



**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
határozata**

Az ügy száma: Köf.5046/2016/8.

A tanács tagja: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke; Dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
Dr. Kozma György bíró

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

Az érintett önkormányzat: Érpatak Község Önkormányzata
(Érpatak, Béke u. 28.)

Az ügy tárgya: rendeletalkotási eljárás

Rendelkező rész

A Kúria

- megállapítja, hogy Érpatak Község Önkormányzatának a 2015. évi zárszámadásáról szóló 4/2016. (IX. 06.) önkormányzati rendelete törvénysértő, ezért a rendeletet 2017. április 1-jei 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] A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) 2016. július 21-én indítványt nyújtott be a Kúria Önkormányzati Tanácsához, amelyben

kezdemenyezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának megállapítását, mert Érpatak Község Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Kérte a Kúriát, hogy határidő tűzésével hívja fel az önkormányzatot jogalkotási feladatának teljesítésére. Az indítvány benyújtását követően – 2016. szeptember 6-án megtartott képviselő-testületi ülésen – az önkormányzat elfogadta a 4/2016. (IX. 06.) önkormányzati rendeletét Érpatak Község Önkormányzatának 2015. évi zárszámadásáról (a továbbiakban: Ör.). Erre tekintettel az indítványozó a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 51. § (2) bekezdés a) pontja és 58. §-a alapján az indítványát visszavonta.

[2] A visszavont indítványra tekintettel a Kúriának az eljárást a Bszi. 51. § (2) bekezdés a) pontja alapján meg kellett szüntetnie. Az eljárást megszüntető végzést a Kúria 2016. november 22-én, a Köm.5032/2016/8. számon hozta meg.

[3] Az indítványozó jelen eljárás alapját képező beadványában az Ör. törvényességi vizsgálatára terjesztett elő indítványt. Előadta, hogy az önkormányzat 2016. szeptember 21. napján feltöltötte a Képviselő-testület 2016. szeptember 6. napján 17 óra 30 perces kezdettel tartott rendkívüli ülésének jegyzőkönyvét, amelynek tanúsága szerint a Képviselő-testület napirend elfogadása nélkül döntött az Ör. megalkotásáról.

[4] Az indítvány és a csatolt iratok szerint az önkormányzat rendkívüli képviselő-testületi ülését eredetileg 2016. szeptember 5-én 7.00 órára hívták össze. A meghívóban napirendként szerepelt a 2015. évi zárszámadás elfogadása. A 2016. szeptember 5-ére összehívott képviselő-testületi ülés azonban határozatképtelen volt, ezért a napirendről sem tudott szavazni. A következő rendkívüli ülés 2016. szeptember 6-án 17.30 órai kezdettel került összehívásra. Ezen képviselő-testületi ülésen elfogadták az Ör.-t, majd – a csatolt jegyzőkönyv szerint – az Ör. elfogadását követően a Képviselő-testület feloszlatta önmagát. (A helyi választási bizottság 2016. december 11-re időközi választást írt ki, azonban a kormányhivatal az eljárás törvényességét kifogásolta, nevezetesen, hogy elfogadott napirend nélkül döntött az önkormányzat a 2016. szeptember 6-ai ülésén. A törvényellenesség miatt a jelzett időpontban időközi választásra nem került sor. Az ügyben a jogerős döntést a Debreceni Ítéltábla hozta meg.)

[5] Az indítványozó 2016. szeptember 23. napján kelt törvényességi felhívásában Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján – határidő tűzésével – felhívta az érintett önkormányzatot a törvénytörés megszüntetésére. A polgármester kérelmet terjesztett elő a 2016. október 25-ei határidő meghosszabbítása iránt, amelyet az indítványozó elutasított.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[6] Az indítványozó szerint, mivel a 2016. szeptember 5-én 7.00 órára összehívott képviselő-testület határozatképtelen volt, ezért a napirendről sem tudott dönteni, a másnapra összehívott megismételt ülésen pedig – bár az eredeti meghívóban szereplő napirendeket tárgyalták – nem döntött a napirendről.

