

Kezeltével

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

III/768-0/2015

Erkezett:

2015 MARCH 10.

Példány:

1

Kezezőiroda:

Melléklet:

KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.37.666/2013/10.szám

A Kúria
által képviselt

I.r.,

által képviselt

II.r.,

IV.r.,

V.r. és

VI.r. felpereseknek a
kormány megbízott által képviselt

alperes ellen hatóság kijelölése tárgyában hozott
közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt
indított perében, - amely perbe

az alperes pernyertessége érdekében beavatkozott -
a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013.
július 11. napján kelt 2.K.27.064/2013/10/I. számú jogerős
ítélete ellen az I.r. felperes által 12. sorszám alatt
benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott
napon - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

V é g z é s t

A Kúria a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III.
törvény 155/B. § (3) bekezdése, továbbá az Alaptörvény 24.
cikk (2) bekezdés b) és f) pontjai, valamint az
Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a
és 32. § (2) bekezdés második fordulata alapján az
eljárást felfüggeszti és kezdeményezi a Magyarország helyi
önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. §-
ának nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát és
megsemmisítését. Kezdeményezi továbbá a Kúria a
megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános és a
Kúria előtt. Kfv.IV.37.666/2013. számú ügyben történő
alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

Kfv. IV. 37. 666/2013/10. szám

I n d o k o l á s

1.

A perbeli esetben a [REDACTED] (a per alperese) 2013. március 13-án kelt határozatával [REDACTED] községet (a perben alperesi beavatkozó) 2013. április 1-jei hatállyal a [REDACTED] tagjaként kijelölte. Döntését a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. § (1)-(3) bekezdéseire alapította.

A kormányhivatali határozatot a [REDACTED] önkéntesen létrehozó hat települési önkormányzat (a per felperesei) megtámadták a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt, amely a perben 2013. július 11-én hozott a keresetet elutasító jogerős ítéletet. A közös önkormányzati hivatalt alkotó települések elzárkóznak [REDACTED] község befogadásától, az elzárkózó magatartásuk miatt a közigazgatási határozatnak és a bírósági ítéletnek a mai napig nem lehetett érvényt szerezni.

Az I.rendű felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amelyben egyebek mellett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 4. cikk 6. pontja szerinti véleménynyilvánítási joguk megsértésére hivatkozott. Az eljárás teljes folyamatában sérelmezte azt, hogy a [REDACTED] nem tartott egyeztetést határozata meghozatalát megelőzően, döntésének indokaiból nem állapítható meg az, hogy a hat tiltakozó település érveit a közigazgatási szerv miként vette figyelembe és miért vette el.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelméből kiderül, hogy a tárgykörhöz kapcsolódóan öt egyéb bírósági eljárás és öt törvényességi felügyeleti eljárás van folyamatban.

2.

Az Mötv. 85. §-a által intézményesített közös önkormányzati hivatal (a továbbiakban: KÖH) létrehozása a települések számára lakosságszámhoz és földrajzi elhelyezkedéshez kötött törvényi kötelezettség. A települések általi öntevékeny társulás-szervezés hiányában az állam - általános hatáskörű területi államigazgatási szervének határozatával - kényszerítőleg hozza létre a helyi adminisztráció ezen intézményét. A társulás hatósági létrehozatalát követően a működtető önkormányzatok szabadsága abban áll, hogy egymással szerződéses keretek között rendezik a KÖH tárgyi, infrastrukturális, személyi,

Kfv. IV. 37. 666/2013/10. szám

pénzügyi/költségvetési és munkaszervezési háttérét.

Az Möt. rendelkezései értelmében az érintett önkormányzatok a kormányhivatal határozata ellen bírósági felülvizsgálattal élhetnek, amely jogorvoslat a közigazgatási bíraskodás hazai rendszerében szubjektív jellegű, jogszerűségi aktus-felülvizsgálatot jelent. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a bíró azt vizsgálhatja, hogy a KÖH létrehozatalának Möt.-beli feltételei fennálltak-e a határozat meghozatalakor.

Az Möt.-ben rögzített feltételek teljesülése esetén a kormányhivatal sui generis eljárási szabályok keretei között hozza meg határozatát. Az Möt. nem írja elő a kormányhivatal számára azt, hogy az államigazgatási szervezetalakítással érintett önkormányzatok véleményét ki kellene kérnie határozata meghozatala előtt, avagy bármilyen módon konzultálnia kellene az önkormányzatokkal.

3.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 2. §-ában kihirdetett Charta I. fejezete az önkormányzatiság európai alapértékeit, ezen belül az önkormányzati autonómia alapjait rögzíti.

A Charta 6. cikkében az önkormányzati autonómia alapkérdésének tekinti a szervezetalakítás szabadságát. A 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 N° 122)] szerint a szervezetalakítás szabadsága az önkormányzat választott testületének létrehozása mellett magában foglalja az igazgatás szervezeti egységének kialakítását, orientáló törvényi keretek közötti megszervezésének szabadságát is. A törvényi kötöttségek - a kommentár értelmében - nem lehetnek kényszerítő jellegűek [„(...) á ne pas imposer de structures organisationelles rigides”).

A Charta helyi önkormányzás terjedelmét meghatározó 4. cikk 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.”

Kfv. IV. 37. 666/2013/10. szám

A Charta hivatkozott rendelkezése szerint az önkormányzat a hatáskörébe tartozó kérdésekben és azon kívül is minden olyan kérdésben, amelynek közvetlen érintettje vélemény nyilváníthat („... á la fois celles qui relevent de ces collectivités et celles qui se situent hors de cette spheres, mais qui ont un impact particulier sur ces collectivités”). A Charta 4. cikk 6. pontjában a részes államok azt vállalták tehát, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, ám az önkormányzatot mégis közvetlenül érintő kérdésben.

4.

A Charta II. részében rendezi a részes államok kötelezettségeit, meghatározva azt a „minimum standardot”, amelynek vállalását az államok részéről elvárja, ugyanakkor kellő rugalmassággal meghagyja azt a mozgásteret, amely a későbbi és szorosabb elköteleződés lehetőségét biztosítja a számukra.

A Charta nem hoz létre olyan formális intézményi rendszert, amely rendelkezései érvényre juttatását direkt módon garantálná. A részes államok a folyamatos információnyújtást vállalják. Emellett az Európa Tanács Miniszterek Tanácsához közvetlenül kötődő Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus (Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, a továbbiakban: Konferencia) folyamatos monitoring tevékenysége jelent politikai jellegű garanciát a Charta rendelkezéseinek betartására.

E monitoring tevékenység részeként vizsgálta a Konferencia Monitoring Bizottsága 2013-ban az Möt. és a Charta rendelkezéseinek összhangját. A Monitoring Bizottság jelentésében ([CG(25)7FINAL]; 121.-27. pontok), illetve 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 Möt. 85. §-át, az abban szabályozott KÖH intézményét, mint amely a kistelepülések szervezetalkítási szabadságát alapvetően korlátozza. A jelentés értékelte az önkormányzati igazgatási apparátusok kapcsán érvényesíteni kívánt hatékonyságra és gazdaságosságra törekvés érveit, ennek tudatában fogadta el azonban az Möt. 85. §-ával szemben kritikus Ajánlásait.

5.

A Charta az Európa Tanács keretében megkötött multilaterális nemzetközi szerződés abban az értelemben

Kfv. IV. 37. 666/2013/10. szám

mindenképpen, hogy abból nemzetközi szinten a részes államok számára keletkeznek jogok és kötelezettségek. A magyar hagyományok szerinti inkorporáció, azaz a belső jogba törvénnyel történő kihirdetés nem változtat a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és jogok alanyán: a Charta révén elköteleződő állam a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségeinek belső jogalkotásában kell érvényt szerezzen.

Mindez másképpen megfogalmazva azt is jelenti, hogy önmagában az inkorporáció révén a belső jog szerinti jogalanyok, jelen esetben az önkormányzatok számára nem keletkeznek perben hivatkozható alanyi jogok.

Összefoglalva: az önkormányzatok nem hivatkozhatnak közvetlenül arra egy perben, hogy a kormányhivatal által meghozott határozat sérti a Charta valamely rendelkezését. Ugyanakkor a Chartában vállalt kötelezettségek csak abban az esetben válnak „élővé”, amennyiben azok megjelennek a részes állam jogalkotásában, és ily módon válnak perben hivatkozható joggá avagy kötelezettséggé.

Magyarország 1990-ben vált az Európa Tanács tagjává, ezzel megnyílt a lehetősége arra, hogy az Európa Tanács számos olyan egyezményéhez csatlakozzon, amelynek csak tagállamok lehetnek a részesei. Ezek között fontos helyet foglal el a Charta, amelynek aláírására Magyarország részéről 1992. április 6-án került sor. Ezt követően az egyezmény Magyarország viszonylatában a megerősítésről szóló okirat 1994. március 21-én, az Európa Tanács főtitkáránál történt letétbe helyezése után három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján, azaz 1994. július 1-jén hatályba lépett.

Magyarország nem élt a 12. cikkben felajánlott korlátozott kötelezettség-vállalás lehetőségével: a Chartát egészében elfogadta magára nézve kötelezőnek.

(<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=30/10/2014&CL=ENG>)

6.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) rendelkezései értelmében a Charta és az Möt. rendelkezéseinek összevetésére, a nemzetközi kötelezettségbe ütközés megállapítására az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel. Ezért a Kúria a fentiekben kifejtettek szerint indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Möt. 85. §-ának a Charta 4. cikk 6. pontjával, valamint 6. cikkével való összhangját. Az összhang hiányának megállapítása esetére az Möt. 85. §-ának

Kfv. IV. 37. 666/2013/10. szám

megsemmisítése mellett mondja ki az Möt. 85. §-ának perbeli alkalmazhatatlanságát.

Avagy határozza meg azt a követelményrendszert, amelynek keretei között a nemzetközi szerződésben foglaltak, valamint az Möt. hatékonyságra és gazdaságosságra épített rendelkezései az önkormányzatok észrevételeinek figyelembe vétele mellett együttesen érvényesülhetnek, azaz a közigazgatási bírói hatáskör érdemi felülvizsgálattá válhat.

Az Möt. 85. §-a a fent megjelölt peres eljárásban alkalmazandó jog, mivel a felülvizsgálat tárgya a megjelölt törvényi rendelkezésen alapuló közigazgatási határozat.

7.

Ez ellen a végzés ellen a Pp. 155/B. § (4) bekezdése alapján fellebbezésnek nincs helye.

Budapest, 2014. október 21.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr.
Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró**

A kiadmány hitelül:

Janusz
tisztviselő

