

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8579/2012. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

A tatabányai panaszos Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatával szemben, ügyféli jogai gyakorlásának korlátozásával összefüggésben kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben deklarált jogbiztonság követelményével, illetve a tisztességes és részrehajlásmentes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő joggal kapcsolatos visszásság gyanúja. Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat keretében tekintetem át, hogy a fenti jogok biztosítottak voltak-e a panaszos számára a sérelmezett eljárásban. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti megkeresés mellett Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának hivatalos honlapján is tájékoztam a helyi szabályozásról.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény)
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) önkormányzati rendelete
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2013. (III.22.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatáról

**A megállapított tényállás**

A panaszos 2012. június 4-én fordult lakáscsere-kérelemmel az önkormányzathoz, amelyben a saját tulajdonú lakásának tulajdonjogát ajánlotta fel az önkormányzatnak egy önkormányzati lakás bérleti jogáért. A panaszos nem a lakáscserével kapcsolatos önkormányzati döntést kifogásolta, hanem kifejezetten a miatt fordult hivatalomhoz, mert nem tájékozódhatott ügyében, nem kapott tájékoztatást a jogorvoslatról, vagy annak hiányáról, leveleire pedig hónapokig nem kapott választ.

A megkeresésemre adott válasz szerint a döntési jogkör a panaszolt ügyében Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) számú rendelet 73/A. § (5) bekezdése alapján az önkormányzat Gazdasági és Lakásügyi Bizottságának hatáskörébe tartozott.

E rendelkezés szerint az egyedi lakásbérletekkel kapcsolatos ügyekben e bizottság dönt, valamint gyakorolja a tulajdonosi jogokat a vegyes tulajdonú társasházaknál az önkormányzati tulajdonban lévő lakásokra, helyiségekre vonatkozóan. A megkeresésemre adott tájékoztatás szerint a képviselő-testület a panaszos ügyében a hatáskör gyakorlásához nem adott utasítást.

A hivatal 2012. július 11. napján kelt levelében arról tájékoztatta a kérelmezőt, hogy az önkormányzati bérlakással kapcsolatos kérelmét előterjesztették a Gazdasági és Lakásügyi Bizottság soron következő ülésére, amely döntéséről levélben tájékoztatják. A bizottság az ügyet a 2012. július 30-i ülésén megtárgyalta. A határozat tartalmazta a döntés számát, a panaszos személyes adatait és kérelme tárgyát, valamint azt, hogy 7 (egyhangú) igen szavazattal a lakáscsere iránti kérelmet elutasítja.

Az elutasító döntésről 2012. augusztus 9-én kelt levélben tájékoztatták a panaszost, aki ezzel összefüggésben azt kifogásolta, hogy sem a levélben, sem a határozatban nem kapott tájékoztatást a fellebbezés lehetőségéről. A bizottsági döntéssel szemben ezért végül fellebbezést terjesztett elő, melyben sérelmezte, hogy a bizottság anélkül hozta meg határozatát, hogy a tényeket megvizsgálta volna, a döntést megalapozó körülményeket feltárta volna. Kifogásolta azt is, hogy helyszíni szemlére sem került sor, senki nem tekintette meg az általa felajánlott lakást, továbbá panasszal élt amiatt is, hogy nem kapott értesítést a bizottság ülésének időpontjáról, így csupán utólag értesülhetett arról, hogy ügyében döntés született.

Mindezek mellett az önkormányzathoz címzett beadványában kifejezetten azt sérelmezte, hogy az értesítés, amit a döntésről kapott nem világos, és egyértelmű, abból nem lehet megállapítani, hogy a bizottság összesen hány tagú, abból mennyi volt jelen az ülésen, és hogy az ülés határozatképes volt-e. A döntéshez nem fűztek indoklást, így kifogásolta, hogy nem tájékozódhatott azt illetően sem, hogy milyen indokok vezették a bizottságot a döntés kialakításához.

A panaszos e fellebbezésében azt is előadta, hogy az eljárással a véleménynyilvánítási, és jogorvoslati jogától megfosztották. Arra való tekintettel pedig, hogy a hivatali értesítés sem tartalmazott a jogorvoslatra és annak határidejére vonatkozó tájékoztatást, a panaszos a 2012. szeptember 20. napján írásban előterjesztett beadványát azzal erősítette meg, hogy a korábbi kérelmében foglaltakat változatlanul fenntartja, és kérte a határozat megváltoztatását.

Tekintettel arra, hogy a fellebbezéseként benyújtott levelére választ nem kapott, a panaszos 2012. november 9. napján újabb beadványt nyújtott be az önkormányzathoz. Ebben panaszolta, hogy fellebbezése benyújtása óta közel két hónap telt el anélkül, hogy bármiféle tájékoztatást, felhívást vagy határozatot kapott volna, és semmiféle információval nem rendelkezik arról, hogy kérelme elbírálása hol tart, illetve hogy egyáltalán folyamatban van-e.

Levelében kitért arra is, hogy folyamatosan fenntartja a kapcsolatot a cserére felajánlott lakóháza jelzáloghitelét kezelő pénzügyintézetrel, addig azonban, amíg a fellebbezéssel kapcsolatos eljárásról nem rendelkezik információval, nem tud a banknak sem választ adni a jelzálogjog cseréje ügyében. E bizonytalan helyzetre tekintettel kért értesítést ügyének állásáról, és kérte a döntés, továbbá az ülés jegyzőkönyvének megküldését a határozat megszületésének körülményeiről, indokairól való tájékozódás céljából. A Gazdasági és Lakásügyi Bizottság határozatával ismét elutasította panaszos kérelmét, aki a bizottság 2012. október 25-i ülésén született döntéséről 2012. november 10. napján kelt levélben kapott tájékoztatást. E levélben közölték vele a bizottsági határozat teljes tartalmát, a jegyzőkönyvet azonban nem csatolták. A fellebbezés alapján újra napirendre tűzött ügyben a bizottság ismét elutasító határozatot hozott, abban továbbra is fenntartotta álláspontját, mely szerint „az önkormányzat, mint az ingatlan tulajdonosa a csere lehetőségével élni nem kíván”. A jogorvoslattal kapcsolatosan ebben arról rendelkeztek, hogy amennyiben a panaszos a kérelmét továbbra is fenntartja, úgy igényét polgári peres eljárás keretében érvényesítheti, erre vonatkozóan beadványát a Tatabányai Városi Bíróságon terjesztheti elő.

A bizottság a bérlakásokkal kapcsolatos ügyeket zárt ülés keretében tárgyalta. A bizottság határozatképességét illetően az önkormányzat honlapja segítségével tisztázható, hogy Gazdasági és Lakásügyi Bizottság 7 tagú. A megkeresésemre megküldött jegyzőkönyv alapján egyértelmű, hogy a 7 tagú bizottság minden tagja jelen volt az ülésen, elutasító döntéseket egyhangúlag hozták.

A polgármester válaszában megjegyezte, hogy „a panaszos ügye nem hatósági ügy, hanem a tulajdonosi jogok gyakorlása, amelyet az önkormányzat bizottsága gyakorol, döntése teljes mértékben diszkrecionális lehet. A panaszosnak ezért nincsen fellebbezési joga, illetve a döntést nem kell indokolnia a bizottságnak”.

A megkeresésemre adott tájékoztatásban kitért arra is, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény – a határozat meghozatalakor hatályban lévő – 12. § (5) bekezdése alapján az ügyfél nem kapott külön meghívást a bizottsági ülésre. A panaszolt eljáráshoz fűzött magyarázat szerint törvény előírhatja, hogy mely esetben kötelező az érintett meghívása, a kifogásolt esetben azonban ez nem volt jogszabályi előírás. Az ülésekre szóló meghívót és a bizottsági ülésekről készült jegyzőkönyveket e tájékoztatás szerint az önkormányzat a hivatalos honlapján ([www.tatabanya.hu](http://www.tatabanya.hu)) teszi közzé.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Möt. – a korábban hatályos Ötv. előírásával megegyező tartalmú – rendelkezése<sup>1</sup> alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok köteles gondoskodni a lakás- és helyiséggazdálkodásról. Az önkormányzatok a lakásgazdálkodás során nem hatósági jogkört gyakorolnak, az ilyen jogviszonyokban a polgári jog szabályai szerint, mint tulajdonosok, a bérlőkkel jogi szempontból egyenlő jogú partnerként vesznek részt.

A lakásbérleti jogviszony tehát olyan magánjogi jellegű jogviszony, amellyel kapcsolatban hatáskörrel nem rendelkezem, az esetleges viták – amelyekben a feleknek nem sikerül megegyezniük – polgári peres úton rendezhetőek. A lakások bérbeadásáról, így az esetleges cseréről is az önkormányzat tulajdonosi jogkörében, az igények és lehetőségek mérlegelésével hoz döntést, amely döntés felülvizsgálatára jogszabályi felhatalmazás hiányában nincs lehetőségem.

Eljárásom kizárólag arra korlátoztam, hogy a panaszost az önkormányzat megfelelően tájékoztatta-e a döntéséről, illetve ezzel összefüggésben felmerült-e alapvető jogainak sérelme. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

---

<sup>1</sup> Möt. 13. § (1) bekezdés

## II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

1. A *jogbiztonság* az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat<sup>2</sup> rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

---

<sup>2</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

2. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban foglalkozott az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat egyes ismérveivel. Az Alkotmánybíróság jogorvoslat szó alatt azt a jogot érti, amelyet az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szabályoz. Az eljárási jogokra épülő jogtudományokban jogorvoslatnak nevezett eszközök az elnevezés formai azonosságán túl tartalmilag nem feltétlenül azonosak az alapvető jogi értelemben vett jogorvoslattal. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**III. 1.** A panaszos beadványaival kapcsolatos eljárást megvizsgáltam, és a polgármester megkeresésemre adott válaszlevele alapján a következőket állapítottam meg.

Az Ötv. – válaszlevélben is hivatkozott, a panaszos kérelmének elbírálásakor hatályban lévő – 12. § (5) bekezdése a képviselő-testület működésével kapcsolatos szabályok között azt rögzíti, hogy a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá *meghívása esetén az érintett* és a szakértő vesz részt. Törvény előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása. A zárt ülésre tehát az érintett akkor is meghívható, amennyiben a törvény azt nem írja elő, az Ötv. ugyanis nem zárta ki az érintett meghívását a zárt ülésen tárgyalt ügyének napirendjére. Az, hogy a panaszost az ülésre nem hívják meg, előterjesztői döntés, vagy a kialakult bizottsági gyakorlat következménye, amely a döntés előkészítésének szakaszába dőlt el. Azzal a polgármesteri válasszal összefüggésben, mely szerint az ülésekre szóló meghívó az önkormányzat hivatalos honlapján fellelhető, szükséges volt megvizsgálni az önkormányzat honlapjának<sup>3</sup> tartalmát is. A kérelmező az önkormányzati honlapról valóban értesülhet arról, hogy a bizottság mikor tartja ülését. A honlapon közzétett meghívóból azonban az nem állapítható meg, hogy pontosan milyen ügyet, így a kérelmét a bizottság mely ülésén, és mely napirenden belül tárgyalja. Erről az érintett kizárólag közvetlen értesítésből szerezhet tudomást. Mindezek miatt kiüresedett az arra való hivatkozás, hogy a bizottsági meghívókat az önkormányzat honlapján teszik közzé, és az érdekelt ott megtekintheti, mert az a kérelmezett ügyre vonatkozó lényegi, a saját ügy beazonosítására alkalmas információt nem tartalmaz, emiatt az érintett által benyújtott kérelem ügyében történő tájékozódásra alkalmatlan.

---

<sup>3</sup> A Gazdasági és Lakásügyi Bizottság 2012. július 30-i ülésének meghívója jelenleg a [http://tatabanya.hu/fooldal/felso\\_menu/varoshaza/bizottsagok/gazasagi\\_bizottsag/meghivok?pagenum=9](http://tatabanya.hu/fooldal/felso_menu/varoshaza/bizottsagok/gazasagi_bizottsag/meghivok?pagenum=9) oldalon érhető el. A napirendi pontokban az Egyedi ügyek között a következő szerepel: „1.) I.) Egyedi lakásügyek, II.) Tatabánya, Mész u. 6. sz. alatti ingatlan bontása, III.) Pályázati adatlap, IV.) Lakáspályázatok elbírálása. Előterjesztő: irodavezető” A bizottság korábbi, 2012. július 3-i ülésének napirendjén a lakásügyek szintén az Egyedi ügyek között szerepeltek a következőképpen: „Egyedi ügyek: 1.) I.) Egyedi lakásügyek, II.) Tulajdonosi nyilatkozat, III.) Lakáspályázatok elbírálása Előterjesztő: irodavezető; 2.) I.) Egyedi lakásügyek; Előterjesztő: irodavezető”

A vizsgálat tehát igazolta a kérelmező fellebbezésben rögzített kifogását: nem kapott értesítést arról, hogy a bizottság mikor, mely napirenden belül tárgyalja az ügyét. Ezzel összefüggésben utólag is legalább arról lett volna szükséges őt tájékoztatni, hogy a bizottság ülésének időpontjáról azért nem kapott értesítést, mert a törvény nem írja elő ügyének tárgyalásakor érintettként történő meghívását, a bizottság pedig nem kívánt élni meghívása – és meghallgatása – lehetőségével.

Ennek az értesítésnek azért van jelentősége, mert az érintett csak így nyílnak lehetősége arra, hogy részt vegyen az ügyét tárgyaló önkormányzati ülésen, és zárt tárgyalás elrendelése előtt kérhesse személyes részvételét. Ilyen esetben a zárt ülést elrendelő képviselőtestület, illetve bizottság dönt arról, hogy érintett minőségében lehetővé teszi-e a számára az ügyében való döntéshozatalnál a részvételt.

Az önkormányzat tehát nem az Ötv.-ben meghatározott eljárási szabályoknak megfelelően folytatta le döntéshozatali eljárását. A következőes alkotmánybírósági gyakorlat rámutat arra, hogy csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. *Mindebből következően megállapítottam, azzal, hogy az önkormányzat nem tájékoztatta a panaszost megfelelően arról, hogy ügyét mikor, és mely döntéshozó szerv napirendjére tűzi, a jogállamisághoz fűződő jog tekintetében idézett elő visszásságot.*

**III. 2.** A panaszos ügyfél a bizottság első döntését követően kifogásolta a jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatás hiányát. A bizottság második, panaszos „fellebbezésére” született döntésében ugyanakkor szerepel, hogy a döntés elleni jogorvoslat céljából a bírói utat veheti igénybe. A kérelmező bizottsági döntéssel összefüggő, önkormányzathoz beterjesztett panaszja ügyében a következőket tárta fel a vizsgálat.

Az Ötv. – a bizottsági eljárás idején hatályban lévő – rendelkezése szerint<sup>4</sup> a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. A polgármester, valamint a képviselő-testület bizottságának, önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani<sup>5</sup>.

A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatának a felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani<sup>6</sup>.

A közigazgatási hivatalok kormányhivatallá történő alakításával, és a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervvé történő kijelölésével egyidejűleg<sup>7</sup> a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény hatályon kívül helyezte az Ötv. 11. § (2) és (3) bekezdését, mivel az párhuzamos volt a Ket. vonatkozó rendelkezésével. Ezzel az önkormányzati hatósági ügyben hozott határozat elleni jogorvoslati eljárás kikerült az Ötv. hatálya alól.

A polgármester megkeresésemre adott válasza szerint azonban a panaszolt ügyben nem önkormányzati hatósági eljárás folyt, ezért arra a Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatának rendelkezései vonatkoznak. Az önkormányzati hatáskörök címzettje a képviselő-testület.

A képviselő-testület egyes hatásköreit az önkormányzati törvény felhatalmazása alapján a bizottságaira átruházhatja.

<sup>4</sup> Ötv. 11. § (1) bekezdés (Hatálytalan 2013. január 1-jétől)

<sup>5</sup> Ötv. 11. § (2) bekezdés (Hatálytalan 2011. január 1-jétől)

<sup>6</sup> Ötv. 11. § (3) bekezdés (Hatálytalan 2011. január 1-jétől)

<sup>7</sup> a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 39. §

Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a Gazdasági és Lakásügyi Bizottságot a lakásügyi feladatok között döntési jogkörrel ruházta fel<sup>8</sup> az 5-45 MFt forgalmi értékhatár közötti *tulajdonosi jogkörök* gyakorlásában, így az adás-vétel, csere tekintetében is. Ennek alapján a bizottságnak volt hatásköre és döntési jogköre is a panaszos kérelme ügyében való eljárásra.

Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a jogorvoslathoz való alapvető jog tárgyilag csak a hatósági döntésekre terjed ki. Nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági döntésekre. A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani. Az Alaptörvény szerint a döntés ellen lehet jogorvoslattal élni. Ahhoz, hogy valamely jogorvoslati forma funkcióját alkotmányosan láthassa el, az érintetteknek meghatározott, feltételekhez kötött alanyi joggal kell rendelkezniük arra, hogy az általuk állított jogsérelmet a jogorvoslati fórum érdemben és rájuk kiható hatállyal bírálja el<sup>9</sup>.

*A tulajdonosi jogkör gyakorlásával kapcsolatos hatáskör átadásakor Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata a szervezeti és működési szabályzatának megállapításáról szóló helyi önkormányzati rendeletben<sup>10</sup> a Gazdasági és Lakásügyi Bizottság tulajdonosi jogkörben hozott döntése ellen jogorvoslati lehetőséget nem biztosított. Ebből következően a fellebbezés hiánya miatt a jogorvoslattal kapcsolatos alapjogi sérelem nem állapítható meg.*

A panaszos kérelme ügyében született első Gazdasági és Lakásügyi Bizottsági határozat jogorvoslatra vonatkozó tájékoztatást nem tartalmazott, erre a határozatot a panaszossal közlő értesítésben sem történt utalás. A kérelmezőt az eljárás e szakaszában nem tájékoztatták arról, hogy nincs lehetősége a rendes jogorvoslatra, de arról sem kapott tájékoztatást, hogy a döntés felülvizsgálatát a bíróságtól kérheti. A panaszos fellebbezésként benyújtott második kérelmét a bizottság mégis elbírálta, és ebben a határozatában már ki is zárta a jogorvoslat lehetőségét, és a határozatban szerepelt a bírósági felülvizsgálat lehetőségére vonatkozó tájékoztatás.

Az ilyen módon lefolytatott eljárás elbizonytalaníthatja a kérelmezőt a döntéshozó döntéshozatali eljárásával szembeni kifogásának előterjesztése tekintetében: azaz, hogy nyújthat-e be fellebbezést az adott döntés ellen, vagy nem, elbírálja-e a döntéshozó a fellebbezést, illetve hogy fellebbezésként bírálja-e azt el. A jogbizonytalanságot eredményező körülmény azonban a jogalkalmazót is sújtja. Annak ellenére, hogy a bizottsági határozat a fellebbezésre nem adott lehetőséget, a kérelmező által az első bizottsági döntés ellen fellebbezés címén benyújtott újabb beadványát a döntéshozó – bár elhúzódó eljárásban, de – ismét naprendjére vette és elbírálta, azaz a döntéshozatali eljárását a fellebbezésként benyújtott beadványra megismételte.

*A vizsgált esetben az eljáró szerv a nem hatósági jogkörben hozott első bizottsági döntésében nem adott tájékoztatást arról, hogy a döntés felülvizsgálatát az érintett a bíróságtól kérheti. A következtelen önkormányzati jogalkalmazás miatt a vizsgált eljárásban a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonsággal összefüggésben megállapítható a visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélye.*

**III. 3.** Az utóbbi megállapítást támasztja alá az is, hogy az eljáró szerv a panaszos első bizottsági döntés után beadott két további beadványa alapján sem járt el a vonatkozó jogszabályok rendelkezése szerint, nem vizsgálta meg, hogy a panaszos első kérelmét követő beadványa mely jogszabály hatálya alá tartozik.

<sup>8</sup> Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) önkormányzati rendelet 73/A. § (3) bekezdés c) pontja

<sup>9</sup> 22/1995. (III. 31.) AB határozat

<sup>10</sup> Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) önkormányzati rendelete

A panaszok kezelése ugyanis az eljárás lefolytatásakor hatályos szabályok szerint a Panasztörvény hatálya alá tartozott. Az európai uniós csatlakozáskor e törvény helyezte hatályon kívül a korábbi szabályozást, és rögzítette a területet érintő legfontosabb szabályokat annak érdekében, hogy a szükségszerű deregulációt követően is legyen jogalapja panaszok és közérdekű bejelentések intézésének. A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A törvény meghatározza a panasz fogalmát is, mely e szerint olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.

Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A törvény ezzel összefüggésben további eljárási szabályokat is megállapít. E szerint, a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt a panasz beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. A Panasztörvény rendelkezése szerint a panasz körülményeinek feltárására irányuló vizsgálat eredményéről, a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – az indokok megjelölésével – köteles a panaszt, illetőleg bejelentőt írásban értesíteni.

A panaszos több esetben is beadvánnyal fordult az önkormányzathoz, amelyben jelezte, hogy korábbi beadványaira semmilyen választ nem kapott. A panaszos bejelentése álláspontom szerint a Panasztörvény hatálya alá tartozó panasznak minősült.

Az a polgármesteri válasz alapján kizárható, hogy a panaszos ügyében hatósági eljárás folyt, tehát a panaszos beadványai nem tartoznak a közigazgatási eljárás hatálya alá. Ennek alapján tehát, amennyiben az önkormányzat álláspontja az, hogy a kérelmezőt a fellebbezés joga nem illeti meg, az eljáró szervnek a Panasztörvény és a panaszos – a bizottság első döntését sérelmező – levele alapján megindított eljárás keretében módja lett volna tisztázni, hogy a kérelmező bizottsági döntéssel összefüggő panasz, illetve annak orvoslása mely szerv hatáskörébe tartozik. Ez az eljárás azonban nem indult meg, a fellebbezésként benyújtott beadvány alapján a bizottság ismételtén megtárgyalta az ügyet. Mindeközben azonban a panaszos számára önkormányzati válasz nélkül telt el újabb 2 hónap. És miután a panaszos a második beadványára sem kapott 30 napon belül tájékoztatást, ismét panaszt tett. Végül ez utóbbi, 2012. november 9. napján kelt panaszbeadványra kapott 2012. november 10. napján kelt levélben hivatalos tájékoztatást, mely a bizottság 2012. október 25-i ülésén született döntéséről szólt. *A Panasztörvény egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz a panaszok intézésének határidejével kapcsolatban. Panaszbeadványában az érintett kifejezetten az elhúzódó válaszadás miatt élt panasztételi jogával. Mindebből következően a jogállamisághoz való jog tekintetében is visszásságot okozott az eljáró szerv azzal, hogy a jogszabályban rögzített, garanciális jellegű tájékoztatási és válaszadási határidőket nem tartotta be.*

**III. 4.** A panaszos beadványa nem korlátozódott a bizottság eljárásának kifogásolására. Abban a kérelmező közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat megküldését is kérte. Mivel a rendelkezésére bocsátott bizottsági határozatból számára nem volt egyértelműek a döntéshozatal körülményei, a második beadványában kérte a bizottsági ülésről készült jegyzőkönyv megküldését is. A panasz szerint azonban a kérelmező kérése ellenére nem kapta kézhez a bizottság zárt ülésének jegyzőkönyvét. A helyi önkormányzatokról szóló törvény foglalt, az eljárás lefolytatásakor hatályban lévő rendelkezése értelmében<sup>11</sup> „a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt”.

---

<sup>11</sup> Ötv. 12. §. (5) bekezdés



”A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe”<sup>12</sup>. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A külön törvény szerinti azonban a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. E szerint tehát a polgárok a nyílt ülések jegyzőkönyveibe betekinhetnek, a zárt ülés jegyzőkönyvét azonban nem ismerhetik meg, de az ülés résztvevői értelemszerűen megismerhetik a zárt ülésen szereplő előterjesztéseket, illetve az adott napirend előterjesztéseit, valamint annak jegyzőkönyvét is.

E kérdés megítélésénél nem hagyható figyelmen kívül a korábbi adatvédelmi biztos állásfoglalása<sup>13</sup>, mely szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerinti adatok körében a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét az érintett akkor is megismerheti, ha a zárt ülésre egyébként nem hívták meg, és azon érintettként nem volt jelen.

Az Ajbt. 36. §-ában foglalt rendelkezés szerint, ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell. Ez az önkormányzatokra, illetve az önkormányzati döntés-előkészítő szervekre vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon fejtik ki tevékenységüket.

*Mindezekre figyelemmel vizsgálatom során megállapítottam, hogy Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzat Gazdasági és Lakásügyi Bizottsága, illetve a bizottság döntését előkészítő Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Lakásgazdálkodási Irodája az érintett panaszának kezelésével kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

## **Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdése kizárólag hatóság eljárásának vizsgálatára jogosít fel, a panasz önkormányzati bérlakás cseréjére vonatkozó részét illetően – mivel abban a települési önkormányzat tulajdonosi minőségében járt el és hozott döntést – hatásköröm hiányát állapítottam meg.

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján, a jelentésben feltárt visszásságok orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében, felkérem Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy az önkormányzati ülésekre való meghívók kiküldése, illetve a panaszok kezelése során fordítson fokozott figyelmet a vonatkozó jogszabályok betartására.

2. az Ajbt. 36. §-a alapján az alapvető jogok érvényesülése, illetve a feltárt visszásság közvetlen veszélye bekövetkezése lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében felkérem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét, intézkedjen Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Gazdasági és Lakásügyi Bizottsága panaszban foglalt<sup>14</sup> zárt üléseiről készült jegyzőkönyvei megismerhetőségének biztosítása érdekében.

Budapest, 2014. április

Székely László

---

<sup>12</sup> Ötv. 17. §. (3) bekezdés

<sup>13</sup> 1055/K/2009-3.

<sup>14</sup> A panaszos ezzel kapcsolatos, Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Lakásgazdálkodási Irodájának címzett kérelmét a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetője rendelkezésére bocsátom.