[7] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállam-klauszult, az Alaptörvény önkormányzati rendeletalkotásra irányadó 32. cikk (1) bekezdés a) pontját, az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatát, valamint a Mötv. több rendelkezését idézte. Kiemelte a Mötv. 52. § (1) bekezdés e) pontját, amely szerint a képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely tartalmazza a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat.

[8] Az indítványozó felhívta Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2015. (III.17.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: SZMSZ) 13. § (3) bekezdését, amely szerint a határozatképtelenség miatt elmaradt ülést 15 munkanapon belül változatlan napirenddel kell összehívni, valamint az SZMSZ 10. § (5) bekezdés c) pontját, amely értelmében a meghívónak tartalmaznia kell a napirendeket.

[9] Az indítványozó a fenti jogszabályi összefüggések, valamint a Kúria Köf.5.045/2012/5. számú és Köf.5.036/2012/6. számú határozatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy a képviselő-testület kizárólag a képviselő-testület által megszavazott napirenden szereplő kérdéseket tárgyalhat. A napirendre a polgármester tesz javaslatot a képviselő-testületi ülés meghívójában, amelyre az arra jogosultak módosító indítványt nyújthatnak be. A képviselő-testület a napirend elfogadásakor véleményt nyilvánít arra vonatkozóan, hogy melyik tárgykört, előterjesztést kívánja megtárgyalni. Az önkormányzati döntések meghozatalakor az eljárási szabályokat be kell tartani.

[10] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a 2014. évi általános választásokat követően az érintett önkormányzat képviselő-testülete valamennyi határozatképes ülés kezdetén elfogadta az ülések napirendjét a Mötv.-ben és az SZMSZ-ben foglaltaknak megfelelően, ez azonban a 2016. szeptember 6-án megtartott ülésen nem történt meg. Az indítványozó szerint ezért az így megtartott képviselő-testületi üléseken elfogadott döntések sem törvényszerűek.

[11] A fentiek alapján az indítványozó kérte az Ör. egészének a megsemmisítését.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[12] A jelen ügyben eldöntendő kérdés, hogy a polgármester által javasolt, de a képviselő-testület által meg nem szavazott (meg nem szavaztatott) napirend alapján meghozott képviselő-testületi döntések érvényesek-e.

[13] A Kúria Önkormányzati Tanácsa – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően – már az ítélezése kezdetén, a Köf.5045/2012/5. 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.

[14] A fentiekből következően az önkormányzati rendeletalkotási eljárás során nemcsak a törvényi rendelkezéseket, de a törvényi keretek között megalkotott rendeletalkotásra vonatkozó helyi szabályokat is be kell tartania a képviselő-testületnek. Az önkormányzatoknak a saját maguk által elfogadott és hatályos szervezeti és működési szabályzat betartására kötelezettségük van a jogállami mérce szerint (annak ellenére, hogy azt a törvény keretei között módosíthatják).

[15] A Mötv. 45. §-a értelmében a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze. Az SZMSZ – indítványozó által is hivatkozott – 10. § (5) bekezdés c) pontja szerint a képviselő-testületi ülésre szóló meghívónak tartalmaznia kell a tervezett napirendeket. Ez jelen ügyben a 2016. szeptember 5-re 7.00 órai kezdettel összehívott képviselő-testületi üléssel kapcsolatban teljesült. Ezen képviselő-testületi ülés azonban határozat-képtelen volt, ezért – ahogy az indítványozó utalt rá – a napirendről sem tudott dönteni.

[16] Az SZMSZ 13. § (3) bekezdése értelmében a határozatképtelen ülést 15 munkanapon belül változatlan napirenddel kell összehívni. A napirendi javaslathoz készült előterjesztéseket nem kell ismételtén megküldeni a képviselők számára. Jelen ügyben a másnapra összehívott képviselő-testületi ülés az SZMSZ 13. § (3) bekezdésében meghatározott 15 munkanapon belülinek minősül, a 2016. szeptember 6-ai jegyzőkönyv – s az indítványban foglaltak – alapján megállapítható, hogy a korábban javasolt napirendet tárgyalta az érintett önkormányzat.

[17] A Mötv. 52. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely tartalmazza a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat. A Mötv. e rendelkezéséből következően a képviselő-testület elfogadott napirend alapján tárgyalja a helyi közügyeket. Az SZMSZ 13. § (1) bekezdése a képviselő-testület ülésének vezetése során ellátandó feladatokat határozza meg. A c) pont szerint ide tartozik a javasolt napirend szavazásra bocsátása, a d) pont alapján pedig a napirend tárgyában hozott döntés kihirdetése. Jelen ügy iratai, és az indítványozó közlése alapján megállapítható, hogy a javasolt napirend szavazásra bocsátása nem történt meg, azaz a képviselő-testület el nem fogadott napirend alapján tárgyalta.

[18] Az SZMSZ 24. § a) pontja értelmében a képviselő-testület a szavazati arányok rögzítésével alakszerű határozat nélkül dönt a meghívóban nem szereplő napirendek tárgyalásáról, vagy a napirendnek az ülés napirendjéről való levételéről. A Kúria megítélése szerint az SZMSZ ezen rendelkezése is alátámasztja, hogy a javasolt napirend elfogadása, vagy az attól való eltérés jelentős garanciális szabály, amely a képviselő-testület kompetenciájába tartozik.

[19] A Kúria egy más, az indítványozó által is hivatkozott ügy kapcsán – még a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) szabályait alkalmazva – a Köf.5036/2012/6. számú döntésében rámutatott, hogy „a polgármester elnököl és vezeti az üléseket, de – nem ideértve az átruházott hatásköröket – nem dönt a képviselő-testület helyett. A kifogásolt szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egyszemélyi döntéssel befolyásolja. Erre az Ötv. nem ad lehetőséget, az ellentétes törvényértelmezés az Ötv. 2. § (1) bekezdése szerinti – a helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat – alapelv sérelmére vezetne, mivel a polgármester önálló döntésével akadályozhatná meg helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását.” A Kúria Önkormányzati Tanácsának ez a korai határozata is a képviselő-testület által elfogadott napirend fontosságát hangsúlyozza, mint olyan feltételt, amely a demokratikus döntéshozatali eljárás elengedhetetlen része.

[20] A Kúria jelen ügyben a Mötv. 52. § (1) bekezdése e) pontja, valamint az SZMSZ 13. § (1) bekezdés c) és d) pontja, 24. § a) pontja alapján megállapítja, hogy a napirend képviselő-testületi elfogadása az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya, az Ör. elfogadása ezen garanciális szabály mellőzésével történt, ami az Ör. megsemmisítését vonja maga után. Erre tekintettel a Kúria az Ör.-t a Bszi. 55. § (2) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

[21] A megsemmisítés hatályával kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa a következőket állapítja meg: Az indítványozó visszavont indítványa alapján a Kúria a Köm.5032/2016/8. számú végzésében megszüntette a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megállapítására irányuló eljárását a tekintetben, hogy Érpatak Község Önkormányzata nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Jelen ügyben azonban a Kúria – ugyancsak az indítványozó kezdeményezésére – megsemmisítette az Ör.-t, azaz a 2015. évi zárszámadásról szóló

rendeletet. A megsemmisítéssel újra előállt a törvényen alapuló jogalkotói mulasztás. A zárszámadási rendelet megléte előfeltétele a normatív állami támogatásoknak, azaz a település megfelelő működésének. Ennek figyelembe vételével a Kúria úgy döntött, hogy az Ör.-t nem a Bszi. 56. § (2) bekezdésében meghatározott ex nunc hatállyal, hanem a Bszi. 56. § (3) bekezdése alapján – a jogbiztonságra tekintettel – pro futuro 2017. április 1-jei hatállyal semmisíti meg, megfelelő időt hagyva az önkormányzatnak a törvényes és SZMSZ-en alapuló rendeletalkotási eljárás lefolytatására.

A döntés elvi tartalma:

[22] *Az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya a tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadása.*

Alkalmazott jogszabályok

[23] 2011. évi CLXXXIX. törvény 52. § (1) bekezdés e) pont

Záró rész

[24] A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

[25] A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2017. február 21.

Dr. Kalas Tibor s.k. a tanács elnöke; Dr. Balogh Zsolt s.k. előadó bíró, Dr. Kozma György s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő