

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2015. (VI. 18.) AB HATÁROZATA

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és bírói kezdeményezések elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a kormányhivatal vezetője által pótoltt közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása és megsemmisítése iránti bírói kezdeményezéseket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] 1. A Kúria tanácsa mint felülvizsgálati bíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § és 32. § (2) bekezdés

- második fordulata alapján az eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezte a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát és megsemmisítését, általános és a Kúria előtt Kfv.IV.37.666/2015. számú ügyben való alkalmazási tilalmának elrendelését, illetve követelményrendszer meghatározását.
- [2] A perbeli esetben a Nógrád Megyei Kormányhivatal 2013. március 13-án kelt határozatában – döntését a Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdéseire alapítva – Tar községet 2013. április 1-jei hatállyal a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatal tagjaként kijelölte. A határozatot az érintett Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatalát önkéntesen létrehozó hat települési önkormányzat keresettel megtámadta a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt. A bíróság a keresetet a 2013. július 11-én hozott jogerős ítéletében elutasította. Az érintett hat települési önkormányzat felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A közös önkormányzati hivatalt alkotó települések elzárkóznak Tar község befogadásától, az elzárkózó magatartásuk miatt a közigazgatási határozatnak és a bírósági ítéletnek a mai napig nem lehetett érvényt szerezni.
- [3] Az eljáró bírói tanács indítványában hivatkozik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) 4. Cikk 6. pontjára és 6. Cikkére, valamint a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus Monitoring Bizottságának jelentésére és az az alapján elfogadott Ajánlásokra, amely a Mötv. 85. §-át – amely a közös önkormányzati hivatal létrehozását intézményesítette – problematikusnak ítélte, mint amely a kistélepülések szervezetalkítási szabadságát alapvetően korlátozza.
- [4] 2. A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság1) – az Abtv. 25. § és 32. § (2) bekezdés második mondata alapján az eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezte a Mötv. 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát és megsemmisítését, továbbá a Bíróság1 előtt 4.K.27.063/2015. számú ügyben való alkalmazási tilalmának elrendelését.
- [5] A perbeli esetben a Zala Megyei Kormányhivatal 2014. december 31-én kelt ZAB/030/1639-1/2014. számú határozatában a Mötv. 85. § (3a) bekezdése alapján 2015. január 1-jétől a Zalaegerszegi Járáson belül közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekként kijelölte Baktüttös, Csertalagos, Gutorföldre, Pusztaderics, Pusztaszentlászló, Söjtör, Szentkozmadombja, Szentpéterföldre, 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 Hivatalt

létrehozó megállapodást azzal, hogy a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalt és a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodások 2014. december 31-én hatályukat veszítik. A Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodásban rendelkezett a közös önkormányzati hivatal székhelyéről, 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, Puszaederics, Szentkozmadombja, Zalatárnok – összlakossága 2014. január 1-jére a természetes népességfogyás következtében 1956 főre csökkent, amely miatt a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal nem felel meg a Mötv. 85. § (1)–(2) bekezdéseiben fogalt feltételeknek, így a további működése jogszabálysértő. Szentkozmadombja Község Önkormányzatának Képviselő-testülete mint felperes keresettel fordult a Zala Megyei Kormányhivatal vezetője mint alperes ellen közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott döntés bírósági felülvizsgálata iránt, és a perben a felperes pernyertessége érdekében Zalatárnok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete beavatkozott.

- [6] A Bíróság¹ álláspontja szerint a Mötv. 85. §-a a Charta 4. Cikk 6. pontjában szabályozott véleménynyilvánítási jogba és a 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítási szabadságba ütközik. A Bíróság¹ előtt ismert a Kúria Kfv.IV.37.666/2013/10. számú végzése és a Kúria végzésében foglaltakat teljes mértékben osztja, az ott kifejtett jogi állásponttal azonosult. A Bíróság¹ megítélése szerint a Mötv. 85. §-ában szabályozott közös önkormányzati hivatal 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 kistépelülések nem tesznek eleget, úgy kényszerkijelöléssel történik a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása. A Mötv. 85. §-a ellentétes a Charta 4. Cikk 6. pontjával is, mert a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak véleménynyilvánítási joga nincs, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, továbbá a magyar jogi szabályozás arra sem tér ki, hogy a döntés meghozatalakor a lakosság számán és a földrajzi elhelyezkedésen felül milyen szempontokat kellene mérlegelni, figyelembe véve az érintett települések véleményét. A Mötv. a kényszerkijelöléssel szemben ugyan biztosítja a bíróság előtti jogorvoslatot, azonban az csak jogszerűségi és nem érdemi felülvizsgálatot jelent.

