

Önkormányzati hatósági ügyben a Ket. 115. § (1) bekezdése szerinti jogosítványok az önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatalt nem illeti meg. Ebben az értelemben az önkormányzatnak a Ket. 116. §-a által meghatározott - felügyeleti szerve nincs, ezért - a Ket. 43. § (8) bekezdésére figyelemmel – a Mötv. 49. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a közvetlen érintettsége okán felmerült kizárási okról maga dönt. Felügyeleti szerv hiányában a Ket. 43. § (6) bekezdése kizárt szervként is eljárhat, melyről értesíteni köteles az érintettet.

[2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 49.§ (1) bek., 132. § (2), (4) bek., 2004. évi CLX. tv. (Ket.) 43. § (6), (8) bek., 115. § ]

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Dr. T. B. Z., mint eladó és a felperes, mint a vevő 2017. május 5. napján adásvételi szerződést kötöttek a Tihany külterület.../9 hrsz.-ú szántó művelési ágú ingatlan 2/10-ed, a .../96 hrsz.-ú rét művelési ágú ingatlan 540/2592-ed, a .../238 hrsz.-ú rét művelési ágú ingatlan 540/2592-ed, a .../234 hrsz.-ú rét művelési ágú ingatlan 540/2592-ed, a .../3 hrsz.-ú erdő művelési ágú ingatlan 2/10-ed, a 0108/1 hrsz.-ú erdő művelési ágú ingatlan 1/2-ed, a .../111 hrsz.-ú rét művelési ágú ingatlan 2/8-ad, a .../31 hrsz.-ú gyümölcsös-legelő művelési ágú ingatlan 54/2304-ed tulajdoni hányadára 400.000 forint vételár ellenében. A felek a szerződésben rögzítették, hogy a felperes a Tihany külterület .../31. hrsz.-ú ingatlan tulajdonosa. Az adásvételi szerződés kifüggesztésének időtartama alatt az alperes a 149/2017. (VI.8.) számú határozatával az adásvételi szerződést, mint vételi ajánlatot és a szerződési feltételeket teljes egészében elfogadta. Rögzítette, hogy Tihany külterület .../9 és a .../3 hrsz.-ú ingatlanokban résztulajdonos. Az alperes elővásárlási jogának jogcímét a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 11. § (2) bekezdés c) pontját jelölte meg, amely alapján közfoglalkoztatás és településfejlesztés céljára kívánta megszerezni az adásvétel tárgyát képező földek tulajdonjogát.

[2] A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Veszprém Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: Kamara), mint helyi földbizottsággént eljáró szerv 2017. szeptember 21. napján kelt VE01–03212-6/2017. számú állásfoglalásában az alperes tulajdonszerzését támogatta, míg a felperes tulajdonszerzését nem támogatta. A Kamara állásfoglalásával szemben a felperes kifogást terjesztett elő. Kérte a kifogás elbírálására másik hatóság kijelölését, mivel az alperes vele szemben kívánt tulajdonjogot szerezni.

[3] Az alperes a 254/2017. (X. 26.) számú határozatával a felperes kifogását érdemben megvizsgálta és azt elutasította annak megállapításával, hogy önkormányzati hatósági ügyben nem csupán a felügyeleti szerv hiánya miatt nem jelölhető ki másik önkormányzati hatóság, de rendszertanilag is alkalmazhatatlan a másik eljáró hatóság intézménye. Hivatkozott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 49. §-ára, 132.-142. §-aira, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 19. § (2), 20. § (1) és (5) bekezdéseire, a 43. § (8) bekezdésére. Ezek alapján nem kért kijelölést a megyei kormányhivataltól, hanem a felperes kifogását érdemben elbírálta, hivatkozva a Földforgalmi tv. 23. § (1) bekezdésére és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 13. § (1) bekezdésére. Az alperes megállapítása szerint a Kamara állásfoglalása nem sérti a Földforgalmi tv. 23-25. §-ainak rendelkezéseit, megváltoztatásának feltételei nem állnak fenn, erre tekintettel a kifogást elutasította.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[4] Az alperes határozatával szemben a felperes keresetet nyújtott be. A felperes álláspontja szerint

az alperesi határozat jogszabálysértő, mert az alperes a saját ügyében nem járhatott volna el, eljárására vonatkozik a Ket. 42. §-a és 50. §-a. Az ügy érdeme tekintetében kiemelte, hogy a Földforgalmi tv. 18.§-a az alperesnek elővásárlási jogot nem biztosít, a felperes helyben lakó földműves, így jogcíme erősebb. Az alperesnek nincs elfogadott közfoglalkoztatási programja, amit az osztatlan közös tulajdonon nem is tudna végrehajtani.

[5] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Megismételte a határozatába foglalt részletes indokait és a jogszabályi hivatkozásokat. Az alperes megítélése szerint a Kamara részéről tagadta meg a felperes esetében a tulajdonszerzés támogatását.

#### Az elsőfokú ítélet

[6] A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 2018. március 13. napján kelt, 9.K.27.486/2017/10. számú ítéletében az alperes határozatát hatályon kívül helyezi és az alperest új eljárásra „utasította”.

[7] Az ítélet indokolásában hivatkozott a Fétv. 103/A. § (1) bekezdésére a 103/B. § (1) bekezdésére, a Ket. 42. § (4) bekezdésére, 43. § (4) és (5) bekezdéseire, 13. § (2) bekezdés n) pontjára, az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdésére, a Mötv. 127. § és 132. §-ára. E jogszabályok alapján megállapította, hogy a termőföldek tulajdonjoga megszerzésének hatósági jóváhagyása iránti eljárás során a képviselő-testület kizárására, felügyeleti szervére vonatkozóan a Földforgalmi tv. illetve a Fétv. előírásokat nem tartalmaz, ezért a Ket. általános szabályai az irányadóak. Az alperes eljárása sérti a Ket. 42. § (4) bekezdését, mivel az alperes tulajdonszerzési jogosultságát nem vitásan érinti a hatósági ügy, amelyben az alperes a Fétv. 103/A §-ában írt hatáskörében eljár. Megállapította, hogy az alperes hatóság olyan ügy elintézésében vett részt, amelyből kizárt, ezért súlyosan jogszabálysértő az alperesi határozat.

[8] A megismételt eljárásra vonatkozóan előírta az alperes számára, hogy a vele szemben felmerült kizárási okot be kell jelentenie a megyei kormányhivatalnál, közvetlen érintettsége okán a felperes kifogását érdemben nem bírálhatja el.

#### A fellebbezés és fellebbezési ellenkérelem

[9] Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az alperes terjesztett elő fellebbezést, amelyben elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra kötelezését kérte. Hivatkozott arra, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti hatáskörébe tartozó, a Mötv. 132-142 §-aiban rögzített jogok és kötelezettségek nem azonosak a felügyeleti szerv a Ket. alapján megillető jogokkal és terhelő kötelezettségekkel. Hangsúlyozta, hogy sem a Fétv., sem a Ket. nem jelöli meg a képviselő-testület felügyeleti szervét, így jelen ügyben a Ket.-nek a felügyeleti szervvel kapcsolatos szabályrendszere nem alkalmazható. Hivatkozott a Veszprém Megyei Kormányhivatal VEB/004/1717-2/2016. számú tájékoztató levelére, amely szerint a Kormányhivatal nem felügyeleti szerve az Önkormányzatnak, a képviselő-testületnek, ezért az eljárás lefolytatására nem jelöl ki másik önkormányzati képviselő-testületet.

[10] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte. Kiemelte, hogy az alperes saját maga által és érdekében előterjesztett elővásárlási jogát bírálta el, amely nyilvánvaló módon ellentétes az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az általános jogelvekkel.

#### A másodfokú ítélet

[11] A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) a 11.Kf.650.184/2018/5. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

[12] Ítéletében osztotta az elsőfokú ítélet indokolásában foglaltakat. Kiemelte, hogy a Ket. 42. § (4) bekezdés alapján az alperes az ügy elintézésében – a vele szemben fennálló objektív kizárási ok miatt – nem vehetett volna részt. A fenti előírás alkalmazása kötelező, tekintettel arra, hogy eltérő szabályokat sem a Földforgalmi tv., sem a Fétv. nem tartalmaz.

[13] Megállapította a jogszabályi rendelkezések egybevetésével, hogy mind a Ket., alapján, mind a Mötv. alapján a képviselő-testület felügyeleti szerve a kormányhivatal. A felügyeleti szerv csak az eljárás jogszerűségét vizsgálhatja az érdemi döntés meghozataláig, azt követően a bíróság hatáskörébe tartozik a határozat és az azt megelőző eljárás jogszerűségének megítélése. Ez az értelmezés áll összhangban a Mötv. 132. § (3)-(4) bekezdéseiben foglaltakkal.

[14] Kiemelte, hogy a Mötv. 132. § (2) bekezdés alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának a célja többek közt a képviselő-testület működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyelete valamennyi képviselő-testületi eljárásra kiterjed annak eredményétől függetlenül, ezért kizárási ok észlelése esetén a felügyeleti szervként eljáró kormányhivatal köteles az azonos hatáskörű másik hatóság kijelölésére az adott ügyben. Ellenkező esetben az alperes érvelése azt eredményezhetné, hogy az alperes számára nem kedvező helyi földbizottsági állásfoglalás esetén az általa benyújtott kifogást saját maga bírálná el, ez pedig nyilvánvalóan olyan alapjogi sérelmekhez vezetne, mint a jogorvoslathoz való jog csorbulása vagy a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme. Alaptalannak ítélte az alperes Ket. 43. § (6) és (8) bekezdéseiben foglaltakra való hivatkozását is.

#### A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[15] A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a bíróság új eljárás lefolytatására utasítását kérte.

[16] A felülvizsgálati kérelem szerint a jogerős ítélet sérti Magyarország Alaptörvénye 33. cikke (1) bekezdését, 34. cikke (4) bekezdését, a Ket. 20. § (5) és (6) bekezdését, a 43. § (6) és (8) bekezdését, a 116. §-át, a Mötv. 41. § (1) és (3) bekezdését, 49. §-át, 127. §-át, 132. §-át és a 134.§-át. Az alperes álláspontja szerint a Ket. 43. § (8) bekezdése alapján, a kizárási döntésnél a külön törvényben, jelen esetben a Mötv. 49. §-ában rögzített, a személyes érintettséggel kapcsolatos szabályok szerint kell eljárni. A Mötv. alapján az a következtetés vonható le, hogy a képviselő-testület egészét érintő ügyben is a testület köteles eljárni. Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdéséből és a törvényi rendelkezésekből az alperes szerint nem vonható le az a következtetés, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat vagy képviselő-testület felügyeleti szerve. Az alperes hangsúlyozta, hogy az önkormányzatnak rendszertani alapon sincs felügyeleti szerve.

[17] Az alperes szerint bizonyos tevékenységek, döntések vonatkozásában a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkört gyakorolnak a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatban, de ez sem a teljes felügyeleti jogkör gyakorlását, sem a felügyeleti szerv jogállását, sem a felügyeleti szervkénti jogállását nem alapozza meg. A törvényességi felügyelet egy szűk szelete a felügyeletnek, a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv – külön jogszabályi rendelkezés hiányában – nem tekinthető az önkormányzat, a képviselő-testület felügyeleti szervének.

[18] Az alperes kifejtette, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatáskörébe utalt, a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos törvényességi felügyeleti jogkör az Mötv. által szigorú keretek, korlátok közé szorított. A Mötv. 132. § (4) és (5) bekezdése alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében sem érdemét, sem a döntéshozatali eljárást tekintve nem vizsgálhatja azokat a döntéseket, amelyek alapján munkaügyi vitának, közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. Tekintettel arra, hogy jelen ügyben a határozattal szemben a jogszabályban meghatározott bírósági eljárásnak van helye, a határozat sem érdemét, sem a határozathozatali eljárást tekintve nem képezi a felügyeleti vizsgálat tárgyát, ebben az ügyben a kormányhivatal felügyeleti vizsgálati

eljárása kizárt.

[19] Az alperes álláspontja szerint a Ket. 116. §-a alapján sem állapítható meg, hogy a kormányhivatal a képviselő-testület felügyeleti szerve. Az alperes kiemelte, hogy amennyiben a képviselő-testület minden tagja úgy véli, hogy nem várható el tőle az ügy tárgyilagosa megítélése, a Ket. 20. § (5) bekezdése és a 43. § (6) bekezdése alapján ennek ellenére köteles a határozat meghozatalára. A kormányhivatal nem jelölhet ki másik önkormányzati képviselő-testületet az eljárás lefolytatására.

[20] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be, melyben a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Álláspontja szerint a jogerős ítélet indokolása megalapozott.

A Kúria döntése és jogi indokai

[21] A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

[22] A Kúria álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok a helyesen megállapított tényállásból téves következtetésre jutottak az alperes által lefolytatott hatósági eljárás jogszerűségével kapcsolatban, a jogerős ítélet indokaival a felülvizsgálati bíróság nem ért egyet.

[23] A felülvizsgálati kérelem alapján eldöntendő kérdés, hogy abszolút kizárási ok állt-e fenn a kifogás elbírálása iránti eljárásban az alperesi önkormányzat képviselő-testületével szemben annak okán, hogy az önkormányzat elővásárlási jogosultként elfogadó nyilatkozatot tett felperes által is megszerezni kívánt ingatlanokra.

[24] A feltett kérdésre adandó válasznál a Kúria az ügyben irányadó jogszabályok együttes értelmezése alapján a felülvizsgálati kérelemben foglaltak vonatkozásában az alábbiakat tudta megállapítani.

I.

[25] Az alperes az első- és másodfokú bírósági eljárásban, valamint a felülvizsgálati kérelmében a jogi érvelését arra alapította, hogy a képviselő-testület felügyeleti szerv hiányában a Ket. 20. § (5), 43. § (6) és (8) bekezdései alapján akkor is köteles eljárni a hatáskörébe tartozó önkormányzati hatósági ügyben, ha az adott ügy az önkormányzat jogát vagy jogos érdekét érinti.

[26] Az alperes a jogerős ítélettel felülvizsgált határozatát a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján hozta meg, melyben elutasította a felperesnek a helyi földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogását. Az alperes a mezőgazdasági igazgatási szerv adásvételi szerv jóváhagyása iránti eljárásban, mint elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult ellenérdekű félként szerepelt. A Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés aa) alpontja alapján a mezőgazdasági igazgatási szerv kötve van a helyi földbizottság állásfoglalásához. Ha a földbizottság nemleges állásfoglalást ad ki, akkor a szerződést nem hagyhatja jóvá a hatóság. A helyi földbizottság felperes tulajdonszerzését nem támogatta, ezért az alperesnek érdekében állt a számára kedvező tartalmú támogató állásfoglalás ellen benyújtott felperesi kifogás elutasítása. Az ügyben fennálló közvetlen érintettségét az alperes sem vitatta a felülvizsgálati kérelmében.

[27] Az alperes hatáskörét a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése szigorú korlátok közé szorítja azzal, hogy azt egyetlen szempont vizsgálatára szűkíti le, nevezetesen arra, hogy az agrárkamara elvégezte-e a Földforgalmi törvény 23-25. § szerinti értékelést valamennyi elővásárlásra jogosult vonatkozásában és kellő indokolás mellett adta-e ki támogató, illetve nem támogató állásfoglalását.

[28] Az elsőfokú bíróság érvelésével szemben a kifogás elbírálása során a képviselő-testület nem mérlegelheti szabadon, hogy a szerződés szerinti, illetve elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosultat vagy akár mindkettőt kívánja támogatni, kizárólag azon az alapon, hogy a Földforgalmi törvény 25. § (2) bekezdése ezt a lehetőséget nem zárja ki. Ha a kifogás alapján az állapítható meg,

hogy a Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdésében nevesített és további szempont alapján elvégzett értékelés eredménye az értékelt személy(ek) vonatkozásában nem támasztja alá az agrárkamara nem támogató állásfoglalását, a képviselő-testület köteles megváltoztató döntést hozni. A helyi földbizottság jogkörében eljáró agrárkamara állásfoglalása ellen benyújtott kifogás elbírálása iránti eljárásban a képviselő-testületnek a Fétv. 103/A. § (2) bekezdése alapján hozott döntése nem mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat. (Kfv.IV.37.925/2017/6.)

[29] A Kúria több döntésében azt is megállapította, hogy az agrárkamara – mint magánjogi érdekelt – eljárása nem része a közigazgatási eljárásnak. Földforgalmi ügyekben az első érdemnek tekinthető közhatalmi döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete hozza meg a kamarai állásfoglalás elleni kifogás elbírálása során. (Kfv.IV.37.835/2016.) Az állásfoglalást illetően csak ezen ponton kerül be az eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá. (Kfv.IV.37.834/2016/8.) A Kúria más hasonló ügyekben is arra a következtetésre jutott, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló eljárására irányadó a Ket., azaz elveinek megfelelő szabályokat kell követni. (Kfv.IV.37.784/2016; Kfv.IV.37.835/2016.)

[30] Az első és másodfokú bíróság tehát azt tévedés nélkül állapította meg, hogy a Ket. eljárási szabályai szerint lefolytatott eljárásban az alperesi hatóság nem csak az ügyben fennálló hatáskörét és illetékességét volt köteles hivatalból vizsgálni, hanem azt is, hogy áll-e fenn vele szemben olyan kizáró ok, amely miatt nem járhat el.

[31] A konkrét esetben az alperesnek észlelnie kellett, hogy az ügyben az önkormányzat közvetlenül érintett, azaz vele szemben a Ket. 42. § (4) bekezdése szerinti abszolút kizárási ok áll fenn, ezért vizsgálnia kellett a Ket. alapján a kizárás esetére irányadó szabályok alkalmazhatóságát.

[32] A Ket. 43. § (4)-(5) bekezdése értelmében, ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni és – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. Ugyanezen § (6) bekezdése rendelkezik arra az esetre, ha nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, annak kimondásával, hogy ilyen esetben az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn. A hatóság ellenben köteles az ügyfelet haladéktalanul, de legkésőbb a kizárási ok felmerülésétől számított nyolc napon belül értesíteni a kizárás fennállásáról, az irányadó eljárási rendről való egyidejű tájékoztatás mellett.

[33] A kizárásról és az ügyben eljáró szerv kijelöléséről intézményes kizárási okok esetében tehát a felügyeleti szerv dönt. Az alperes érvelése helytálló, hogy a Fétv. 103/A. §-a alapján lefolytatott önkormányzati hatósági ügyben, sem a Földforgalmi tv., sem a Fétv., de még a Ket. 116. §-a sem határoz meg a döntés felülvizsgálatára jogosult önkormányzati vagy államigazgatási felügyeleti szervet. A Ket. 43. § (8) bekezdése alapján az önkormányzati hatósági ügyben a képviselő-testület és a testület felhatalmazása alapján annak szervei kizárására vonatkozó döntésre a külön törvényben, azaz a Mötv. személyes érintettséggel kapcsolatos 49-50. §-ait kell figyelembe venni. A Mötv. 49. § (1) bekezdése alapján pedig a kizárásról való döntés meghozatala a képviselő-testületet illeti meg abban az esetben is, hogy ha nem az egyes tagok, hanem magával a testülettel szemben áll fenn kizárási ok.

[34] Mindez nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület eljárása kontroll nélküli lenne.

## II.

[35] Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése és Mötv. 127. §-a alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján a Mötv. 132. §-ában előírt eszközökkel és terjedelemben biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

[36] A fentiekből adódik az a kérdés, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal, mint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó szerv a képviselő-testület Ket. szerinti felügyeleti

szervének tekinthető-e.

[37] A felülvizsgálati kérelemben felvetett kérdés a helyi önkormányzás alapvető törvényi szabályai egybevetése alapján válaszolható meg.

[38] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzatok feladatkörük alapján a közigazgatás egyik alappilléret képezik, ezáltal az állami szervezetrendszernek is részei. A helyi önkormányzatnak nincs egységes fogalmi meghatározása a magyar jogrendszerben. A helyi önkormányzás joga tartalmát tekintve a településen választójoggal rendelkező választópolgárok közösségének a népszuverenitásból fakadó olyan jogosultsága, amely a helyi közhatalmat megtestesítő önkormányzás gyakorlására jogosítja fel az alkotmányban megjelölt települési és területi egységek választópolgárait. A helyi önkormányzás mindkét összetevőjének, tehát mind a képviselő-testület útján, mind pedig a helyi népszavazással történő gyakorlására feljogosítja az érintett választópolgárokat. [22/1993. (IV. 2.) AB határozat]

[39] A Mötv. szabályozása alapján a helyi önkormányzás egyik fő összetevője a helyi demokrácia, amely átfogja mind a képviseleti, mind a közvetlen demokrácia egyes megnyilvánulási formáit. A képviseleti demokrácia a képviselő-testület működésében testesül meg. A további elemek közé tartozik az átfogó felelősség, ami arra utal, hogy a helyi önkormányzat megvalósíthatja a helyi közügy körébe tartozó tevékenységeket. A harmadik összetevő pedig a helyi önállóság, amely valójában a helyi önkormányzat autonómiájának lényegi eleme. A helyi önkormányzat normatív szabályozást igénylő ügyekben rendeletet alkot és egyedi ügyekben szabadon hoz döntést. A helyi önkormányzat döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül, amelyre a bíróság jogosult. [Mötv. 1-9. §]

[40] Az önállósághoz való jog azonban nem jelenti a helyi önkormányzat teljes függetlenségét. Az Országgyűlés által alkotott törvények behatárolják a helyi önkormányzatot, és az önkormányzatok működésének törvényessége is garanciális jelentőségű, ezért az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, melynek sajátos eszközrendszerét a Mötv. a 132. § (1) bekezdésében rögzíti.

[41] Alapvetés, hogy a helyi önkormányzat többféle jogviszony alanyaként hozhat döntést, határozatot, ezért a határozatot mindig az adott jogviszonyban kell értelmezni. Kiemelendő, hogy a törvényességi felügyelet gyakorlása, a Mötv. 132. §-ában felsorolt felügyeleti eszközök nem jogorvoslati eszközök. Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a képviselő-testület és szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának (munkaügyi pernek), közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye. [Mötv. 132. § (4) bekezdés] Mindez nem zárja ki a Mötv. 132. § (3) bekezdése alapján az eljárás jogszerűségének vizsgálatát az érdemi döntés meghozataláig. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azonban kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

[42] Az alperes tehát helytállóan hivatkozott arra, hogy a Mötv. szerinti törvényességi felügyeleti eljárás nem feleltethető meg a Ket. 115. §-ának.

[43] A Ket. 115. § (1) bekezdése felügyeleti eljárás cím alatt két egymástól élesen elkülönítendő jogintézményt tartalmaz. A 115. § (1) bekezdés a) pontja alapján lefolytatott felügyeleti eljárás a hatósági eljárás, és a döntések során a jogszabálysértő mulasztások felszámolására irányul. A felügyeleti eljárás másik esetköre, amikor a felügyeleti szerv a közigazgatási szerv jogszabálysértő döntését orvosolja, azaz a felügyeleti eljárás a hatósági döntés felülvizsgálatára irányul, azaz szűkebb értelemben is jogorvoslásnak minősül. Ha a felügyeleti szerv vizsgálata során azt állapítja meg, hogy a felügyeleti körébe tartozó első- vagy másodfokú közigazgatási hatóság jogerős hatósági döntése jogszabályt sért, felügyeleti eljárást folytat le és – ha törvény vagy kormányrendelet

másként nem rendelkezik – a Ket. 115. §-a felügyeleti jogkörét gyakorolja. Felügyeleti jogkörének gyakorlása során a felügyeleti szerv megváltoztathatja vagy megsemmisítheti a jogszabálysértő döntést, illetve szükség esetén a döntés megsemmisítése mellett az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja.

[44] Ha önkormányzati hatósági ügyről van szó – mint ahogyan jelen perben is – a Ket. 115. § (1) bekezdése szerinti jogosítványok a helyi önkormányzat autonómiája miatt és a Ket. 116. §-a értelmében nem illeti meg az önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatalokat. Ebben az értelemben az önkormányzatnak a Ket. 116. §-a által meghatározott felügyeleti szerve nincs. Éppen ez indokolta a Ket. 20. § (5) bekezdése szerinti eltérő szabályozást is, mely szerint az önkormányzati hatóság (képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, társulás, a jegyző) hallgatása esetén az illetékes megyei vagy fővárosi kormányhivatal hívhatja fel az eljárás lefolytatására az önkormányzati hatósági ügyben eljáró hatóságot és a bírósághoz fordulás joga a felhívást kiadó kormányhivatalt és az ügyfelet csak akkor illeti meg, ha a felhívás eredménytelen maradt.

[45] A Kúria a már kifejtettek alapján azt állapította meg, hogy az első és másodfokú bíróság egyaránt tévedett annak megítélésében, hogy azért minősül jogszabálysértőnek az alperes eljárása, mert a közvetlen érintettsége okán felmerült kizárási okot elmulasztotta jelezni a Ket. 43. § (5) bekezdése alapján a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló illetékes Kormányhivatal vezetőjének.

[46] A Kúria ismét utal arra, hogy önkormányzati hatósági ügyekben nincs másik azonos hatáskörű szerv. A Ket. 43. § (8) bekezdése az önkormányzati hatósági ügyben a kizárára vonatkozó döntésre a Mötv. 49-50. §-ában rögzített, a személyes érintettséggel kapcsolatos szabályokra utal vissza. A kizárási kérdésében a Ket. 43. § (5) bekezdése alapján az individuális okok esetében a szerv vezetője dönt, önkormányzati hatósági ügyben pedig a képviselő-testület a Mötv. 49. §-ában a személyes érintettség elbírálására vonatkozóan szabályozott sajátos eljárási rendben.

[47] A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező pártatlanság elvéből következően, ha objektív kizárási ok merül fel, az eljáró képviselő-testületnek is törvényi kötelezettsége az ügyfelet értesíteni a kizárási ok fennállásáról és arról, hogy nincs kijelölhető másik hatóság. Az ilyen esetekben még fokozottabb jelentősége van az eljárási szabályok betartásának és az átláthatóság követelményét is fokozottan szem előtt kell tartani az eljárási cselekmények alapos dokumentálása és az ügyfelek eljárási jogainak érvényre juttatása révén. Ezt szolgálja az ügyfél értesítése a kizárási ok fennállásáról. Az érdemi döntés elleni bírói jogorvoslat lehet az ügyféli jogok érvényesülésének valódi garanciája, ugyanis egy esetleges közigazgatási per során ilyenkor különös gonddal kell vizsgálni az eljárási szabályok betartását, és az esetleges eljárási szabályszegések ügy érdemére való kihatása az átlagosnál szigorúbb megítélés alá esik.

[48] A másodfokú bíróság tévesen értelmezte a felülvizsgálati kérelem által megjelölt jogszabályi rendelkezéseket, mivel megállapítható, hogy az alperes a vele szemben fennálló kizárási ok esetén is – felügyeleti szerv hiányában – eljárhatott a kifogását elbírása iránti eljárásban. Eljárási szabálysértést azzal követett el, hogy a Ket. 43. § (6) bekezdésében írtak szerint elmulasztotta értesíteni a felperest a kizárási ok fennállásáról és az irányadó eljárási rendről, mely eljárási jogszabálysértés önmagában nem indokolja a határozat hatályon kívül helyezését a régi Pp. 339. § (1) bekezdése alapján, mert az nem hatott ki az ügy érdemére.

[49] A fentiekre figyelemmel a Kúria a régi Pp. 275. § (4) bekezdése alapján az első és másodfokú ítéleteket hatályon kívül helyezte, és az első fokú bíróságot utasította új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára azzal az iránymutatással, hogy a felperes keresetét a megjelölt anyagi jogszabálysértés körében érdemben kell elbírálni.

(Kúria Kfv.IV.38.232/2018.)