

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5083/2012/4.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

a Fővárosi Ítéltábla 3.Pf. tanács (Fővárosi Ítéltábla, 1027 Budapest, Fekete Sas utca 3.) indítványozó által kezdeményezett,

a Budapest Főváros Terézváros Önkormányzata Képviselő-testületének,

az Önkormányzat tulajdonában lévő vagyonnal való gazdálkodás és rendelkezés szabályairól szóló 25/2004. (V. 25.) számú rendelete felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban,
meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa

megállapítja, hogy Budapest Főváros Terézváros Önkormányzata Képviselő-testületének az Önkormányzat tulajdonában lévő vagyonnal való gazdálkodás és rendelkezés szabályairól szóló 25/2004. (V. 25.) számú rendelete 16. § (4) bekezdése törvényellenes volt, ezért az nem alkalmazható a Fővárosi Ítéltábla előtt 3.Pf.21.048/2012. számon folyamatban lévő perben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozata Magyar Közlönyben való közzétételét.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. A Fővárosi Törvényszék 2012. április 12-én kelt 65.P.25087/2011/19. számú ítéletében semmisnek mondta ki a Budapest VI. kerület Andrássy úton található ingatlan elidegenítése tárgyában a Budapest Főváros Terézvárosi (jogelőd) Önkormányzata (a továbbiakban: érintett Önkormányzat) és egy gazdasági társaság között 2004. június 24. napján megkötött, 2004. július 19. napján módosított adásvételi szerződést. A Fővárosi Törvényszék ítéleti döntését – egyéb jogi érvei mellett – arra alapozta, hogy az érintett Önkormányzat az ügyleti feltételeket a maga által megalkotott rendelet és az ügyletkötés idején hatályos, az Önkormányzat tulajdonában lévő vagyonnal való gazdálkodás és rendelkezés szabályairól szóló 25/2004. (V. 25.) számú rendeletében (a továbbiakban: Ör.) a pályáztatásra vonatkozó előírások megkerülésével alakította ki.

2. A perben II. r. felperesként eljáró ügyész (Fővárosi Főügyészség) keresetében – többek között - arra hivatkozott, hogy az Ör. 16. § (4) bekezdése törvényt sértő, mivel álláspontja értelmében az érintett Önkormányzat e rendelkezése az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) 108. § (1) bekezdésével ellentétesen ad lehetőséget a korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon elidegenítésekor a versenytárgyalás mellőzésére.

3. A perben fellebbviteli fórumként eljáró Fővárosi Ítéltábla 3.Pf tanácsa (a továbbiakban: Indítványozó) 3.Pf.21.048/2012/9. számú végzésével a per tárgyalásának felfüggesztése mellett kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását. Indítványában arra

hivatkozott, hogy az Ör. 16. § (4) bekezdése törvényi felhatalmazás nélkül és a régi Áht. 108. § (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétesen tette lehetővé versenyeztetési eljárás mellőzését a kettőszáz millió forint összegű értékhatár feletti vagyontárgy, vagyonrész egyedi elidegenítése, hasznosítása, valamint a háromszáz millió forint összegű értékhatár feletti vagyontömeg elidegenítése, hasznosítása kapcsán.

4. Az érintett Önkormányzat felhívás ellenére nem terjesztett elő állásfoglalást.

5. Az alapeljárás II.r. alperese – az ügyletet vevőként megkötő gazdasági társaság - beadványában észrevételezte, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 51. § (1) bekezdés c) és d) pontjaira, valamint 51. § (2) bekezdésére tekintettel az indítvány érdemi vizsgálat nélkül elutasítandó, illetve az eljárás megszüntetendő, mivel az Ör. támadott rendelkezése és az Ör. egésze hatályát veszítette.

II.

1. A bírói indítvány megalapozott.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. bírói kezdeményezésben támadott 16. § (4) bekezdését, valamint az Ör. egészét a 14/2005. (V. 23.) számú önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezte. Megállapította továbbá azt is, hogy a törvénysértéssel kapcsolatba hozott régi Áht.-t az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: új Áht.) 2012. január 1. napjával hatályon kívül helyezte.

A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsának elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy eljárást gátló akadályt - és ily módon az indítvány érdemi vizsgálatának akadályát – jelenti-e az Ör. támadott rendelkezésének és a régi Áht.-nek a hatályon kívül helyezése.

3. A bíró az Alaptörvény 25. § (1) bekezdése értelmében igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, amelynek során – az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvénnyel egyezően – „...csak a törvénynek van alárendelve...” [Alaptörvény 26. § (1) bekezdés, második fordulat]. Igazságszolgáltatási tevékenységének – az egyedi ügy tényállásának feltárása, az alaptörvényi rendelkezések érvényre juttatása mellett - a jogrend egészével koherens törvény, illetve jogszabály értelmezésével, alkalmazásával tesz eleget. Ez alapozza meg a bíró azon jogát és kötelezettségét, hogy alkotmányellenesség észlelésekor az Alkotmánybírósághoz, illetve 2012. január 1-étől az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálata kapcsán a Kúria Önkormányzati Tanácsához forduljon.

4. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés c) pontja, valamint a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa „dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt a hatáskörét gyakorolja a Bszi. által megjelölt indítványozói körhöz igazítottan, a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosának indítványai esetében absztrakt normakontroll, bírói kezdeményezés esetén pedig konkrét normakontroll eljárásaiban. Mindkét eljárás lényege a norma törvényességének ellenőrzése. Ezzel együtt az absztrakt normakontroll eljárás elsődleges célja az önkormányzati jogalkotás törvényességének, végső fokon a jogrendbe való illeszkedésének biztosítása. A konkrét normakontroll eljárás – bírói kezdeményezésre - az előbbiek mellett azt célozza, hogy a perbe vitt jogokról a bíró (alkotmányos) törvényes jogszabályok alapján döntsön. A bírói kezdeményezés intézményének szabályozása tehát nem elsődlegesen a felek jogérvényesítéséhez, hanem közvetlenül a bíró Alaptörvényben megfogalmazott kötelezettségéhez kötődik.

5. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ehhez az alaptörvényi környezethez igazította a Bszi. IV. fejezete eljárási rendelkezéseinek értelmezését és alkalmazását. A bíró a peres eljárás

időbeliségéhez képest korábban létrejött jogviszonyokból származó jogokról, kötelezettségekről dönt a jogviszony létrejöttékor hatályos jogszabályok alapján, ezért tevékenysége szükségképpen „visszaható” jellegű. Sok esetben a bíró alkotmányossági, törvényességi kezdeményezése olyan időben válik szükségessé, amikor az alkalmazandó jog – vagy annak viszonyítási jogszabályi alapja - már nincs hatályban. Mindez azonban nem változtat a bíró azon alaptörvényi kötelezettségén, hogy jogállami keretek között a jogokról és kötelezettségekről az alaptörvénynek megfelelő, a demokratikus viszonyok között keletkezett és fennálló jogrend koherenciájába illeszkedő (jogszabály) önkormányzati rendelet alapján kell döntenie. A jog pedig akkor áll fenn, a kötelezettség akkor állapítható meg, ha a keletkezésükkor azt a jogállami körülmények között alkotott jogrend elismerte.

Az Önkormányzati Tanács gyakorlatában ezen megfontolások alapján döntött abban az esetben, amikor a hatályos és perben még alkalmazandó önkormányzati rendeletet megsemmisítette, mivel a megalkotására felhatalmazó törvényi rendelkezést a korábbiakban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki (5043/2012/3.Köf. határozat, MK 2012. ávi 59. szám, 9822, 9823. II. 2-3.)

Ennek a gyakorlatnak a konzekvenciáit vonta le egyebekben a törvényalkotó a Bszi IV. fejezetének 2013. január 1. napjától hatályos módosításában akkor, amikor a 51. § (1) bekezdés d) pontja – az ún. „pergátló akadályok” között – csak a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosa indítványa esetén írja elő az indítvány érdemi vizsgálat nélküli elutasítását, illetve az eljárás megszüntetését. Hasonló esetben azonban a bírói kezdeményezés érdemben elbírálható.

6. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 4. pontban megjelölt hatásköri szabályt a Köf.5031/2012. számú, absztrakt normakontroll eljárásban meghozott határozatában értelmezte. Feladataként azt jelölte meg, hogy „az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa” (MK. 2012/76. szám, 12041, 12045. II.6.).

Az indítványozó bírói tanács csak abban az esetben tud eleget tenni alkotmányos kötelezettségének, ha arra kap választ, hogy a perben alkalmazandó és a perbe vitt jogokat keletkeztető Ör. hatályossága idején megfelelt-e a hatályos jogrendnek, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa lehetőséget látott az Ör. régi Áht. alapján történő érdemi vizsgálatára. Az alapper elbírálása szempontjából nincs érdemi összefüggés - és ezért szükségtelen - annak vizsgálata, hogy a támadott rendelkezés a jelenleg hatályos, új Áht. rendelkezéseivel összhangban áll-e.

A kifejtett érvelés mellett az Kúria Önkormányzati Tanácsa érdemben vizsgálta az indítvány megalapozottságát.

III.

1. Az Ör. 16. § (1) bekezdése főszabálynak tekinti a vagyongazdálkodása terén a versenyeljárás lefolytatását. További rendelkezéseivel ugyanakkor a versenyeztetés főszabályának érvényesülését korlátozza, illetve a 16. § (4) bekezdése lényegében kizárja azt. A rendelkezés értelmében „[a] versenyeztetési eljárás az Önkormányzat érdekében a Kt (Képviselő-testület) – minősített többséggel elfogadott határozatával - eltekinthet, ha olyan kérdésben is meg kell állapodni, amelyek feltételei a kiírásban nem határozhatók meg, vagy amelyek egyoldalú meghatározása az elidegenítést, hasznosítást megghiúsítaná”.

Az Ör. 16. § (4) bekezdése, a támadott rendelkezése a minősített többséget igénylő döntés meghozatalának feltételrendszerét „a versenykiírásban nem meghatározható kérdések”, illetve az ügylet megghiúsulását előidéző egyoldalú kérdésekben jelöli meg. E feltételrendszer

nem egyértelmű, rendkívül tág, mondhatni diszkrecionális döntési szabadságot enged a képviselő-testület számára abban, hogy mely kérdést tekinti a feltételrendszerbe illeszkedőnek és ezért döntése alapjának. A szabályozás ezen módja nem köti, sőt éppen eloldja az önkormányzat képviselő-testületét határozata meghozatalakor az értékesíteni kívánt önkormányzati vagyonforgalmi értékének szempontjától, a versenyeztetési eljárással elérhető legmagasabb értékesítési érték vagyongazdálkodási szempontjának középpontba helyezésétől.

2. A régi Áht. 108. §-ának kihirdetésétől kezdődően egyértelmű főszabálya az államháztartás alrendszeréhez tartozó vagyon elidegenítésénél a versenyeztetési eljárás. Áttekintve a régi Áht. 108. §-ának módosításait, megállapítható, hogy a főszabály alól 2004. január 1-ig szinte kizárt volt a kivételek alkalmazása, azt követően pedig egyedileg meghatározott vagyontömeg tekintetében, tehát tárgyhoz kötötten adott mentesítést a törvényalkotó a versenyeztetés kötelezettsége alól.

Az önkormányzati rendeletalkotó régi Áht. 108. § -án alapuló szabályozási felhatalmazása ebben a körben arra terjedt ki, hogy azt az értékhatárt határozza meg, amely fölött kötelező, illetve amely alatt az önkormányzati vagyon elidegenítésekor nem volt szükséges a versenyeztetési eljárás lebonyolítása.

3. A régi Áht. 108. § (1) bekezdése szerinti, értékhatárt megállapító költségvetési törvények, a 2004. évi CXXXV. törvény elfogadásától kezdődően egyebekben azt is egyértelművé tették, hogy a helyi jogalkotók a költségvetési törvényben meghatározott értékhatártól csak lefelé térhetnek el, azaz kötelezővé tehetik a törvényalkotó által meghatározott értékhatárnál alacsonyabb értékű önkormányzati vagyon esetében is a versenyeztetést. Innentől kezdődően tehát az önkormányzati jogalkotók számára a költségvetési törvény vonatkozó rendelkezései ún. értékminimum-szabályként működtek.

4. Összességében tehát a régi Áht. 108. § (1) bekezdésének szövegtörténetéből egyértelműen megállapítható az, hogy az érintett Önkormányzat jogalkotási jogköre nem terjedt ki a régi Áht. 108. §-ában a versenyeztetési kötelezettség alóli, az elidegeníteni kívánt vagyon értékétől teljességgel független, további kivételek megfogalmazására.

5. Az Alkotmánybíróság absztrakt normakontroll eljárásban több alkalommal vizsgált önkormányzati normákat a régi Áht. 108. § (1) bekezdésének viszonylatában [78/2006. (XII. 20.) AB határozat, 195/2010. (XII. 17.) AB határozat, 196/2010. (XII. 17.) AB határozat, 72/2011. (X. 12.) AB határozat]. Gyakorlatában egyértelművé tette, hogy az önkormányzat nem alkothat alkotmányosan olyan szabályt, amely az ingatlan (lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség) értékétől függetlenül teszi lehetővé a versenytárgyalás nélküli elidegenítést. A régi Áht. 108. § (1) bekezdésébe ütközően alkotmányellenesnek mondta ki azokat az önkormányzati rendelkezéseket is, amelyek – a versenytárgyalás kizárásával – meghatározott személy részére (bérelő vagy az azzal azonos megítélés alá eső személy) kizárólagos vásárlási lehetőséget biztosítottak. Egy határozatában megállapította azt is, hogy a régi Áht. 108. § (1) bekezdésének főszabálya alól részben a 108. § (1) bekezdés a)-c) pontjai, részben pedig törvény vagy állami vagyon esetén törvényi felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tehet kivételt. Az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségek elidegenítése esetében ilyen törvényi rendelkezésnek minősítette a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) egyes rendelkezéseinek azon szabályait, amelyek az elidegenítés feltételeit – ideértve a vételár mértékének meghatározását – önkormányzati rendelet szabályozására utalták. A vételár meghatározása azonban ilyen körülmények között sem az önkormányzat belátására szerint, sajátos érdekeinek megfelelően alakult, hanem az ingatlan forgalmi értékéhez igazodhatott.

Összességében tehát az Alkotmánybíróság gyakorlatából is az a következtetés adódik, hogy az önkormányzat szabadságában áll a vagyonával való gazdálkodás, amelynek során azonban

érvényesülnie kell az értékgarancia elvének, az önkormányzati vagyon gyarapításának, de legalábbis értéken történő megőrzésének.

6. A kifejtettekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 16. § (4) bekezdése hatályának fennálltakor nem illeszkedett a hatályos jogrendbe, mivel törvényi felhatalmazás nélkül, a régi Áht. 108. § (1) bekezdésében megfogalmazódó törvényi követelmények figyelmen kívül hagyásával teremtette meg a lehetőségét az önkormányzati vagyon elidegenítésének. Az Ör. 16. § (4) bekezdése szerinti kivételszabály a régi Áht. 108. § (1) bekezdésével ellentétesen, nem garantálta az önkormányzati vagyon értékmegőrzését, annak gyarapítását.

Ezért az Ör. 16. § (4) bekezdése törvénysértő jellegének megállapítása mellett, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 56. § (5) bekezdése alapján rendelkezett a perbeli alkalmazás tilalmának kimondásáról is.

7. A határozat közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontján alapul.

Budapest, 2013. február 13.

Dr. Kalas Tibor sk.

az Önkormányzati Tanács elnöke

Dr. Hörcherné

Dr. Marosi Ildikó sk.
bíró

Dr. Balogh Zsolt sk.

előadó