- [7] 3. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság²) – az Abtv. 25. § és 32. § (2) bekezdés második mondata, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B. § (3) bekezdése alapján az eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezte a Mötv. 85. §-a – különösen a (3a)–(3b) bekezdései vonatkozásában – alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, megsemmisítését, továbbá a Bíróság² előtt az 1.K.27.056/2015. számú ügyben való alkalmazási tilalmának elrendelését. Másodlagosan kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján határozza meg azt a követelményrendszert, amely az ellentét feloldása érdekében szükséges.
- [8] A perbeli esetben a Bíróság² a 1K.27.210/2014/3. számú ítéletében pótolta a felek között a Cégénydányádi Közös Önkormányzati Hivatal vonatkozásában a közös önkormányzati hivatali megállapodást, melynek tagjai Cégénydányád Község Önkormányzata, Gyügye Község Önkormányzata, Szamosújlak Község Önkormányzata, Szamossályi Község Önkormányzata és Hermánszeg Község Önkormányzata. Szamossályi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Mötv. 85. § (3) alapján kezdeményezte a Cégénydányádi Közös Önkormányzati Hivatalból való kiválást és csatlakozási szándékot nyilvánított ki a Jánkmajtisi Közös Önkormányzati Hivatalhoz, amely azt elutasította. Szamossályi Község Önkormányzata Képviselő-testülete ezután sikertelen csatlakozási kísérletet tett a Nagyszekeresi Közös Önkormányzati Hivatalhoz. A jogszabályban előírt határidő eltelte miatt a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal ismét közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekként jelölte ki az említett Cégénydányád, Gyügye, Szamosújlak, Szamossályi és Hermánszeg településeket. Egyidejűleg pótolta a közös önkormányzati hivatali megállapodást, meghatározta a hivatal elnevezését, létszámát és ügyfélfogadási rendjét. Szamossályi Község Önkormányzata mint felperes keresettel fordult a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal mint alperes ellen, amelyben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal 2014. december 31. napján kelt, közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott SZ-B-06/02608-1/2014. számú közigazgatási határozatának hatályon kívül helyezését kérte arra hivatkozva, hogy a székhelyként kijelölt Cégénydányád Község Önkormányzata Képviselő-testületével a megromlott kapcsolat miatt nem tud együttműködni.
- [9] A Bíróság² álláspontja szerint a Mötv. 85. §-ában szabályozott közös önkormányzati hivatal intézménye sérti a Charta 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetalkítás szabadságát, amennyiben a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása kényszerkijelöléssel történik. A támadott rendelkezés megítélése szerint ellentétes a Charta 4. Cikk 6. pontjával is, mert

a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak nincs véleménynyilvánítási joguk, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, valamint a kijelöléssel szembeni bírósági jogorvoslat csak jogszerűségi és nem érdemi felülvizsgálatot jelent. A Bíróság² előtt ismert a Kúria Kfv.IV.37.666/2013/10. számú végzése, valamint a Bíróság¹ 4.K.27.063/2015/16. számú végzése és a Kúria, illetve Bíróság¹ végzései indokolásában megfogalmazottakat a Bíróság² is osztja. A Bíróság² álláspontja szerint továbbá a Mötv. 85. § (3a) bekezdése az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése *b)* és *k)* pontjába, valamint a 34. cikk (1) bekezdésébe is ütközik.

[10] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján együttes vizsgálat és elbírálás végett a bírói kezdeményezéseket egyesítette, mert azok tárgya egymással összefüggött.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezésekkel érintett rendelkezései:

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„24. cikk (2) Az Alkotmánybíróság

[...]

f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; [...]"

„32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

b) határozatot hoz;

[...]

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; [...]"

„34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

[12] 2. A Charta bírói kezdeményezésekkel érintett rendelkezései:

„4. Cikk A helyi önkormányzás terjedelme

[...]

6. 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.”

„6. Cikk A helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezetek és források

1. 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.

