

A KÚRIA

mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.39.004/2012/4.szám

A Kúria a dr. Balogh Ádám ügyvéd által képviselt felperesnek a dr. Kiss Miklós ügyvéd által képviselt alperes ellen közgyűlési határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Hajdú-Bihar-Megyei Bíróság 2011. november 2. napján kelt 9.K.30.282/2011/8. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 11. sorszámon benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán tárgyaláson kívül meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Kúria a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság által hozott 9.K.30.282/2011/8. sorszámu ítéletét, továbbá az alperes 36/2011. (III.01.) számú határozatát hatályon kívül helyezi, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy a felperes részére - 15 napon belül - fizessen meg 30.000 (azaz harmincezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A feljegyzett kereseti és felülvizsgálati eljárás illetékét az állam viseli.

A ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az alperesi önkormányzat képviselő-testülete 2011. március 1-jén megtartott képviselő-testületi ülésén a 36/2011. (III.01.) határozatával visszavonta az Általános iskola igazgatói munkakörének betöltésére adott magasabb vezetői megbízást L.V.-tól.

A felperes Kormányhivatal törvényességi észrevételt tett az alperes 36/2011. (III.1.) határozat ellen a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 84.§ (10) és (12) bekezdése alapján, és egyben a Kötv. 84.§ (8) bekezdésében szabályozott egyeztető eljárást kezdeményezett.

Az alperesi önkormányzat polgármestere a törvényességi észrevétel

megtárgyalására 2011. június 7-ére hívta össze a képviselő-testület rendkívüli ülését, határozatképesség hiányában azonban az előzetes egyeztető eljárásra sem került sor.

Az alperes jegyzője ezt megelőzően - 2011. május 20-án - arról tájékoztatta a felperest, hogy az érintett általános iskola volt igazgatója, akit a sérelmezett döntés érint, a munkaügyi bíróság előtt pert kezdeményezett a munkaviszony megszüntetés jogellenességének megállapítása iránt.

Az általános iskola egykori vezetője L.V. a felpereshez érkezett beadványában törvényességi ellenőrzés lefolytatása iránt kérelmet terjesztett elő. Ebben arra hivatkozott, hogy a Kötv. 102.§ (3) bekezdése sérült, mivel a véleményezési eljárásokat az önkormányzat a vezetői megbízásának visszavonását megelőzően nem folytatta le, ezért kérte felperes közigazgatási hivatalt, hogy a törvényességi ellenőrzést folytassa le, majd forduljon bírósághoz a megbízást visszavonó határozat felülvizsgálata végett. Ez után a felperes törvényességi ellenőrzési jogkörében megállapította, hogy az alperes megsértette a Kötv. 102.§ (3) bekezdésében meghatározott követelményeket, és a törvényességi felhívás ellenére az alperes Képviselő-testülete nem tett intézkedést a törvénysértés megszüntetésére. Megállapította továbbá az egyeztető eljárás is eredménytelen volt, ezért a keresetindítás mellett döntött.

A felperes kereseti kérelmében H...Önkormányzat Képviselő-testületének a 36/2011. (III.01.) határozata jogszabálysértése megállapítását kérte, és azt, hogy a Kötv. 84.§ (14) bekezdés ac./pontja alapján a bíróság rendelje el a jogsértő költségén a jogsértés előtti állapot helyreállítását.

Álláspontja szerint a Kötv. 84.§ (12) bekezdését a (8) és a (10) bekezdésével együttesen kell értelmezni, ebből következően a közigazgatási hivatalnak, mint a helyi önkormányzat törvényességi ellenőrzéséért felelős szervnek a Kötv. 84.§ (12) bekezdése alapján megtámadási joga van a képviselő-testületi határozattal szemben.

A felperes szerint amennyiben a megtámadási lehetőséget a Kötv. 84.§ (12) bekezdése nem szabályozná, akkor is bírósághoz fordulhatna a képviselő-testületi határozat felülvizsgálata végett a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99.§ (2) bekezdés b) pontja alapján.

Az alperes érdemi ellenkérelmében a felperesi kereset elutasítását kérte. Álláspontja szerint a felperes nem jogosult keresetindításra, a Kötv. 84.§ (12) bekezdése ugyanis a megtámadásra jogosultak körét nevesíti és e körben csak a sérelmet szenvedett fél és az tartozik bele, akinek a határozat megtámadásához törvényes érdeke fűződik.

Az alperes véleménye szerint az Ötv. alapján sincs a felperesnek megtámadási joga, mivel törvényességi ellenőrzési jogköre az Ötv. 98.§ (4) bekezdés a) pontja szerint nem terjed ki azon esetekre, amelynél munkaügyi vitának, vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye.

Az alperes ellenkérelmében nem vitatta, hogy a Kötv. 102.§ (3) bekezdése szerinti véleményezési eljárási kötelezettségnek nem tett eleget, ennek a törvényben előírt eljárásnak a lefolytatására a sérelmezett döntés meghozatala előtt nem került sor.

A Hajdú-Bihar-Megye Bíróság 9.K.30.282/2011/8. számú ítéletében a felperes keresetét elutasította.

A megyei bíróság az alperesi ellenkérelemben foglaltaknak adott helyt, és megállapította, hogy a felperesnek, se a Kötv. 84.§ (8), (10) és (12) bekezdései alapján, sem pedig az Ötv. 98.§ (2) bekezdés a) pontja szerint nincs keresetindítási joga a képviselő-testületi határozat jogszerűtlenségének megállapítására.

A bíróság osztotta az alperes azon álláspontját, hogy az Ötv. 98.§ (4) bekezdése kizárja az önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv eljárását abban az esetben, ha a helyi önkormányzati határozat alapján munkaügyi vitának van helye.

A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelemmel élt.

Vitatta a megyei bíróság ítéletének azon állítását, mely alapján a Kötv. 84.§ (8), (10) és (12) bekezdése kizárja a Kormányhivatal keresetindítási jogát. Álláspontja szerint ezeket a rendelkezéseket együtt kell értelmezni, és az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésre jogosult szerv bírósághoz fordulásának a joga nem csak a semmisségi okok esetén áll fenn, hanem fennáll megtámadási ok esetén akkor is, ha a döntés meghozatalát megelőző véleményezési eljárás elmarad. A felperes szerint a Kötv. rendelkezései alapján a közigazgatási hivatal ebben az esetben keresetindítási joggal rendelkezik. Ezzel szemben a bíróság a Kötv. 84.§ (12) bekezdésében a (10) bekezdésre történő visszautalást úgy értelmezte, mintha azt csak semmis döntés esetében kellene alkalmazni. Az ítélet annak ellenére, hogy kiemelte a semmisségi és a megtámadhatósági okok különbségét, és a megtámadásra jogosultak körét, nem ismerte el a megtámadható döntéseknél az érvénytelenség megállapítására irányuló, a semmisségi eljárástól elkülönülő eljárást. A felperes szerint a hibás jogszabályi értelmezés miatt a megyei bíróság ítélete törvényt sértő.

Kifejtette továbbá, hogy a bíróság tévesen jutott arra a

következtetésre, hogy az önkormányzati fenntartású intézménynél a megtámadásra jogosult közvetlenül fordulhat bírósághoz. A Munkaügyi Bíróság előtt folyó munkaügyi perben az elmaradt véleményeztetést nem tekintik érvénytelenségi oknak, mert az nem anyagi jogi természetű, azt közigazgatási bíróság előtt folyó perben kell vizsgálni.

Mindezek alapján a felperes felülvizsgálati kérelme arra irányult, hogy a Kúria a Hajdú-Bihar-Megye Bíróság által hozott 9.K.30.282/2011/8. számú ítéletét helyezze hatályon kívül, az első fokon eljáró bíróságot utasítsa új eljárásra és kötelezze az alperest a felmerült perköltség megfizetésére.

Az alperesi önkormányzat felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a Hajdú-Bihar-Megye Bíróság 9.K.30.282/2011/8. sz. alatti ítélete hatályban való fenntartását, továbbá kérte, hogy a Kúria kötelezze a felperest a felülvizsgálati eljárásban felmerült valamennyi költség megfizetésére.

