



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a**

Az ügy száma: Köf.5.006/2023/4.

A tanács tagja: Dr. Varga Zs. András a tanács elnöke, Dr. Varga Eszter előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Dobó Viola bíró, Dr. Patyi András bíró

Az indítványozó: Veszprém Vármegyei Kormányhivatal
(cím1.)

Az indítványozó képviselője: dr. Czaun Katalin kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Borzavár Községi Önkormányzat
(cím3)

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Csekő Balázs ügyvéd
(cím2.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- Borzavár Községi Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat 2022. évi költségvetéséről szóló 2/2022. (III. 8.) önkormányzati rendelete 5. melléklet 18. sorának más jogszabályba ütközése megállapítására irányuló indítványt elutasítja;

- elrendeli, hogy határozatának közzétételére – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Borzavár Községi Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: érintett önkormányzat) 2022. március 3. napján fogadta el az Önkormányzat 2022. évi költségvetéséről szóló 2/2022. (III. 8.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.).

[2] A Veszprém Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) 2022. december 21. napján VE/53/1006-1/2022. ügyiratszámom a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. §-ában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, az Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján az Ör.-rel kapcsolatban törvényességi felhívást bocsátott ki. Arra hivatkozott, hogy az Ör. 1.583.071 forintban, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 23. § (2) bekezdését és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) I. mellékletének II.1.b) pontját sértő módon, vagyis a szükségesnél alacsonyabb összegben határozza meg a közös önkormányzati hivatal működési kiadásához történő hozzájárulását.

[3] Az érintett önkormányzat a 2023. január 19. napján tartott rendkívüli ülésén a felhívást megtárgyalta, és meghozta a 2/2023. (I. 19.) határozatát, melyben úgy foglalt állást, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.

Az indítvány és az érintett önkormányzat védirata

[4] A fenti előzmények alapján az indítványozó az Mötv. 136. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 5. melléklet 18. sor más jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését, továbbá kérte határidő tűzésével annak elrendelését, hogy az érintett önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

[5] Álláspontja szerint az Ör. 5. mellékletének 18. sora ellentétes az Áht. 23. § (2) bekezdésével, valamint az Ávr. 1. mellékletének II.1.b) pontjával, mert a szükségesnél alacsonyabb összegben határozza meg a Zirci Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: ZKÖH) működési kiadásához történő hozzájárulást, ezzel az Ör. rendelkezése sérti Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (3) bekezdését.

[6] Zirc Város Önkormányzat (a továbbiakban: Székhely Önkormányzat) képviselő-testületének 21/2022. (XI. 22.) önkormányzati rendeletével módosított 2022. évi költségvetéséről szóló 4/2022. (III. 2.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.2.) 6. melléklete tartalmazza a ZKÖH eredeti bevételi és kiadási előirányzatait 257.806.625,- Ft összegben, mely magában foglalja a fenntartói működési támogatásokon belül a szükséges települési hozzájárulásokat is, ezen belül Borzavár Községi Önkormányzat 2022. évi

lakosságszamarányos hozzájárulását 7.494.783 forint összegben. Az Ör. 5. melléklet 18. sora ugyanakkor a hozzájárulás összegét 1.583.071 forintban határozza meg.

[7] Az indítvány más jogszabályba ütközést állító jogi indokolása szerint a közös önkormányzati hivatal esetében az irányító szerv az Ávr. 1. mellékletének II.1.b) pontja alapján a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete. Ebből következik, hogy a ZKÖH irányító szerve a Székhely Önkormányzat képviselő-testülete. Az Áht. 23. § (2) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzat költségvetése tartalmazza a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait, ezért a ZKÖH bevételi és kiadási előirányzatait a Székhely Önkormányzat költségvetésének kell tartalmaznia. Egyebekben az érintett önkormányzat törvényességi felhívással egyet nem értő határozatával kapcsolatos „észrevételeit” fejtette ki.

[8] Az érintett önkormányzat a védiratában az indítvány elutasítását kérte. Hivatkozott az érintett települések közötti hatályos, 2012. november 30-án kelt „Megállapodás közös önkormányzati hivatal alakításáról és fenntartásáról” elnevezésű megállapodás 7. pontjára. Álláspontja szerint az abban rögzített feltételek nem csak a 2012. évi, hanem a mindenkor központi költségvetési törvényhez rendelik a hozzájárulás mértékét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[9] Az indítvány nem megalapozott.

[10] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 141. § (2) bekezdése alapján bírálta el. A Kp. 140. § (1) bekezdése alapján az indítványra a keresetlevél szabályait kell alkalmazni. A Kp. 37. § (1) bekezdés f) pontja szerint az indítványnak tartalmaznia kell a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek normakontroll vizsgálatát az indítvány korlátai között végzi el.

[11] Az Ávr. 1. mellékletének II.1.b) pontja értelmében, a helyi önkormányzati költségvetési szerv tekintetében irányító szerv

b) a közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése és a polgármester, főpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke.

[12] Az Áht. 23. § (2) bekezdése szerint, a helyi önkormányzat költségvetése tartalmazza

a) a helyi önkormányzat költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait

aa) működési bevételek és működési kiadások, felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok, és

ab) kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban,

b) a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait

ba) kiemelt előirányzatok,

bb) kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban,

c) a költségvetési egyenleg összegét működési bevételek és működési kiadások egyenlege és a felhalmozási bevételek és a felhalmozási kiadások egyenlege szerinti bontásban,

d) a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló, a 6. § (7) bekezdés a) pont ab) és ac) alpontja szerinti finanszírozási bevételi előirányzatokat,

e) a d) ponton túli költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat és finanszírozási kiadási előirányzatokat,

f) a költségvetési év azon fejlesztési céljait, amelyek megvalósításához a Gst. 8. § (2) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik vagy válhat szükségessé, az adósságot keletkeztető ügyletek várható együttes összegével együtt,

g) a Gst. 8. § (2) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletekből és az önkormányzati garanciákból és önkormányzati kezességekből fennálló kötelezettségeit az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a garancia, kezesség érvényesíthetőségéig, és a Gst. 45. § (1) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján kiadott jogszabályban meghatározottak szerinti saját bevételeit, és

h) a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket, így különösen a Mötv. 68. § (4) bekezdése szerinti értékhatárt, a finanszírozási bevételekkel és a finanszírozási kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, valamint a 34. § (2) bekezdése szerinti esetleges felhatalmazást.

[13] Az Ör. 5. melléklet 18. sora szerint: „ZKÖH-hoz történő hozzájárulás 2022. évi eredeti előirányzata 1.583.071,- Ft.”

[14] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik.

[15] Az indítvány az Ör. fent megjelölt, hozzájárulás összegét meghatározó rendelkezése kapcsán más jogszabályba ütközést egyrészt az Áht. 23. § (2) bekezdése tekintetében jelölt meg. E szakasz h) pontig tartó rendelkezésein belül a más jogszabályba ütközés állítását tovább nem szűkítette, az indítvány a teljes (2) bekezdésre hivatkozott.

[16] Az Áht. 23. § (2) bekezdése ugyanakkor a helyi költségvetési rendelet kötelező tartalmi elemeit határozza meg, tehát azt, hogy milyen kiadási és bevételi előirányzatoknak kell szükségszerűen megjelennie a helyi rendeletben, de ezzel kapcsolatos „mennyiségi” elvárást nem fogalmaz meg, azaz a hozzájárulás összezszerűségének meghatározására, megosztására vonatkozó szabályozást nem tartalmaz. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. az Áht. 23. § (2) bekezdése szerinti elemeket tartalmazza, így rendelkezik a közös önkormányzati hivatal működéséhez történő hozzájárulásról is.

[17] Az indítványozó hivatkozott az Ávr. 1. mellékletének II.1.b) pontjára is, mely szerint a közös önkormányzati hivatal esetében az irányító szerv a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete. E hatásköri rendelkezés szintén nem határoz meg az indítványban állított költségmegosztásra vonatkozó szabályt, az kizárólag az irányító szervet jelöli ki.

[18] Az indítványban felhívott két szakasz együttes értelmezéséből sem vezethető az le, hogy a székhely önkormányzat által meghatározott hozzájárulás mértékét kell a közös önkormányzati hivatalban részes önkormányzatoknak áttemelnie a saját költségvetésükbe. Ez utóbbit az indítvány sem állította.

[19] A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. vitatott rendelkezése a megjelölt jogszabályhelyekbe nem ütközik.

