



**A Kúria
Önkormányzati Tanácsának
határozata**

A határozat száma: Köf.5008/2022/3.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke,
Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró,
Dr. Dobó Viola bíró
Dr. Patyi András bíró,
Dr. Varga Zs. András bíró

Az indítványozó: Veszprém Megyei Kormányhivatal
(8200, Veszprém, Megyeház tér 1.)

Az indítványozó képviselője: Dr. Czaun Katalin kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Balatonederics Község Önkormányzata
(8312 Balatonederics, Kossuth L. u. 84.)

Az ügy tárgya: önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- a Balatonederics Község Önkormányzata Képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2014.(V.14.) önkormányzati rendelete 8. § (3)-(5) bekezdései más jogszabályba ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja;

- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A határozat alapjául szolgáló tényállás

[1] Balatonederics Község Önkormányzata Képviselő-testülete a 2014. május 14-i ülésen alkotta meg a Balatonederics Község Önkormányzata Képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2014. (V.14.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör).

[2] Az indítványozó a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (1) bekezdés első mondatában foglaltak, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012.(VI.26.) Kormányrendelet 2. § (7) bekezdésében foglaltak alapján 2021. december 9-én a VE/53/01073-1/2021. ügyiratszámom 2022. január 8. napi teljesítési határidővel törvényességi felhívást bocsátott ki a Képviselő-testület rendkívüli ülésének összehívására vonatkozó Ör. 8. § (3)-(5) bekezdéseivel kapcsolatban, kifejtve, hogy az Mötv. 44. §-ban rögzített, rendkívüli testületi ülés kötelező összehívását érintő szabályozás kapcsán az Ör. 8. § (3) bekezdése szűkítő jellegű, ebből következően jogsértő szabályt fogalmaz meg, amikor a polgármesternek az ülés összehívására rövidebb határidőt határoz meg, mint az Mötv. Az Ör. 8.§ (4)-(5) bekezdése pedig a rendkívüli ülés kötelező összehívásának feltételeként az összehívás indokát tartalmazó indítványon túl egyéb feltételt is megállapít, mely szintén az Mötv. 44. §-ba ütközik.

[3] A Képviselő-testület a jogszabálysértő állapotot 2022. január 8-ig nem szüntette meg, a Felhívás eredménytelennek minősült. Az indítványozó 2022. március 02-án VE/53/486-1/2022 számon ismételt törvényességi felhívást bocsátott ki, amelyben a jogszabálysértés megszüntetésére 30 napos határidőt határozott meg. A határidő 2022. április 01. napján lejárt, a felhívás eredménytelen volt.

Az indítvány

[4] A fenti előzmények után az indítványozó VE/53/793-1/2022. számon kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az Ör. 8. § (3)-(5) bekezdései más jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését.

[5] Az indítvány szerint az Ör. 8. § (3) bekezdése a képviselő-testület rendkívüli ülésének összehívására vonatkozó, a Mötv. 44. §-ában meghatározott kógens, 15 napos határidőt meghatározó rendelkezésébe ütközik. Az indítványozó szerint, mivel a testületi ülés

összehívásának és megtartásának napja akár ugyanarra a napra is eshet, az összehívásnak az indítvány benyújtásától számított 5. napban történő meghatározása egyben a képviselő-testületi ülés 15 napon belül történő megtarthatóságának szűkítő korlátozását is jelenti. Ebből következően a Mötv. 44. §-ában meghatározott határidőtől eltérő, rövidebb időtartam az ülés polgármester által történő összehívásának határidejeként sem állapítható meg, annak szűkítésére jogszabály nem ad felhatalmazást.

[6] Kifejtette továbbá, hogy a rendelkezés a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást tiltó 3. §-ába is ütközik, mivel a Mötv.-ben meghatározott határidőtől eltérő, azt szűkítő rendeleti szabály egyúttal kettős, párhuzamos szabályozást is jelent.

[7] Az indítvány az Ör. 8. § (4) bekezdése vonatkozásában kitért arra, hogy a Mötv. 44. §-a a rendkívüli ülés kötelező összehívásának feltételeként egyetlen jogszabályi kötelezettséget ír elő a kezdeményezők számára garanciális szabályként, nevezetesen azt, hogy az indítványban meg kell jelölni az összehívás indokát. Az Ör.-ben ezért a kormányhivatal álláspontja szerint a rendkívüli testületi ülés összehívásának további feltételeként egyéb kötelezettséget nem lehet előírni.

