

**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának**

h a t á r o z a t a

Az ügy száma: Köf.5.073/2024/4.

A tanács tagja: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke,

Dr. Demjén Péter előadó bíró,

Dr. Balogh Zsolt bíró,

Dr. Dobó Viola bíró,

Dr. Hajnal Péter bíró

Az indítványozó: Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal

Cím1

Az indítványozó képviselője: Dr. Hábel Lili Zsuzsa

kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Balmazújváros Város Önkormányzata

Cím2

Az érintett önkormányzat képviselője: Dr. Sipka Ügyvédi Iroda; Dr. Sipka Péter Máté
ügyvéd Cím5

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet más jogszabályba

ütközésének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Balmazújváros Város Önkormányzata polgármesterének az Egyesített Óvoda és Bölcsőde Intézmény 2024/2025. nevelési évre vonatkozó munkatervének elfogadásáról szóló 60/2024. (IX.12.) PM határozata más jogszabályba ütközik, ezért azt a kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal, 2024. szeptember 12. napjával megsemmisíti;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: önkormányzat) két egymás követő ülését hívta össze az akkor hivatalban lévő polgármester. A 2024. szeptember 11. 10.00 órára szóló meghívó 2024. szeptember 6. napján, a 2024. szeptember 12. 14.00 órára szóló meghívó 2024. szeptember 12. napján kelt.

[2] A határozatképtelen ülések követően a polgármester Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.). 68. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület helyett elfogadta az Egyesített Óvoda és Bölcsőde Intézmény 2024/2025. nevelési évre vonatkozó munkatervének elfogadása tárgyában a 60/2024. (IX.12.) PM határozatot (a továbbiakban: Határozat).

[3] A Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a jogszerű önkormányzati működés elősegítése érdekében folytatott törvényességi felügyeleti vizsgálata során két alkalommal kért tájékoztatást az önkormányzattól arra vonatkozóan, hogy a képviselő-testület tartott-e ülést 2024. szeptember 11. és szeptember 12. napján, egyúttal kérte az elfogadott döntések (rendeletek, határozatok), és a képviselő-testületi ülésekről készített jegyzőkönyvek haladéktalanul történő megküldését.

[4] Az indítványozó HB/11-TÖRV/00635-4/2024. ügyiratszámú ismételt tájékoztatáskérésére a 2024. október 1. napjától hivatalba lépett új polgármester BAL/14265-

2. iktatószámú válaszlevelében arról adott tájékoztatást, hogy a meghívókban megjelölt időpontokban az ülések vezetésére feljogosított személy nem volt jelen. Sem az akkor hivatalban lévő polgármester, sem az alpolgármester, sem Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2010. (XI.25.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) 4. § (2) bekezdése szerinti Pénzügyi és Jogi Bizottság elnöke nem jelent meg az üléseken. Az ülések megnyitása, vezetése, bezárása nem történt meg, azokról jegyzőkönyvek nem készültek, az indítványozóhoz sem kerültek megküldésre.

[5] Az indítványozó 2024. október 24. napján HB/11-TÖRV/00683-1/2024. ügyiratszámom az Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívást bocsátott ki a képviselő-testületnek címezve. Ebben megállapította, hogy a Határozat elfogadásához kapcsolódó döntéshozatali eljárás nem felelt meg a magasabb jogszabályokban előírt feltételeknek. A jogszabálysértés megszüntetésének határidejét 2024. november 30. napjában állapította meg.

[6] A képviselő-testület a törvényességi felhívásban megadott határidő lejártáig nem tett intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, a törvényességi felhívásban előírt határidőben az indítványozót nem tájékoztatta.

[7] Mivel a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre, az indítványozó az Mötv. 132. § (1) bekezdés d) pontja és 139. §-a, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés a) pontja és 139. §-a alapján indítványozta a normatív Határozat megsemmisítését. Az indítványozó egyúttal a Kp. 134. § (5) bekezdése alapján kérte a Kúriát, hogy jelen eljárást a polgármester által ugyanazon a napon 60/2024. (IX.12.) és 71/2024. (IX.12.) számon elfogadott PM határozataival szemben benyújtott indítványai alapján indult eljárásokkal egyesítse.

A kormányhivatal indítványa és az Önkormányzat védirata

[8] Az indítványozó jogi álláspontja szerint a Határozat normatív határozat, mely közjogi érvénytelenségben szenved, mivel a polgármester a helyi jogalkotási eljárás több, az Alaptörvényben és az Mötv.-ben lefektetett alapelvi szintű szabályát is megsértette. Az indítvány szerint különösen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Mötv. 2. § (1)-(2) bekezdésekben, 9. §, 32. § (2) bekezdés i) pontjában, 45. §, 65. §, 66. § és a 68. §-okban foglaltak sérültek a Határozat elfogadása során

[9] Kiemelte, hogy az Mötv. 68. § (2) bekezdése az önkormányzat működőképességének fenntartását biztosítja azzal, hogy ha a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két alkalommal, ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyekben (a képviselő-testület át nem ruházható feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek kivételével) döntést hozhat. Ilyen esetekben tehát a polgármester a képviselő-testület feladat- és hatáskörét magához vonhatja, abban az esetben, ha az adott ügy a képviselő-testület napirendjén két egymást követő ülésen szerepelt, de a képviselő-testület

egyik esetben sem volt határozatképes, vagy a javaslat egyszer sem kapta meg a szükséges többséget, az ügy nem tartozik a képviselő-testület át nem ruházható feladat- és hatáskörébe, valamint ha a döntéshozatalra a szervezeti és működési szabályzat a polgármestert felhatalmazza.

[10] Indítványában kiemelte, hogy a közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja. Az Mötv. a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét törvényi alapelv szintjére emelte. A jogok gyakorlásának törvényi garanciái kifejezésre juttatják azt is, hogy a jogok gyakorlása egyben kötelezettség is.

[11] Az Mötv. rendelkezéseit kiemelve előadta továbbá, hogy a polgármester ülésvezetési jogának/kötelezettségének rendeltetése (célja) a képviselő-testületi működés elősegítése, a határozatképesség fenntartása, a testületi döntéshozatal támogatása. Az ülésvezetéshez kapcsolódó jogosítványok, intézkedések gyakorlása nem lehet öncélú, nem irányulhat a képviselő-testületi működés, a testületi döntéshozatal megakadályozására.

[12] Az indítványozó szerint nem tekinthető rendeltetésszerűnek az a polgármesteri eljárás és döntéshozatal, amelynek célja nem a képviselő-testületi működés támogatása, hanem azzal ellentétesen az egyszemélyi döntésre törekvés. A képviselő-testület működésének akadályozása az Mötv. szerinti „a helyi közügyek demokratikus intézésében” megnyilvánuló közakarat sérelmére vezet.

[13] Az indítványozó álláspontja szerint az Mötv. 68. § (2) bekezdése feltételezi a képviselő-testületi ülés létét, nem elegendő a meghívó az ülésre, ahhoz szükség van az ülésnek a képviselő-testületi ülés vezetésére feljogosított személy általi megnyitására, az esetleges határozatképtelenség megállapítására, továbbá az ülésről készült jegyzőkönyv meglétére.

[14] Kiemelte, hogy a képviselő-testület ülésének összehívására és vezetésére az Mötv. és Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2010. (XI.25.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) alapján a polgármester vagy az alpolgármester, akadályoztatásuk esetén a Pénzügyi és Jogi Bizottság elnöke jogosult.

[15] Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a polgármester a 60/2024. (IX.12.) PM határozatot az Mötv. 68. § (2) bekezdésében, valamint az SZMSZ 4. § (10) bekezdésében foglaltakra hivatkozással fogadta el.

[16] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Kp. 140. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[17] Az önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzattal összefüggésben meghozott korábbi határozatait tudomásul véve az indítvány teljesítését nem ellenezte.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokai

[18] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

[19] A Kúria Önkormányzati Tanácsának az indítványban foglaltak alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Határozat megalkotására az Mötv. 68. § (2) bekezdése szerint eljárásrend betartása mellett került-e sor.

[20] A Kúria Önkormányzati Tanácsa kiemeli, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete – illetve adott esetben a képviselő-testület hatáskörében eljáró polgármester – csupán a saját és az általa irányított szervek tevékenységére, cselekvési programjára, vagy az általa irányított szervek szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezést alkot. A normatív határozat tehát intern jogi aktus, amely nem általánosan, hanem csak magára, illetve az általa irányított szervekre kötelező. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Határozat tartalma alapján megállapította annak intern, normatív jogi jellegét, így a Kp. 12. § (3) bekezdés b) pontja alapján és a 139. §-ában foglaltakra figyelemmel jelen ügyben megállapította a hatáskörének fennállását.

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsának a Köf.5.031/2012/11. számú határozatban is megtestesülő gyakorlata szerint az önkormányzati rendeletek absztrakt törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz kell mérni. Ugyanakkor az önkormányzati rendeletet a megalkotásakor hatályos magasabb jogszabályhoz kell mérni, ha rendeletalkotási szabályok megsértése az ügy tárgya (Köf.5.011/2022/4., Köf.5.010/2022/5., Köf.5.007/2024/4. számú határozatok).

[22] Az Mötv. 68. § (2) bekezdése szerint amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – a 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

[23] Az Alkotmánybíróság már ítélezési gyakorlatának kezdetén leszögezte, hogy „Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III.5.) AB határozat]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, amit az Alaptörvény hatálybalépése után megerősített pl. a 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás 48. pontja és a 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás 83. pontja]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – korábbi határozatait megerősítve kimondta, hogy – a jogszabályalkotás garanciális szabályainak a megsértése a jogszabály megsemmisítését eredményezi [Lásd pl. a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatot,

illetve a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot és a 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás 77. pontját].

[24] A Kúria Önkormányzati Tanácsa – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően – már az ítékezése kezdetén, a Köf.5.045/2012/5. számú határozatában rámutatott, hogy az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése. A rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után. (Köf.5.013/2013/7., Köf.5.046/2016/8., Köf.5.024/2023/7., Köf.5.030/2023/3. számú határozatok).

[25] A jelen ügyben az Mötv. 68. § (2) bekezdése szerinti döntéshozatal előfeltételének (két egymást követő határozatképtelen testületi ülés) teljesülése a vitatott.

[26] Az Mötv. 45. §-a alapján a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti, akadályoztatása esetén e hatáskörét az alpolgármester gyakorolja.

[27] Az Mötv. 9. §-a szerint az Mötv.-ben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni. Másfelől a működőképesség érdekében kiegészítő szabályokkal rendezi az Mötv. a testületi ülések összehívását és vezetését.

[28] Az Mötv. szabályozása alapján a polgármesternek joga és egyben kötelezettsége is a képviselő-testület ülésének összehívása és vezetése. A Kúria Önkormányzati Tanácsa kiemeli, hogy az ülés vezetésének jogosítványa számos részjogosítványt foglal magába (lásd például Köf.5.033/2020/4., Köf.5.030/2023/3., Köf.5.024/2024/5. számú döntéseket), így például az ülés megnyitásának jogát, a szó megadásának és megtagadásának jogát, az ülés elnapolásáról, berekesztéséről való döntéshozatalt.

[29] Az Mötv. 2. § (1)-(2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

[30] Az Mötv. 3. § (1) és (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a vármegyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak

közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján gyakorolják az önkormányzashoz való közösségi jogait.

[31] Az Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pontja alapján az önkormányzati képviselő köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni.

[32] A Mötv. 65. §-a értelmében a képviselő-testület elnöke a polgármester, de a 66. §-a alapján egyben tagja is a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő. Az Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pontja pedig úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati képviselő köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni. Mindezek alapján jól látható, hogy a polgármester és a képviselők nem csak jogosultak a képviselő-testület munkájában részt venni, hanem az Mötv. kötelezettséget is terhel rájuk, mely nem ruházható át.

[33] Az Mötv. 47. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.

[34] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5030/2023/3. számú határozatában már foglalkozott az Mötv. 68. § (2) bekezdésébe foglalt felhatalmazás kereteivel. A döntés kiemelte, hogy az Mötv. 68. § (2) bekezdéséhez fűzött indokolás szerint az önkormányzat működőképességének fenntartását biztosítja a törvény azon rendelkezése, miszerint amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség miatt – két alkalommal, ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester az SzMSz-ben meghatározott ügyekben az át nem ruházható ügyek kivételével döntést hozhat. A döntés elvi élel rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok a törvény keretei között szervezeti és működési rendjük meghatározása során belső szabályozási autonómiával rendelkeznek, ugyanakkor az így megalkotott szabályozás nem lehet ellentétes az Mötv.-ben meghatározottakkal.

[35] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint a 2024. szeptember 11. napján 10.00 órára, valamint a 2024. szeptember 12. napján 14.00 összehívott ülés vonatkozásában semmilyen olyan bizonyíték, tény nem áll rendelkezésre, amely határozatképes ülések megtartását támasztaná alá. A meghívókban megjelölt időpontokban az ülések vezetésére feljogosított személy nem volt jelen, így sem a polgármester, sem az alpolgármester, sem az SZMSZ 4. § (2) bekezdése szerinti Pénzügyi és Jogi Bizottság elnöke nem jelent meg. Mind az új polgármester BAL/14265-2. iktatószámú tájékoztatása, mind a jegyzőkönyvek hiánya, mind az önkormányzat védirta – amely az indítványban foglaltakat nem vitatja - azt támasztja alá, hogy a Határozat meghozatala előtt nem volt két egymást követő határozatképtelen testületi ülés, amely az Mötv. 68. § (2) bekezdése alapján a polgármester számára határozathozatali hatáskört teremtett volna, ezért a Határozat meghozatalának eljárásjogi keretei nem álltak fent.

[36] A fentieket összegezve az Önkormányzati Tanács megalapozottnak találta az indítványozó azon érvelését, mely szerint nem tekinthető rendeltetésszerűnek az a

polgármesteri eljárás, intézkedés és döntéshozatal, amelynek célja nem a képviselő-testületi működés támogatása, hanem azzal ellentétesen az egyszemélyi döntésre törekvés.

[37] A 2024. szeptember 11. és 12. napján az ülés vezetésére feljogosított személyek távolmaradása eredményeképpen váltak határozatképtelenné a képviselő-testületi ülések, melynek következtében a polgármester az Mötv. 68. § (2) bekezdésére hivatkozással a képviselő-testület helyett a képviselő-testület feladat- és hatáskörében eljárva, az ülésekhez készített előterjesztésekben szereplő döntési javaslatokat elfogadta. Mindez – a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek sérelme mellett – ellentétes a „helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat” alapelveivel is.

[38] Figyelemmel arra, hogy a Határozat meghozatala előtt a fent kifejtett okok miatt nem állapítható meg, hogy két egymást követő határozatképtelen testületi ülés – mint az Mötv. 68. § (2) bekezdésében foglalt előzetes feltétel – megvalósult volna, a polgármester számára jogalkotási hatáskör nem állt fenn, ezért a Határozat elfogadásának eljárásjogi keretei sem valósultak meg.

[39] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a fentiek szerint megállapította, hogy megvalósult az indítvány szerinti Mötv. 68. § (2) nekezdésébe ütköző eljárás, ami a támadott Határozat közjogi érvénytelenségét vonja maga után, ezért a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogszabálysértő önkormányzati rendelkezések megsemmisítéséről rendelkezett.

[40] Mindezekre – azaz az Mötv. 68. §-ába foglalt eljárási szabályok súlyos megsértésének megállapítására – tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem vizsgálta az indítványozó által felvetett további eljárási, jogforrási és anyagi jogi jogsértéseket.

[41] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megjegyzi, hogy a Kp. 134. § (5) bekezdése alapján nem látta indokoltnak az indítványban megjelölt ügyek egyesítését.

[42] Jelen esetben a Kp. 146. § (4) bekezdése által lehetővé tett „ex nunc” hatályú megsemmisítés főszabályától való eltérés feltétele a Határozat közjogi érvénytelensége miatt fennállt. A jogállamiság integráns részét képező jogbiztonság sérelmét a Kúria Önkormányzati Tanácsa a jogsértés súlyára és körülményeire figyelemmel a támadott önkormányzati rendelkezések vonatkozásában megállapította, ezért azt „ex tunc”, azaz a kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal, 2024. szeptember 12. napjával semmisítette meg.

A döntés elvi tartalma

[43] *Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a helyi jogalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának lényeges feltétele, melynek az Mötv. 68. § (2) bekezdés alkalmazása során is érvényesülnie kell.*

Záró rész

[44] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a jogkövetkezményeket a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (4) bekezdése alapján állapította meg.

[45] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

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

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

Budapest, 2025. március 18.

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke

Dr. Demjén Péter s.k. előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke

Dr. Hajnal Péter s.k.

Dr. Dobó Viola aláírásában akadályozott

bíró helyett