Az alperes szerint mind a Kötv. 84.§ (12) bekezdése, mind pedig az Ötv. 98.§ (4) bekezdése alapján helyesen jutott arra a megyei bíróság, hogy a felperesnek az adott önkormányzati határozattal szemben nincs keresetindítási joga. Kifejtette, hogy a Kötv. említett rendelkezései szerint a felperes nem tekinthető sérelmezett félnek, sem pedig olyannak, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik. Az Ötv. pedig kizárja a törvényességi ellenőrzést azon önkormányzati határozatokkal összefüggésben, amelyben munkaügyi jogvitának van helye.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

A Kötv. 102. § (3) bekezdése szerint a fenntartó a közoktatási intézmény megszüntetésével, átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, nevének megállapításával, vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával összefüggő döntése előtt véleményezési eljárást köteles lefolytatni, amelynek során beszerzi - többek között - az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, stb. a véleményét.

A felülvizsgálattal érintett ügyben az alperes a 36/2011. (III.01.) határozatával visszavonta az Általános Iskola igazgatói megbízását. A vezetői megbízás visszavonását megelőzően nem történt meg a Kötv. 102. § (3) bekezdése szerinti véleményezés, ezt a tényt az alperes sem vitatta.

A Kötv. 84. § (12) bekezdése szerint „Ha jogszabály a fenntartói irányítás körébe tartozó valamely döntés meghozatalát előzetes vélemény, egyetértés, szakvélemény beszerzéséhez köti, az ennek

elmulasztásával hozott döntés megtámadható. A sikeresen megtámadott döntés a meghozatalának időpontjától kezdődő hatállyal érvénytelenné válik. Megtámadásra a sérelmet szenvedett fél és az jogosult, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik. (...) Az érvénytelenség megállapítását a (8) és (10) bekezdésben meghatározottak szerint lehet kezdeményezni...." A Kötv. 84. § (8) bekezdése a semmisség megállapításának kezdeményezéséről szól, a (10) bekezdés pedig a semmisség megállapítása körében úgy rendelkezik, hogy „Ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, a közigazgatási hivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvény 98. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a törvényességi ellenőrzési jogkörében állapíthatja meg a semmisség fennállását. Ha a közigazgatási hivatal eljárása nem vezetett eredményre, a döntést a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései alapján megtámadhatja a bíróság előtt...."

Helyesen állapította meg a megyei bíróság, hogy a Kötv. különbséget tesz a semmis és a megtámadható döntések között. Helyesen állapította meg azt is, hogy a Kötv. 102. § (3) bekezdése szerinti véleményezések elmaradása alapján hozott döntés - jelen esetben képviselő-testületi határozat - a Kötv. 84. § (12) bekezdése szerint megtámadható. Ugyanakkor a Kötv. 84. § (12) bekezdése utal a 84. § (10) bekezdésben meghatározott kezdeményezésre is, amelynek címzettje az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző szerv.

A Kúria megállapítja, hogy a Kötv. által tett semmisség és megtámadhatóság közötti különbségtételt nem érintve a Kötv. 84. § (10) és (12) bekezdéseiből az következik, hogy az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző szervnek a Kötv. 102. § (3) bekezdésébe foglalt egyeztetési eljárások elmaradása esetén nemcsak akkor van keresetindítási joga, ha egyben valamely semmisségi ok [Kötv. 84. § (7) bekezdés] is fennáll, hanem az egyeztetési eljárás - tehát a határozathozatali eljárás garanciális szabályainak a - mellőzése esetén is. Mindez következik az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó szerv Ötv.-ben meghatározott közjogi státuszából is. A közigazgatási hivatalnak törvényes érdeke fűződik az önkormányzatok működése törvényességének biztosításához. [Kötv. 84. § (12) bekezdés].

Az Ötv. 98. § (3) bekezdése szerint „a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat

a) szervezete, működése, döntéshozatali eljárása,

b) döntései (rendelete, határozata), stb. megfelel-e a jogszabályoknak."

Az Ötv. 99. § (2) bekezdés b) pontja általános felhatalmazást ad, amikor kimondja, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv kezdeményezheti a „törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát".

Az Ötv. 98. § (4) bekezdése szerint „Nem terjed ki a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv törvényességi ellenőrzési jogköre - az (5) bekezdésben foglalt kivétellel - azokra a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján

a) munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának,

b) külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye."

Az Ötv. 98. § (5) bekezdésében foglalt kivétel szerint „a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv törvényességi ellenőrzési jogköre kiterjed a (4) bekezdésben felsorolt határozatokra is a (3) bekezdés a) pontjában

meghatározott körben, továbbá a (4) bekezdés a) pontja esetében, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz."

Az Ötv. 98. § (3) bekezdés a) pontja - mint kivétel - épp az önkormányzatok döntéshozatali eljárásának törvényességi vizsgálatára vonatkozik, az igazgatói vezetői megbízás képviselő-testületi visszavonását megelőző - a Kötv. 102. § (3) bekezdésben előírt - eljárás önkormányzati döntéshozatali eljárás.

A Kúria a fentiek alapján megállapította, hogy mind a Kötv.-nek a jogviszony keletkezésekor hatályban volt szabályaiból, mind pedig az Ötv. rendelkezéseiből következik az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó szerv keresetindítási joga azon önkormányzati határozatok érvénytelenségének megállapítására, amelyeket a Kötv. 102. § (3) bekezdésébe foglalt véleményezési eljárások mellőzésével hoztak. Ezt támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.296/2007/6. számú ítélete is, amelyben közigazgatási hivatal felperes önkormányzat alperes ellen indított perében a Legfelsőbb Bíróság elismerte a közigazgatási hivatal keresetindítási jogát a Kötv. 102. § (3) bekezdésében foglalt szabályok megsértése esetén. Az ítélet megállapította, hogy „a felperes törvényességi ellenőrzési jogkörébe tartozik az alperesi képviselő-testület működési, döntéshozatali eljárási szabályainak betartása”, s rámutatott, hogy „az alperesi képviselő-testület megsértette a Kötv. 102. § (3) bekezdését, amikor az iskolai diákönkormányzat előzetes véleményét nem szerezte be” az intézményvezetői pályázatot elbíráló döntéshez.

A Kúria a felülvizsgálati kérelem alapján végezetül megállapítja, hogy az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó szervnek e jogköréből eredő - a önkormányzati határozatok elleni - keresetindítási joga és az önkormányzati határozat által érintett fél határozat elleni jogorvoslati joga (jelen ügyben az alperesi határozat alapján megindult munkaügyi per) két különböző jogintézmény. A törvényességi felügyelet az önkormányzati szervezetrendszer jogszerű működését, míg a munkaügyi vita az egyéni jogvédelmet szolgálja.

A Kötv. 102. §-át 2012. szeptember 1-ei hatállyal hatályon kívül helyezte a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nköt.) 95. § (6) bekezdése. Az Nköt. 40. § (1) bekezdése és 83. § (3)-(4) bekezdései ugyanazon véleményezési eljárás lefolytatását, illetve ennek elmaradása esetén ugyan azt a jogkövetkezményt írják elő, mint korábban a Kötv. A megismételt eljárás során így az alperes az Nköt. 83. § (3)-(4) bekezdései szerinti véleményezési eljárást köteles lefolytatni.

Mindezekre figyelemmel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § /4/ bekezdése alapján az alperes határozatát a Pp. 339. § /1/ bekezdése alkalmazásával hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárás lefolytatására, és új határozat meghozatalára kötelezte.

A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmének helyt adott, ezért a

Pp. 270. § /1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése alapján a pervesztes alperest kötelezte a felperes felülvizsgálati költségének megfizetésére. A Kúria az elsőfokú eljárásra tartozó perköltségről való rendelkezést mellőzte, mivel az elsőfokú eljárásban a felperest köztisztviselője képviselte.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2012. október 24.

Dr. Kalas Tibor sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

**Dr. Hörchneré
Dr. Marosi Ildikó sk.**
bíró