



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köf.5025/2015/4.

A tanács tagja: dr. Kalas Tibor a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal
(Nyíregyháza, Hősök tere 5.)

Az indítványozó képviselője: dr. Lakatos Szabolcs jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Terem Község Önkormányzata
(Terem, Fő út 6.)

Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Fazekas János ügyvéd

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet hatálybalépése

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Terem Község Önkormányzatának a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II.05.) számú rendelete törvénysértő, ezért azt kihirdetése napjára – 2015. február 5-re – visszamenő hatállyal megsemmisíti.
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. Terem Község Önkormányzata 2015. február 5-én elfogadta a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II.05.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.). Az elfogadott rendelet nem tartalmazott konkrét hatályba léptető rendelkezést, az Ör. 39. § (1) bekezdés szerint: „Ez a rendelet napján lép hatályba”.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján törvényességi felhívással élt. Ezt követően Terem Község Önkormányzatának Képviselő-testülete meghozta a 23/2015. (V.11.) Kt. határozatát a Szervezeti és Működési Szabályzat hatályba lépéséről. A képviselő-testületi határozat az Ör. hatálybalépését 2015. május 15. napján határozta meg. Az indítványozó ezt követően a Kúriához fordult.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

2. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvény T cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet jogszabály, a 32. cikk (1) bekezdés d) pontja pedig felhatalmazást ad a képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzat megalkotására. A Mötv. 51. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, amelyet a Mötv. 51. § (2) bekezdése értelmében ki kell hirdetni. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (1) bekezdése alapján a jogszabályban meg kell határozni hatálybalépésének napját.

3. Az indítványozó szerint a fenti jogszabályok és a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját határozza meg. A jogszabály alkalmazhatósága a hatálybalépésétől függ, amelyet úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon az alkalmazására való felkészülésre. Az Ör. a Jat. 7. § (1) bekezdésével ellentétesen nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, ezért törvénytört. Bár az önkormányzat meghozta a 23/2015. (V.11.) határozatát, de önkormányzati határozat nem módosíthat önkormányzati rendeletet, így e határozat meghozatala sem eredményezheti, hogy az Ör. hatályba lépjen.

4. A fentiekre tekintettel az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. §-a alapján indítványozta az Ör. törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését.

5. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján megküldte az indítványt az érintett önkormányzatnak álláspontja kifejtése végett. Az önkormányzat kifejtette, hogy az indítványozó állítását nem tudja cáfolni, az Ör. valóban nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést. Ezt a tényt maga a képviselő-testület is elismerte, amikor önkormányzati határozatot alkotott az Ör. hatálybalépéséről. A képviselő-testületi határozat természetesen nem pótolhatja a rendeletet, így az indítványozó által feltárt törvényellenesség fennáll. Az állásfoglalás szerint a polgármester és a jegyző tiltakozása ellenére meghozott Ör. „sok más rendelkezésében is törvényt sértő”.

A Kúria döntésének jogi indoka

6. A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában megalkotott rendelete a T) cikk (2) bekezdés szerint jogszabály, amely a 32. cikk (3) bekezdése értelmében más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése a jogszabályok érvényességi feltételei közül két követelményt említ meg: az Alaptörvényben rögzített jogalkotói hatáskör meglétét és a jogszabály kihirdetésének kötelezettségét.

7. Jelen ügyben megállapítható, hogy az érintett önkormányzatnak jogalkotói hatáskört – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontján túl – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja ad a szervezeti és működési szabályzatának megalkotására. Az indítványozó szerint a rendelet megjelölése annak kihirdetésére utal, az Ör. a képviselő-testület által elfogadott és kihirdetett jogszabály.

8. Az Alaptörvényen túl a jogalkotás további garanciális szabályait a Jat. tartalmazza. A Jat. 7. § (1) bekezdése szerint a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutat, hogy a Jat.-nak a jogszabály hatálybalépése napjának meghatározására irányuló rendelkezése az önkormányzati rendelet érvényességére kiható garanciális rendelkezés. Hatályba léptető rendelkezés nélkül a jogszabály címzettjei nem tudják, hogy magatartásukat milyen időponttól kell a jogszabály szövegéhez igazítani, amely feloldhatatlan jogbizonytalansághoz vezet, lényegében a jogszabályt alkalmazhatatlanná teszi. A Jat. 8. § (2) bekezdése a már hatályba lépett jogszabály hatályba léptető rendelkezése módosításának tilalmát is kimondja, amely törvényi rendelkezés érzékelteti a hatályba-léptető rendelkezés megalkotásának garanciális jelentőségét a jogszabály érvényességét illetően.

9. A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat (lásd először a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatot) és kúriai gyakorlat (lásd először: Köf.5.045/2012/5. számú határozat) szerint a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak megsértésével megalkotott jogszabály érvénytelen. Jelen ügyben a Kúria megállapította, hogy a Jat. 7. § (1) bekezdése garanciális szabály, amelynek figyelmen kívül hagyása közjogi érvénytelenséget eredményez. Az így létrejött önkormányzati rendelt tekintetében az

önkormányzatnak – a Jat. 9. § (1) bekezdésből következően – még arra sincs lehetősége, hogy a hatályba léptetést utólag megállapítsa.

10. A fentiek miatt az Ör. ellentétes a Jat. 7. § (1) bekezdésével.

11. Az érintett önkormányzat önkormányzati határozatot alkotott a rendelet, mint jogszabály hatályba léptetésére. A Jat. 23. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat által meghozható normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz. A Jat. 24. § (1) bekezdés szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A Jat. 8. § (1) bekezdése szerint jogszabályt csak jogszabály módosíthat (és ezt is csak a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv teheti meg). A Jat. e szabálya szerint: „[a] hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.” Mindebből is következően nyilvánvaló, hogy önkormányzati rendelet hatályba léptető rendelkezésének hiányát nem lehet önkormányzati határozattal pótolni.

12. A jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa, az Alaptörvény kizárólagos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az állami szervek milyen jogszabályokat alkothatnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok legfontosabb közhatalmi jogosítványa a rendeletalkotás. A helyi önkormányzati képviselő-testület a helyi közügyek intézése során közhatalom birtokában rendeletet alkot. Az Alaptörvény 32. cikkében felsorolt jogosítványok (így a rendeletalkotás) nem alapjogok (hiszen az alapjogok épp a közhatalom-gyakorlással szemben védenek), hanem olyan hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok relatív államszervezeti autonómiáját védik. (Nyilvánvaló, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok alá nem tartoznak a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához szükséges jogosítványok.) Az Alaptörvény a jogszabályalkotás, mint közhatalmi tevékenység tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való viszonyukról. E rendelkezések alapján – amit a Jat. 8. § (1) bekezdése meg is fogalmaz – , az önkormányzati rendeltet csak önkormányzati rendelettel lehet módosítani. Az önkormányzat határozata nem jogszabály, az önkormányzat határozata tartalmától függetlenül nem járhat olyan joghatással, amely az önkormányzati rendelet módosításához vagy kiegészítéséhez vezet.

13. A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör.-t megsemmisítette. A Bszi 56. § (3) bekezdés lehetővé teszi, hogy a Kúria a jogbiztonságra tekintettel az önkormányzati rendelet megsemmisítésének hatályát az ex nunc hatályú megsemmisítéstől eltérően is meghatározza. A Kúria jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság érdekében tekintettel a hatályba léptető rendelkezést nem tartalmazó Ör.-t a kihirdetés napjára visszamenően – azaz 2015. február 5-ei hatállyal – helyezi hatályon kívül.

A döntés elvi tartalma:

14. *Amennyiben az önkormányzat olyan rendeletet hirdet ki, amely nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, úgy e rendelet közjogilag érvénytelen, ami a rendeletnek a kihirdetése napjára történő visszamenőleges megsemmisítését eredményezi.*

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

15. 2010. évi CXXX törvény 7. § (1) bekezdése, 8. § (1)-(2) bekezdése, 23. § (2) bekezdése 24. § (1) bekezdése

Záró rész

16. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés *b)* és *c)* pontja alapján került sor.

17. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2015. október 6.

Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő