

A KÚRIA

mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.39.023/2012/9.szám

A Kúria a dr. Teschmayer Gábor főigazgató által képviselt felperesnek a dr. Bódor Sarolta ügyvéd által képviselt alperes ellen képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2011. november 2. napján kelt 3.K.21.517/2011/8. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 10. sorszámon benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Kúria a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 3.K.21.517/2011/8. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A le nem rótt 36.000 (azaz harminchatezer) forint felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

Az alperesi Sz. Önkormányzat képviselő-testülete 2011. február 28-án meghozott 104/2011. (02.28.) kt. határozatával az önkormányzat fenntartásában lévő Általános Iskola, és Gimnázium nevelési, oktatási intézményben B.F. magasabb vezetői megbízását azonnali hatállyal visszavonta.

A felperesi kormányhivatal vezetője törvényességi észrevételt tett a 104/2011. (02. 28.) kt. számú határozat meghozatalához vezető döntéshozatali eljárással kapcsolatban. Megállapította, hogy sérült a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 102.§ (3) bekezdése, 84.§ (10) és (12) bekezdése, amely miatt a döntés érvénytelen. Az érvénytelenségre tekintettel kezdeményezte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98.§ (2) bekezdése alapján a törvénysértés megszüntetését. A képviselő-testület a törvényességi észrevételt megtárgyalta, az abban foglaltakat tudomásul vette, de a határozatot ennek ellenére nem vonta vissza.

A törvényességi ellenőrzés eredménytelensége miatt a felperes kezdeményezte a bíróságnál az alperes határozatának hatályon kívül helyezését a jogsértés előtti állapot helyreállítása érdekében.

Az alperes ellenkérelmében tartalmilag vitatta a felperes kereshetőségi jogát.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 3.K.21.517/2011/8. számú ítéletében az alperesi önkormányzat képviselő-testületének a 104/2011. (II.28.) kt. számú határozatát hatályon kívül helyezte.

A bíróság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a felperes kormányhivatalnak van-e perindítási, illetve kereshetőségi joga az ügyben.

A bíróság szerint a perindítási jog ebben a jogvitában értelmezhetetlen, figyelemmel arra, hogy az Alkotmány, az Ötv. továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény és az ennek végrehajtására kiadott 288/2010. (XII.21.) Kormányrendelet hatalmazza fel a kormányhivatalt, hogy a helyi önkormányzat jogszabálysértő rendeletei vagy határozatai tekintetében a jogsértés megszűnését a bíróság, vagy az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezzék.

A bíróság szerint az alperes kereshetőségi jog hiányára való hivatkozása is téves, mert a kereshetőségi joggal a törvényesség helyreállítása körében - a fenti szabályokra is figyelemmel - a felperesnek közvetlen érintettsége van. Az Alkotmány, de az Alaptörvény szerint is a kormányhivatal részt vesz a helyi önkormányzatok és szerveik törvényességi ellenőrzésében, azaz törvénysértés észlelése esetén a hatáskörrel rendelkező szervnél köteles a szükséges intézkedéseket megtenni. Ebből következően a kormányhivatal jogszabályon alapuló igényt érvényesít.

Rámutatott a megyei bíróság, hogy téves az arra való hivatkozás is, amely szerint a felperest az Ötv. 98.§-a alapján perindítási jog azért nem illeti meg, mert a vezetői megbízatás visszavonása esetén munkaügyi vitának van helye. A bíróság kifejtette, hogy a hivatal törvényességi ellenőrzési jogköre kiterjed annak vizsgálatára, hogy a testület rendelkezett-e a döntéshozatalhoz szükséges hatáskörrel, határozatképes volt-e, betartották-e a döntéshozatalhoz előírt törvényi előírásokat, azaz a döntés jogszerű, vagy érvényes volt-e.

A bíróság következtetése szerint az Ötv. 98.§ (4) bekezdés a) pontja alól - az (5) bekezdés alapján - kivétel a (3) bekezdés a) pontja szerinti eset, amikor a helyi önkormányzat döntéshozatali

eljárása során merülnek fel olyan szabálytalanságok, amelyek nem az anyagi jogszabálysértést vizsgáló munkaügyi bíróság által kerülnek elbírálásra, hanem a közigazgatási eljárásban.

A bíróság megállapította, hogy a felperes helyesen jelölte meg, hogy az önkormányzat képviselő-testületének a magasabb vezetői megbízást visszavonó döntése törvénysértő, mert a döntést nem előzte meg a Kötv. 102.§ (3) bekezdése szerinti kötelező véleményezési eljárás. A vélemény beszerzése a döntés érvényességének feltétele, a véleményeket nem lehet utólag pótolni, mert azok a döntés szakszerűségét hivatottak biztosítani.

