

A [REDACTED] köztisztviselő által képviselt Szentkozmadombja Község Önkormányzatának Képviselő-testülete (8947 Szentkozmadombja, Jókai u. 6.) felperesnek, a [REDACTED] Zala Megyei Kormányhivatal Vezetője (8900 [REDACTED]) alperes ellen közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott döntés bírósági felülvizsgálata iránt indult perében – amely perbe a [REDACTED] polgármester által képviselt Zalatárnok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete [REDACTED] a felperes pernyertessége érdekében beavatkozott -, a bíróság - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

v é g z é s t

A bíróság a per tárgyalását felfüggeszti és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata és megsemmisítése végett.

Kezdeményezi továbbá a megsemmisített jogszabályi rendelkezésnek a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 4.K.27.063/2015. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

INDOKOLÁS

I.

Az alperes 2014. december 31. napján kelt ZAB/030/1639-1/2014. számú döntésével a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. § (3a) bekezdése alapján 2015. január 1-jétől a Zalaegerszegi Járáson belül közös önkormányzati hivatalhoz (a továbbiakban: KÖH) tartozó településekként kijelölte Baktüttös, Csertalajos, Gutorfölde, Pusztaederics, Pusztaszentlászló, Söjtör, Szentkozmadombja, Szentpéterfölde, Tófej és Zalatárnok községeket. Egyúttal a 2014. december 31. napján hatályba lépett jogszabályi módosításnak megfelelően 2015. január 1-jével hatályosan pótolta is a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal létrehozó megállapodást azzal, hogy a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal és a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal létrehozó megállapodások 2014. december 31-én hatályukat veszítik. A Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal létrehozó megállapodásban rendelkezett a KÖH székhelyről, létszámáról, ügyfélfogadási rendjéről, működésének finanszírozásáról, vezetéséről és irányításáról. Döntése indokolásában arra hivatkozott, hogy a 2013. január 1-jén létrejött Tófeji Közös Önkormányzati Hivatalhoz tartozó települések – Tófej, Baktüttös, Pusztaederics, Szentkozmadombja, Zalatárnok – összlakossága 2014. január 1-jére a természetes népességfogyás következtében 1956 főre csökkent, amely miatt a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal nem felel meg az Mötv. 85. § (1) – (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek, így a további működése jogszabálysértő.

rendelkezésnek a Zalaegerszegi ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 111/1039-0/2015	
Érkezett: 2015 ÁPR 15.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 3 db	

A felperes keresetében az alperes fenti döntésének hatályon kívül helyezését kérte. Keresetében az alperes döntését elsődlegesen abból az okból tartotta jogszabálysértőnek, hogy az alperes elmulasztott rendelkezni a jogutódlás kérdéséről, így álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy a korábban működő Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal beolvad a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalba, vagy a két korábban működő KÖH összeolvad és ily módon jön létre a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal. Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte arra hivatkozással, hogy a jogutódlás kérdéséről az érintett önkormányzatok képviselő-testületeinek kell határozni. A korábbi Tófeji Közös Önkormányzati Hivatalhoz tartozó öt önkormányzat - a felperes és a felperesi beavatkozó egyet nem értése miatt – ugyanakkor a mai napig nem döntött a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal mint költségvetési szerv megszüntetéséről, amelyre figyelemmel a Zala Megyei Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárást is kezdeményezett az érintett önkormányzatokkal szemben. A Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal megszüntetése hiányában az új Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal alapító okiratát sem tudja elfogadni a tíz érintett önkormányzat.

A felperes keresetében a fentiek mellett többek között arra is hivatkozott, hogy az alperes döntése csorbítja az önkormányzat autonómiáját, indokolatlanul és aránytalanul korlátozza szervezetalakítási jogát, amely ellentétes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 6. cikkében foglaltakkal. Kifogásolta továbbá, hogy az alperes a döntést megelőzően nem kérte ki az érintett önkormányzatok véleményét, egyeztetést kizárólag a söjtöri és tófeji polgármesterekkel folytatott, ez pedig a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 4. cikk 6. pontja szerinti véleménynyilvánítási jogát sérti. Álláspontja szerint az alperes döntésének indokaiból nem állapítható meg az sem, hogy milyen szempontokat mérlegelt a KÖH kijelölésekor, miközben Szentkozmadombja és Zalatárnok a területi elvre figyelemmel is jobban kötődne akár Bak, akár Gellénháza Községek Önkormányzatához.

II.

A bíróság álláspontja szerint az Mötv. 85. §-a a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény (a továbbiakban: Charta) 4. cikk 6. pontjában szabályozott véleménynyilvánítási jogba és a 6. cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítási szabadságba ütközik.

A bíróság előtt ismert a Kúria Kfv.IV.37.666/2013/10. számú végzése, amelyben a Kúria az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b.) és f.) pontjai, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a és 32. § (2) bekezdés 2. fordulata alapján az eljárását felfüggesztette és kezdeményezte az Mötv. 85. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát és megsemmisítését, egyúttal a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános és adott ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A bíróság a Kúria végzésében foglaltakat teljes mértékben osztja, az ott kifejtett jogi állásponttal azonosulva, saját jogi álláspontját a következőkben foglalja össze.

III.

A vonatkozó magyar jogi szabályozás:

Magyarország Alaptörvényének 33. cikk (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre.

*Az **Mötv. 84. § (1) bekezdése** szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.*

*Az **Mötv. 85. § (1) bekezdése** alapján közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.*

A (2) bekezdés szerint a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

A (3) bekezdés értelmében közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.

A (3a) bekezdés alapján amennyiben a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával döntésével kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kormányhivatal vezetője a megállapodás létrehozásáról szóló döntésében az e §-ban foglaltakra figyelemmel rendelkezik a közös önkormányzati hivatal székhelytelepüléséről, a közös önkormányzati hivatal létszámáról, és a közös önkormányzati hivatal ügyfélfogadási rendjéről. A megállapodás pótlása esetén is teljesülnie kell az (1)-(2a) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

A (3b) bekezdés szerint a kormányhivatal vezetőjének (3a) bekezdésben meghatározott döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete - jogszabálysértésre hivatkozással - a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet. A döntés elleni keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra.

A (3c) bekezdés alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodást és a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodást az érintett önkormányzatok szabadon módosíthatják. A módosító megállapodást a közös önkormányzati hivatal jegyzője megküldi az illetékes kormányhivatal részére.

A (3d) bekezdés értelmében a kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a módosító megállapodás kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a módosító megállapodás érvénytelenségének megállapítását, ha a módosítás a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti.

A (12) bekezdés alapján a (3b) szerinti bírósági felülvizsgálat iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, és e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.

Az Mötv. a körjegyzőség korábbi jogintézményét megszüntetve a KÖH-t intézményesítette, amely tulajdonképpen az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerinti kötelező társulásnak tekinthető. *(A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, szerkesztették: Nagy Marianna, Hoffmann István, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014., 300. oldal)* A társulási kötelezettség a lakosságszámhoz és a földrajzi elhelyezkedéshez kötődik, önkéntes társulás hiányában pedig a kormány megbízott kijelölési jogát kötelezően gyakorolja, figyelemmel arra, hogy az önkormányzati feladatokhoz kötődő igazgatási feladatok ellátását biztosítani kell. Az Mötv. 85. §-a nem rendelkezik arról, hogy a törvényi feltételeken kívül a kényszerkijelölés jogát gyakorlónak milyen szempontokat – például földrajzi, kulturális, gazdasági és egyéb jellemzőket - kell mérlegelnie, továbbá arra vonatkozóan sincsen szabályozás, hogy a kijelölést megelőzően az érintett önkormányzatokkal egyeztetést kellene lefolytatni.

A központi címregiszter létrehozásával összefüggő, valamint egyes igazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XCIII. törvény 30. §-a az Mötv. 85. §-ának korábban hatályos (3a) és (3b) bekezdését módosította, valamint a (3c) – (3e) bekezdésekkel egészítette ki, amelyek 2014. december 31. napján léptek hatályba. A módosítás értelmében a kormány megbízottnak nem csupán ki kell jelölnie a KÖH-höz tartozó településeket, hanem egyúttal pótolnia is kell a KÖH-ről szóló megállapodást. Ezt a 2014. évi XCIII. törvényhez fűzött miniszeri indoklás azzal magyarázza, hogy a döntések meghozatalát követően a kijelöléssel érintett egyes közös hivatalok esetén továbbra sem sikerült megkötni a KÖH létrehozásáról szóló megállapodást és ugyan a kormányhivatal keresete alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság soron kívüli eljárásban pótolhatta ezt, azonban a folyamat hosszadalmas és bonyolult volta miatt több esetben nem került sor a megállapodások megkötésére vagy pótlására. Az indoklás szerint az Alaptörvényben is rögzített önkormányzati autonómia és a döntések elleni - lehetőség szerinti legszélesebb körű - jogorvoslati jog mint alapelvek tiszteletben tartása miatt biztosított a megállapodásra vonatkozó döntés bíróság előtti megtámadása, továbbá a KÖH-t létrehozó megállapodást, illetve a kormány megbízott által pótolta megállapodást az érintett önkormányzatok módosíthatják is.

A fenti jogszabályi módosítás következtében tehát az önkormányzatok elvesztették azon szabadságukat, hogy a KÖH tárgyi, infrastrukturális, személyi, pénzügyi, költségvetési és munkaszervezési hátterét egymással szerződéses keretek között szabadon rendezzék, a 2014. december 31. napjától hatályos szabályozás értelmében már csak a kormány megbízott által pótolta megállapodás módosítására, illetve bíróság előtti megtámadására van lehetőség. Az Mötv. 85. § (3b) bekezdésében biztosított jogorvoslati lehetőség a Pp. 339. §-a alapján ugyanakkor csak jogszerűségi felülvizsgálatot jelent, azaz a közigazgatási perben eljáró bíró azt vizsgálhatja, hogy a KÖH létrehozatalának Mötv. 85. §-ában meghatározott feltételei fennálltak-e a döntés meghozatalakor.

IV.

A vonatkozó nemzetközi szerződés rendelkezései:

A Chartát az Európa Tanács tagjaként a Magyar Köztársaság részéről 1992. április 6-án írták alá, Magyarország viszonylatában a megerősítésről szóló okirat az Európa Tanács Főtitkáránál 1994. március 21-én történt letétbe helyezés utáni 3 hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján, azaz 1994. július 1-jén lépett hatályba, majd az 1997. évi XV. törvénnyel került kihirdetésre. A Charta összefoglalja azokat a közös értékeket, amelyek Európa demokratikus helyi önkormányzatainak működésében rejlenek *(Fogarasi József: A helyi önkormányzatok, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010., 40. oldal)*, rögzíti az önkormányzati autonómia alapjait, ennek keretében pedig a szervezetalkítás szabadságát.

A Charta 6. cikk 1. pontja értelmében a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.

A Charta Európa Tanácsban alkalmazott értelmezése [„Charte européenne de l'autonomie locale” (STE No. 122.)] alapján a szervezetalakítás szabadsága magában foglalja az igazgatás szervezeti egységének kialakítását, orientáló törvényi keretek közötti megszervezésének szabadságát és a Kommentár értelmében a törvényi kötöttségek nem lehetnek kényszerítő jellegűek.

A helyi önkormányzás terjedelmét szabályozó **Charta 4. cikk 6. pontja** a véleménynyilvánítás szabadságát rögzíti oly módon, hogy *lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.*

A Charta 12. cikke szabályozza a részes államok kötelezettségeit, meghatározva a minimum standardot, amely szerint a Charta I. részében felsorolt önkormányzati alapjogokból a Chartát ratifikáló államoknak legalább 20 szakaszt kell kötelezőnek elismernie oly módon, hogy ezekből 10-et a kötelezően meghatározott felsorolásból kell választani. Magyarország nem élt a 12. cikkben felajánlott korlátozott kötelezettségvállalás lehetőségével, a Chartát egészében magára nézve kötelezőnek fogadta el.

A 14. cikkben a részes államok információadási kötelezettséget vállaltak, viszont a Charta olyan formális intézményrendszert nem hozott létre, amely rendelkezései érvényre juttatását közvetlenül garantálná. Az információ-áramlás szabályozása mellett az Európa Tanács 1994-ben tanácsadó szervként hozta létre az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusát (a továbbiakban: Kongresszus), amelynek feladatai között szerepel a Charta alkalmazásának figyelemmel kísérése, valamint az Európa Tanács összes tagállamáról a helyi és regionális demokrácia helyzetét elemző rendszeres országjelentések készítése. Ennek keretében a Kongresszus Monitoring Bizottsága 2013. évben vizsgálta az Mötv. és a Charta rendelkezéseinek összhangját. A Monitoring Bizottság jelentésében [CG(25)7FINAL] ; 121.-27. pontok}, továbbá az annak alapján a Kongresszus az általa elfogadott ajánlások között [314 (2013); 4.d. pont, valamint 5.d. pont, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2122303&Site=COE>] a Charta 6. cikkének fényében problematikusnak ítélte az Mötv. 85. §-át és az abban szabályozott KÖH intézményét, mivel az a kistélepek szervezetalakítási szabadságát alapvetően korlátozza.

A Charta az Európa Tanács keretében megkötött multilaterális nemzetközi szerződés, amelyből nemzetközi szinten a részes államok számára keletkeznek jogok és kötelezettségek, így az érintett önkormányzatok jelen perben közvetlenül arra nem hivatkozhatnak, hogy a kormányhivatal vezetőjének döntése a Charta valamely rendelkezését sérti.

V.

A fentiek alapján a bíróság megítélése szerint az Mötv. 85. §-ában szabályozott KÖH intézménye sérti a Charta 6. cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítás szabadságát, mivel lakosságszámhoz és földrajzi elhelyezkedéshez kötött társulási kötelezettséget ír elő azzal, hogy amennyiben a társulási kötelezettségnek az érintett kistélepek nem tesznek eleget, úgy kényszerkijelöléssel történik a KÖH és az azt szabályozó megállapodás létrehozása. Az Mötv. 85. §-a ellentétes a Charta 4. cikk 6. pontjával is, mert a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak véleménynyilvánítási joguk nincs, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, továbbá a magyar jogi szabályozás arra sem tér ki, hogy döntés meghozatalakor a lakosságszámon

és a földrajzi elhelyezkedésen felül milyen szempontokat kellene mérlegelni, figyelembe véve az érintett települések véleményét. Az Mötv. a kényszerkijelöléssel szemben ugyan biztosítja a bíróság előtti jogorvoslat lehetőségét, azonban az csak jogszerűségi és nem érdemi felülvizsgálatot jelent.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f.) pontja és az Abtv. 32. §-a értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata.

A bíróság a fentiek alapján ezért indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Mötv. 85. §-ának a Charta 4. cikk 6. pontjával, valamint 6. cikk 1. pontjával való összhangját és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c.) pontja, valamint az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg az Mötv. 85. §-át, továbbá az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint mondja ki a perbeli alkalmazhatatlanságát. Amennyiben az Abtv. 42. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek nem állnak fenn, úgy az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján határozza meg azt a követelményrendszert, amely az ellentét feloldása érdekében szükséges, hogy a közigazgatási per érdemi felülvizsgálatot jelentsen.

A bíróság az Alkotmánybíróság fenti eljárásának kezdeményezésére az Abtv. 25. §-a és 32. § (2) bekezdés 2. mondata alapján jogosult.

A bíróság a per tárgyalásának felfüggesztéséről az Abtv. 32. § (2) bekezdés 2. fordulata és a Pp. 155/B. § (3) bekezdése alapján rendelkezett.

A végzés elleni jogorvoslati lehetőséget a Pp. 155/B. § (4) bekezdése zárja ki.

Zalaegerszeg, 2015. április 1.



[Redacted signature] s.k.
bíró

[Redacted signature]
/mck