen lévő lőtérrel hétköznapi délelőtti 10 és 12 óra, valamint délután 15 és 17 óra közötti időszakon kívüli időszakban vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon lögyakorlatot folytat. Az ilyen esetben kiszabható közigazgatási bírság legmagasabb összege 150 ezer forint, de helyszíni bírság is kiszabható, amelynek legmagasabb összege 50 ezer forint lehet.

A lőtér üzemeltetését a lőtér helye szerint illetékes rendőrkapitányság engedélyezi, valamint jóváhagyja a lőtérrendszabályzatot. A rendőrkapitányság a lőtérüzemeltetési engedélyt akkor adja ki, ha a kérelmező rendelkezik lőtérrendszabályzattal, amelynek tartalmát egy BM rendelet melléklete sorolja fel. A BM rendelet lehetővé teszi a lőtérrendszabályzatban a lövészet időtartamának korlátozását.

A vizsgált ügyben az önkormányzat rendelete olyan kérdéskört és eljárási kérdéseket szabályozott, amelyet központi jogszabályok nem rendeztek, így a Kúria Önkormányzati Tanácsa az ilyen jellegű jogalkotást megfelelőnek találta.

Az Ákr., illetve a korábbi eljárási szabályzók, valamint az önkormányzati eljárások viszonyát tekintve röviden szólunk a területszervezési eljárásokról is. Ez az eljárás a Ket. 13. § (1) bekezdése alapján a korábbi szabályozás rendszerében a kivett eljárások közé tartozott. Az Mötv. 157. § b) pontja hatályon kívül helyezte a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényt.

Az Mötv. 42. § 15. pontja szerint ugyanakkor továbbra is a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik a területszervezési kezdeményezés, és az eljárás szabályai átkerültek az Mötv. V. fejezetébe. Az Mötv. 96. §-a értelmében az állami területi tagozódást érintő területszervezési kezdeményezésről az Országgyűlés, a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselők és az önkormányzati általános választás éve és az egyéni választókerület határának módosítását érintő területszervezési kezdeményezés esetén az országgyűlési képviselők általános választás évét megelőző év kivételével – évente egy alkalommal dönt.

²³ EH 2015.02.K8.

A Kormány, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a kezdeményezést június 30-áig nyújtja be az Országgyűlésnek, és javaslatot tesz a köztársasági elnöknek. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök a területszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – december 31-ig dönt. Az Országgyűlés döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján lép hatályba; erről szükség esetén az Országgyűlés a területszervezési döntéssel egyidejűleg határoz. A köztársasági elnök hatáskörébe tartozó ügyben – a várossá nyilvánítás kivételével – a döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba.

A területszervezési eljárás részletszabályait a 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet határozza meg.

Az Ákr. ezt az eljárástípust nem nevesíti a kivett eljárások között, ahogyan a törvényességi felügyeleti eljárást sem. Az Ákr.-hez íródott kommentár szerint e két eljárás „dogmatika alapján sem hatósági eljárás. Egy ilyen szabályozási irány esetén kérdésként merülhet fel, hogy például a büntető eljárást miért nem sorolja fel a kérdéses rendelkezés? A hatósági ügy Javaslatbeli fogalma alapján a hatósági eljárás az ügyfél és a hatóság részvételével zajlik. A törvényességi felügyeleti eljárásban és a területszervezési eljárásban ezen fogalmi elemek hiányoznak, így eleve kizárt az ügyek hatósági jellege. Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.”

Végezetül egy olyan eljárásra szeretnénk utalni, amely sokáig az önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe utalt eljárástípus volt, azonban az elmúlt évek jogszabály-módosításainak köszönhetően ezen a területen is jelentős eljárásjogi változások következtek be. A Ptk. 5:8. § (3) bekezdése alapján az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását. A *birtokvédelmi eljárások* kapcsán kiemelandó az Ákr.-hez íródott miniszteri indokolás, amely szerint: „A jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelmi eljárás egy dologi jogi jogviszonyon alapuló perkisegítő-permegelőző eljárásként definiálható, ezzel teljes mértékben analóg módon közelíthetünk a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokhoz is. A birtoklás tényén alapuló ún. possessorius birtokvédelmet a Ptk. 5:8. § alapján a jegyzőtől lehet kérni. A jegyző előtti birtokvédelem korlátozott birtokvédelem: a birtoklás tényén alapul. Ennek során nem vizsgálható a birtokláshoz való jogcím, a birtoklás jogalapja. Az a tény azonban, hogy a possessorius eljárás során a hatályos eljárási törvény szabályait kell alkalmazni, nem teszi kétségesé azt, hogy közigazgatási úton történő birtokvédelem is polgári (dologi) jogi jogviszonyon alapul. Az eljárás alapja ugyanis a birtokháborítás (Ptk. 5:8. §), vagyis az, hogy a birtokost a birtokánál, mint abszolút szerkezetű dologi jogviszonynál fogva jogvédelem illeti meg; amellyel szintén teljesen analóg módon kezelendők a szellemi tulajdonhoz fűződő – ugyancsak abszolút jellegű – jogviszonyok. A jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti per nem tekinthető a közigazgatási pernek, tekintettel arra, hogy e per tárgya nem közigazgatási hatósági ügy, hanem az alapul fekvő polgári jogi jogviszony, továbbá a pert a félnek nem a közigazgatási hatósággal (jegyzővel) szemben kell megindítani, hanem az ellenérdekű féllel szemben. A polgári perrendtartás alapján az is

elmondható, hogy a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokban is a polgári bíróság jár el, az ilyen jellegű ügyekben tehát nem közigazgatási per keletkezik, hanem sajátos polgári per.”

1.2. Összegzés²⁴

Ahogy a fentiekben láttuk, a helyi önkormányzatok sajátos szervezettel, feladatkörrel és eljárásrendi szabályokkal rendelkeznek. Az egyik legfontosabb, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás szerves részesei, az állam állampolgárokhoz legközelebb lévő megnyilvánulásai. Az elmúlt időszak új szabályrendszerének köszönhetően ma már igen szerteágazó az önkormányzatok eljárására vonatkozó szabályozása is.

Az önkormányzatok szervezeti szempontból sajátosak olyan értelemben is, hogy a helyi önkormányzatok szervei az önkormányzatok feladataihoz igazodóan *összetett hatáskörrel rendelkeznek*.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.

A helyi önkormányzatok legfontosabb szerve a képviselő-testület, amely számos egyedi közigazgatási (hatósági és annak nem minősülő) eljárásban is hatáskörrel rendelkezik, és nem utolsósorban ellát olyan közigazgatási feladatokat is, amelyeket az Mötv. kifejezetten a hatáskörébe utal. A képviselő-testület hatásköreit – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja, illetve az Mötv. alapján arra is lehetőség van, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapítson, továbbá szerződést kössön természetes- és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. Törvény ugyanakkor előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.

Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

Emellett az Mötv. 41. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat jogi személy, és a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a *polgári jogi jogviszonyokban* a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester képviseli.

A kutatásaink alapján megállapítható, hogy közigazgatási eljárásjogi szempontból a legjellemzőbb a hatósági és nem hatósági jelleg keveredése egy-egy területen, illetve az eljárási szabályok „besorolását” illető paradigmaváltások.

²⁴ Az alfejezet Boros Anita írása.

Az általunk felvázolt eljárástípusok főként olyanok voltak, amelyek kapcsán az elmúlt időszakban valamilyen érdekes eljárásjogi cselekmény vagy eljárási kérdés merült fel az Alkotmánybíróság vagy a bíróság joggyakorlatában.

Szintén érdekes kérdés az is, hogy az önkormányzatok a rendeletalkotás körében sajátos közigazgatási eljárási szabályokat is megállapíthatnak. Ezek lehetnek az Ákr. vonatkozó felhatalmazó rendelkezései alapján hatósági és nem hatósági jellegűek is. Ilyen értelemben az ilyen jogalkotási felhatalmazás igen széles körű eljárási szabályalkotásra ad lehetőséget, amelyek során azonban feltétlenül biztosítani kell azokat a garanciákat, amelyek az Alaptörvényben és a vonatkozó jogi szabályozókban meghatározott alapvető (eljárási) jogok érvényesülését szolgálják.