2. A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.”

„8. Cikk A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete

1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”

- [13] 3. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény bírói kezdeményezésekkel érintett rendelkezése:

„1. § Az Országgyűlés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban 1985. október 15-én kelt egyezményt e törvénnyel kihirdeti.”

- [14] 4. A Möt. bírói kezdeményezésekkel támadott rendelkezései:

„85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason 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 lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

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

(2a) Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a (2) bekezdésben meghatározott összlakosságszámra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni.

(3) 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.

(3a) 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.

(3b) 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.

(3c) 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.

(3d) 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.

(3e) A módosító megállapodás hatálybalépésének időpontja

a) a kormányhivatal (3d) bekezdésben meghatározott keresetindítási jogáról történő lemondását követő nap,

b) ha a kormányhivatal a számára a (3d) bekezdésben biztosított keresetindítási határidőben nem nyújt be keresetet, a keresetindítási határidő leteltét követő nap,

c) ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős döntésével elutasítja a kormányhivatal keresetét, a döntés jogerőre emelkedésének napja, vagy

d) ha a módosító megállapodásban a megállapodás hatálybalépésének megjelölt időpontja az a)–c) pontokban meghatározott időpontoknál későbbi időpont, akkor a módosító megállapodásban megjelölt nap.

(4) Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

(5) Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(6) A községi önkormányzatok által létrehozott közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett képviselő-testületek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(7) A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati

hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

(7a) A (7) bekezdésben meghatározott megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet.

(8) A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

(9) A közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településen az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen.

(10) Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.

(11) A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják.

(12) A (3b) vagy a (7a) bekezdés 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.”

III.

- [15] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.
- [16] 1. Az Abtv. 32. §-a alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egy-egyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.
- [17] Az indítványok – a folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a Mötv. 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére, továbbá a perbeli és általános alkalmazhatatlanságának kimondására az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti jogosulttól, bírói tanácstól, illetve bírótól érkeztek.
- [18] 2. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása alapján az állam szolgálja polgárait. A magyar közigazgatás két nagy alrendszerből, az államigazgatásból és az önkormányzati igazgatásból áll. Az önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b*) pontja szerint határozatokat hoznak, továbbá a 32. cikk (1) bekezdés *d*) és *k*) pontja, valamint a Mötv. 42. § 2. pontja és 84.–85. §-ai alapján maguk alakítják ki szervezeti és működési rendjüket, amelynek az Alaptörvény és a Mötv. mint sarkalatos törvény rendelkezései adják meg a törvényi kereteket és korlátokat. Az önkormányzati alrendszerben a helyi közigazgatási feladatokat az Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei által létrehozott hivatalai, a polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok látják el. A Mötv. 84. § (1) bekezdése alapján 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 hivaltalt vagy közös önkormányzati hivaltalt hoz létre. A hatékony feladat-ellátás, valamint humán- és költségvetési erőforrás optimalizálás miatt önálló polgármesteri hivatal létrehozása helyett egymással megállapodva közös önkormányzati hivaltalt is létrehozhatnak. A Mötv. 85. §-a határozza meg, mely esetekben

kötelező a helyi önkormányzatoknak közös önkormányzati hivatalt létrehozniuk. E szabályozás összhangban van a Charta helyi önkormányzás terjedelméről szóló 4. Cikke 3. pontjában foglaltakkal, amely szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.