[20] Az indítványozó az Ör. megjelölt pontjának megsemmisítésén túl kérte annak elrendelését, hogy az érintett önkormányzat a kifejtettek szerint tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének. Bár a más jogszabályba ütközés megállapításának hiányában e kérelem is megalapozatlan, ugyanakkor a Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutat, hogy a jogalkotási kötelezettség pótlására irányuló eljárás keretében csak a kötelező tartalmi elem meglétét vizsgálhatja, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja által az önkormányzatok számára biztosított költségvetési autonómiára tekintettel annak összecszerűségét nem írhatja elő. Ugyanis a közös hivatal működéséhez szükséges hozzájárulás alapja a részes önkormányzatok megállapodásától, ennek hiányában a Mötv. szabályaitól függ.

[21] A Mötv. 85. § (3) bekezdésének a ZKÖH megalakulásakor hatályos állapota szerint Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapotodnak meg. A Mötv. 85. § (11) bekezdése alapján a közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok - eltérő megállapodásuk hiányában - lakosságszámuk arányában biztosítják.

[22] Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kbm.tv) a Mötv. 85. § (3) bekezdését akként módosította, hogy az „állapotodnak meg” szövegrész helyébe a „közigazgatási szerződésben állapotodnak meg” szövegrész került.

[23] Az nem vitás, hogy az érintett települések között 2012. november 30-án megkötött „Megállapodás közös önkormányzati hivatal alakításáról és fenntartásáról” (a továbbiakban: Megállapodás) hatályos, azt nem módosították. A Megállapodás 8. pontja tartalmazza, hogy amennyiben a központi költségvetés által juttatott támogatás a ZKÖH működési költségeit nem fedezi, úgy a fennmaradó összeget az érintett települések lakosságszámuk arányában biztosítják úgy, hogy a rájuk eső költség-hozzájárulást a ZKÖH számlájára utalják át 12 egyenlő részletben előre. A Megállapodás 6.3 pontja pedig azt is rögzíti, hogy a Zirci Közös Önkormányzati Hivatal költségvetését az érintett települések képviselő-testületei együttes ülésen fogadják el minden év január 31. napjáig.

[24] Az Ör.2. 6. melléklete a közös önkormányzati hivatal 2022. évi bevételi és kiadási előirányzatait, köztük a működési célú bevételek összegét tartalmazza. Az Ör.2. 5-9. §-ai pedig Zirc Város Önkormányzata, a ZKÖH, a Békefi Antal Városi Könyvtár, a Művelődési Ház, a Stúdió KB, a Reguly Antal Múzeum, a Népi Kézműves Alkotóház és a Zirci Önkormányzati Szolgáltató Központ működési költségvetését – évi összes bevétel, kiadás, működési hiány/többlet, belső/külső finanszírozási bevétel/kiadás bontásban – rögzítik. Az érintett településekre vonatkozóan a 2022. január 31. napján tartott együttes ülés jegyzőkönyvéből annyi megállapítható, hogy Borzavár Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2022. (I. 31.) számú határozata szerint a működési hozzájárulás mértékét 1.583.071 forint összegben fogadták el, s ez az összeg szerepel az Ör. vitatott mellékletében is.

[25] Az indítványozónak Zirc Város Önkormányzat polgármestere és jegyzője által címzett, 2022. augusztus 18. napján kelt „törvényességi felügyeleti intézkedés kezdeményezése” tárgyú iratban foglaltak szerint, a hatályos közös hivatali Megállapodás alapján az érintett önkormányzat által fizetendő működési hozzájárulás 2022. évi összege: 7.494.783 forint; Borzavár Községi Önkormányzat által ténylegesen fizetett 2022. évi működési hozzájárulás összege: 1.583.071 forint. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy a Megállapodás jogi természetének, továbbá annak az értékelése,

hogy a hozzájárulás mértéke esetlegesen a Megállapodásba ütközik-e, kívül esik a más jogszabályba ütközés vizsgálatát végző normakontroll eljárás keretein.

[26] A fent kifejtett indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 142. § (2) bekezdése alapján az Ör. 5. melléklet 18. sor más jogszabályba ütközésének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

A döntés elvi tartalma

[27] A közös önkormányzati hivatal működési költségeihez való hozzájárulásra vonatkozó megállapodáson alapuló elszámolási vita kívül esik a más jogszabályba ütközés vizsgálatát végző normakontroll eljárás keretein.

Záró rész

[28] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[29] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése szerint a feleket teljes költségmentesség illeti meg és a saját költségeiket maguk viselik.

[30] A határozat helyben történő közzététele a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[31] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Varga Zs. András sk. a tanács elnöke

Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

Dr. Dobó Viola sk. bíró

Dr. Patyi András sk. bíró

A kiadmány hitelül: