**DR. LAZA MARGIT**

**Az önkormányzati hatósági eljárás szabályai az Ákr. és a Kp. tükrében**

A tanulmány részletesen kitér az önkormányzati ügyek és önkormányzati hatósági ügyek viszonyára, sajátosságaik miatti elkülönítésükre, valamint az önkormányzati hatósági ügyek eljárási szabályainak a rendszerváltástól kezdődő fejlődésére. Összehasonlítja a korábbi kódexek önkormányzati hatósági ügyek szabályait a jelenleg hatályos szabályokkal, valamint részletesen kitér az általános közigazgatási rendtartás és a közigazgatási perrendtartás vonatkozó szabályaira.

1. **Az önkormányzati hatósági ügy**
	1. *A kezdeti szabályok*

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) kialakította az önkormányzatok feladat és hatáskör meghatározásának rendszerét, az Alkotmányban (1948. évi XX. törvény) biztosított önkormányzati alapjogi keretből. Az Ötv. tehát először határozta meg az önkormányzatok feladatait, differenciáltan települési és megyei szinten.

Ezt követően az ún. *hatásköri törvény*[[1]](#footnote-1) a tanácsi rendszer feladatait „újra tervezve” megállapította a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörbe, a helyi önkormányzat szervei államigazgatási feladat- és hatáskörébe, továbbá a köztársasági megbízott, valamint a centrális alárendeltségű állami szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket. Természetes az új állami és társadalmi berendezkedés nóvumokat is igényelt, így a hatásköri törvény tartalmazott új feladatokat és hatásköröket is, nem mellesleg pedig elvégezte a szükséges anyagi és eljárásjogi, valamint szervezetirányítási korszerűsítéseket.

Mindezeken túl számos ágazati jogszabállyal a jogalkotás folyamatosan árasztotta el az önkormányzatokat hatáskörökkel – legyen az hatósági vagy nem hatósági -, amelyeknek főszabályként a *képviselő-testület lett a címzettje*. A képviselő-testület hatásköreinél már csak a jegyző hatáskörei dagadtak egyre nagyobb méretűre, de jelen tanulmány a jegyző által ellátott államigazgatási hatósgi hatásköröket nem érinti.

A közigazgatási jog és a jogalkotás is az önkormányzati feladat - és hatásköröket hagyományosan a kötelező és önként vállalt feladatok csoportjaira osztotta fel, kevés figyelmet szentelt az *önkormányzati hatósági* *ügyek* szabályozottságára, az egyéb hatósági ügyektől elkülönülő speciális szabályrendszerének kialakítására. Az önkormányzati hatósági ügyek fogalommeghatározása az Ötv.-ből kimaradt, e törvény csupán annyi említést tett ezen ügyekről, hogy az ilyen ügyeket a *képviselő-testület rendeletében határozhatja meg*. Ami persze nem lett ennyire ekzakt, hiszen tapasztalhattuk, hogy magasabb szintű jogszabályok is megállapítottak önkormányzati hatósági ügyeket.

Az önkormányzati hatósági ügyek elkülönítése tehát más, nem önkormányzati hatósági ügyektől, láthattuk, nem volt minden esetben teljesen egyértelmű, de tényleges jogalkalmazói nehézséget az önkormányzati hatósági ügyeknek *az államigazgatási hatósági ügyektől való elhatárolása* jelentett. Az önkormányzatnak nem volt jogalkotói felhatalmazása államigazgatási hatósági jogkörök meghatározására, szemben az önkormányzati hatósági ügyekkel.

Az államigazgatási hatósági jogkörök címzettje önkormányzati szinten főként a jegyző, szűk körben a polgármester volt. A helyi ügyek intézésére számos egyéb jogkörre feljogosított képviselők, polgármesterek ezen ügyekbe való beavatkozása a ’90-es évek elején rendszeresnek számított, számos hatáskörelvonást eredményezve.

(…) Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok a helyi önkormányzatokat a helyi önkormányzás körében megillető autonómia alkotmányos garanciáit szabályozzák. Azonban az Alkotmány 44/B. § (2)-(3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat szerveinek hatáskörébe utalt államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása nem tartozik a helyi önkormányzás körébe. Az államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása során a helyi önkormányzatok szervei (a jegyző, főjegyző, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke a megyei jogú város kerületi hivatalának elöljárója, illetőleg a polgármesteri hivatal hatáskörrel felruházott ügyintézője) az állam központi szervei által alkotott jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. Az államigazgatási feladatok ellátása - az Ötv. 95. § *d)* pontja alapján - akkor is a Kormány irányítása alatt áll, ha ellátásukat törvény vagy kormányrendelet a helyi önkormányzati szervek feladat- és hatáskörébe utalja.

E hatáskörükben az önkormányzat szervei nincsenek alárendelve a képviselő-testületnek. A képviselő-testület a hatáskörrel felruházott tisztségviselőjétől, köztisztviselőjétől a hatáskört nem vonhatja el, e hatásköreik gyakorlására utasítást nem adhat, nem jogosult hatósági határozataik felülvizsgálatára. Az önkormányzat szervei által gyakorolt államigazgatási hatósági jogkörök tekintetében a felettes szerveket - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapján - megillető jogokat államigazgatási szerv, a megyei közigazgatási hivatal vagy valamely dekoncentrált államigazgatási szerv gyakorolja. Ezen államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik a döntések ellen benyújtott fellebbezés elbírálása is. A képviselő-testület önkormányzati feladat- és hatáskörébe csak az e tevékenység gyakorlásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása tartozik. Az államigazgatási hatósági tevékenység során a jogalkalmazó nem települési érdekek, településpolitikai mérlegelés, hanem a jogszabályok, jogszabályban meghatározott szakmai szempontok szerint dönt. A jogalkalmazás szakszerűségének és a jogalkalmazási gyakorlat egységességének biztosítása megkívánja, hogy jogszabályok a hatósági tevékenység szervezeti és személyzeti feltételeivel kapcsolatos követelményeket is előírjanak. Így az államigazgatási hatósági tevékenység feltételeinek biztosítása körében korlátozottabb a képviselő-testületek önállósága is, mint a helyi önkormányzás körébe tartozó ügyek személyi és szervezeti feltételeinek kialakításában. Mindezekre, valamint arra tekintettel, hogy az Ötv. 67. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás, csak az államigazgatási ügyek törvény vagy kormányrendelet által meghatározott körében teszi lehetővé azt, hogy a fővárosi önkormányzat rendeletével korlátozza a kerületi önkormányzat társulási szabadságát, és a kerületi önkormányzatot szervezeti és működési rendjének meghatározásában megillető döntési autonómiát, nem jelenti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *e)* és *h)* pontjában szabályozott önkormányzati alapjogok alkotmányellenes korlátozását. Nem korlátozza a kerületi önkormányzat képviselő-testületét abban, hogy a helyi önkormányzás körében önálló felelősséggel döntsön szervezeti és működési rendjének alakításáról, és önkormányzati feladatainak ellátása érdekében szabadon társuljon más önkormányzat képviselő-testületével.[[2]](#footnote-2)

Az Alkotmánybíróság kimondta a törvénysértést, és megsemmisítette azt az önkormányzati rendeletben foglalt hatásköri rendelkezést, amely szerint a jegyző építéshatósági ügyben hozandó döntése előtt ki kell kérnie három közgyűlési bizottság álláspontját. Az határozat szerint „Tiltott hatáskörelvonást jelent ugyanis az a szabályozás, amely az építésügyi hatóságot a döntés meghozatalában a közgyűlési bizottságok előzetes álláspontjának a megkérésére, illetőleg az adható engedélyek száma és helye megjelölésének figyelembevételére kötelezi. (…) A bizottsági előzetes állásfoglalások mindenképpen olyan hatáskör-korlátozást eredményeznek, amelyek törvényességi szempontból azonos megítélés alá esnek a hatáskör elvonásával.”[[3]](#footnote-3)

* 1. *Önkormányzati hatósági ügy az új eljárási kódexben, és új önkormányzati törvényben*

A Ket.[[4]](#footnote-4) sem végezte el az önkormányzati hatósági ügyek részletes szabályozását, az elkülönült fogalommeghatározás hiányát továbbra is fenntartotta, az Áe.-hez hasonlóan csupán általánosan határozta meg a hatósági ügy fogalmát. Kimondta ugyanakkor, hogy önkormányzati hatósági ügyben *elsőfokon a képviselő-testület jár el,* amely hatáskör a szervekre átruházható (részönkormányzat testületére, polgármesterre, bizottságra, társulásra). A hatáskör átruházásának lehetősége tehát megmaradt azzal a korláttal, hogy az tovább nem ruházható.

A Ket. „alapvető célja, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja: az ő eljárási terheiket könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos - nem túl terhes - többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes - a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő - alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdeknek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. A törvény ezt az alkotmányos elvre épülő követelményt is teljesíteni kívánja.”[[5]](#footnote-5)

2011-ben a Mötv.[[6]](#footnote-6) számos újításai között a képviselő-testület szerveit is újragondolta. Ennek eredményeként a hatáskörátruházással érintettek köre is változott. 2013-tól, az új szabályozás szerint a képviselő-testület *átruházhatja hatáskörét már a jegyzőre is*, illetve innentől a polgármesterre nem telepíthetett törvény önkormányzati hatósági jogkört. Ezek a változások abban az időszakban érkezetek, amikor a jegyzők államigazgatási hatáskörei jelentősen lecsökkentettek, járási szintre kerültek. Az önkormányzati hatósági hatáskörök jegyzőre történő átruházása lehetőség teremtett arra is – a felszabadult kapacitás mellett-, hogy a hatósági ügyekben szakértelemmel rendelkező személy hozzon döntést.

 A Ket. rendezte az önkormányzati hatóság „hallgatásának” szabályait is. Erre azért volt szükség, mert a közigazgatás szervezetrendszer tagoltsága megfelelően biztosítja az ügyfelek számára a jogorvoslati rendszert. Ha azonban az önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testület nem ruházza át a hatáskörét valamelyik szervére (pl. polgármester, jegyző, bizottság), akkor az általa meghozott döntés felülvizsgálatára jogkörrel rendelkező felettes hatóság nincs. Kizárólag a *bírósághoz való fordulás joga* volt biztosított. (Ha valamik szervére átruházta a hatáskörét, akkor természetesen annak döntése elleni jogorvoslatot a képviselő-testület bírálja el.) Tehát a képviselő-testületnek nincs kvázi felügyeleti szerve, így eljárási kötelezettségének elmulasztására a kormányhivatal gyakorolhat törvényességi felügyeletet, amely csupán az eljárás lefolytatására kötelezésben merülhet ki.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.37/518/2000/13. számú közigazgatási ügyben hozott határozatában kimondta, hogy „Az önkormányzati hatósági ügyekben az önkormányzat szervein kívül más közigazgatási szerv döntést nem hozhat, így akár első- és végső fokú szervként, akár fellebbezés folytán eljáró másodfokú szervként a képviselő-testület hoz végső döntést.

Jelentős - az ügy érdemére is kiható, a bírósági eljárásban már nem orvosolható - lényeges eljárási szabálysértést valósít meg ugyanakkor az, hogy nem létező elsőfokú hatáskörben hozott határozat ellen, fellebbezés elbírálása során másodfokon jár el a képviselő-testület.”

Az önkormányzati hatósági ügyek jól elkülönített, definitív szabályozását korábban – mint azt láthattuk – sem az anyagi jogi, sem az eljárásjogi szabályok nem vállalták fel.

1. **A hatályos szabályozás**

A Kormány 2015. május 13-i ülésén megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló jelentést és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény[[7]](#footnote-7) (Kp.) és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény[[8]](#footnote-8) (Ákr.) előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítsen előterjesztést. [[9]](#footnote-9)

* 1. *Önkormányzati hatósági ügy az Ákr.-ben*

Az Ákr. szabályozási technikája megőrizte a korábbi eljárási kódexek jól bevált elemeit és megoldásait, ugyanakkor figyelembe vette azokat az elvárásokat, amelyek a gyakorlati jogalkalmazás során új szabályozási igényként jelentkeztek.

Az Ákr. és a Kp. 2017. évi L. törvénnyel módosított, 2018. január 1-től hatályos Mötv.-ben külön fejezetet kapott az önkormányzati hatósági ügyre vonatkozó szabályozás. Szignifikáns változást tartalmilag ez nem jelentett, de mindenképpen rendszerezettebb képet eredményezett. Elgondolkodtató, hogy az új szabályozás, ami tisztán eljárásjogi szabályokat tartalmaz, miért a Mötv.-ben jelenik meg.

A hatályos szabályozás fenntartja a képviselő-testületnek a hatósági ügyet érintően az átruházási jogkört, amit a grénium a polgármester, a bizottság, a társulás és a jegyző irányában gyakorolhat. Átruházás esetén pedig gyakorolhatja a másodfokú hatósági jogkört a polgármester, bizottsága, társulása vagy a jegyző által meghozott döntések felett. Megtartva ezzel az önkormányzati rendszeren belüli fellebbvitelt.

Érdekes kérdést vet fel az, hogy amennyiben átruházott hatáskörben a polgármester hozta az elsőfokú döntést, és a döntés elleni jogorvoslatot a képviselő-testület másodfokú döntéshozóként bírál el, a polgármester döntéshozóként részt vehet-e a képviselő-testületi döntéshozatalban?

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv. IV.37.296/2004. számú ügyben kifejtette, hogy „az Ötv. 109. §-a értelmében az Áe. rendelkezéseit önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra csak az Ötv.-ben foglalt eltérésekkel lehet alkalmazni. Az Ötv. 32. §-ának idézett rendelkezése értelmében tehát a polgármesternek a képviselő-testület döntéshozatalában való eljárását nem zárhatja ki az Áe. 19. § (2) bekezdésének az az előírása, hogy a felsőbb fokú érdemi döntésben nem vehet részt az a köztisztviselő, aki a határozat meghozatalában alsóbb fokon részt vett. A fentiekre figyelemmel - ellentétben a felülvizsgálati kérelemben előadottakkal - a jegyzőnek a másodfokú határozatot nem kellett aláírnia. Az Ötv. idézett rendelkezésére figyelemmel feltehetőleg a testületi döntés garanciáinak ismeretében a jogalkotó nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a polgármester elsőfokú határozatával szemben előterjesztett fellebbezés elbírálásakor a polgármester a döntéshozatali eljárásban ne működhessen közre, akár előterjesztőként sem. Egyértelmű tiltó törvényi rendelkezés hiányában tehát az alperesi képviselő-testület döntését nem teszi jogszabálysértővé az, hogy az alperesi polgármester tett előterjesztést a másodfokú döntés meghozatalára, illetve, hogy határozati javaslatot fogalmazott meg.”

Nem tartja meg azonban a Mötv. az önkormányzati hatósági ügyek témakörében a kizárólagos szabályozási jogkört, a sarkalatos törvény *további eljárási szabályok megalkotását teszi lehetővé törvénynek vagy önkormányzati rendeletnek*, valamint a közigazgatási szankció lehetőségéről is rendelkezik. Ez önmagában nem eljárási szabályozásra ad felhatalmazást, hanem annak a lehetőségét teremti meg, hogy más jogforrás keletkeztessen önkormányzati hatósági ügyet.

Az Ákr. a hatóság fogalmának meghatározásánál, az önkormányzati hatósági ügy vonatkozásában *hatóságként ismeri el* a képviselő-testületen túl annak szerveit is, ha önkormányzati rendeletben a hatáskör gyakorlására feljogosítást kapott. A Mötv.-vel összhangban tehát önkormányzati hatóságnak tekinthető a polgármester, jegyző, bizottság és a társulás. Az Ákr. szabályozása azt is rögzíti, hogy a *hatáskör a hatóságtól nem vonható el*. Ez némi ellentmondást eredményezhet a Mötv. -vel. Ha ugyanis az Ákr. önálló hatóságként ismeri el az átruházott hatáskört gyakorló képviselő-testületi szervet, akkor értelem szerűen a hatáskör-elvonási tilalmat rá tekintettel is értelmezni rendeli (főként, hogy egy szakaszon belül rendezi). Ez azonban látszólag ellentétes azzal a Mötv.-ben biztosított rendelkezési joggal, ami szerint a Képviselő-testület a hatáskörét bármikor visszavonhatja. Álláspontom szerint a Mötv.-ben biztosított, a hatáskörrel való rendelkezési jog alkalmazandó. Az Ákr. e rendelkezésének a Mötv.-vel való szorosabb összhangját e tekintetben a jövőben meg kell teremteni.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv. IV.37.518/2009. számon folytatott ügyben kimondta, hogy az önkormányzati hatósági ügyek elbírálására az Ötv. 109. §-ában található hivatkozás folytán alkalmazandó Ket. 19. §-a egyértelműen úgy rendelkezik, hogy a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta megjelölésével - a jogszabály állapítja meg. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú - továbbá ha az nem a törvény általános szabályai között található hatóság - a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület, törvény rendelkezése alapján a polgármester jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét - rendeletben - a polgármesterre átruházhatja. Ezzel összhangban az Ötv. 9. §-a is úgy rendelkezik, hogy a polgármester a képviselő-testület szerveként, a testületként kapott, rendeletbe foglalt átruházás folytán járhat el első fokon. Az önkormányzati rendelet szabályai azonban a polgármesterre - az Ötv., illetve a Ket. felhatalmazása ellenére - nem ruháztak elsőfokú hatósági hatáskört; így az Ötv. 9. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testületet illette meg az elsőfokú hatáskör. A perbeli eljárás során azonban a polgármester hozott első fokon határozatot, melyet - a felperes fellebbezése folytán - a másodfokon eljárt képviselő-testület helybenhagyott. A Legfelsőbb Bíróság megállapítása szerint a nem létező elsőfokú hatáskörben hozott határozat elleni fellebbezés nem teremt másodfokú - azaz a fellebbezés elbírálására kiterjedő - hatáskört. Az önkormányzati hatósági ügyekben az önkormányzat szervein kívül más közigazgatási szerv döntést nem hozhat, így akár első- és végső fokú szervként, akár fellebbezés folytán eljáró másodfokú szervként a képviselő-testület hoz végső döntést. Jelentős - az ügy érdemére is kiható, a bírósági eljárásban már nem orvosolható - lényeges eljárási szabálysértést valósít meg ugyanakkor az, hogy nem létező elsőfokú hatáskörben hozott határozat ellen, fellebbezés elbírálása során másodfokon jár el a képviselő-testület. (…)

Az önkormányzati ügyekben a hatáskör átruházása – amint azt láthatjuk – a képviselő-testület diszkrecionális jogköre. Fontos garanciális szabály maradt azonban, hogy *az átruházást kizárólag rendeletben,* vagyis jogszabályban végezheti el a képviselő-testület.

A képviselő-testület hatáskörei egy részének átruházását már csak azért is célszerű és ésszerű elvégezni – főként nagyobb lélekszámú településeken -, mert annak a címzettnél való megtartása az operatív működtetést bénítaná meg azzal, hogy minden egyes ügyet a képviselő-testület ülésen tárgyalna meg, illetve bírálna el. Különösen igaz ez az önkormányzati hatósági ügyekre, amelyek száma akár több ezer is lehet egy településen. Gondoljunk csak a leggyakrabban előforduló önkormányzati hatósági ügyekre: a szociális ellátások megállapítására, vagy a közterület-használati engedélyekre.

A hatáskör átruházásának legkézenfekvőbb jogszabályi kerete a képviselő-testület *szervezeti és működési szabályzata* lehet, ugyanakkor gyakori helyi jogalkotási technika, hogy az önkormányzati hatósági hatáskörök átruházását külön, valamennyi hatósági hatáskört összefoglalva egy rendeletben szabályozzák (*ún. hatásköri rendeletek*) a testületek, ezzel is elkülönítve egymástól a képviselő-testületi nem hatósági és hatósági hatásköreit. (Ez a jogalkotói gyakorlat tulajdonképpen a rendszerváltás után elfogadott hatásköri törvény jogalkotási mintáját követte.)

Harmadik tipikus szabályozási módszer, hogy sem az szervezeti és működési szabályzatban, sem önálló hatásköri rendeletben nem kerülnek összefoglalva az átruházott hatósági hatáskörök, hanem magában *az adott ágazati hatósági ügyeket létrehozó és szabályozó anyagijogi jogszabályban* kerül sor az eljáró hatóság (polgármester, bizottság) hatáskörének a megállapítására. Ilyen például a szociális tárgyú, települési támogatások rendszerét megállapító helyi rendelet, amely az egyes támogatás típusoknál határozza meg, hogy annak odaítélésére átruházott hatáskörben a polgármester vagy esetleg a szociális szakbizottság jogosult.

Az Ákr. megtartotta azt a korábbi szabályozást, amelynek értelmében nincs fellebbezésnek helye, ha az elsőfokú önkormányzati hatósági ügyben a határozatot a képviselő-testület hozta.

A Ket. is szabályozta az önkormányzati típusú szervek hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben a másodfokon eljáró szervek körét. Úgy rendelkezett, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok szerveiként a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, vagy a főjegyző járnak el törvény vagy kormányrendelet alapján államigazgatási ügyekben, úgy a másodfokú hatóságnak a megyei vagy fővárosi kormányhivatalt kell tekinteni. Ettől eltér a fellebbviteli rendszer a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó önkormányzati hatósági ügyekben. A törvény ugyanis úgy határozta és határozza meg ma is a jogorvoslati rendszert, hogy az önkormányzat önállósága ne sérüljön, vagyis a közigazgatási eljárás az önkormányzat szervezetén belül maradjon. Ha tehát a képviselő-testület átruházta a hatáskörét valamelyik szervére, úgy a másodfokú hatóság jogait a képviselő-testület gyakorolja.

*2.2. Az önkormányzati hatósági ügy a közigazgatási perrendtartásban*

A Kp. megalkotásával a jogalkotó a rendszerváltás óta hiányzó közigazgatási bíráskodás egységes rendszerét teremtette meg.

Az elmúlt huszonöt évben az ideiglenes keretek között a bírói gyakorlat és a jogalkotó által folyamatosan alakított perjogi rendszert alapvetően fenntartja a perrendtartás, és azt egy magasabb absztrakciós szintre emelve megkísérli alkalmassá tenni arra, hogy szabályai a közigazgatás valamennyi cselekvésével szemben alkalmasak legyenek a koncentrált és hatékony bírói jogvédelem biztosítására. Ez a modell természetesen csak úgy töltheti be a szerepét, ha sikerül a valóban indokolt körre visszaszorítani az általános szabályoktól eltérő különös perjogi rendelkezéseket.[[10]](#footnote-10)

A Kp. meghatározza a *közigazgatási cselekmény általános fogalmát*, amelybe belesorolja a közigazgatási határozatokat, vagy azok elmulasztását is, illetve egyéb tevékenységek törvényességével kapcsolatos viták esetén is lehetővé teszi a bírói utat (például a hatósági intézkedések, az általános hatályú rendelkezések esetén). A perrendtartás nem emeli ki az önkormányzati hatósági ügyeket, nem tartalmaz rá vonatkozóan külön szabályozást, azokat általánosságban az egyéb hatósági ügyek rendszerébe sorolja.

A legfelsőbb Bíróság *a Kfv. III. 37.795/2009 számú ügyében* F. Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2008. május 13. napján kelt határozatával megbízta F. B. alpolgármestert kötelezettségvállalási, utalványozási és mindennemű aláírási joggal. A 416/2008. (X. 21.) számú határozatával felhatalmazta F. B. alpolgármestert, hogy az önkormányzatot a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) foglalt, valamint a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) rögzített, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati feladatok tekintetében teljes jogkörrel képviselje a megválasztásra kerülő polgármester eskütétele napjáig. A képviselő-testület megbízta őt továbbá a képviselő-testületi ülések meghívójának összeállításával, az ülések összehívásával és az ülések vitájának levezetésével. A 425/2008. (X. 21.) számú határozattal a polgármester helyettesítésével megbízott F. B. alpolgármester feladatai akadályoztatása esetén a feladatok ellátásával A. S.-t, az Ügyrendi-, Jogi, és Közbiztonsági Bizottság elnökét bízta meg. E megbízatás az SZMSZ-be is beépítésre került. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője 2008. december 23. napján előterjesztett törvényességi észrevételeiben felhívta a képviselő-testületet, hogy a fenti három határozatot a törvénysértés megszüntetése érdekében vonja vissza. F. Város Önkormányzati Képviselő-testülete 2009. január hónapban valamennyi törvényességi észrevételt elutasította, fenntartva mind három határozatát. A felperes keresetében F. Város Önkormányzatának 228, a 416, a 425, a 427, a 428, a Z426,a 443-461, továbbá a zárt ülés keretében Z462-468 szám alatt hozott határozatok hatályon kívül helyezését kérte, hivatkozással arra, hogy ezek a határozatok olyan képviselő-testületi üléseken kerültek elfogadásra, amelyek összehívására törvénysértő módon került sor. A megyei bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította, hivatkozva arra, hogy a 2009. január 1. napjáig e határozatokkal szemben a közigazgatási hivatalok indíthattak pert a bíróság előtt az Ötv. 99. § (2) bekezdése alapján, mely lehetőség a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 2009. január 1. napjától megszűnt. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a felperes, mint polgármester pert indíthatna olyan határozatokkal szemben, melyeknek nem volt ügyfele, és ekként a perbeli legitimáció (kereshetőségi jog) sem állapítható meg. Az Ötv. 11. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatai ellen van helye olyan bírósági felülvizsgálatnak, melyet 30 napon belül az kérhet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A felperes, mint a képviselő-testület tagja esetében az ügyféli jogállás kizárt, így a kereshetőségi jog sem állapítható meg. A felperes felülvizsgálati kérelmében kérte a 2009. április 7. napján benyújtott keresetének történő helyt adást. Előadta, hogy a jogalkotói mulasztás folytán nincs mód az Ötv. 99. §-a alapján pert indítani, és az Ötv. 3. §-a értelmében az önkormányzati jogokat, illetve az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi, ezért más jogosult szerv hiányában a polgármester jogosult volt a kérelem előterjesztésére, melyhez joga és jogos érdeke fűződött, ekként az ügyet érdemben kellett volna elbírálni. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 324. § (2) bekezdése értelmében a Pp. XX. fejezetének alkalmazásában közigazgatási határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynél (a továbbiakban: Ket.) meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a Ket. 130. § (4) bekezdésében meghatározott végzés [*a)* pont], a helyi önkormányzati törvényben meghatározott határozata [*b)* pont], más szervezetek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az *a)* pont hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény e fejezet alkalmazását rendeli. A fenti jogszabályhely rendelkezéseiből következik, hogy a jelen per tárgyát képező Pp. 324. § (1) bekezdésének *b)* pontjában meghatározott önkormányzati határozatokkal szemben, az Ötv. 99. § (2) bekezdésének *b)* pontja alapján, kizárólag a közigazgatási hivatal indíthatott pert. Ahogy azt a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE határozata indokolásának utolsó előtti bekezdése leszögezte, a kereshetőségi jog (perbeli legitimáció) alapvetően anyagi-jogi kérdés, a félnek a vitában való anyagi-jogi érdekeltségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi. Csak ha jogszabály kifejezetten megnevezi, hogy ki jogosult a per indítására [pl. Ötv. 99. § (2) bekezdésének *b)* pontja szerint a közigazgatási hivatal vezetője], akkor kell az arra nem jogosult által benyújtott keresetlevelet a Pp. 130. § (1) bekezdésének *g)* pontjának alkalmazásával idézés kibocsátása nélkül elutasítani, illetőleg a Pp. 157. § *a)* pontja alapján a pert megszüntetni. Ebből következik, hogy tévedett a jogerős ítéletet hozó bíróság, amikor a felperes keresetét a kereshetőségi jog hiányára tekintettel ítélettel utasította el. Jogszabály kifejezett rendelkezése folytán a nem arra jogosulttól származó keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül kellett volna elutasítani.

A perrendtartás a korábbi és az Ákr. szerint kialakított jogalkalmazói gyakorlatot folytatva használja a *közigazgatási határozat* fogalmát.

A közigazgatási bírói út eddigi biztosításának központi fogalma volt: a hatósági határozatok és végzések mellett az önkormányzat képviselőtestületének és szerveinek egyéb döntéseit, illetve azokat az egyéb, közigazgatási határozatnak minősített döntéseket, amelyekkel szemben külön jogszabályok eddig is közigazgatási bírói utat biztosítottak.[[11]](#footnote-11)

Ahogyan arról a korábbiakban már szóltunk, jogrendszerünk az önkormányzati hatósági eljárásrendet és szervezetrendszert úgy alakította ki, hogy az önkormányzati autonómai jogát tiszteletben tartsa, vagyis a hatáskör átruházást elismerve az önkormányzat szervezetrendszerének keretein belül biztosította a fellebbezést.

Amennyiben viszont a képviselő-testület saját maga gyakorolja hatósági jogkörét, úgy nem marad más jogorvoslati út, mint a közigazgatási bírósági eljárás.

Ennek mentén haladva az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta, hanem valamelyik szerve, és a másodfokú döntést a képviselő-testület elbírálta, úgy a másodfokú döntés közigazgatási bírósági felülvizsgálatát lehet kérni. Ha azonban az elsőfokú döntést a képviselő-testület hozta, mert megtartotta hatáskörének gyakorlását, úgy a bírói út igénybevétele az elsőfokú döntést követően biztosított.

A Kp. egyik jelentős újítása, hogy más eljárásjogi szabályokban már ismert *differenciált hatáskör-telepítést bevezette.* A hatósági ügyek sokszínűsége, jelentősége, bonyolultsága már régen indokolta megosztani az egyes elsőfokú hatásköröket a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között.

A Kp. szabályai értelmében önkormányzati hatósági ügyben eljáró és ítélkező bíróság a *közigazgatási és munkaügyi bíróság*. A közigazgatási és munkaügyi bíróság 2013. január 1-től jár el a közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránti perekben. Az ekkor létrehozott közigazgatási és munkaügyi bíróságok nem csak elnevezésében jelentett változást, hanem *különbíróságként történő* működése kezdődött el immár a közigazgatási ügyekben is. A bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el, aki az előkészítő tanácsülésen elrendelheti, hogy a tanács tagja egyesbíróként járjon el, ha az ügy mind ténybeli, mind jogi szempontból egyszerű megítélésű. Ez azért is lényeges változás, mert a bírósági titkárok eljárási jogosultsága ezzel megszűnt. A törvény értelmében egyesbíró jár el elsőfokon olyan ügyben, ahol a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indították a pert. Ilyen például, ha önkormányzati hatósági ügyben elsőfokon a polgármester, másodfokon a képviselő-testület járt el.

Összegezve megállapítható, hogy az önkormányzati hatósági ügyek speciális szabályozása az egyéb hatósági ügyekhez viszonyítva a hatályos eljárási jogszabályban továbbra sem különül el teljesen. Az elmúlt közel három évtized joggyakorlata – a kezdeti nehézségek ellenére – igazolta, hogy az önkormányzati hatósági ügyekre megfelelően alkalmazható az általános hatósági eljárásokra vonatkozó szabályok rendszere, és e rendszerbe ezen ügyeknek helye is van. A kezdeti szabályozásokból hiányolt rendezett, ezen ügyek sajátosságaiból adódó, az általános szabályoktól való eltéréseket pedig a Mötv. VIII. fejezete 2018. januárjától pótolta.

Felhasznált joganyag:

a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és határköréről szóló 1991. évi XX. törvény;

a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint a hozzá fűzött miniszteri indoklás;

a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), valamint a Ket.-hez fűzött miniszteri indoklás;

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.), valamint a hozzá fűzött miniszteri indoklás;

az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény(Ákr.), valamint a hozzá fűzött miniszteri indoklás.

Felhasznált irodalom:

1. Józsa Fábián: Ket. kérdezz-felelek, a hatósági eljárási törvény magyarázata, második kiadás. Opten, 2009.
2. Nagy önkormányzati kézikönyv, Szerkesztette: Bekényi József. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014.
3. Magyar Közigazgatási Jog. Szerkesztette: Ficzere Lajos, Osiris kiadó, Budapest, 2001.
1. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és határköréről szóló 1991. évi XX. törvény [↑](#footnote-ref-1)
2. 56/1996 (XII.12.) AB határozat [↑](#footnote-ref-2)
3. 43/1993 (VII.2.) AB határozat [↑](#footnote-ref-3)
4. A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) [↑](#footnote-ref-4)
5. a Ket.-hez fűzött miniszteri indoklás [↑](#footnote-ref-5)
6. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény [↑](#footnote-ref-6)
7. 2017. évi I. törvény [↑](#footnote-ref-7)
8. 2016. évi CL. törvény [↑](#footnote-ref-8)
9. 2017. évi I. törvény indoklása [↑](#footnote-ref-9)
10. a 2017.évi I. törvényhez fűzött miniszteri indoklás [↑](#footnote-ref-10)
11. a 2017.évi I. törvényhez fűzött miniszteri indoklás [↑](#footnote-ref-11)