

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köm.5.060/2013/5.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a dr. Rác Vanda főosztályvezető jogtanácsos által képviselt Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalnak (2800 Tatabánya Bárdos L. u.2.)

Esztergom Város Önkormányzata (2500 Esztergom, Széchenyi tér 1.) ellen

törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló nemperes eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Esztergom Város Önkormányzata a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiből szóló 1991. évi XX. törvény 138. § (1) bekezdés k) pontjából, továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 89. § (1) bekezdéséből, 91. § (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2012. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy Esztergom Város Önkormányzat Képviselő-testülete szabályozási kötelezettségének 2014. február 28-ig tegyen eleget.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

4. A Kúria Önkormányzati Tanácsa 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.

I n d o k o l á s

I.

1. A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) – miután Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 134. § (1) bekezdése alapján kibocsátott törvényességi felhívása nem vezetett eredményre - a Kúriához fordult és kérte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa állapítsa meg, hogy Esztergom Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 89. § (1) bekezdésében, 91. § (1) bekezdésében, továbbá a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiből szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri törvény) 138. § (1) bekezdés k) pontjából fakadó jogalkotási kötelezettségének nem

tett eleget, mert nem alkotta meg a 2012. évi zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletét. Az Áht. 91. § (1) bekezdése értelmében 2013. április 30-ig kellett volna a polgármesternek a zárszámadási rendelettervezetet a képviselő-testület elé terjeszteni, a képviselő-testületnek pedig a rendeletet megalkotni. Több törvény is kötelezővé teszi a zárszámadásról történő rendeletalkotást, ennek elmulasztása törvénnyel ellentétes működést jelent. A rendelet hiánya az Áht. és a Hatásköri törvény fenti rendelkezésein túl a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (4) bekezdésével is ellentétes helyzetet eredményezett, a Jat. e szabálya ugyanis kifejezetten előírja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni.

Az indítványozó kérte, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása mellett a Kúria Önkormányzati Tanácsa kötelezze az önkormányzatot jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa *a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.)* 52. §-a szerint az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldte a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. A Kúria felhívására a polgármester válaszolt, amelyben kifejtette, hogy a 2012. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelettervezetet négy ízben terjesztette a képviselő-testület elé: a képviselő-testület napirendjén 2013. április 11-én, 2013. május 6-án, 2013. június 20-án és 2013. szeptember 12-én is szerepelt. Az első alkalommal a polgármester az előterjesztést visszavonta, a második alkalommal az előterjesztés elnapolásra került, a harmadik alkalommal szakértő felkérésről született határozat, a negyedik alkalommal a képviselő-testület 5 igen, 2 nem és 4 tartózkodás szavazat mellett nem fogadta el a rendeletet.

A polgármester tájékoztatása nem felelt meg a Bszi. 48. § (2) bekezdésének, mivel az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a jogi képviselő – az ott meghatározottak szerint – kötelező.

3. *Jelen ügy tárgya – a Bszi. 24. § (1) bekezdés g) pontja, 45. § (3) bekezdése, 57. §-a és a Mötv. 137. § (1) bekezdése alapján - helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata. A Kúria már több döntésében vizsgált zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatti törvénysértő mulasztást. A Köm.5023/2013/6. és a Köm.5064/2012/3. számú határozatok megállapították, hogy a zárszámadási rendelet hiánya törvénysértő helyzetet eredményez, ezért a Kúria ezekben az ügyekben határidő tűzésével felhívta az érintett önkormányzatokat jogalkotási kötelezettségük teljesítésére.*II.

Az indítvány megalapozott.

1. *Az Áht. 89. § (1) bekezdése a zárszámadásra vonatkozóan általános szabályként a következőket állapítja meg: A költségvetés végrehajtásáról az éves költségvetési beszámolók alapján évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően záró számadást (továbbiakban: zárszámadás) kell készíteni. A 89. § (2) bekezdés szerint a zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni.*

Az Áht 91. § (1) bekezdése értelmében a jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé, a képviselő-testület pedig a zárszámadásról rendeletet alkot. A törvényben előírt határidő jelen esetben 2013. április 30. A kormányhivatali kezdeményezés szerint az önkormányzat eddig a határidőig, illetve a törvényességi felhívást követően biztosított határidőig - 2013. szeptember 15-ig –, valamint ezt követően sem alkotta

meg a 2012. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét. E rendelet megalkotásának kötelezettsége az Áht. fent idézett 91. § (1) bekezdésből egyenesen következik. *Az Áht. 91. § (2) bekezdése tételesen meghatározza, hogy a zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul milyen mérlegeket és kimutatásokat kell bemutatni, azaz a zárszámadási rendelet megalkotásához vezető eljárásra nézve is szabályokat fogalmaz meg.*

2. A Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés k) pontja értelmében a képviselő-testület gazdálkodási feladata és hatásköre: „elfogadja a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót (zárszámadás), ennek keretében elfogadja a normatív költségvetési hozzájárulásoknak a költségvetési törvény előírása szerinti elszámolását;” A Hatásköri törvény e szabálya szerint tehát a normatív költségvetési hozzájárulásokkal való elszámolás is a zárszámadás része.

3. Nemcsak a Kúria, hanem ezt megelőzően az Alkotmánybíróság – korábbi hatásköre alapján – vizsgált mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést önkormányzati zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatt. Az e tárgyban született 62/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH 1994, 475.) és a 9/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 455.) az Ötv. és az Áht – akkor hatályos de tartalmában a jelenleg hatályossal rokon szövege alapján – megállapította, hogy a törvényi rendelkezések értelmében kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás rendszerébe tartozik, annak részét alkotja. Az Áht. pedig kötelezően előírja, hogy az önkormányzatok költségvetését, valamint a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadást önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Az Áht. tehát a szóban forgó tárgykörök tekintetében egyértelműen szabályozási kötelezettséget határoz meg. Arra is utalt, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.

4. A Kúria a fenti indokok alapján megállapította, hogy Esztergom Város Önkormányzata nem tett eleget több törvényi rendelkezésből, ezek között az Áht. 91. § (1) bekezdésből eredő szabályozási kötelezettségének, mert a 2012. évi költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. *A Bszi. 59. §-a szerint ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.* A Kúria ezért felhívta Esztergom Város Önkormányzatának képviselő-testületét, hogy jogalkotási kötelezettségének legkésőbb 2014. február 28-ig tegyen eleget.

Amennyiben az önkormányzat nem tesz eleget határidőre rendeletalkotási kötelezettségének, az alapul szolgálhat az Mötv. 137. § (3) bekezdése és 138. §-a alapján a rendeletpótlási eljárásnak. A rendeletpótlási eljárás szabályait az Mötv. 138. §-a tartalmazza. A Bszi. 60. §-a értelmében pedig „Ha az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az 59. §-ban megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.”

6. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására tekintettel elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdésén és 57. §-án alapul.

A jogorvoslat kizárására irányuló rendelkezést a Bszi. 49. §-a tartalmazza.

Budapest, 2013. december 10.

Dr. Kozma György sk.

a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk. Dr. Hörcherné

előadó bíró

Dr. Marosi Ildikó sk.

bíró