- [19] A közigazgatás zavartalan működése közérdek és alkotmányos érték. Az állam felelőssége, hogy a közigazgatás zavartalan működésének feltételeit biztosítsa, és ezáltal biztosított legyen, mindenki élni tudjon az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarált azon jogával, amely szerint ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az állam felelős így azért is, hogy kialakítsa azt a feltételrendszert és megteremtse azokat az eszközöket, amelyekkel beavatkozhat a közigazgatási rendszerbe azon a ponton, ahol a működésében tartósan zavar mutatkozik, a közigazgatási feladatok ellátása során szervezeti vagy feladatellátási probléma jelentkezik. A önkormányzati igazgatási alrendszer vonatkozásában e célt – is – szolgálják az Alaptörvényben az Országgyűlésnek az 1. cikk (2) bekezdés *a)–b)* pontjaiban meghatározott jogalkotási feladat- és hatásköre és a Kormánynak a 15. cikkben és a 34. cikk (4) bekezdésében, a Mötv. 127. §-ában meghatározott feladat- és hatásköre, továbbá a Mötv. 132.–141. §-aiban meghatározott a kormányhivatalok törvényességi ellenőrzési feladatai és hatáskörei, valamint a bírói kezdeményezésben megjelölt Mötv. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseinek rendelkezései.
- [20] A helyi önkormányzatok szervezetalakításának szabadsága nem korlátlan, annak kereteit az Alaptörvény és a törvények határozzák meg. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *d)* pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi ügyek intézése körében törvény keretei között határozza meg szervezeti és működési rendjét. A szervezetalakítás körébe tartozik az önkormányzati hivatal létrehozása is. A jogalkotó a Mötv. 84. § (1) bekezdésében deklarálja az önkormányzatok hivatal fenntartási kötelezettségét: „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.”
- [21] A helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát a közös önkormányzati hivatal létrehozása vonatkozásában a Mötv. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseinek rendelkezései csak már azon végső esetben korlátozzák, amikor az érintett helyi önkormányzatok képviselő-testületei közös elhatározással az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül nem tesznek

eleget a Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdésében meghatározott esetekben a közös önkormányzati hivatal kötelező létrehozásának. E szabályozással a Mötv. azon alapvető célja valósul meg, amely szerint a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való joga változatlanul és hiánytalanul érvényesüljön, ugyanakkor az önkormányzati szervezet és működés átalakítása segítse elő a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelését.

[22] A közigazgatás zavartalan működésének biztosítása közérdekből indokolja, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok törvényi szervezetalakítási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, akkor az állam beavatkozzon. A jogalkotó ezért hatalmazta fel a kormányhivaltalt vezető törvényességi felügyeletet gyakorló kormány megbízottat arra, hogy települést kijelöljön közös hivatalba, ha a helyi önkormányzat a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló törvényi kötelezettségének határidőben nem tesz eleget. A kormány megbízott kijelölési jogát kötelezően gyakorolja, mert település hivatal nélkül nem maradhat. A Charta 8. Cikk 1. pontja alapján a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni, továbbá a 2. pontja szerint a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. A Mötv. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseinek rendelkezései a helyi önkormányzatok szervezetalakítási kötelezettségének törvényességi kontrollját, a legitim kormányzati beavatkozást szabályozzák. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Mötv. 85. §-ában szabályozott, közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló kormányhivatali döntés mint állami beavatkozás nem ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b)*, *d)* és *k)* pontjaiban meghatározott helyi önkormányzatokat megillető jogkörökkel és összhangban van a Charta 4. Cikk 6. pontjával és 6. Cikkével. Ezért az Alkotmánybíróság a Mötv. 85. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére, valamint általános és a Kúria előtt Kfv.IV.37.666/2015. számú ügyben történő, továbbá a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 4.K.27.063/2015. számú ügyben és a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 1.K.27.056/2015. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

[23] 3. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésekben felvetett, a helyi önkormányzatok szervezetalakítás szabadságának törvényi korlátozása kapcsán a kormányhivatali döntéshozatali eljárásban a helyi önkormányzatok

véleménynyilvánításával kapcsolatos aggályokat észlelte, és a szabályozás alkotmányossági vizsgálatát hivatalbóli eljárás keretében az alábbiak szerint folytatta le.

- [24] Ha a Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdésében szabályozott szervezetalakítási eljárásban az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jéig 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 [Mötv. 85. § (3a) bekezdés] kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kormányhivatal határozata ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet [Mötv. 85. § (3b) bekezdés]. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a bíró azt vizsgálhatja, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozásának Mötv.-beli feltételei fennálltak-e a kormányhivatali határozat meghozatalakor. A Mötv.-ben rögzített feltételek teljesülése esetén a kormányhivatal *sui generis* eljárási szabályok keretei között hozza meg határozatát. A Mötv. nem írja elő a kormányhivatal vezetője számára azt, hogy a szervezetalakítással érintett helyi önkormányzatok véleményét ki kellene kérnie határozata meghozatala előtt vagy konzultálnia kellene az érintett helyi önkormányzatokkal.
- [25] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A Chartát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki, a kihirdetés napja 1997. március 28.
- [26] A Charta 6. Cikk 1. pontja alapján a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg első igazgatási felépítésüket. Ez a rendelkezés az önkormányzati autonómia alapkérdésének tekinti a szervezetalakítás szabadságát. E szervezetalakítási szabadság azonban nem korlátlan. A Charta 8. Cikke szabályozza a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét, amelynek 3. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával”. A szervezetalakítás szabadságának kereteit és államigazgatási felügyeletét, mint ahogy arra az Alkotmánybíróság a 2. pontban kifejtettek alapján rámutatott, az Alaptörvény és

a Mötv. határozzák meg. Amennyiben a szervezetalakítás szabadságát törvény közérdekből korlátozza – mint a vizsgált jelen esetben, amikor a kormányhivatal kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást –, akkor alkalmazni kell a Charta 4. Cikk 6. pontjában foglaltakat, amely alapján 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.

- [27] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerint az Alkotmánybíróság – többek között – akkor állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [28] A Charta 4. Cikk 6. pontjában a részes államok vállalták, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, az önkormányzatokat mégis közvetlenül érintő kérdésben. Ebből következően az előzetes véleménykikérési kötelezettség a Chartát aláíró és azt az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdető magyar államra kötelező. A dialógus megvalósítására a részes államok viszonylagosan nagy mozgástérrel rendelkeznek, de annak állami szabályozása szükséges, amely során az előzetes véleménykikérési kötelezettség módjára, eljárási rendjére vonatkozó követelményrendszer meghatározása a jogalkotó kompetenciája. Az Alkotmánybíróság a Mötv. 85. §-a rendelkezéseinek vizsgálata során a fentiek alapján megállapította, hogy bár a Charta magyar jogrendszerbe való inkorporálása megtörtént és a jogalkotó az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésében meghatározta a helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködési kötelezettségét, de az Országgyűlés nem tett eleget a konzultációs-kötelezettségi eljárás Mötv.-beni törvényi szabályozásának. E jogalkotói mulasztás ellentétes az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint „[a] helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”. Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta a kormányhivatali döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának

és rendjének szabályait. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

[29] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Lévy Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[30] Nem tudom elfogadni a többségi határozat rendelkező részének az 1. pontját az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával. A mulasztás megállapítását az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdésére alapozta az ezt megszavazó alkotmánybírói többség, mely szerint ebből következik az a követelmény a kormányhivatalok vezetői felé, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozását több település vonatkozásában úgy tegyék meg, hogy előtte kikérik az ebbe bevonni szándékozott települések véleményét. Mivel az önkormányzati törvény ennek előírását elmulasztotta, így a többségi határozat alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg, és határidő megállapítása mellett ennek megszüntetésére hívta fel az Országgyűlést. Álláspontom szerint azonban a mulasztás megállapítása nem vette figyelembe, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás, ha nem is az előzetes véleménykikérés útján, de egy más szabályozással

lehetővé teszi a bevont települések vélemény- és akaratkifejezését ebben a folyamatban. A Mötv. 85. § (3) bekezdése ugyanis hatvan napot eleve ad a településeknek a megegyezésre a közös önkormányzati hivatal létrehozására, és a kormányhivatal vezetője csak ennek kudarca esetén lép be helyettük ennek létrehozására. Ám a (3c) bekezdés értelmében az önkormányzatok ezt a pótlást szabadon módosíthatják, és a kormányhivatal vezetője ezt csak úgy tudja megváltoztatni, ha a (3d) bekezdés szerint harminc napon belül a bíróságtól kéri ennek érvénytelenítését, és a bíróság ennek helyt ad. Vagyis ha más technikával is, de a véleménykikérés elmaradása nem hozza létre a települések egyoldalú alárendeltségét a kormányhivatal vezetője felé, hanem a pótlás, majd módosítás, majd bírósághoz felé fordulás, és a végén annak a döntésével egy kétoldalú döntési folyamatot nyújt a jelenlegi törvényi szabályozás is. Így az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdésébe foglalt együtt-döntési követelmény érvényesülését nem lehet hiányolni a jelenlegi szabályozásból sem. A törvényhozónak meg kell hagyni azt az alakító szabadságot, hogy különböző szabályozási technikák között választhasson az alaptörvényi követelmények megvalósítása érdekében. A többségi határozat az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával ezt a törvényhozási szabadságot szünteti meg, és e helyére a többségbe került alkotmánybírák álláspontját állítja. Ebben nem kívántam részt venni, és ezért fejtetem ki különvéleményemben a törvényhozói szabadságot védő álláspontomat.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [31] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, következésképpen annak indokolásával sem.
- [32] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azért, hogy a Mötv. a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló rendelkezései között nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.

- [33] Kétségtelen, hogy a Mötv. 85. §-ának (3a) bekezdése nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy a kormányhivatal vezetője döntése előtt köteles lenne kikérni az érintett helyi önkormányzatok véleményét. Ennek ellenére az ebből levont – és az Alkotmánybíróság többségi határozatának alapjául szolgáló – következtetés, miszerint az Országgyűlés mulasztást követett el, álláspontom szerint nem megalapozott.
- [34] A többségi határozatban is hivatkozott, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény ugyanis az Alaptörvény T) cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében kötelező magatartási szabály, a Q) cikk (3) bekezdése folytán pedig tartalma, a Charta is az. Márpedig a Charta 4. cikkének 6. pontja szerint „[l]ehetőség 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” (az angol nyelvű szöveg szerint: „[l]ocal authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly”). Létezik tehát olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyből következően a kormányhivatal vezetője – amennyiben az nem lehetetlen – köteles a közös önkormányzati hivatal kijelölésével érintett helyi önkormányzatok véleményét kikérni (amely vélemény természetesen nem lett volna kötelező a kormányhivatalra).
- [35] Ez összhangban van az Alaptörvény többségi határozatban hivatkozott 34. cikkének (1) bekezdésével, miszerint a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Márpedig az Alaptörvény – R) cikkének (2) bekezdése és T) cikkének (1) bekezdése szerint – szintén kötelező magatartási szabály. A 34. cikk (1) bekezdéséből levonható lett volna az a következtetés, hogy a kormányhivatal vezetője az adott esetben az együttműködési kötelezettségét csak az érintett helyi önkormányzatok véleményének kikérésével valósíthatja meg.
- [36] A fentiek alapján megállapítható, hogy létezik olyan hazai kötelező jogi szabály, amelynek az Alaptörvénnyel összhangban értelmezett szövege alapján az érintett helyi önkormányzatok véleményének kikérése kötelező a kormányhivatal vezetője számára. A vélemény kikérésnek módja (eljárási rendje) pedig nem olyan kérdés, amelyet jogszabálynak kellene tartalmaznia, hiszen egyszerű jognyilatkozatok beszerzéséről van szó. A véleménykikérés elmulasztása tehát egyszerű jogalkalmazói hiba, nem pedig jogalkotói mulasztás következménye. Ennek a jogalkalmazói hibának a kiküszöbölésére – az Alaptörvény R) cikke (3) bekezdésének és 28. cikkének alkalmazásával – az eljáró

közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetve a Kúria is rendelkeznek felhatalmazással.

- [37] Mindezek alapján álláspontom szerint nem volt és a továbbiakban sincs szükség arra, hogy a már létező jogi szabályokat egy újabb szabály megismételje, még ha annak nincs is alkotmányos akadálya, hogy alacsonyabb szintű jogi norma, vagyis valamilyen közjogi szervezetszabályozó eszköz (utasítás) ennek részletszabályait az egységes gyakorlat érdekében meghatározza. Különösen nincs szükség arra, hogy a redundáns szabályt sarkalatos törvénytől várjuk el. A sarkalatos törvények a magyar jogrendszer kiemelt jelentőségű szabályai, amelyek a legfontosabb – tulajdonképpen alkotmányos jelentőségű – rendelkezéseket kell, hogy tartalmazzák. A szervezeti és működési szabályzatokra tartozó részletesség elvárása sarkalatos törvénytől nem egyszerűen formalista, hanem a sarkalatos törvények lényegétől idegen megközelítés.
- [38] Álláspontom szerint ezért jogalkotói mulasztás megállapítására, különösen a Möt.v. vonatkozásában nem volt indokolt, az Alkotmánybíróság az Országgyűlést indokolatlan jogalkotásra kényszeríti. Elegendő lett volna az egyeztetési kötelezettségre vonatkozó alkotmányos követelmény kimondása az Alaptörvény 34. cikke (1) bekezdésével összefüggésben.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [39] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/768/2015.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 84. számában.