A megyei bíróság a fentiek alapján a képviselő-testület jogszabálysértő eljárás alapján meghozott 104/2011. (02.28.) határozatát a Pp. 339.§ (1) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte.

A bíróság mellőzte a képviselő-testület új eljárás lefolytatására kötelezését, mert a jogszerű állapot a döntéssel helyreállt, ezért új eljárás lefolytatása szükségtelen.

Az ítélet ellen az alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Kérelmében előadta, hogy álláspontja szerint az Ötv. 98.§ (4) bekezdésének a) pontja szerint nem terjed ki a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi ellenőrzési jogköre az (5) bekezdésben foglalt kivétellel azokra a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében előadta, hogy ezt megerősíti a Közigazgatási Kollégium 189-es számú véleménye is, mely arra mutat rá, hogy a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörének gyakorlását csak olyan határozat esetében folytathatja, amely a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz. Jelen ügyben a vezetői megbízás visszavonása nem ilyen típusú jogszabálysértés, így nem tartozik a törvényességi ellenőrzés alá.

Az alperes hivatkozott arra, hogy a megyei bíróság ítélete szerint az Ötv. 99.§ (2) bekezdés d) pontja alapján a kormányhivatal perindítási jogosultsága nem korlátozódik az önkormányzat szervezetére, működésével döntéshozatali eljárásával összefüggő jogsértésekre. Ezzel szemben - érvel az alperes - az Ötv. 99.§ (2) bekezdés nem tartalmaz d) pontot, így nem állapítható meg, hogy a bíróság mire alapította a perindítás és a keresetösségi jog tekintetében az álláspontját.

Vitatta a kormányhivatal véleményét a tekintetben is, hogy az önkormányzat utólag már nem tehetett eleget törvényi

kötelezettségének.

A felperes, felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő.

Véleménye, hogy a képviselő-testületnek a közoktatási intézmény vezetője megbízásának visszavonásával kapcsolatos döntése előtt ki kellett volna kérnie a Ktv. 102.§ (3) bekezdésében felsorolt szervek véleményét. Az iratokban nem lelhető fel arra utalás, hogy a képviselő-testület ezt kikérte volna döntése meghozatala előtt. Hivatkozott a Ktv. 84.§ (12) bekezdésére, 102.§ (2) bekezdés e) pontjára, és 102.§ (3) bekezdésére.

A felperes ellenkérelemében kifejtette, hogy a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárások megsértése a döntés érvénytelenségét eredményezi. A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.351/2002/4. sorszámú ítéletében egy hasonló ügyben kimondta, hogy a Ktv. 102.§ (3) bekezdése a fenntartó számára kettős kötelezettséget ír elő, egyrészt a véleményezési eljárás lefolytatását, másrészt ennek az előzetességét. Hivatkozott a felülvizsgálati ellenkérelem arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.IV.37.296/2007/6. sorszámú ítéletében helybenhagyta a Heves Megyei Bíróság azon ítéletét, amely hatályon kívül helyezte a Ktv. 102.§ (3) bekezdésének megsértésével meghozott képviselő-testületi döntést. Ebben a döntésében is arra utalt a Legfelsőbb Bíróság, hogy a véleményezési eljárás előzetes elmaradása érvénytelen döntést eredményez, amelynek utólagos pótlása nem orvosolja az érvénytelenséget.

Kifejtette, hogy az Ötv. 98. § (3)-(5) bekezdései alapján nem helytálló az alperesi képviselő azon jogértelmezése és állítása sem, mely szerint a határozatot megelőző döntéshozatali eljárásra az ellene kezdeményezhető munkaügyi jogvita miatt nem terjed ki a törvényességi ellenőrzési jogkör.

Véleménye szerint a Közigazgatási Kollégium 189. számú véleménye éppen a felperesi álláspontot támasztja alá, de a Közigazgatási Kollégium véleményeinek felülvizsgálatáról szóló 3/2010. (XI.18.) KK. véleményben a fenntartott vélemények között a Közigazgatási Kollégium 189. számú véleménye már nem szerepel. Ahogy nem szerepel a 6/2010. (XI.25.) Közigazgatási Jogegységi Határozatban sem, amely arról rendelkezik, hogy a rendelkező részben meghatározott időpontot megelőzően mely jogegységi határozatok, állásfoglalások és vélemények alkalmazhatók.

A felülvizsgálati ellenkérelem végül kifejti, hogy a Ktv. 84.§ (10) bekezdése egyértelműen megjelöli, hogy a helyi önkormányzatok törvényessége ellenőrzéséért felelős szerv, azaz a kormányhivatal az Ötv. 98.§ (2) bekezdésének a) pontjában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva jogosult a semmisség

megállapítására, illetve a Ktv. 84.§-ában meghatározott eljárás képviselő-testület előtti, illetve annak eredménytelensége esetén bíróság előtti lefolytatására.

Mindezek alapján a felperes felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a jogerős ítélet hatályában való fenntartását. Kérte továbbá, hogy a Kúria kötelezze az alperest a felmerült költségek viselésére.

B.F.felperesi beavatkozó felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztett elő. Ebben előadta, hogy a munkaügyi jogvita és a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogköre elválik. A hivatal a döntések munkajogi, anyagi jogszabályok betartására vonatkozó tartalmát nem ellenőrizheti, viszont az önkormányzati szervek működésének döntéshozatali eljárásának jogszerűségét - az Ötv. szerint - igen.

Utal arra, hogy a közigazgatási kollégium 189-es számú véleménye is ezt tartalmazza, de 2010. óta már nem alkalmazható a felperes által is hivatkozottak szerint.

Kifejtette, hogy felperes jelen perben az önkormányzati képviselő-testület határozatát nem annak munkajogi tartalma, hanem a döntéselőkészítés során megvalósított közjogi jogszabálysértés vonatkozásában vonta törvényességi ellenőrzése alá, amelyre az Ötv. alapján jogosult.

A felperesi beavatkozó alaptalannak és kifejezetten rosszhiszemű hivatkozásnak tekintette az alperes azon véleményét, mely szerint nem állapítható meg, hogy a jogerős ítéletnek mi a jogi alapja, mert az Ötv. 99.§ (2) bekezdésének nincs d) pontja. Az ítéletben valóban d) pont szerepel, azonban nyilvánvaló, hogy elírás történt, hiszen a bíróság az Ötv. 99.§ (2) bekezdés b) pontjára kívánt utalni, ami az érveléséből és a jogerős ítéletből egyértelműen kiderül.

A felülvizsgálati kérelem nem 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 104/2011. (02.28.) kt. határozatával azonnali hatállyal visszavonta B.F. magasabb vezetői megbízatását az Általános Iskola, és Gimnázium éléről. 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....”

A Kötv. különbséget tesz a semmis és a megtámadható döntések között. 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 „törvénytörő 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, a magasabb 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 megállapította, 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 esetben a munkaügyi per) két különböző jogintézmény. A törvényességi felügyelet az önkormányzati szervezetrendszer jogszerű működését, míg a munkaügyi vita az egyéni jogvédelmet szolgálja.

A Kúria megállapítja, hogy a jogerős ítélet nem jogszabálysértő azért sem, mert a Kötv. 102.§ (3) bekezdésben foglalt véleményezési eljárás lefolytatása a vezetői megbízatás visszavonásának érvényességi feltétele. Helyesen állapította meg a megyei bíróság, hogy az alperesi önkormányzat képviselő-testületének 104/2011. (02.28.) kt. számú határozata törvényt sértő, mert - figyelemmel az Ötv. 98. § (3)-(5) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekre is - megsértette a döntéshozatali eljárás törvénybe foglalt rendjét. A véleményezési eljárás a döntést megelőző, a döntés érvényességi feltételeként meghatározott eljárás, így annak utólagos pótlása útján nem válik a döntés jogszerűvé.

A Kúria utal arra, hogy nem állapítható meg az ügy érdemére kiható jogszabálysértés a miatt, hogy a jogerős ítélet az Ötv. 99. § (2) bekezdés d) pontjára utaló mondatot tartalmaz, holott a 99. § (2) bekezdésnek nincs d) pontja. Az ítélet vonatkozó részének tartalmából egyértelműen megállapítható, hogy a bíróság az Ötv. 99. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott szabályt alkalmazta, amely szerint a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv kezdeményezheti a törvényt sértő önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatát.

A felülvizsgálati kérelem hivatkozik a Közigazgatási Kollégium 189-es véleményére, mint olyan dokumentumra, amely álláspontját támasztja alá. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiuma a 3/2010. (XI.18.) KK. véleményben felülvizsgálta a korábban kiadott véleményeket és úgy döntött, hogy azokat - a 3/2010. (XI.18.) KK. véleményben felsorol hat véleményen kívül - nem tartja fenn. Az alperes által hivatkozott vélemény a felsorolásban nem szerepel.

A fentiek alapján a Kúria a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján a megyei bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmének nem adott helyt, az alperes illetve alperesi beavatkozó a felülvizsgálati eljárásban perköltséget nem igényelt, ezért arról rendelkezni nem kellett.

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

Budapest, 2012. november 19.

Dr. Kalas Tibor sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

Dr. Hörchneré
Dr. Marosi Ildikó sk.
bíró