[8] Az indítványozó szerint az Ör. 8. § (5) bekezdése azzal, hogy rögzíti, hogy a rendkívüli testületi ülés összehívását kezdeményező indítványt az előterjesztéssel együtt a polgármesterhez kell benyújtani, szintén többletfeltételt tartalmaz, így az Ör. 8. § (4) bekezdése kapcsán kifejtettek szerint a Mötv. 44. §-ba ütközik.

[9] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése szerint az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[10] Az érintett önkormányzat védíratot nem terjesztett elő.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai

[11] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

[12] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

[13] Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[14] Az Ör. indítvánnyal érintett hatályos rendelkezései a következők:

8. §

„(3) A Képviselő-testület rendkívüli ülését a (Magyarország helyi Önkormányzatairól szóló 2011 évi CLXXXIX. Törvényben (a továbbiakban: Mötv) meghatározott esetekben 5 napon belül össze kell hívni, a kezdeményezés benyújtásától számított 15 napon belüli időpontra.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott esetekben a rendkívüli ülés összehívására vonatkozó indítványban meg kell jelölni a rendkívüli ülés összehívásának napirendjét, helyét és idejét. A javaslattevőnek a javasolt napirendi ponthoz írásbeli előterjesztést kell csatolnia.

(5) Az indítványt az előterjesztéssel együtt a polgármesterhez kell benyújtani.”

[15] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.

[16] A Mötv. 53. § (1) bekezdés c) pontja jogalkotási felhatalmazást biztosít a helyi önkormányzatok részére, kimondva, hogy a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület üléseinek összehívásáról.

[17] Az Ör. érintett rendelkezései megalkotására az önkormányzat tehát felhatalmazással rendelkezett.

[18] A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, a 3. § kimondja továbbá, hogy a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

[19] A Mötv. 44. §-a szerint a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. Az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával.

[20] Az Mötv. 45. §-a értelmében a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti.

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései más jogszabályba ütközésének vizsgálata során összevetette az indítvánnyal érintett rendelkezéseket az Alaptörvény és a Mötv. szabályozási rendszerével.

[22] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja a helyi önkormányzatok jogai között sorolja fel, hogy a törvény keretei között meghatározhatja szervezeti-és működési szabályait. Ezáltal az önkormányzatok működés- és szervezetalakítási autonómiája az Alaptörvényen nyugszik. Ehhez kapcsolódik a Mötv. 53. § (1) bekezdése, amely szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A Mötv. 53. § (1) bekezdése ezt követően meghatározza a törvényi kereteket, valamint azt, hogy a szervezet-és működési szabályzatban milyen tárgykörben kell rendelkezni.

[23] A belső szabályozási autonómia valamennyi függetlenséggel rendelkező alkotmányos szerv sajátossága. Ahogy az Országgyűlés Házsabályban rendezheti működésének szabályait és tárgyalási rendjét, vagy ahogy az Alkotmánybíróság ügyrendben határozhatja meg a saját magára vonatkozó egyes szabályokat, úgy a helyi önkormányzatok is – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja és a Mötv. 53. § (1) bekezdés c) pontja alapján – meghatározhatják a szervezeti-és működési rendjüket. A Mötv. szerint tehát a helyi önkormányzatok törvényi keretek között működnek, a törvény felhatalmazása alapján szabadságukban áll a működési rendjük törvényben nem szabályozott kérdésekben való rendezése.

[24] Nincs ugyanakkor egységes rendezőelv arra, hogy az önálló alkotmányos szervek belső szabályozási autonómiának milyen mélységűnek kell lennie, megállapítható azonban, hogy a vonatkozó belső szabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazás szükségképpen valamilyen önálló szabályozási lehetőséget feltételez. Tehát a helyi önkormányzatok szervezeti-és működési szabályzatának törvényességi vizsgálata során arra is figyelemmel kell lenni, hogy e szabályozási tárgyban a helyi önkormányzatok nemcsak törvényben, hanem az Alaptörvényben is garantált jogukkal élnek, kifejezve e téren fennálló autonómiájukat.

[25] Másrészt a helyi önkormányzatok belső szabályozási autonómiája sem korlátlan, a működésükre vonatkozó belső szabályok megalkotása során is meg kell tartaniuk a törvényi kereteket, a szervezeti-és működési rendjüket tartalmazó rendeleteik más jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek.

[26] Jelen ügy tárgya az Ör. rendkívüli ülésre vonatkozó szabályai, amelyek – az indítványozó szerint – a Mötv. 44. §-ában foglalt szabályokkal ellentétesek.

[27] Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint a Mötv. alapján a rendkívüli ülést 5 napon belül össze kell hívni, a kezdeményezés benyújtásától számított 15 napon belül. A Mötv. 44. § vonatkozó rendelkezése pedig arról szól, hogy az ülést 15 napon belüli időpontra kell összehívni, az ott meghatározottak indítványa alapján.

[28] A két normaszöveg összevetése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 8. § (3) bekezdése nem tartalmaz a Mötv. 44. §-ával ellentétes rendelkezést, nem rontja le a Mötv. azon szabályát, amely szerint az ülést 15 napon belülre kell összehívni. Az Ör. csupán – az ülés rendkívüli jellegéből adódóan – kiegészítő szabályként rendelkezik a 15 napos határidőn belül az ülés összehívásának a polgármestert terhelő 5 napos kötelezettségéről.

[29] A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlata szerint „A Jat. 3.§-ának helyes értelmezése szerint e tilalom a magasabb jogszabályban foglaltak szó szerinti átvételére vonatkozik, de nem vonatkozhat olyan esetre, amikor az adott jogszabály belső koherenciájának a fenntartása végett e jogszabály magasabb szintű jogszabály tartalmát is érintően rendelkezik. Egy ilyen általános – a tartalmat általában érintő – átvételi tilalom az önkormányzati jogalkotást ellehetetlenítené, az érthető és mindenki számára értelmezhető normatartalom követelményével ellentétes helyi jogalkotást eredményezne.” (Köf.5.056/2012/5., Köf.5023/2014/3.). A Kúria megítélése szerint jelen esetben az Ör. 8. § (3) bekezdésében szereplő 15 napos határidő nem a Jat. 3. §-a szerinti tilos ismétlés, hanem a szabályozás koherenciáját – s így a Mötv.-el való összhangot is – biztosító rendelkezés.

[30] Az Ör. 8. § (4) bekezdése azt szabályozza, hogy a rendkívüli ülés összehívására vonatkozó indítványban mit kell megjelölni, továbbá azt, hogy az indítványhoz írásbeli előterjesztést is csatolni kell. A Kúria megítélése szerint ezen szabályok nem állnak ellentétben a Mötv. 44. §-ával. Az Ör. rendelkezései a javaslattevőre, a Mötv. pedig a polgármesterre vonatkozik. Azzal, hogy a javaslattevő megjelöli a rendkívüli ülés tárgyát, az ülés helyét és idejét, nem csorbítja a polgármester azon jogosultságát, hogy végső soron döntsön a rendkívüli ülés helyéről, idejéről és napirendjéről. Az Ör. 8. § (4) bekezdése adott esetben megkönnyíti a polgármester, valamint a képviselő-testület munkáját, ismertté válik az előterjesztő elképzelése. Az Ör. 8. § (4) bekezdése azonban nem köti a polgármestert a Mötv. 44. §-ában meghatározott feladatai ellátásában, ily módon nem érinti és nem is üresíti ki a vizsgált szabály a Mötv. 44. §-át.

[31] Az Ör. 8. § (5) bekezdése értelmében az indítványt az előterjesztéssel együtt a polgármesterhez kell benyújtani. A Mötv. 44. és 45. §-ai szerint az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze és vezeti. Bár a testületi ülések előkészítése a jegyző feladata, de a Kúria megítélése szerint sem a Mötv. 44. §-ával sem más rendelkezésével nem

áll ellentétben az a szabály, hogy a rendkívüli ülésre vonatkozó előterjesztést ahhoz a polgármesterhez kell benyújtani, aki az Mötv. 65. §-a értelmében a képviselő-testület elnöke, illetve e rendelkezés szerint egyébként is összehívja és vezeti a képviselő-testületi ülést.

[32] Mindezekre tekintettel a Kúria az Ör. 8. § (3)-(5) bekezdéseibe foglalt rendelkezések törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

A döntés elvi tartalma

[33] *A helyi önkormányzatok a törvény keretei között szervezeti és működési rendjük meghatározása során belső szabályozási autonómiával rendelkeznek, ennek keretében rendkívüli képviselő-testületi ülés összehívásának részletszabályait meghatározhatják. Az így megalkotott szabályozás azonban nem lehet ellentétes a Magyarország helyi Önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben meghatározottakkal.*

Záró rész

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

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

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

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

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

Dr. Patyi András s.k.
bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

az aláírásban akadályozott

Dr. Varga Zs. András
bíró helyett

A kiadmány hitelül:
tisztviselő